

Asia: VN/27731/2024

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

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

EU-pakti ja sen mukanaan tuoma nopeutta painottava tehostaminen sekä oikeusturvaheikennykset lisäävät oikeusturvariskejä ja samalla korostavat haavoittuvan aseman ja erityisen tuen tarpeen selvittämisen tärkeyttä. Tähän liittyen myös seulontamenettelyyn on säädetty alustava haavoittuvuustarkastus.

Haavoittuvan aseman ja erityisen tuen tarpeen tunnistaminen sekä tuen piiriin pääsy on edellytys laadukkaalle turvapaikkamenettelylle. Se on kiistatta paras keino tehostaa turvapaikkamenettelyä ja turvata oikea päätös sekä ehdottoman palautuskiellon loukkausriskin tunnistaminen mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Haavoittuvan aseman ja tuen tarpeen viitteiden tunnistamisella mahdollisimman pian hakemuksen tekemisen jälkeen on myös keskeinen merkitys siinä, että hakija ohjataan menettelyyn, jossa hän voi saada tarvitsemansa tuen.

Seulontamenettely on sekä EU-oikeuden että Suomen lainsäädännön tasolla uusi menettely. Ehdotettu seulontamenettely on ongelmallinen ja epärealistinen erityisesti sen osalta, että rajaviranomaisten suorittamassa seulontamenettelyssä ja haavoittuvuustarkastuksessa tosiasiallisesti tunnistettaisiin haavoittuvassa asemassa ja tuen tarpeessa olevat hakijat. Näin myös ottaen huomioon olosuhteet ja määräaika, joissa seulonta suoritetaan.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esitykseen tulee sisällyttää tarkempi sääntely asetuksen edellyttämän uuden velvoitteen eli alustavan haavoittuvuustarkastuksen osalta. Velvoitteen noudattaminen edellyttää tarkempaa sääntelyä ainakin tarkastuksen toteuttamistavasta ja sisällöstä sekä tarkastuksen tekevien rajavartijoiden erityisosaamisesta ja koulutuksesta. Samoin tulee täsmentää, miten seulonnassa toteutetaan lapsen etu ja oikeudet, mukaan lukien asetuksen edellyttämä tuki seulontamenettelyn aikana. Myös esimerkiksi neuvontaa antavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolon rajoittamista sekä seulontalomakkeen tietoja koskevaa valitusoikeutta koskevaa sääntelyä tulee muuttaa, jotta ne vastaavat asetuksen säännöksiä ja jäsenvaltioille asettamia velvoitteita.

Lyhyen lausuntoaajan puitteissa ei seulontamenettelyyn ja sen kansalliseen sääntelyyn liittyviä ongelmia ole mahdollista käydä kattavasti läpi.

Koulutuksen ja erityisosaamisen turvaaminen

Asetuksen mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että alustavan haavoittuvuustarkastuksen suorittaa tehtävään koulutettu ja erikoistunut henkilöstö (8 artiklan 9 kohta ja 12 artiklan 3 kohta).

Luonnoksessa todetaan täysin riittämättömällä tavalla, että rajatarkastusviranomaisten koulutusvaatimuksiin kuuluu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta. Tämä ei vastaa missään määrin seulonta-asetuksessa edellytettyä koulutusta ja erityisosaamista.

Koulutuksen ja erityisosaamisen turvaaminen edellyttää myös kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden (esimerkiksi Psykotraumatologian keskus) osallistamista. Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden osallistaminen ja hyödyntäminen nostetaan esiin sekä paktissa että EUAA:n ohjeistuksissa, mutta sivuutetaan luonnoksessa täysin.

Asetuksen mukaan kansallisten lastensuojeluviranomaisten sekä ihmiskaupan uhrien havaitsemisesta ja tunnistamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten tai vastaavien mekanismien edustajien on myös tarvittaessa oltava mukana kyseisissä tarkastuksissa. Myöskään tätä ei ole huomioitu eikä turvattu luonnoksessa.

Haavoittuvaa asemaa ja tuen tarvetta koskevien viitteiden tunnistaminen

Asetus asettaa velvollisuuden tunnistaa viitteitä haavoittuvuuksista tai erityisistä vastaanotto- tai menettelytarpeista, ja jos hakijan kohdalla on tällaisia viitteitä, hänelle on annettava fyysisen ja henkisen hyvinvointinsa edellyttämää tukea. Esityksessä tulee tuoda esiin, että tarkastuksessa on kyse viitteiden tunnistamisesta ja että jo viitteiden tunnistaminen edellyttää sen varmistamista, että

hakija saa tarvitsemansa tuen. Tunnistaminen on olennaista muun muassa sen arvioimisessa, voidaanko hakemus tutkia rajamenettelyssä.

Lapsen etu ja oikeudet

Ehdotuksesta ei selviä, miten lapsen edun huomioon ottaminen järjestettäisiin ja miten se olisi mahdollista seulontamenettelyn aikana. Seulontamenettelyä sovelletaan myös lapsiin eli sekä yksin tulleisiin alaikäisiin että lapsiperheisiin.

Asetuksen mukaan alaikäisille tukea antaa alaikäisten kanssa toimimiseen koulutettu ja pätevä henkilöstö lapselle sopivalla ja ikätasoa vastaavalla tavalla yhteistyössä kansallisten lastensuojeluviranomaisten kanssa (12 artiklan 4 kohta).

Kansalaisuudettomuuden tunnistaminen

Esitykseen tulee lisäksi lisätä, että haavoittuvuustarkastuksessa tulee selvittää myös mahdollinen kansalaisuudettomuus asetuksen 12 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla.

Neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolo

Jatkovalmistelussa ehdotettu 16 i § tulee muokata asetusta vastaavaan muotoon. Luonnoksessa ehdotetaan, että seulontapaikan osalta ”pääsääntö olisi tällaisen läsnäolon rajoittaminen, paitsi jos seulontapaikan esimies tai vastaava sallii läsnäolon”. Säännös tulee muuttaa asetusta vastaavaan muotoon siten, että pääsy on sallittava ja se voidaan kieltää vain, jos läsnäolo vaarantaa seulontapaikan turvallisuutta, yleistä järjestystä tai hallinnointia. Lisäksi on huomioitava, että asetuksen sanamuodon mukaan seulonnan aikana pääsyä voidaan rajoittaa vain rajanylityspaikalla ja seulonnan suorituspaikalla, mutta ei majoituspaikalla.

Seulonta-asetuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa tällaista pääsyä kansallisen lainsäädännön nojalla, kun rajoitukset ovat objektiivisesti arvioituna tarpeen rajanylityspaikan tai seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnoinnin kannalta, edellyttäen että pääsyä ei rajoiteta ankarasti tai tehdä mahdottomaksi.

Valitusoikeus seulontalomakkeen tiedoista (ehdotettu 16 h §)

Seulonta-asetuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaan seulonnan kohteena olevalla henkilöllä on oltava mahdollisuus ennen seulonnan päättymistä ilmoittaa, että lomakkeen sisältämät tiedot ovat virheellisiä, ja seulontaviranomaisten on kirjattava tällaiset ilmoitukset asetuksen mukaisesti. Luonnoksen 16 h §:n 1 momentissa hakijalle asetuksessa säädetty oikeus ja mahdollisuus ilmoittaa virheestä on perusteettomasti muutettu lisäedellytykseksi valitusoikeuden käyttämiselle. Jatkovalmistelussa sääntely tulee muuttaa vastaamaan asetusta.

Viranomaiset ja tehtävien jako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

Luonnoksen mukaan seulottavalla henkilöllä ei ole oikeutta poistua osoitetusta seulontapaikasta ja seulontamajoituspaikasta paitsi kiireellisen terveydenhoidon saamiseksi. Pakolaisneuvonta katsoo, että poistuminen seulontapaikasta tai seulontamajoituspaikasta tulee mahdollistaa myös muusta perustellusta henkilökohtaisesti syystä.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Pakolaisneuvonta kannattaa, että seulonta-asetuksen 10(2) artiklan A-alakohdan ja menettelyasetuksen 43(4) artiklan mukaisen seurantamekanismin tehtävä annetaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole turvattu tehtävän hoitamisen kannalta ja asetuksen edellyttämällä tavalla riittäviä taloudellisia resursseja, mitkä jatkovalmistelussa tulee turvata. Jatkovalmistelussa tulee lisäksi turvata tiedonsaantioikeus, toimivaltuudet ja muut tehokkaan ja tosiasiallisen monitoroinnin edellytykset.

Pakti edellyttää myös seulonta- ja rajamenettelyssä tehtyjen perusteltujen oikeudenloukkauksia koskevien väitteiden asianmukaisen tutkinnan varmistamista riippumattoman toimijan toimesta (seulonta-asetuksen 10(2) artiklan B-alakohta). Luonnoksen mukaan tehtävästä säädettäisiin viitaten toimeenpanevien viranomaisten kanteluiden käsittelyyn ja hallintolain mukaisiin menettelyihin. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että ehdotettu sääntely ei ole asianmukainen eikä riittävä. Myös seulonta-asetuksen johdanto-osaan viitaten yleinen laillisuusvalvonta ei riitä täyttämään asetuksen vaatimuksia. Jatkovalmistelussa tulee näin ollen turvata seulonta- ja rajamenettelyssä tehtyjen perusteltujen oikeudenloukkauksia koskevien väitteiden asianmukainen tutkinta riippumattoman toimijan toimesta.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on aina kyse perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista ja ehdottoman palautuskiellon noudattamisesta. Virheellinen kielteinen päätös tarkoittaa hakijalle todellista vaaraa joutua kidutuksen, muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi tai hengenvaaraan, eli seuraukset ovat korjaamattomia. Valtion ja päätöksestä vastaavien viranomaisten näkökulmasta väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpano merkitsee ehdottoman ihmisoikeusvelvoitteen rikkomista.

Luonnoksessa todetaan, että tehostamisen ohella tulee kehittää menettelyn laatua ja varmistaa hakijoiden oikeusturva. Luonnoksessa keskitytään kuitenkin yksinomaan nopeutta painottavaan tehostamiseen. Jatkovalmistelussa tulee keskittyä ensisijaisesti laadun ja hakijoiden oikeusturvan varmistamiseen.

Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi edellyttää laadukasta turvapaikkamenettelyä ja riittäviä oikeusturvatakeita. EU-paktin mukanaan tuoma nopeutta painottava tehostaminen ja oikeusturvan heikennykset tarkoittavat väistämättä näiden vaarantamista. Luonnoksessa paktin täytäntöönpanoon liittyvää kansallista harkintavaltaa käytetään korostamalla nopeutta ja ottamalla käyttöön hakijan oikeuksia eniten rajoittavat ja lähes kaikki paktin mahdollistamat oikeusturvaa heikentävät vaihtoehdot.

Luonnoksessa ehdotettu harkintavallan käyttö lisää riskiä siihen, että yhä useampi hakija ei saa tarvitsemaansa tukea tuodakseen kansainvälisen suojelun kannalta olennaiset perusteet esiin menettelyn alkuvaiheessa tai lainkaan. Näitä harkintavaltaan kuuluvia tiukennuksia ovat erityisesti alkuvaiheen oikeusavun rajaaminen, valitusaikeiden lyhentäminen, nopeutettujen menettelyjen laaja käyttöönotto, myöhempiä hakemuksia koskevat rajoitukset, maastapoistamisen tehostaminen ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikentäminen. Esitetyt heikennykset johtavat väistämättä virheellisten päätösten lisääntymiseen ja lisäävät riskiä ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen.

Ehdotettu harkintavallan käyttö siirtää menettelyn painopistettä hallintomenettelystä tuomioistuinvaiheeseen. Tämä pidentää turvapaikkahakemusten kokonaiskäsittelyaikaa, lisää työtä hallinto-oikeuksissa ja säästöjen sijaan on omiaan kasvattamaan kokonaiskustannuksia. Menettelyn pitkittyminen on hakijoiden näkökulmasta kohtuutonta ja usein epäinhimillistä sekä hidastaa ja vaikeuttaa kotoutumista.

