

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

5.2.2026

EOAK/8367/2025 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EU:N MUUTTOLIIKE- JA TURVAPAIKKASOPIMUKSEN MUODOSTAVIEN SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI

1 LAUSUTTAVANA OLEVA ASIA

Eduskunnan oikeusasiamieheltä on pyydetty lausuntoa yllä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, terveydenhuoltolakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia, rikosrekisterilakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, Maahanmuuttovirastosta annettua lakia, turvatoimista Maahanmuuttovirastossa annettua lakia, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia sekä lastensuojelulakia.

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 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.

2 LAUSUNTO

Minulla on ollut aikataulusyistä vain rajallinen mahdollisuus tutustua tähän varsin laajaan luonnokseen ja siinä ehdotettuihin muutoksiin. Nostan esiin lähinnä joitakin oikeusasiamiehen toimintaan liittyviä ja siinä esiin tulleita seikkoja, joilla on yhteys nyt kyseessä olevaan hallituksen esitysluonnokseen.

Tieto oikeuksista ja velvollisuuksista (ulkomaalaislain 16 c §)

Seulontaviranomaisen on seulonnan alussa annettava seulottavalle henkilölle tietoa seulontamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Tieto annetaan kielellä, jota ulkomaalaisen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

Jatkovalmistelussa lakiin voisi – sekä seulottavien että viranomaisten oikeusturvan kannalta – harkita lisättävän, että seulottavat allekirjoituksellaan vahvistavat, että he ovat saaneet mainitut tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tästä oikeusasiamiehen tarkastuksilla hyväksi havaitusta menettelystä on jo nyt säädetty esimerkiksi säilölain 5 §:ssä (Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen). Allekirjoitusta edellytetään myös tässä esityksessä muutettavaksi ehdotettavassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 15 §:ssä (Tietojen antaminen), jonka mukaan hakijan tulee allekirjoituksellaan vahvistaa saaneensa tiedot.

Terveystarkastus (ulkomaalaislain 16 g §)

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 g pykälä, jossa säädetään seulottavan henkilön alustavasta terveystarkastuksesta.

Koska tarkastuksen tulee seulonta-asetuksen mukaan sisältää myös ”vulnerability check”, tulisi tämä mainita myös lakiesityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 232).

Pääsy seulonnassa olevien luokse (ulkomaalaislain 16 i §)

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 i §. Sen mukaan neuvontaa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana. Lähtökohtana esityksen mukaan (s. 233) olisi, että tällaista yleistä neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolo seulontapaikassa (esimerkiksi rajanylityspaikassa tai poliisin toimipaikassa) edellyttää sen sallimista erikseen.

Esityksen perusteluissa olisi syytä selvyyden vuoksi mainita, että säädöksellä ei rajoiteta eduskunnan oikeusasiamiehen oikeutta päästä kolmansien maiden kansalaisten luokse seulontapaikkaan seulonnan aikana.

Riippumaton seurantamekanismi (ulkomaalaislain 16 j §)

Seulonta-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava asiaankuuluvat säännökset sellaisten väitteiden tutkimisesta, joiden mukaan seulonnan yhteydessä ei ole kunnioitettu perusoikeuksia. Uudella seurantamekanismilla seurataan perusoikeuksien (erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsy, palauttamiskiellon periaate, lapsen etu ja säilöönotto) noudattamista kaikissa seulonnan vaiheissa ja varmistetaan, että epäillyt perusoikeuksien kunnioittamatta jättämiset käsitellään tehokkaasti ja käynnistetään tarvittaessa tutkinta.

Esityksen mukaan perusoikeuksien riippumattoman seurantamekanismin tehtävät Suomessa tulevat yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi.

Seulonta-asetuksen 10 artiklan 2 kohdan viidennen alakohdan mukaan riippumattoman seurantamekanismin on hoidettava tehtävänsä paikan päällä suoritettavien tarkastusten ja satunnaisten ja ilmoittamattomien tarkastusten perusteella.

Esityksen perusteluissa voisi selvyyden vuoksi todeta, että myös eduskunnan oikeusasiamies kansallisena OPCAT- valvontaelimenä voi oman toimivaltansa perusteella halutessaan tehdä perusoikeuksien toteutumiseen seulonnan yhteydessä liittyviä tarkastuksia, vaikka se ei toimikaan esityksen mukaisena riippumattomana seurantamekanismina. Esityksen perustelujen (s. 48–49) mukaan kansallisten oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, mukaan lukien OPCAT-valvontaelin, on osallistuttava riippumattoman seurantamekanismin toimintaan ja riippumattoman seurantamekanismi tulee luoda niihin tiiviit yhteydet ja pidettävä yhteyksiä yllä.