Sujuva ja laadukas turvapaikkamenettely edellyttää alkuvaiheeseen panostamista eli etupainotteisuutta (ns. frontloading-periaate). Laadukas tehostaminen tarkoittaa, että hakijoille turvataan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu, erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkinta.

Asianmukainen menettely edellyttää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden ja heidän erityistarpeidensa tunnistamista. Tämä vaatii asiantuntevaa neuvontaa, riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia luottamuksen rakentamiseen sekä erityisosaamista niin viranomaisilta, vastaanoton työntekijöiltä kuin oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua antavilta tahoilta. Nopeutta painottava tehostaminen ja rajamenettelyihin liittyvät olosuhteet aiheuttavat suurimman oikeusturvariskin juuri kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville hakijoille. Virheiden korjaaminen jälkikäteen on vaikeaa ja hidasta, pahimmillaan mahdotonta.

Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa tapahtuva hätiköinti ja oikeusturvan heikentäminen estävät laadukkaan menettelyn toteutumisen. Kokemus osoittaa, että tällainen toiminta lisää myös kokonaiskustannuksia, mukaan lukien vastaanotto- ja valitusvaiheen kustannukset. Näin on tapahtunut myös Suomessa syksyn 2015 jälkeen, mikä on todettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Eniten kärsivät haavoittuvassa asemassa olevat ja erityisen tuen tarpeessa olevat hakijat. Nopeuden painottaminen laadun kustannuksella sekä oikeusturvan heikentäminen johti kestäväen tehostamisen sijaan kansainvälisen suojelun tunnistamisen ja tunnustamisen pitkittymiseen sekä vaarantumiseen. Seurauksena oli myös se, että yhä useampi hakija on joutunut ilman perusteidensa asianmukaista selvittämistä paperittomaksi, hakemus- ja valituskierteeseen tai pahimmillaan palautetuksi ehdottomien palautuskieltojen vastaisesti. Aiemmistä virheistä tulisi oppia eikä toistaa niitä.

Syksyn 2015 jälkeen kansainvälisen suojelun tarve on monien hakijoiden kohdalla tunnistettu vasta useiden vuosien viiveellä, koska perusteita ja hakijoiden yksilöllisiä olosuhteita ei ole selvitetty asianmukaisesti tai tulevaisuuden riskiä ei ole arvioitu riittävästi. Usein on kyse tapauksista, joissa haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ja heidän erityistarpeitaan ei ole tunnistettu. Edelleen viime vuosina useat Pakolaisneuvonnan asiakkaaksi uusintahakemusvaiheessa tulleet hakijat ovat saaneet myönteisen päätöksen vasta vuosien – usein jopa kymmenen vuoden – kuluttua ensimmäisestä hakemuksesta, usein alkuperäisten perusteiden nojalla. Uusintahakemukset eli jatkossa myöhemmät hakemukset ovat olleet keskeinen ja lähtökohtaisesti ainoa keino epäonnistuneen turvapaikkamenettelyn jälkeen korjata virheet, selvittää hakijan perusteet sekä tunnistaa mahdollinen haavoittuva asema ja kansainvälisen suojelun tarve. Tämä on vahvistettu myös YVV:n vuonna 2024 julkaisemassa selvityksessä uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa.

Luonnoksessa ei myöskään arvioida Petteri Orpon hallituksen viime vuosina toteuttamien, turvapaikkamenettelyn laatua ja hakijoiden oikeusturvaa heikentävien muutosten vaikutuksia eikä niiden yhteisvaikutusta EU-paktin ja nyt ehdotettujen kiristysten kanssa. Arvioinnissa tulee huomioida myös 1.6.2025 voimaan tullut muutos (247/2025), jonka seurauksena turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa ei enää pääsääntöisesti tarkasteta puhuttelun yhteydessä.

Nyt ehdotettu alkuvaiheen oikeusavun rajaaminen siirtää perusteiden ja puhuttelupöytäkirjan paikkansapitävyyden selvittämisen valitusvaiheeseen. Tämä on vastoin frontloading-periaatetta ja lisää riskiä siihen, että Maahanmuuttoviraston päätökset perustuvat puutteelliseen tai virheelliseen tietoon. Valitusaikeiden lyhentäminen ja oikeussuojakeinojen heikentäminen, kuten valituksen täytäntöönpanoa lykkäävän vaikutuksen rajoittaminen, lisäävät riskiä siihen, ettei perusteita selvitetä riittävästi edes valitusvaiheessa.

Vaikka EU-paktissa korostetaan haavoittuvan aseman ja erityisen tuen tarpeessa olevien tunnistamista, luonnoksessa ei esitetä parannuksia nykytilanteeseen. Haavoittuvuuden ja erityistarpeiden tunnistaminen ja huomioon ottaminen ovat kuitenkin välttämättömiä edellytyksiä laadukkaalle menettelylle, ehdottoman palautuskiellon noudattamiselle ja hakijoiden yhdenvertaiselle kohtelulle.

Pakolaisneuvonta pitää erityisen tärkeänä, että kansallisessa lainsäädännössä täsmennetään, miten haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen turvataan. Tämä on välttämätöntä, kun otetaan huomioon käytännön työssä toistuvasti esiin nousevat vakavat puutteet tunnistamisessa, selvittämisessä ja huomioon ottamisessa (ks. lausunnon lopussa haavoittuvan aseman osalta lausuttu).

Hakijan velvollisuuksien ja myötävaikuttamisvelvollisuuden korostaminen yhdessä merkittävien oikeusturvaheikkouksien kanssa lisää riskiä siihen, etteivät haavoittuvassa asemassa olevien ja tuen tarpeessa olevien hakijoiden oikeudet toteudu. Oikeusturvariskit kohdistuvat erityisesti juuri heihin.

Luonnoksessa tunnustetaan, että muutokset siirtävät perusteiden selvittämiseen liittyvää työtä valitusvaiheeseen ja lisäävät merkittävästi hallinto-oikeuksien työmäärää, menettelyn kokonaiskestoa ja kustannuksia. Lisäksi täytäntöönpanokieltihakemusten ja väliaikaisten määräysten määrä kasvaa.

Parhaassakin tapauksessa – jos hakija saa asiantuntevaa oikeusapua ja oikeusturvatakeet toimivat valitusvaiheessa – menettelyn kokonaiskesto pitkittyy, kustannukset kasvavat ja tilanne on hakijan kannalta kohtuuton ja usein epäinhimillinen.

Ehdotetut tiukennukset lisäävät riskiä siihen, että kansainvälisen suojelun perusteita ei selvitetä eikä arvioida asianmukaisesti koko menettelyn aikana. Tämän vuoksi ehdotuksia ei tule hyväksyä. Ne lisäävät merkittävästi riskiä ehdottoman palautuskiellon loukkaamisesta, erityisesti tilanteessa, jossa maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa tehostetaan. Tällöin vaarana on, että suojelun tarpeessa olevia henkilöitä palautetaan olosuhteisiin, joissa he joutuvat hengenvaaraan tai kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Jatkovalmistelussa on huomioitava, että EU-paktin, ehdotetun harkintavallan käytön ja viime vuosina kiireellisesti toteutettujen lukuisien lakimuutosten seurauksena kansainvälistä suojelua, oleskelulupia ja maastapoistamista koskeva sääntelykokonaisuus on muuttunut poikkeuksellisen monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Nyt ehdotettu harkintavallan käyttö lisää tarpeettomasti tätä monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta entisestään.

Pakolaisneuvonta katsoo, viitaten myös lausunnon myöhempiin kohtiin, että jatkovalmistelussa on poistettava erityisesti oikeusapua koskeva raja, valitusaikoihin ja myöhempiin hakemuksiin liittyvät tiukennukset sekä muutettava rajamenettelyn ja nopeutettujen menettelyjen laajinta mahdollista käyttöönottoa koskevat ehdotukset. Tämä on välttämätöntä, jotta myös luonnoksessa tehostamisen rinnalle asetettu tavoite menettelyn laadun kehittämistä ja hakijoiden oikeusturvan varmistamisesta voi toteutua.

Menettelyn alkuvaiheet

Luonnoksessa Maahanmuuttovirastolle esitetään uusia tehtäviä, kuten maksuttoman oikeudellisen neuvonnan järjestäminen ja hakemusten jättäminen virastossa. Samalla EU-paktin täytäntöönpano merkitsee tiukempia määräaikoja. Näissä olosuhteissa ei ole realistista olettaa, että Maahanmuuttovirasto kykenisi selvittämään ja arvioimaan hakemusten perusteet laadukkaasti annetuissa määräajoissa, erityisesti jos luonnoksessa ehdotettu alkuvaiheen oikeusavun rajoittaminen ja nopeutettujen menettelyjen laajin mahdollinen käyttöönotto toteutetaan. Vaikka hakijamäärät ovat Suomessa olleet vuosikautia erittäin pieniä, Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt käsittelemään hakemuksia edes nykyisissä, paktin määräaikoja pidemmissä määräajoissa.

Myös luonnoksessa todetaan, että nopeuttaminen ja oikeusavun rajaaminen heikentävät perusteiden selvittämistä alkuvaiheessa. Tämä ilmeni myös Suomessa vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen, kun turvapaikkamenettelyn laatua heikennettiin nopeutta laadun kustannuksella korostavilla tehostamistoimilla ja oikeusturvaa kaventamalla. Tuhansien hakijoiden kohdalla epäonnistuttiin haavoittuvan aseman tunnistamisessa ja perusteiden selvittämisessä. Syksyä 2015 seuranneiden lainsäädännöllisten ja käytännön tiukennusten vakavat vaikutukset on sittemmin todettu useissa selvityksissä ja tutkimuksissa. Pakolaisneuvonnan työssä kohdataan edelleen hakijoita, joiden haavoittuva asema, erityistarpeet ja kansainvälisen suojelun tarve on tunnistettu vasta vuosien viiveellä, koska tunnistaminen on epäonnistunut ensimmäisen tai aiempien hakemusten käsittelyssä.

Paktin täytäntöönpanossa tulee ottaa huomioon kokemukset menettelyn ja päätöksenteon nopeuttamisesta sekä oikeusturvan heikentämisestä Euroopassa ja Suomessa syksyn 2015 jälkeen. Useissa selvityksissä ja tutkimuksissa on todettu, että alkuvaiheen hätiköinti ja oikeusturvaheikennykset johtivat turvapaikkamenettelyn laadun heikkenemiseen ja kokonaiskeston pitkittymiseen.

Ehdotus merkitsisi toteutuessaan myös merkittäviä, tarpeettomia lisäkustannuksia Maahanmuuttovirastolle ja muille viranomaisille sekä prosessien pitkittymistä. Se lisäisi tarpeettomasti byrokratiaa ja kohdentaisi sekä Maahanmuuttoviraston että tuomioistuinten resursseja nopeutettuihin menettelyihin, joiden tarkoituksena on käsitellä oletetusti perusteettomia hakemuksia.

EU-paktin mukanaan tuomat seulonta- ja rajamenettelyt monimutkaistavat menettelyä nykytilanteeseen verrattuna, luovat epäselvän oikeudellisen välitilan, lisäävät säilöönottoa ja aiheuttavat huomattavia lisäkustannuksia. Pakollinen seulonta, rajamenettelyt ja vastuunmäärittäminen lisäävät byrokratiaa sekä kiireellisesti hoidettavien alkukuulemisten ja tarkastusten määrää. Seulonnan ja rajamenettelyjen yhdistelmä merkitsee väistämättä tosiasiallisen säilöönoton huomattavaa lisääntymistä ja pitkittymistä.

Hakemuksen jättäminen

Hakemuksen jättämisen erottaminen omaksi vaiheekseen ja hakemuksen jättäminen Maahanmuuttovirastolle voi parhaimmillaan edistää hakijan perusteiden selvittämistä ja haavoittuvan aseman tunnistamista. Tämä edellyttää, että hakijalle turvataan mahdollisuus jättää hakemus Maahanmuuttovirastolle henkilökohtaisesti asianosaisten läsnä ollessa. Pakolaisneuvonta katsoo, että lain esitoissa tulisi tarkentaa, että tästä voitaisiin poiketa eli toteuttaa hakemuksen jättäminen etäyhteyksin vain hakijan pyynnöstä/suostumuksella.

Rajamenettelyt

Rajamenettely on oletetusti perusteettomille hakemuksille tarkoitettu nopeutettu menettely. Jo tämä lähtöoletus yhdessä rajamenettelyn tiukkojen aikataulujen ja olosuhteiden kanssa heikentää väistämättä menettelyn laatua ja vaarantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden perusteiden selvittämisen.

Rajamenettelyn laajimman mahdollisen käyttöönoton välttämättömyyttä ei ole arvioitu eikä perusteltu asianmukaisesti (vrt. PeVL 44/2022 vp). Ehdotettu rajamenettely ja sen laaja soveltaminen lisäävät riskiä siihen, ettei hakijan perusteita, haavoittuvaa asemaa, tuen tarvetta tai kansainvälisen suojelun tarvetta tunnisteta menettelyn alkuvaiheessa tai lainkaan. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa tapahtuva hätiköinti ja oikeusturvan heikentäminen estävät laadukkaan menettelyn toteutumisen.

Rajamenettelyssä valituksella ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta, mikä yhdessä nopeuden kanssa lisää merkittävästi riskiä ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen. Ehdotetut valitusajat ja määräajat Suomen alueelle jäämistä koskeville hakemuksille eivät turvaa sitä, että hakijat tosiasiallisesti ehtivät hankkia avustajan tai että avustajalla on riittävästi aikaa laatia asianmukainen

valitus ja täytäntöönpanokieltohakemus. Tämä johtaa tuomioistuinten kuormittumiseen kiireellisistä ja usein puutteellisista hakemuksista ja vie resursseja valitusten asiasisällön käsittelystä. Kiireellisen työn lisääntyminen edellyttäisi merkittävää resurssien lisäämistä sekä hallinto-oikeuksille että oikeusapujärjestelmälle.

Ehdotettu liikkumisvapauden rajoittaminen rajamenettelyssä merkitsee käytännössä tosiasiallista vapaudenriistoa eli de facto -säilöönottoa, erityisesti kun alueelta poistuminen johtaisi hakijan säilöönottoon. Tosiasiallinen vapaudenriisto kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan ja edellyttää muun muassa vapaudenriiston perusteiden viipymätöntä ilmoittamista sekä mahdollisuutta saattaa sen laillisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvioinnissa olennaisia ovat yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanotapa. Tuomioistuin on todennut, että jos on epärealistista olettaa hakijan olleen vapaa lähtemään, kyse on vapaudenriistosta (esim. Kasparov v. Venäjä, nro 53659/07, kohta 36), riippumatta fyysisten esteiden olemassaolosta. Unionin tuomioistuin on vastaavasti katsonut, että velvollisuus pysyä suljetulla ja valvotulla kauttakulkualueella merkitsee säilöönottoa (EUTI 14.5.2020, C-924/19 ja C-925/19 PPU).

Rajamenettelyn kokonaiskeston pidentymistä ei ole arvioitu asianmukaisesti perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta, erityisesti kun huomioon otetaan palautusrajamenettely. Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajamenettely sisältää liikkumisvapauden rajoituksen lisäksi vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä (PeVL 17/2024 vp).

Luonnos ei sisällä mitään konkreettisia takeita eikä siitä selviä miten ehdotetussa rajamenettelyssä voitaisiin tosiasiallisesti turvata asianmukaiset olosuhteet ja menettelyt, joissa voitaisiin huomioida lapsen etu ja oikeudet sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ja oikeudet täysimääräisesti tai lähellekään sitä. On huomattava, että menettelyasetuksen mukaan rajamenettelyssä on lähtökohtaisesti käsiteltävä esimerkiksi hakemukset, joiden tekijä on kotoisin maasta, josta tulleista alle 20 %:lle eli jopa joka viidennelle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Tämä tarkoittaa, että rajamenettelyyn ohjautuu myös hakijoita joilla on nimenomaan henkilökohtaisia perusteita ja joita ei lähtömaan perusteellakaan lähtökohtaisesti tulisi pitää perusteettomina hakemuksina. Myös ottaen huomioon se, että Maahanmuuttovirasto ehdotuksen mukaan hoitaisi puhuttelut pääsääntöisesti etänä, niin haavoittuvan aseman tunnistamisen ja perusteiden selvittämisen mahdollistaminen edellyttää, että rajamenettelyissä turvataan mahdollisuus henkilökohtaisiin tapaamisiin avustajan kanssa. Tämä edellyttää myös henkilökohtaisiin tapaamisiin liittyvien kustannusten korvaamista asianmukaisesti.

Jatkovalmistelussa tulee esimerkiksi selkeyttää, mitä käytännössä tarkoittaa, jos rajamenettelylle säädetty määräaika ylitetään tai jos menettelyn aikana todetaan, ettei nopeatetun menettelyn tai tutkimatta jättämisen edellytyksiä ole. Luonnos ei tältä osin ole riittävän selkeä eikä tarkkarajainen. Näin erityisesti, jos määräaika ylittyy tai rajamenettelyn käytön edellytysten puuttuminen todetaan valitusvaiheessa. Pakolaisneuvonta katsoo, että lain tasolla tulee tarkentaa, että hakemus tulee

ottaa normaalimenettelyyn, jos rajamenettelyä ei voida hoitaa määräajassa tai jos ilmenee, ettei nopeutetun menettelyn edellytyksiä ole.

Pakolaisneuvonta katsoo, että rajamenettelyn laajimmasta mahdollisesta käyttöönnotosta tulee luopua. Luonnoksessa ei ole esitetty perusteita eikä edellytyksiä muiden kuin menettelyasetuksen edellyttämien rajamenettelyperusteiden käyttöönnotolle. Ehdotettu laajin mahdollinen käyttöönnotto ei mahdollista oikeusturvatakeiden ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamista. Alaikäiset perheineen sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat hakijat tulee rajata rajamenettelyn ulkopuolelle, ja ulkomaalaislakiin tulee sisällyttää kielto ottaa säilöön lapsia, lapsiperheitä ja erityistarpeita omaavia hakijoita.

Rajamenettely on lähtökohtaisesti lopetettava viipymättä, jos ilmenee viitteitä hakijan haavoittuvasta asemasta. Haavoittuvuuden ja erityistarpeiden asianmukainen selvittäminen ei ole mahdollista ehdotetussa rajamenettelyssä. Rajamenettelyssä oleville hakijoille on turvattava viivytyksetön pääsy oikeusapuun aina ennen turvapaikkapuhuttelua. Lisäksi rajamenettelyyn osallistuville viranomaisille ja toimijoille on turvattava jatkuva ja laadukas koulutus haavoittuvuuden tunnistamisesta ja huomioon ottamisesta.

Tutkimatta jättäminen (ehdotettu ulkomaalaislain 103 §:n muutos)

Luonnoksessa esitetään kaikkien menettelyasetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tutkimatta jättämisen edellytysten käyttöönottoa. Menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohdan mukaan Maahanmuuttoviraston on hylättävä myöhempi hakemus, joka ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

38 artiklan 1 kohdan mukaan määrittävä viranomainen voi arvioida, voidaanko hakemus ottaa tutkittavaksi ja sillä voi olla kansallisen lainsäädännön perusteella lupa hylätä hakemus, jos siinä luetellut edellytykset täyttyvät. Kyseisessä kohdassa mainitaan täysin uutena edellytyksenä tilanne, jossa palauttamis päätöksen saanut henkilö hakee kansainvälistä suojelua vasta seitsemän työpäivän kuluttua päivästä, jolloin on saanut palauttamis päätöksen (38 artiklan 1 e kohta).

Pakolaisneuvonta katsoo, ettei tutkittavaksi ottamisen edellytysten laajimmalle mahdolliselle käyttöönnotolle ole esitetty perusteita. Vähintään ulkomaalaislain 103 §:n muotoilu tulee korjata vastaamaan menettelyasetuksen 38 artiklan 1 kohdan harkinnanvaraista sanamuotoa. Ehdotetun ehdottoman muotoilun sijaan säännökseen tulee kirjata, että hakemus voidaan hylätä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi. Luonnoksessa tiukennukselle ei ole esitetty perusteluja, eikä se vastaa asetuksen sanamuotoa.

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen ovat usein edellytys tehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle (menettelyn etupainotteisuus, frontloading). Tämä korostuu erityisesti vaikeissa ja monimutkaisissa asioissa sekä haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Oikea ja ajoissa tehty päätös on sekä hakijoiden että koko yhteiskunnan etu ja myös kustannustehokkain vaihtoehto turvapaikkamenettelyn ja vastaanoton kokonaiskustannusten näkökulmasta.

Myös esimerkiksi menettelyasetuksen johdanto-osassa korostetaan, että kansainvälisen suojelun tarpeiden asianmukainen tunnistaminen jo hallinnollisessa vaiheessa edellyttää laadukasta tietoa ja oikeudellista tukea. Mahdollisuuden oikeudelliseen neuvontaan, oikeusapuun ja oikeudelliseen edustukseen tulisi olla erottamaton osa yhteistä turvapaikkamenettelyä, sillä tämä edistää tehokasta ja laadukasta päätöksentekoa.

Maksuton oikeudellinen neuvonta ja maksuton oikeusapu ovat toisiaan täydentäviä, eivät päällekkäisiä tai toisiaan korvaavia.

Maksuton oikeusapu hallintomenettelyssä

Luonnoksessa ehdotetaan, että turvapaikanhakija ei pääsääntöisesti enää saisi maksutonta oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevassa hallintomenettelyssä eikä hallinta-asetuksen mukaista vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa menettelyssä.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua maksuttoman oikeusavun rajaamista. Laadukas, tehokas ja oikeusvarma turvapaikkamenettely edellyttää, että alkuvaiheen maksuton oikeusapu säilytetään nykyisellään ja ulkomaalaislain 9 §:ään ehdotettu rajoitussäännös poistetaan.

Alkuvaiheen oikeusavun rajaaminen heikentää hakijoiden mahdollisuuksia valmistautua turvapaikkapuhutteluun, selvittää turvapaikkaperusteensa ja tulla asianmukaisesti kuulluiksi. Ehdotus heikentää väistämättä hakijoiden oikeusturvaa, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä koko menettelyn laatua ja tehokkuutta. Lisäksi se lisää ehdottoman palautuskiellon loukkauriskiiä, eikä sitä näin ollen tule hyväksyä.

Kansainvälistä suojelua koskevia asioita on vakiintuneesti pidetty erityisenä syynä myöntää oikeusapua jo hallintovaiheessa (esim. LaVM 11/2021 vp). Oikeusavun tarve on näissä asioissa poikkeuksellisen suuri, koska hakijat eivät yleensä tunne menettelyä, oikeusjärjestelmää tai kieltä ja heillä on usein hyvä syy olla luottamatta viranomaisiin. Lisäksi kyse on ehdottoman palautuskiellon arvioinnista ja muista perustavanlaatuisista perus- ja ihmisoikeuksista. Myös korostunut oikeusturvariski korostaa oikeusavun tarvetta.

Asiantunteva oikeusapu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edistää olennaisesti haavoittuvan aseman, turvapaikkaperusteiden ja palautuskiellon loukkauriskin tunnistamista jo Maahanmuuttovirastossa. Oikeusapu hallintomenettelyssä ehkäisee myös väärinkäsityksiin perustuvia virheellisiä päätöksiä ja tarpeettomia valituksia sekä tilanteita, joissa asian selvittäminen siirtyy hallinto-oikeuteen tai asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on korostanut avustajan läsnäolon merkitystä turvapaikkapuhuttelussa sekä hakijan oikeusturvan että koko menettelyn tehokkuuden kannalta (PeVL 24/2016 vp).