Esityksen perustelujen mukaan (s.182) yhdenvertaisuusvaltuutetun tarkastustoiminta kohdistuisi maantieteellisesti laajalle alueelle ja kattaisi lähtökohtaisesti esimerkiksi rajanylityspaikat, poliisiasemat, Joutsenon säilöönottokeskuksen, yksintulleiden alaikäisten yksikön sekä relevantit säilöönottoyksiköt. Se mitä ”relevanteilla säilöönottoyksiköillä” tarkoitetaan, jää jossain määrin epäselväksi.

Maksuton oikeudellinen neuvonta (ulkomaalaislain 95 a §)

Voimassa olevan ulkomaalaislain 95 a §:ssä (Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle) säädetään, että tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

Esityksen 95 a §:n mukaan neuvonta tulee järjestää oikea-aikaisesti ja asianmukaisella tavalla ottaen huomioon hakijan yksilöllinen tilanne sekä varmistaen neuvonnan tosiasiallinen saavutettavuus ja tietoturvallisuus. Esitykseen voisi lisätä maininnan neuvonnasta kielellä, jota neuvonnan kohde ymmärtää.

Tuomioistuinten määräajat (ulkomaalaislain 193 a §)

Esityksen mukaan hallinto-oikeuden on **pyrittävä** käsittelemään valitus kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tässä laissa säädetyssä määräajassa (esimerkiksi kuuden viikon kuluessa valituksen tekemisestä tai viimeistään 12 viikon kuluessa hakemuksen rekisteröimisestä, kun hakemus on Maahanmuuttovirastossa tutkittu menettelyasetuksen 43 artiklan mukaisessa rajamenettelyssä.) Määräaika voidaan ylittää siltä osin kuin se on **välttämätöntä** laissa tarkemmin kuvatuissa tilanteissa.

Hallinto-oikeuksissa käsiteltäville asioille on näin ollen säädettävä nykyisiin käsittelyaikoihin verrattuna lyhyet enimmäiskäsittelyajat, joihin olisi ”pyrittävä”. Totean tältä osin, että jos hallinto-oikeuksien resursseja ei lisätä ja uusiin määräaikoihin on pyrittävä nykyisillä resursseilla, on vaarana, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat kasvavat kaikissa muissa asiaryhmissä (ks. muista kiireellisistä asiaryhmistä EOAK/8164/2020), kuten hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 180) on todettukin. Lisähaasteita lyhyiden käsittelyaikojen noudattamiseen tuo myös tulkkaus- ja käännöspalveluiden saaminen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on tuotu sinänsä avoimesti esiin (s. 181) niitä ongelmia, joita määräaikojen noudattamiseen liittyy. Perustelujen valossa vaikuttaakin siltä, ettei pidetä kovinkaan realistisena, että määräaikoja voitaisiin käytännössä noudattaa ainakaan jutuissa, joissa toimitetaan suullinen käsittely. Määräajat ovat siis liian optimistisia hallinto-oikeuksien resursseihin nähden eikä vaikuta siltä, että resursseja oltaisiin lähivuosina lisäämässä.

Tilanteessa, jossa laissa asetettavaa tavoitetta ei annettujen resurssien puitteissa voida täyttää, on joko lisättävä resursseja tai asetettava realistisemmat tavoitteet. Tässä tapauksessa vain ensin mainittu vaihtoehto lienee kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollinen. Hankkeen jatkovalmistelussa tilanteen vaihtoehdottomuus olisi tuotava tältä osin selvästi esiin. Ongelma ei mielestäni ratkea sillä, että toistuvasti – myös säädöstekstissä – todetaan, että riittävää on, että säädettyihin määräaikoihin ”pyritään”. Vaikuttaa siis siltä, että lakiin ollaan ottamassa määräaikoja, joita ei tosiasiallisesti ole tarkoitettu noudatettaviksi. Laillisuusvalvojan näkökulmasta tilanne vaikuttaa sen vuoksi ongelmalliselta.

On vielä todettava, että perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikoja valitusasian ratkaisemiselle (PeVL 8/2018 vp, s. 5; PeVL 2/2021 vp, kappale 22; PeVL 15/2021 vp, kappale 11; PeVL 61/2024 vp, kappale 13). Erilaisia määräaikoja, joista voidaan

yleensä erityisistä syistä poiketa, on kuitenkin asetettu tuomioistuimillekin (ks. esim. EOAK/2472/2020).

Pidän ”pyrkimiseen” perustuvaa sääntelymallia kontrolloitavampana sitä, että laissa asetetusta määräajasta voidaan poiketa ”erityisestä syystä”.

Liikkumisvapauden rajoittaminen rajamenettelyssä (ulkomaalaislain 104 b §).

Maahanmuuttovirasto voi myöntää rajamenettelyssä hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta. Esityksessä tai sen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, kuka Maahanmuuttovirastossa tällaisen päätöksen tekee. Kuuluuko päätösvalta esimerkiksi vastaanottokeskuksen johtajalle tai jollekin Maahanmuuttoviraston virkamiehelle?

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Jari Pirjola

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.