Luonnoksessa ehdotettu rajausta vastaa vuonna 2016 tehtyä ja vuonna 2021 kumottua maksuttoman oikeusavun rajausta turvapaikkapuhuttelussa, mutta nyt se ehdotetaan ulotettavaksi koko turvapaikkamenettelyn alkuvaiheeseen. Näin siitä huolimatta, että vuoden 2016 oikeusturvaa heikentävien lakimuutosten merkittävät kielteiset vaikutukset on todettu useissa riippumattomissa selvityksissä ja tutkimuksissa. Nyt ehdotetun rajauksen vaikutukset olisivat väistämättä vielä laajemmat ja vakavammat kuin aiemmalla rajauksella.

Oikeusministeriön tilaamassa tutkimushankkeessa vuonna 2018 julkaistun selvityksen johtopäätöksenä todettiin, että oikeusavun saaminen heti turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen tulee turvata ja että oikeusavun saatavuus ennen puhuttelua ja tarvittaessa sen aikana on varmistettava.

Luonnoksessa ei esitetä mitään tarvetta eikä tosiasiallista perustelua oikeusavun rajaamiselle. Menettelyasetuksen sääntely vastaa alkuvaiheen oikeusavun osalta menettelydirektiiviä, ja jäsenvaltioilla on täysi harkintavalta säätää maksuttomasta oikeusavusta hallintomenettelyssä.

EU-paktiin sisältyvän maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarkoituksena on ollut vahvistaa hakijoiden oikeusturvaa. Luonnoksessa tätä uutta jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta ja hakijan oikeutta käytetään kuitenkin päinvastoin perusteena rajoittaa maksutonta oikeusapua. Ehdotettu oikeudellinen neuvonta on luonteeltaan oikeusapua täydentävää, ei sitä korvaavaa. Maahanmuuttoviraston antamaa viranomaisneuvontaa ei voida rinnastaa riippumattoman oikeusavustajan tarjoamaan oikeusapuun.

Luonnoksessa oletetaan virheellisesti, että Maahanmuuttoviraston antama oikeudellinen neuvonta vastaisi avustajan kanssa tapahtuvaa valmistautumista puhutteluun. Neuvonta ei kuitenkaan kata turvapaikkaperusteiden läpikäyntiä, hakijan yksilöllisen tilanteen arviointia eikä avustamista turvapaikkapuhuttelussa.

Ehdotusta perustellaan hakijan mahdollisuudella hankkia oikeudellinen neuvonantaja omalla kustannuksellaan. Kun samaan aikaan vastaanottorahan tasoa alennetaan ja työnteke-oikeutta

rajoitetaan entisestään, ehdotus johtaisi käytännössä siihen, että vain varakkailla hakijoilla olisi mahdollisuus oikeusapuun. Tämä on vastoin oikeusvaltioperiaatetta ja yhdenvertaista kohtelua.

Tällä hetkellä oikeusapu myönnetään hakijan tulojen, menojen ja elatusvelvollisuuden, eli käyttövarojen perusteella, kuten muissakin asiaryhmissä. Vähävaraisille oikeusapu on ilmaista, mutta muiden on maksettava se kokonaan tai osittain itse.

Oikeusavun rajaamista perustellaan myös Maahanmuuttoviraston laajalla selvittämisvelvollisuudella. Samalla sivuutetaan viraston resurssihaasteet, henkilöstön suuri vaihtuvuus sekä EU-paktin myötä entisestään monimutkaistuva sääntely ja tiukemmat määräajat, jotka lisäävät riskiä siihen, että perusteita ei saada riittävästi selvitettyä hallintomenettelyssä.

Luonnoksessa todetaan, mutta jätetään huomioimatta, että oikeusavun rajaaminen hallintovaiheessa siirtää perusteiden selvittämistä valitusvaiheeseen eikä näin ollen tuota todellisia kustannussäästöjä. Päinvastoin se on omiaan pidentämään kokonaiskäsitteilyaikoja ja kasvattamaan kustannuksia.

Oikeusavun puuttuminen alkuvaiheessa lisäisi muun muassa valitusvaiheen tapaamisten ja toimenpiteiden määrää, Maahanmuuttoviraston puhuttelutallenteiden kuuntelua hallinto-oikeudessa, suullisten käsittelyjen järjestämistä nykyistä enemmän sekä hallinto-oikeuden päätöksiä, joilla asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle uudelleen selvitettäväksi.

Oikeusaputoimistojen näkökulmasta ehdotus kohdentaisi resursseja oikeusavun antamisen sijaan oikeusavun edellytysten arviointiin. Luonnoksessa ei kuitenkaan kuvata, miten arviointi tehtäisiin, mihin tietoihin se perustuisi tai miten hakijoiden yhdenvertainen kohtelu turvattaisiin. Tulkinnanvarainen ja monimutkainen sääntely lisäisi viranomaisten työmäärää ja viivästyttäisi oikeusavun saamista niiden osalta, joilla siihen katsottaisiin olevan tarve.

EU-paktin mukanaan tuomat lyhyemmät valitusajat sekä nopeutetut menettelyt ja muut oikeusturvaa heikentävät muutokset korostavat entisestään alkuvaiheen oikeusavun merkitystä. Samalla kun esimerkiksi menettelyasetuksessa painotetaan suojatoimia ja haavoittuvuuksien varhaista tunnistamista, luonnoksessa rajoitetaan keskeistä keinoa näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeus henkilökohtaiseen tapaamiseen avustajan kanssa on keskeinen keino turvata haavoittuvan aseman tunnistaminen. Asiantuntevan avustajan merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto ei tapaa hakijaa henkilökohtaisesti. Henkilökohtainen tapaaminen on usein välttämätön luottamuksen syntymiseksi, jotta esimerkiksi kidutuksen, seksuaalisen väkivallan tai ihmiskaupan uhri tai seksuaalivähemmistöön kuuluva hakija kykenee kertomaan arkaluonteisista kokemuksistaan.

Lisäksi ehdotettu oikeusavun rajausta on määritelmältään epäselvä ja tulkinnanvarainen. Perusoikeusrajoitusten tulee olla tarkkarajaisia, täsmällisiä ja ennakoitavia. Luonnoksessa esitetty rajausta ei täytä täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, ennustettavuuden eikä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia.

Maksuton oikeudellinen neuvonta

Ehdotetun ulkomaalaislain 95 a §:n mukaan Maahanmuuttovirasto antaisi hakijoille pyynnöstä maksutonta oikeudellista neuvontaa, jossa hakijalle annetaan tietoa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn kulusta, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamiseen liittyvästä ohjeistuksesta sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyissä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että maksutonta oikeudellista neuvontaa tulee tarjota kaikille hakijoille. Neuvonnan ei tule edellyttää sitä, että hakija osaa ja ymmärtää sitä pyytää. Pakolaisneuvonta katsoo lisäksi, että ulkomaalaislain 95 a §:n 3 momentin 1 ja 2 kohtiin sisältyvät rajaukset myöhempien hakemusten tekijöiden oikeudelliseen neuvontaan tulee poistaa. Myös 3 kohdan rajausta on tulkinnanvarainen ja tarpeeton.

Menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen mukaan hakijoille on turvattava mahdollisuus maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan koko menettelyn ajan. Neuvonta on järjestettävä viimeistään hakemuksen rekisteröinnin jälkeen ja ennen hakemuksen jättämistä. EU:n paktiin sisällytetyn maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarkoituksena on ollut parantaa hakijoiden oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, jossa pakti lisää hakijoiden velvollisuuksia ja niihin liittyviä seuraamuksia, kuten hakemuksen epäsuoran peruuttamisen laajentamista.

Luonnoksessa ehdotetaan, että menettely- ja hallinta-asetuksen edellyttämän maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antaisi Maahanmuuttoviraston työntekijä, pääasiassa samanaikaisesti useille hakijoille.

Luonnoksessa maksutonta oikeudellista neuvontaa käytetään kuitenkin perusteena rajoittaa alkuvaiheen maksutonta oikeusapua, mikä on vastoin EU-paktin tavoitteita. Maksuton oikeudellinen neuvonta on tarkoitettu oikeusapua täydentäväksi uudeksi oikeudeksi, ei sen korvaajaksi.

Ehdotetun kaltainen viranomaisen antama maksuton oikeudellinen neuvonta on luonteeltaan viranomaisen tiedonanto- ja neuvontavelvollisuutta täydentävää toimintaa. Se ei ole päällekkäistä maksuttoman oikeusavun kanssa eikä voi sitä korvata. Tästä huolimatta luonnoksessa maksutonta

oikeudellista neuvontaa käytetään perusteena sulkea kansainvälistä suojelua hakevat alkuvaiheen maksuttoman oikeusavun ulkopuolelle.

Nyt ehdotettu Maahanmuuttoviraston antama maksuton oikeudellinen neuvonta vastaa sisällöltään lähinnä vastaanottokeskuksissa viime vuosina annettua menettelytapaneuvontaa. Kyseinen neuvonta on käytännössä painottunut yleisiin menettelyllisiin kysymyksiin, kuten hakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, ja on monissa vastaanottokeskuksissa tarkoittanut lähinnä Maahanmuuttoviraston laatimaa videomateriaalia sekä ohjaamista oikeusavun piiriin. Tämän yleisluonteisen neuvonnan rinnalla hakijoilla on ollut oikeus oikeusapulain mukaiseen oikeusapuun.

Luonnoksessa esitetään, että Maahanmuuttoviraston antama neuvonta järjestettäisiin päätöksenteosta riippumattomasti ja itsenäisesti. Ehdotuksessa ei kuitenkaan arvioida, miten hakijoiden luottamus ja luottamuksellisuus turvataan. Kansainvälistä suojelua hakevilla on usein perusteltuja syitä olla luottamatta viranomaisiin, ja on epärealistista olettaa, että hakijat kokevat neuvonnan aidosti riippumattomaksi tilanteessa, jossa neuvontaa antaa sama viranomainen, joka vastaa hakemuksen käsittelystä ja päätöksenteosta. Myös kielteisen päätöksen jälkeen luottamus viranomaisen antamaan neuvontaan on omiaan heikentymään.

Luonnoksessa sivuutetaan kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden merkitys riippumattoman ja luottamuksellisen oikeudellisen neuvonnan tarjoajina, vaikka tätä roolia korostetaan sekä EU:n turvapaikkaviraston ohjeistuksissa että aikaisemmassa kansallisessa käytännössä. Pakolaisneuvontary on esimerkiksi antanut yleistä oikeudellista neuvontaa turvapaikanhakijoille 1990-luvulta vuoteen 2013 saakka. Yleisen oikeudellisen neuvonnan tarve vahvistettiin vuoden 2013 oikeusapu-uudistuksen yhteydessä, ja sen katsottiin kuuluvan sisäministeriön hallinnonalalle, kun oikeusapu siirrettiin oikeusministeriön hallinnonalalle. Vuoden 2013 jälkeen toiminnalle ei kuitenkaan osoitettu resursseja.

Maksuttoman oikeudellisen neuvonnan toteuttamistapoja koskevassa arvioinnissa vaihtoehtoina on tarkasteltu ainoastaan neuvonnan korvaamista oikeusavulla. Lisäksi luonnoksessa todetaan ilman perusteluja, että Maahanmuuttovirastolla olisi paras asiantuntemus neuvonnan toteuttamiseen. Luonnoksessa sivuutetaan täysin se, että asetukset ja EU:n turvapaikkaviraston ohjeistus nimenomaisesti korostavat muiden toimijoiden, kuten kansalaisyhteiskunnan, roolia.

Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten pääasiassa ryhmämuotoisena toteutettava Maahanmuuttoviraston työntekijän antama neuvonta täyttäisi asetusten edellytykset yksilöllisen tilanteen huomioon ottamisesta, luottamuksellisuudesta ja tietoturvasta. Ei myöskään ole nähtävissä, miten tällainen neuvonta tai Maahanmuuttoviraston työntekijän osallistuminen hakemuksen jättämiseen edistäisi hakijan perusteiden, haavoittuvan aseman tai erityistarpeiden tunnistamista. Riippumattomalla oikeusavustajalla on usein keskeinen merkitys luottamuksellisen suhteen rakentumisessa ja siinä, että hakijan tilanteeseen liittyvät viitteet tulevat asianmukaisesti viranomaisten tietoon.

Lisäksi on huomattava, että asetusten mukaisen maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antajilla ei ole oikeutta tutustua hakijan asiakirja-aineistoon eikä toimia hakijan puolesta esimerkiksi tekemällä

täydennyksiä tai olemalla yhteydessä muihin tahoihin. Tämä korostaa entisestään oikeusavun merkitystä.

Pakolaisneuvonta katsoo, ettei maksuttoman oikeudellisen neuvonnan järjestämisestä ole arvioitu asianmukaisesti ja ettei ehdotettu malli täytä menettely- ja hallinta-asetuksen eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. On varmistettava, että maksuttoman oikeudellisen neuvonnan järjestämistapa arvioidaan viipymättä uudelleen, kansalaisyhteiskunnan asiantuntijat osallistaen ja EUAA:n ohjeistus huomioon ottaen.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja poikkeuksia.

Myöhemmät hakemukset ovat käytännössä ainoa mahdollisuus niille, joiden suojelun tarvetta ei turvapaikkamenettelyn laatu- ja oikeusturvaongelmien vuoksi ole ensimmäisessä prosessissa tunnistettu. Myös Pakolaisneuvonnan työssä on syksyn 2015 turvapaikkamenettelyn laadun romahtamisen jälkeen korostunut se, että uusintahakemus on ennen kaikkea mahdollisuus hakijoille saada kansainvälisen suojelun tarve asianmukaisesti selvitettyä ja siten myös mahdollisuus Suomen viranomaisille tunnistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. Ottaen huomioon paktin ja sen täytäntöönpanon mukanaan tuomat sekä viime vuosina hallitusohjelman perusteella toteutetut lukuisat menettelyn nopeutta painottavat ja oikeusturvaa heikentävät muutokset tämä tarve säilyy jatkossakin ja tulee korostumaan entisestään, erityisesti jos luonnoksessa ehdotetut oikeusturvaheikennykset toteutetaan.

Esityksessä ei ole myöskään asianmukaisesti huomioitu yhdenvertaisuusvaltuutetun 24.4.2024 julkaisemaa selvitystä ”Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa”.

Nyt esitetty yhdessä nopeutettujen menettelyjen käytön lisäämisen, alkuvaiheen oikeusavun rajaamisen, lyhyiden valitusaikojen sekä myöhempiä hakemuksia koskevien tiukennusten (ml. sulkeminen vastaanoton ulkopuolelle) kanssa lisäävät riskiä siitä, ettei hakijan perusteita eikä esimerkiksi haavoittuvaa asemaa saada missään vaiheessa selvitettyä lain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Oikeus valittaa ja maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se, milloin henkilö voidaan poistaa maasta, on olennainen seikka oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Tämän merkitys korostuu kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla, arvioitaessa ehdotonta palautuskieltoa. Jos hakijan käännyttäminen loukkaa ehdotonta palautuskieltoa, niin Suomi valtiona ja päätöksen tekoon ja täytäntöönpanoon osallistuneet viranomaiset rikkovat ehdotonta palautuskieltoa.

Valitusajat (ehdotettu 190 c ja 190 d §)

Pakolaisneuvonta vastustaa valitusaikojen lyhentämistä enempää kuin menettely- ja hallinta-asetus edellyttävät.

Luonnoksessa ehdotetaan, että nopeutetuissa menettelyissä tehdyistä ja tutkimatta jätetyistä päätöksistä sekä siirtopäätöksistä tulisi valittaa seitsemän päivän kuluessa. Ehdotetut valitusajat eivät ole riittäviä, jotta hakijoille turvataan tosiasiallinen mahdollisuus muutoksenhakuun.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu seitsemän päivän valitusaika on hakijan myös perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan toteutumisen kannalta liian lyhyt. Mikäli hakijalla ei hallintovaiheessa ole oikeudellista avustajaa, vaan avustaja joudutaan etsimään vasta kielteisen päätöksen tiedoksisaannin jälkeen, hakijoille ei turvata mitään tosiasiallista mahdollisuutta hankkia avustajaa. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty asianmukaisia perusteita ehdotetuille, asetuksen mahdollistamia lyhyemmille valitusajoille.

Luonnoksessa todetaan virheellisesti, että ehdotettu määräaika olisi sama kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa täytäntöönpanokiellon hakemisen määräaika, lukuun ottamatta sitä, että täytäntöönpanokiellon määräaikaan sisältyy ulkomaalaislain mukaan vähintään viisi arkipäivää.

Luonnoksessa siirtopäätöksen osalta ehdotettua 7 päivän määräaika perustellaan sillä, että näin saataisiin yhtenevät määräajat nopeutetussa menettelyssä tehdyille päätöksille ja siirtopäätöksille, mikä ei edellä esitettyyn viitaten pidä paikkaansa.

Luonnoksessa sivuutetaan se, että menettelyasetuksen perusteella valitusaikaan lasketaan myös tiedoksiantopäivä, toisin kuin tällä hetkellä ja toisin kuin hallinto-asetuksen siirtopäätöksen määräaika laskettaessa. Tosiasia on, että jos samassa laissa valitusajaksi kahdessa eri menettelyssä säädetään 7 päivää, mutta tosiasiaissa valitusajoissa on päivän ero, niin kyse ei ole yhtenevistä määräajoista, vaan lähinnä epäselvyyttä ja hämmennystä lisäävästä sääntelystä. Jatkovalmistelussa määräaikojen laskeminen tulee kirjata selkeästi ulkomaalaislakiin.

Menettelyasetuksen mukaan valitusajan on oltava vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää, jos hakemus hylätään tietyissä nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi. Hallinta-asetuksen mukaan siirtopäätöksen valitusajan on oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa.

Luonnoksen mukaan menettely- ja hallinta-asetuksen mahdollistamista valitusajoista ehdotetut lyhyemmät määräajat on valittu päätöksenteon tehostamiseksi. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että ehdotus on tältä osin omiaan johtamaan tehokkuuden sijaan tehottomuuteen ja vuoden 2015 jälkeen nähtyyn tilanteeseen eli käytännössä hätiköintiin, laadun heikentymiseen, työmäärän lisääntymiseen ja menettelyjen kokonaiskeston pitkittymiseen. Vuoden 2016 valitusajojen lyhentämistä seuranneeseen tilanteeseen viitaten, lyhyet määräajat ovat omiaan johtamaan myös siihen, että yhä useammilla hakijoilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valituksen vireyttämiseen, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden on hakemuksesta tehtävä menetety määräajan palauttamispäätöksiä, joita yleensä myönnetään vain poikkeuksellisesti.

Luonnoksessa ehdotetut lyhyet määräajat tarkoittaisivat käytännössä myös sitä, että hakijalle ei turvata tosiasiallista mahdollisuutta muutoksenhakuun. Ehdotetut määräajat eivät turvaa mahdollisuutta hankkia asiantuntevaa tai ketään avustajaa, jolla olisi mahdollisuus ottaa ja hoitaa toimeksianto asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajan velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Luonnokseen viitaten ehdotettu määräaika tarkoittaisi vain muutamaa arkipäivää. Esimerkiksi viime vuonna 23.12.2025 iltapäivällä tiedoksi annetun päätöksen kohdalla valitusaikaa olisi jäänyt käytännössä yksi arkipäivä eli 29.12., jolloin valitus olisi pitänyt toimittaa hallinto-oikeudelle klo 16.15 mennessä. Eli käytännössä muutamien tuntien aikana hakijan olisi pitänyt löytää ja tavata avustaja, avustajan olisi pitänyt perehtyä asiaan, hankkia ja saada asiakirjat Maahanmuuttovirastolta sekä laatia valitus ja kiireellinen hakemus koskien oikeutta oleskella eli käytännössä täytäntöönpanokieltihakemus sekä toimittaa nämä hallinto-oikeudelle. On selvää, että tämä ei ole mahdollista eikä tällainen ehdotus ja perustelut ole oikeusvaltioperiaatteen mukaista hyvää lainvalmistelua.

Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano

Pakolaisneuvonta katsoo, että tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamiseksi tulisi hakijalle turvata myös menettelyasetuksen mahdollistama laaja oikeus oleskella jäsenvaltion alueella valituksen käsittelyajan (valituksen lykkäävä vaikutus, artikla 54). Tämä turvaisi parhaiten tehokkaat oikeussuojakeinot sekä palautuskiellon noudattamisen käytännössä. Se myös selkeyttäisi menettelyjä ja vapauttaisi tuomioistuinten resursseja keskittyä itse valitusten käsittelyyn, sen sijaan että nyt käsiteltävänä oleva ehdotus lisäisi huomattavasti tuomioistuimelle tehtäviä kiireellisiä hakemuksia, niiden käsittelyä ja kiireellisten välipäätösten tekemistä.

Menettelyasetuksessa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano linkitetään siihen, onko hakijalla oikeus oleskella maassa muutoksenhaun ajan. Tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus

päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä sitä odottamaan. Tämä lisää tarvetta asiantuntevalle oikeusavulle ja lisää väistämättä myös hallinto-oikeuksiin kohdistuvaa painetta.

Nopeutetut ja oikeusturvaltaan heikennetyt menettelyt ovat omiaan vaarantamaan tehokkaat oikeussuojakeinot ja lisäämään ehdottoman palautuskiellon loukkusriskiä.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se, milloin hakija voidaan poistaa maasta, on olennainen seikka hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Tämän merkitys korostuu turvapaikkamenettelyssä, jossa on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Jos turvapaikanhakija käännytetään virheellisen päätöksen seurauksena, Suomi valtiona ja päätöksen tekoon ja täytäntöönpanoon osallistuneet viranomaiset rikkovat ehdotonta palautuskieltoa. Väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat turvapaikanhakijan kohdalla korvaamattomia ja korjaamattomia.

Tuomioistuimen määräajat (193 a §)

Pakolaisneuvonta katsoo, että mahdollisuus valituksen käsittelyajan pidentämiseen tulee ulottaa myös koskemaan tilanteita, joissa hallinto-oikeus on antanut valittajalle oikeuden jäädä oleskelemaan valtion alueelle valituksen käsittelyajaksi. Juuri nämä voivat olla tapauksia, joissa vaaditaan perusteellisempaa selvittämistä ja joissa on kyse painavista ehdottoman palautuskiellon arviointiin liittyvistä perusteista.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua työnteko-oikeuden rajoittamista entisestään. Lisärajoitukselle ei esitetä mitään tarvetta eikä asianmukaista perustetta.

Työnteko-oikeuden rajoittaminen ehdotetulla tavalla on sekä hakijoiden että yhteiskunnan edun vastaista. Ei ole kenenkään etu estää turvapaikanhakijoita hankkimasta toimeentuloaan itse työnteolla ja samalla maksamasta veroja.

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on sääntelyn yhdenmukaistaminen, sillä nykytilanteessa työnteko-oikeus voi alkaa aikaisemmin, jos hakijalla on voimassa oleva matkustusasiakirja. Pakolaisneuvonta pitää sääntelyn yhdenmukaistamista myönteisenä, mutta katsoo, että työnteko-oikeuden tulisi alkaa yhdenmukaisesti aiemmin, joko heti hakemuksen jättämisestä tai viimeistään kolmen kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta tulisi rajoittamisen sijaan laajentaa koskemaan koko maassaoloaikaa eli heti turvapaikkahakemuksen jättämisestä koko turvapaikkamenettelyn ajaksi ja siihen saakka, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai maastapoistaminen pannaan täytäntöön. Turvapaikanhakijoille tulisi antaa mahdollisuus ansaita toimeentulonsa omalla työllään. Tämä olisi sekä hakijoiden että yhteiskunnan edun mukaista.

Työnteko-oikeuden rajaamisen perusteettomuutta korostavat samanaikaisesti toteutetut muutokset, erityisesti aiemmin tilapäisesti alennetun vastaanottorahan pysyväisluonteinen alentaminen täysin riittämättömälle tasolle. Työnteko-oikeuden rajoittaminen ja karenssin pidentäminen kuuteen kuukauteen tarkoittavat paktin tiukentuneiden käsittelyaikojen seurauksena käytännössä sitä, ettei hakijalla ole juuri koskaan työnteko-oikeutta alkuvaiheessa tai myöhemminkään, eikä näin ollen myöskään mahdollisuutta rahoittaa itselleen ja perheelleen asiantuntevaa oikeusapua työnteolla.

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus ja sen kesto on jo 1.9.2024 voimaan tulleella lainmuutoksella (472/2024, HE 26/2024 vp) rajoitettu kestävämmälle tasolle. Samalla lainmuutoksella estettiin turvapaikanhakijoilta mahdollisuus saada oleskelulupa työnteon perusteella.

Työnteko-oikeus edistää kotoutumista ja vähentää psyykkisiä oireita. Erityisesti monille haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, kuten traumatisoituneille kidutuksen uhreille, se on keskeinen keino selviytyä arjessa.

Työnteko-oikeuden rajaaminen entisestään pakottaa hakijoita turvautumaan vastaanottorahaan käytännössä koko alkuvaiheen ajan. Lisäksi yhdessä vastaanottorahan alentamisen ja vastaanoton keston rajaamisen kanssa työnteko-oikeuden rajoittaminen merkitsee, että yhä useammalla hakijalla ei jatkossa olisi muuta vaihtoehtoa kuin pimeää työnteko itsensä ja perheensä elättämiseksi. Ehdotus olisi omiaan lisäämään myös hakijoiden hyväksikäyttöä.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Lain soveltaminen henkilöön kenellä on erityisiä vastaanottotarpeita (ehdotettu 6 §)

Hakijan erityisten vastaanottotarpeiden tunnistaminen on edellytys sille, että hakija voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Erityisten vastaanottotarpeiden tunnistaminen on myös edellytys sille, että hakija saa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikeusapua, joka tukee hakemuksen onnistunutta käsittelyä. Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksen perusteluja sekä tarvittaessa myös itse ehdotettua sääntelyä on täydennettävä ja selvennettävä.

Pakolaisneuvonta pitää myönteisenä muutoksena sitä, että uudelleen laaditun vastaanottodirektiivin 24 artikla laajentaa ryhmää, joilla arvioidaan olevan muita todennäköisemmin erityisiä vastaanottotarpeita. Vaikka listaus ei ole tyhjentävä ja erityisiä vastaanottotarpeita voidaan tunnistaa muillakin hakijoilla,

Pakolaisneuvonta katsoo, että direktiivissä olevan listan kirjaaminen lainsäädäntöön olisi omiaan tukemaan hakijoiden erityisten vastaanottotarpeiden tunnistamista vastaanottokeskuksissa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että vastaanottokeskuksen järjestämä alkuterveystarkastus olisi yksi erityisten vastaanottotarpeiden yksilöllisestä arvioinnin muodoista. On kuitenkin tunnistettava, että hakijalla voi olla haavoittuvasta asemasta johtuvia erityistarpeita, jotka eivät liity terveyspalveluihin, ja tämä tulee selvästi ilmetä esityksen perusteluista.

Rutiininomaiset alkuterveystarkastukset eivät ole aiemminkaan olleet riittäviä hakijan haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamiseksi. Jokaisen hakijan kohdalla erityisten vastaanottotarpeiden tunnistaminen tulisi tapahtua moniammatillisessa yhteistyössä, jossa arvion tekee sekä sosiaali- että terveydenhuollon ammattihenkilö. Vastaanottokeskuksessa tulee olla kokenut henkilöstö, jolla on myös hakijoiden lähtömaan tuntemusta.

Hakijan olosuhteet tulee myös aina järjestää sellaisiksi, että hakijan erityiset vastaanottotarpeet voivat tulla tunnistetuksi. Merkitystä voi olla esimerkiksi työntekijän ja tulkin sukupuolella, muut hakijan tulkkauksesta liittyvillä toiveilla, kuten toiveella läsnä- tai etätulkkauksesta, tapaamisten järjestäminen ilman perheenjäsenten läsnäoloa, salassapidon ymmärtäminen ja sisäistäminen sekä luottamuksellisen suhteen muodostuminen. On tunnistettava, että luottamus viranomaisia ja muita työntekijöitä kohtaan voi kestää aikansa. Hakijan haavoittuvuudet voivat tulla ilmi joskus pitkänkin

ajan jälkeen, kun suomalainen yhteiskunta on tullut hakijalle tutuksi. Tämä on myös oikeuskäytännössä tunnistettu.

Esityksen perusteluista tulisi selvästi ilmetä, että mikäli oikeusapua rajataan esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla, vastaanottokeskusten rooli on entistä merkittävämpi siinä, että hakija saisi tarvitsemaansa oikeusapua jo ulkoprosessuaalisessa vaiheessa. Jos hakijan asiassa on viitteitä haavoittuvasta asemasta ja/tai erityisen tuen tarpeesta, vastaanottokeskuksen tulisi neuvoa ja auttaa hankkimaan oikeusapua. Esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten myötä vastaanottokeskuksilla on näin ollen merkittävä rooli haavoittuvan aseman ja siihen liittyvien erityistarpeiden tunnistamisessa. Jatkovalmistelussa tulisi vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa selkeyttää vastaanottokeskusten työntekijöiden velvollisuuksia tunnistamisen turvaamiseksi.

Ohjaus ja neuvonta (ehdotettu 15 b §)

Esitysluonnoksessa painotetaan tiedottamista avustetusta vapaaehtoisesta paluusta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Esitysluonnoksessa todetaan virheellisesti, että ”henkilöllä tulisi olla selkeä kuva siitä, että oikeus oleskella Suomessa päättyy, jos hän saa kielteisen päätöksen”. Tosiasiassa ensimmäistä kertaa kansainvälistä suojelua hakeneen hakijan, jonka asia käsitellään Suomessa niin sanotussa normaalimenettelyssä, oikeus oleskella Suomessa jatkuisi ehdotettujen muutostenkin jälkeen hallinto-oikeuden valitusajan. Hakijalle tulee antaa oikeaa tietoa ja neuvontaa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Luonnoksessa oleva virheellinen tieto tulee poistaa.

Luonnoksessa todetaan, että ehdotettu muutos ei laajentaisi vastaanottokeskuksen nykyisiä työtehtäviä. Tosiasiassa ehdotus tarkoittaisi vastaanottokeskusten työmäärän ja vastuun lisäämistä ollaan monilta osin. Esimerkiksi luonnoksessa ehdotettu oikeusavun rajaaminen alkuvaiheessa tarkoittaisi myös sitä, että vastaanottokeskuksen työntekijöille esitettäisiin jatkossa aiempaa enemmän kysymyksiä, joihin heillä ei ole ammattitaitoa eikä koulutusta vastata. Tämä olisi myös omiaan vaarantamaan hakijoiden oikeusturvan. Esitysluonnoksessa tulee tehdä kattava yhteisvaikutusten arviointi, jossa tunnistetaan vastaanottokeskusten työntekijöiden lisääntynyt työmäärä ja sen vaikutus jokaiseen vastaanottokeskukselle määritettyyn työtehtävään.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta vastaanottopalveluiden saajiin ja keston (ehdotettu 14 § ja 14 a §).

Vastaanottopalveluiden ulkopuolelle joutuneiden hakijoiden joutuminen ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön kohteeksi näkyy vahvasti Pakolaisneuvonnan asiakastyössä. Ehdotetut muutokset vastaanottopalvelujen saajiin ja keston tulevat lisäämään paperittomiksi joutuvien ihmisten määrää, joka altistaa erilaiselle hyväksikäytölle, mukaan lukien ihmiskaupalle.

Luonnoksessa ehdotetaan useita muutoksia, kuten oikeusavun rajaaminen ja valitusaikojen lyhentäminen, jotka tulevat vaikuttamaan negatiivisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden varhaiseen tunnistamiseen. Ehdotettu vastaanottopalveluiden rajaaminen tarkoittaisi, että myös niiltä hakijoilta, joiden kohdalla on epäonnistuttu haavoittuvan aseman ja siihen liittyvien erityistarpeiden tunnistamisessa, evättäisiin myöhemmän hakemuksen yhteydessä pääsy vastaanottopalveluiden piiriin ja käytännössä estettäisiin haavoittuvan aseman ja tuen tarpeen selvittäminen myöhemmässä vaiheessa. Tällöin hakijoilta evättäisiin mahdollisuus hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksistaan, jotta he voisivat noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksiaan. Mikäli hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen perusteita ei selvitetä eikä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa hakijaa tunnisteta, se tarkoittaa ehdottoman palautuskiellon loukkausta.

Jos vastaanottolakia muutetaan esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla, tarkoittaa se myös vastaanottopalveluiden ulkopuolelle jäävien henkilöiden siirtymistä kuntien ja hyvinvointialueiden vastuulle.

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

Tunnistautuminen ja yhteystietojen ylläpito (ehdotettu 13 a §)

Luonnoksessa ehdotettu kansainvälistä suojelua hakevien tunnistautumisesta vastaanottokeskuksessa 2–4 kertaa kuukaudessa ei ole suhteellisuus- eikä tarpeellisuusperiaatteen mukainen. Tunnistautuminen rajoittaa hakijoiden oikeuksia selkeästi enemmän kuin on välttämätöntä tai tarpeen.

Ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet antavat jo nyt mahdollisuuden muun muassa ilmoittautumisvelvollisuuden asettamiselle sellaisissa tilanteissa, joissa siihen on katsottu olevan perusteet, kuten päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Tunnistautumisvelvoitetta ei ole perustetta asettaa rutiininomaisesti jokaiselle hakijalle. Yhteydenpitoa hakijaan tulisi ensisijaisesti ylläpitää muilla keinoilla, kuten sosiaali- ja terveystieteiden sekä muiden vastaanottokeskuksen tarjoamien palveluiden kautta.

Tunnistautumisvelvollisuus vastaanottokeskuksissa voi myös aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia hakijalle, joka tulee vaikuttamaan hakijoiden tilanteeseen erityisesti siinä tilanteessa, että esitysluonnoksessa ehdotettu vastaanottorahan alentamisesta tulee osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Esitysluonnoksessa oleva tunnistautumisvelvollisuus on myös omiaan asettamaan hakijoiden epäyhdenvertaiseen asemaan.

Tilapäistä suojelua saaneiden osalta 2–4 kertaa kuukaudessa tapahtuvalle tunnistautumiselle vastaanottokeskuksessa ei ole esitetty minkäänlaisia hyväksyttäviä tai perusteltuja syitä. Useita kertoja tapahtuva tunnistautuminen rajoittaa merkittävästi tilapäistä suojelua saaneiden oikeutta vapaasti liikkua EU-maissa.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua vastaanottorahan ja käyttörahan alentamista koskevien väliaikaisten säännösten muuttamista osaksi pysyvää lainsäädäntöä.

Vastaanottorahan ja käyttörahan kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettiin vuonna 2024 väliaikaisella vastaanottolain muutoksella (466/2024). Muutoksella vastaanottorahan kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen tasolle siten, että vastaanottorahan määrä koostuu toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrästä ja muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista. Laki oli alun perin voimassa vuoden 2025 loppuun, mutta sen voimassaoloa jatkettiin 11.6.2026 asti.

Lakiehdotuksessa väliaikaisia säännöksiä ollaan muuttamassa osaksi pysyvää lainsäädäntöä, vaikka myös esitysluonnoksesta ilmenee, että vastaanottorahan perusosan väliaikaisella muutoksella on ollut useita negatiivisia käytännön vaikutuksia ja muutoksella on ollut merkittäviä negatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, myös lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Vastaanottoraha ja ilman huoltajaa olevalla alaikäiselle maksettava käyttöraha ovat vastaanottolain mukaisia palveluita, joilla turvataan kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan sekä vailla kotikuntaa olevan ihmiskaupan uhrin oikeus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Vastaanottoraha myönnetään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada

toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esityksessä on kyse perustuslaissa ja erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön.

Perustuslain 19.1 §:n ns. eksistenssiminimissä on kyse jokaiselle yksilölle kuuluvasta ehdottomasta oikeudesta. Yksilöllä on siten viime kädessä subjektiivinen perustuslakiin kirjattu oikeus ihmisarvoiseen elämän edellyttämään turvaan, joka nimenomaan julkisen vallan on hänelle turvattava, tavalla tai toisella.

Esitysluonnoksesta ilmenee, että Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille tekemän kyselyn mukaan vastaanottorahan pienentäminen ja täydentävän vastaanottorahan lisääntynyt hakeminen ovat jo johtaneet sosiaalipalveluissa työmäärän merkittävään kasvuun. Täydentävää vastaanottorahaa koskevien päätösten määrä on kasvanut 23 prosentilla vastaanottorahan pienentämisen jälkeen. Aika on pois muusta sosiaalipalveluiden työajasta, sosiaalityöstä ja sosiaaliohjauksesta, mutta myös esimerkiksi vapaaehtoiseen paluun ja kuntaan siirtymiseen ohjauksesta sekä keskuksessa tehtävästä moniammatillisesta työstä. (s 177)

Esitysluonnoksesta ilmenee edelleen, että Maahanmuuttoviraston alkusyksystä 2025 vastaanottokeskuksille toteuttaman kyselyn mukaan vastaanottorahan perusosan pienentäminen on vaikuttanut erityisesti perheiden toimeentuloon. Vastaanottokeskusten vastausten perusteella 86 prosentille asiakkaista on annettu täydentävän vastaanottorahan sijaan muuta kiireellistä tukea ravintomenoihin, kuten ruokakassi, maksusitoumus tai lahjakortti. Asiakkaat ovat turvautuneet myös keskuksen ulkopuoliseen ruoka-apuun. Kyselyn perusteella taloudellisen neuvonnan antaminen on lisääntynyt vastaanottokeskuksissa noin 45 prosentilla. Vastaanottorahan perusosan määrän säilymisen nykyisellä alennetulla tasolla arvioidaan lisäävän asiakkaiden taloudellista huolta ja ahdistusta (s. 196)

Esitysluonnoksessa vastaanottoraha esitetään laskettavaksi 50 prosentin tasoon toimeentulotuen perusosasta. Ehdotuksen mukaan vastaanottorahan määrä kuukautta kohti olisi yksin asuvalla 300 euroa, josta laskennallisia ravintomenoja on 288 euroa. Ottaen huomioon, mitä kaikkea vastaanottorahan perusosalla on tarkoitus kattaa, on ilmeistä, että ehdotettu summa vaarantaa hakijan oikeuden välttämättömään toimeentuloon.

Kansainvälistä suojelua hakevilla ei ole mahdollisuutta hakea muita etuuksia, jonka lisäksi työnteko-oikeutta ollaan edelleen rajoittamassa. Ehdotus yhdessä työnteko-oikeuden merkittävän rajoittamisen kanssa vaikuttaa väistämättä kansainvälistä suojelua hakevien toimeentuloon ja hyvinvointiin sekä mahdollisuuteen elää ihmisarvoista elämää.

Vastaanottopalveluiden ulkopuolelle joutuneiden hakijoiden joutuminen ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön kohteeksi näkyy vahvasti Pakolaisneuvonnan asiakastyössä. Ehdotetut muutokset vastaanottopalvelujen saajiin ja keston tulevat lisäämään paperittomiksi joutuvien ihmisten määrää, joka altistaa erilaiselle hyväksikäytölle, mukaan lukien ihmiskaupalle.

Ehdotus on ristiriidassa YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen ja komitean suositusten kanssa sekä lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien komitean kannanottojen kanssa. YK:n lapsen oikeuksien komitea kehotti Suomelle vuonna 2023 antamissaan suosituksissa välttämään köyhyysriskissä oleviin lapsiin kohdistuvia sosiaaliturvan leikkauksia ja muun muassa parantamaan turvapaikanhakijalasten taloudellista tilannetta ja heille maksettavia sosiaaliturvaetuuksia.

YK:n TSS-komitea on kiinnittänyt huomiota vuosina 2015–2019 tehtyjen sosiaaliturvaleikkausten negatiivisiin vaikutuksiin ja vaatinut Suomea jatkossa pitämään sosiaalietuudet riittävinä (TSS-komitea (E/C.12/FIN/CO/7) 27. kohta). Suomi on saanut myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitealta useita huomautuksia sosiaaliturvan matalasta tasosta.

Kuten edellä on tuotu esiin, esitysluonnoksessa pysyväksi ehdotettu määrä vastaanottorahan perusosaksi ilman mitään muita vähennyksiä, ei itsessään riitä turvaamaan vastaanottorahan piirissä olevien henkilöiden PL 19.1 §:ssä turvattua välttämätöntä toimeentuloa. Esitysluonnoksessa on lisäksi määriteltäviä tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottorahan perusosaa voitaisiin edelleen vähentää 20 prosentilla. Edellä mainittu huomioden, vastaanottorahan perusosaa ei voida esitysluonnoksessa ehdotetusta määrästä enää missään olosuhteissa vähentää vaarantamatta entisestään hakijan oikeutta välttämättömään toimeentuloon.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Pakolaisneuvonta vastustaa sekä maantieteellisen kohdentamisen että liikkumisvapauden rajoittamisen käyttöönottoa suhteellisuus – ja tarpeellisuusperiaatteen vastaisina. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen hakijan perus- ja ihmisoikeuden kannalta.

Jo nykyainsäädännön puitteissa viranomaisilla on katsottava olevan riittävät keinot, joilla voidaan saavuttaa esitysluonnoksen tavoitteet. Ehdotetut muutokset ovat tarpeettomia ja rajoittavat hakijoiden oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

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

Lapsen kuuleminen

Alaikäisen kuulemisessa tulee jatkovalmistelussa painottaa ja turvata menettelyasetuksen 22 artiklan mukaisesti se, että alaikäisen henkilökohtaisen puhuttelun suorittajan on oltava nimenomaan lapsen kuulemiseen koulutettu henkilö, jolla on tarvittavat tiedot alaikäisten oikeuksista ja erityistarpeista. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta olennaista on se, että kuuleminen suoritetaan ja lapsen kertomus arvioidaan lapsisensitiivisesti, lapsen ikä ja kypsyys sekä yksilöllinen tilanne huomioiden.

Valittajan ja tämän avustajan tiedonsaantioikeus, menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohta

Menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan sisältämän tiedonsaantioikeuden laajentamisen edellyttämän sääntelyn tarve tulee arvioida jatkovalmistelussa uudelleen ja perusteellisemmin. Suomessa ei ole avustajien turvallisuusselvitysmenettelyä ja nykytilanteeseen liittyvät ongelmat huomioon ottaen tarkemman sääntelyn tarve on ilmeinen.

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Lausuntomenettely- ja -aika

Luonnokseen perehtyminen ja kattava lausuminen ei ole ollut mahdollista annetussa määräajassa. Lausuntoajan riittämättömyys ja ajoittaminen lomakauden yhteyteen vaikuttaa väistämättä lausuntojen kattavuuteen ja laatuun.

Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettelyyn tulee varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen.

EU-pakti ja sitä koskeva hallituksen esitys muodostavat kiistatta erittäin laajan ja monimutkaisen kokonaisuuden. Hallituksen esitysluonnos on 571 sivua ja sen asianmukainen kommentointi edellyttää myös muun muassa EU-paktin säädöksiin perehtymistä. Esitysluonnos sisältää useita, kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksien, muun muassa oikeusturvan sekä oikeudellisen aseman kannalta merkittäviä muutoksia muun muassa ulkomaalaislakiin ja ns. vastaanottolakiin. Myös samaan aikaan lausunnolla ollut maastapoistamista koskeva hallituksen esitys sisältää merkittäviä oikeusvaikutuksia.

Lausuntoajan riittämättömyyttä ja osallistumisoikeuden perusteetonta rajoittamista korostaa myös se, että lähes kaksi vuotta jatkuneen valmistelun aikana ei kansalaisyhteiskuntaa ole osallistettu eikä kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoille ole annettu käytännössä mitään tietoa esityksen sisällöstä säädöksiin sisältyvän merkittävän kansallisen harkintavallan osalta.

Perus- ja ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate

Luonnoksessa valtion harkintavallan käytössä ja sääntelyssä keskitytään lähes yksinomaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksien täytäntöönpanoon. Luonnoksessa keskitytään nopeutta painottavaan tehostamiseen ja otetaan käyttöön käytännössä kaikki paktin mahdollistamat tiukennukset. Ehdotettu oikeusavun rajoittaminen, oikeudellisen neuvonnan antaminen Maahanmuuttoviraston toimesta (pääasiassa ryhmäinformaatio), nopeutettujen menettelyiden laajin mahdollinen käyttöönotto, myöhempiä hakemuksia koskevat rajoitukset sekä oikeutta oleskella maassa ja valituksen täytäntöönpanoa lykkäävän vaikutuksen tiukin mahdollinen tulkinta lisää väistämättä ja merkittävästi tavalla myös ehdottoman palautuskiellon loukkauriskia.

Pakolaisneuvonta katsoo, että jatkovalmistelussa paktin täytäntöönpanossa tulee keskittyä erityisesti siihen, että turvataan perustuslain, perusoikeuskirjan ja EU:n perusarvojen eli oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Kokonaisvaltainen perus- ja ihmisoikeuksia painottava täytäntöönpano on ainoa keino missään määrin saavuttaa komission painottama paktin tavoite turvata perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Se, että perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu turvapaikkamenettelyssä johtaa menettelyiden pitkittymiseen, paperittomuuteen sekä pahimmillaan perustavanlaatuisten oikeuksien kuten ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen.

Perus- ja ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate ovat olennainen osa demokraattisen oikeusvaltion ja myös EU:n perustaa. Perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen painoarvo kuin perussopimuksilla. Kaikessa EU:n ja jäsenvaltioiden kansallisessa toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita (ml. Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Näillä on suuri merkitys eriarvoisuuden ja yhteiskunnallisen syrjäytymisen sekä epäluottamuksen ja turvattomuuden tunteen kasvun torjumisessa.

Suomi on sitoutunut edistämään lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista. Jatkovalmistalussa tämä tulisi huomioida myös valtion harikintavaltaa käytettäessä. Tämä tarkoittaisi muun muassa lasten säilöönoton kieltämistä, lasten ja lapsiperheiden rajaamista rajamenettelyiden ja perusteettomille hakemuksille tarkoitettujen nopeutettujen menettelyiden ulkopuolelle sekä edustajajärjestelmän tosiasiallista kehittämistä ja edistämistä lapsen edun ja oikeuksien toteutumista paremmin turvaavaksi. Tämä ei toteudu nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä näkyy jatkuvasti, että tällä hetkellä lapsen etua ei arvioida eivätkä lapsen oikeudet toteudu lain ja esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla oleskelulupa- ja turvapaikkamenettelyssä. Jatkovalmistelussa tulee turvata, että sekä lain että käytännön tasollakin turvataan myös lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Haavoittuvassa asemassa ja tuen tarpeessa olevien hakijoiden tunnistaminen

Haavoittuvassa asemassa ja erityisen tuen tarpeessa olevat hakijat muodostavat erittäin laajan ja moninaisen ryhmän. Haavoittuva asema ja erityisen tuen tarve ilmenevät hyvin eri tavoin, ja niiden tunnistaminen edellyttää erityisosaamista, riittävästi aikaa sekä luottamuksellisia ja asianmukaisia olosuhteita. Lisäksi tunnistaminen vaatii hakijan yksilölliset olosuhteet huomioon ottavaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua.

Luonnoksessa ehdotetut tiukennukset ja tehostamistoimet, joissa painotetaan nopeutta ja heikennetään tehokkaita oikeussuojakeinoja, merkitsevät suurinta oikeusturvariskiä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa ja erityisen tuen tarpeessa olevien hakijoiden kohdalla.

Lainsäädäntö, EU-säädökset sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat Suomen viranomaisille velvollisuuden tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän mahdolliset erityistarpeensa. Tämä on välttämätöntä, jotta hakijan suojeluperusteet voidaan menettelyssä selvittää asianmukaisesti. Haavoittuva asema ja erityisen tuen tarve voivat vaikuttaa merkittävästi hakijan kykyyn kertoa perusteistaan. Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ja

erityistarpeiden selvittäminen edellyttävät kaikilta turvapaikkamenettelyyn osallistuvilta – mukaan lukien vastaanotto ja terveydenhuolto – erityisosaamista sekä asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua. Lisäksi menettelyssä on turvattava asianmukaiset olosuhteet ja riittävä aika.

Sujuva ja laadukas turvapaikkamenettely edellyttää, että hakijoille turvataan haavoittuvan aseman varhainen tunnistaminen, siihen liittyvien erityistarpeiden selvittäminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkinta. Haavoittuvassa asemassa ja erityisen tuen tarpeessa olevien erityistilanne edellyttää lisäksi koko menettelyn jatkuvaa arviointia ja myös myöhemmässä vaiheessa esille tulevan tai aiemmin selvittämättä jääneet haavoittuvaan asemaan liittyvän tuen tarpeen selvittämistä ja tuen antamista koko menettelyn ajan.

EU-pakti korostaa viranomaisten velvollisuutta tunnistaa erityisen tuen tarpeessa olevat hakijat ja tarjota heille heidän tarvitsemansa tuki, jotta he kykenevät kertomaan perusteistaan ja täyttämään paktin myötä lisääntyviä velvollisuuksiaan. Luonnoksessa tämä velvollisuus sivuutetaan kuitenkin kokonaan. Jatkovalmistelussa haavoittuvassa asemassa olevien ja erityisen tuen tarpeessa olevien hakijoiden tilanne tulee ottaa huomioon olennaisesti nykyistä paremmin.

Ehdotuksessa ei esitetä mitään konkreettista mekanismia sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän erityistarpeensa tunnistetaan ja selvitetään. Ilman tarkennuksia EU-pakti ja sen täytäntöönpano tarkoittaisi, että käytännössä haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen jäisi pelkäksi tavoitteeksi ja monien hakijoiden kohdalla lain kuolleeksi kirjaimeksi.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on erityisesti vuoden 2015 turvapaikkamenettelyn laadun romahtamisen ja oikeusturvaheikennysten jälkeen tullut esiin tapauksia, joissa haavoittuvassa asemassa oleva hakija – esimerkiksi seksuaalivähemmistöön kuuluva tai ihmiskaupan, kidutuksen tai muun vakavan väkivallan uhri – on tunnistettu vasta huomattavalla viiveellä, jopa yli kymmenen vuotta ensimmäisen hakemuksen jättämisen jälkeen. Tunnistaminen on usein tapahtunut vasta uusintahakemusten yhteydessä. Liian usein tunnistaminen on edellyttänyt asian viemisessä ylikansallisiin valvontaelimiin.

Ylikansallisiin turvaudutaan vain, jos ei ole muuta vaihtoehtoa. Valitus ylikansallisiin edellyttää avustajalta isoa satsausta ja venymistä usein erittäin tiukalla ja ennakoimattomalla aikataululla, sekä ilman mitään takeita siitä, että saa mitään korvausta tehdystä työstä.

Tapauksissa, joissa kidutuksen uhria ei ole tunnistettu ja hakijalla on todellinen riski joutua käännytetyksi ja siten vakavaan vaaraan joutua uudelleen kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi, Pakolaisneuvonta on joutunut tekemään kiireellisiä valituksia ja täytäntöönpanokieltihakemuksia muun muassa YK:n kidutuksenvastaiseen komiteaan. Viimeisen vajaan 20 vuoden aikana kidutuksen vastaiseen komiteaan on jouduttu laatimaan 22 valitusta, joista

osa koskee useampaa henkilöä. Yhtä lukuunottamatta komitea on rekisteröinyt valituksen ja vaatinut valtiota pidättäytymään käännetyksestä. Tällä hetkellä komiteassa on vireillä 4 valitusta, joista viimeisin eli tammikuussa 2026 viety koskee lapsiperhettä. Muissa tapauksissa, hakijan kansainvälisen suojelun tarve on tunnistettu vasta komitean otettua valituksen käsiteltäväksi ja vaadittua Suomea pidättäytymään käännätyksestä, minkä jälkeen valituksen käsittely komiteassa on lopetettu.

Pakolaisneuvonnan tekemistä valituksista kuusi on käsitelty loppuun saakka, ja komitea on todennut Suomen viranomaisten lainvoimaisen päätöksen olleen ehdottoman palautuskiellon vastainen. Näissä tapauksissa on ollut kyse vakavasti traumatisoituneista kidutuksen uhreista, joiden haavoittuvaa asemaa ei ole tunnistettu ja/tai huomioitu asianmukaisesti Maahanmuuttovirastossa, hallinto-oikeudessa eikä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tapaukset ovat näyttöä siitä, että normalimenettelyssäkään ei koko turvapaikkamenettelyn aikana ole tunnistettu selviäkään tapauksia. Tapaukset osoittavat myös nopeutta painottavan tehostamisen ja oikeusturvaheikkouksien vaaralliset seuraukset haavoittuvan aseman ja perusteiden tunnistamiseen sekä myöhempien hakemusten merkityksen palautuskiellon noudattamisen turvaamisessa.

YK:n kidutuksenvastainen komitea antoi vuonna 2023 kaksi ratkaisua Suomea vastaan. Näistä jälkimmäisessä, 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa H.U. v. Suomi (CAT/C/78/D/1052/2021), komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuivat keuhällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen, traumatisoituneen nuoren naisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa. H.U. haki Suomesta kansainvälistä suojelua juuri samoihin aikoihin, kuin komitea oli juuri todennut Suomea vastaan annetussa ratkaisussa ja vastaavassa tapauksessa vastaavat virheet (ks. 25.6.2015 julkaistu E.K.W. v. Suomi, CAT/C/54/D/490/2012). H.U.:n kohdalla valtio myönsi komitean käsittelyssä kansallisessa menettelyssä tapahtuneet useat virheet, jotka liittyivät haavoittuvan aseman tunnistamiseen, terveydentilan selvittämiseen ja lausuntojen huomioon ottamiseen sekä toisen hakemuksen tutkimatta jättämiseen, mutta myönsi hakijalle turvapaikan vasta komitean ratkaisun jälkeen.

Erityisosaaminen turvapaikkamenettelyssä tarkoittaa myös ylikansallisten, eli paitsi EIT:n, niin myös esimerkiksi YK:n komiteoiden ratkaisukäytännön huomioon ottamista. Kansallisesti Suomea vastaan annetut ratkaisut ja myös täytäntöönpanokiellot tulisi analysoida ja ottaa huomioon päätöksenteossa eli turvata, että samoja virheitä ei tehdä uudelleen.

Liian moni turvapaikanhakija on joutunut odottamaan vuosia ennen kuin turvapaikka viimein myönnetään. Pitkittynyt turvapaikkamenettely merkitsee hakijalle jatkuvaa pelkoa joutua käännetyksi ja valtavaa psyykkistä kuormitusta. Traumatisoituneiden ja muiden erityisen tuen tarpeessa olevien kohdalla menettelyn pitkittymisen ongelmat ja kuormittavuus korostuvat. Haavoittuvan aseman ja erityisen tuen tarpeen viiveettömällä tunnistamisella ja tuen antamisella on korostunut merkitys myös kotoutumisen kannalta.

Selkeä lähtökohta on, ettei varsinaista arviointia haavoittuvasta asemasta ja erityisen tuen tarpeesta ole mahdollista toteuttaa äärimmäisen nopeassa rajamenettelyssä eikä luonnoksessa esitetyissä olosuhteissa. Jatkovalmistelussa tulee turvata, ettei rajamenettelyyn tai nopeutettuun menettelyyn ohjata hakijoita, joiden kohdalla ilmenee viitteitä haavoittuvasta asemasta tai erityisen tuen tarpeesta, eikä tilanteissa, joissa asianmukaista arviointia ei voida toteuttaa esimerkiksi ajan puutteen vuoksi. Mikäli tällaisia viitteitä ilmenee rajamenettelyssä olevan hakijan kohdalla, rajamenettely tai nopeutettu menettely tulee lopettaa ja asian käsittely siirtää normaalimenettelyyn.

Turvapaikkamenettelyyn tulisi myös luoda selkeä valtakunnallinen malli tai mekanismi, jolla luodaan käytännön tasolla edellytykset veloitteen noudattamiselle ja hakijoiden yhdenvertaiselle kohtelulle ja toimintatavat haavoittuvan aseman ja erityisen tuen tarpeessa olevien tunnistamiseksi sekä riittävän tuen turvaamiseksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kaikille turvapaikanhakijoita turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa kohtaaville ja päätöksenteosta vastaaville tulee asettaa velvollisuus jatkuvaan kouluttautumiseen sekä turvata jatkuva ja laadukas koulutus haavoittuvan aseman ja sen viitteiden tunnistamisesta ja huomioon ottamisesta. Erityisosaamista vaaditaan turvapaikanhakijoiden vastaanotto- ja terveystarkastuksissa, rajavartioiden ja poliisin suorittaessa seulontaa, Maahanmuuttovirastossa ja hallinto-oikeuksissa sekä oikeusavussa.

Jatkovalmistelussa tulee turvata kansalaisyhteiskunnan osallistaminen ja sen asiantuntemuksen hyödyntäminen haavoittuvan aseman ja erityisen tuen tarpeen tunnistamisessa, esimerkiksi viranomaisten koulutuksessa. Kansalaisyhteiskunnan rooli EU-paktin asianmukaisessa täytäntöönpanossa tunnustetaan komission kannanotoissa, paktin säädöksissä ja EUAA:n ohjeistuksissa, mutta tämä rooli on toistaiseksi sivuutettu lähes kokonaan paktin kansallisessa täytäntöönpanossa.

Siirtymäsäännökset

Luonnoksen siirtymäsäännökset ovat osittain puutteellisia ja ulkomaalaislain siirtymäsäännökseen sisältyy ilmeinen virhe. Luonnoksen mukaan ehdotettuja ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevia säännöksiä sovellettaisiin hakemuksiin, jotka jätettäisiin ennen ehdotetun lain voimaantuloa, kun esimerkiksi menettelyasetusta ei sovelleta kansainvälisen suojelun hakemuksiin, jotka on jätetty ennen 12.6.2026.

Lopuksi

EU-paktin muutokset tarkoittavat kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan heikentymistä ja nopeutta painottavaa tehostamista.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Se tarkoittaa, että ainoatakaan väärää kielteistä päätöstä ei saa tehdä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esityksessä on kyse perustuslaissa ja erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön.

Viime vuosina kiireellisesti toteutettujen lukuisien Petteri Orpon hallitusohjelman perusteella toteutettujen lakimuutosten seurauksena kansainvälistä suojelua, oleskelulupia ja maastapoistamista koskeva jo ennestään vaikeaselkoiseksi todettu ulkomaalaislaki on muuttunut poikkeuksellisen monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. EU-paktin täytäntöönpanon seurauksena kansainvälistä suojelua koskeva säädöspohja muuttuu olennaisella tavalla ja väistämättä vielä huomattavasti monimutkaisemmaksi, hajanaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Luonnoksessa ehdotettu valtion harkintavallan käyttö tarkoittaisi vielä uusia monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia säännöksiä, joilla entisestään ja tarpeettomasti lisättäisiin nopeutta painottavaa tehostamista sekä heikennettäisiin oikeuksia ja oikeusturvaa.

Näissä olosuhteissa valtion harkintavaltaa tulee käyttää vastuullisesti ja perustuslain 22 §:n mukaisesti. Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja rajoituksia.

Marjaana Laine

johtava juristi

Pakolaisneuvonta ry

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry