

Asia: VN/27731/2024

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

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Ehdotuksessa todetaan, että "ulkomaalaislakiin lisättäisiin uusi sääntely seulontaviranomaisista, niiden välisestä tehtävänjaosta ja toimivaltuuksista seulontamenettelyssä. Ulkomaalaislaissa säädettäisiin seulottavien henkilöiden liikkumisvapauden rajoittamisesta ja tämän vuoksi suoritettavasta teknisestä valvonnasta. Lisäksi ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset seulontamenettelyssä annettavasta neuvonnasta, alaikäisen tilapäisestä edustamisesta, seulottavan henkilön ylläpidon järjestämisestä, alustavasta terveystarkastuksesta sekä neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolon rajoittamisesta. Lakiin lisättäisiin myös säännökset riippumattomasta perusoikeuksien seurantamekanismista seulonnassa ja rajamenettelyssä."

Olemme jo aiemmin lausuneet rajamenettelystä, joten keskitymme tässä kommentoimaan pääosin vain seulontaan liittyviä uusia lisäyksiä.

Esityksessä todetaan, että "seulonta-asetuksen ja menettelyasetuksen edellyttämä riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi toisi uuden seurantatehtävän yhdenvertaisuusvaltuutetulle." Riippumattomana toimijana YVV on sopiva tätä toteuttamaan, mutta kuten jo tiedämme esim. maastapoistamisten monitoroinnin suhteen, niukat henkilöresurssit rajoittavat jo nyt kyseistä YVV:n monitorointitehtävää (kts. Lyytinen 2025). Esityksessä todetaankin, että "koska seurantamekanismin tulee seurata useita eri menettelyitä, on myös henkilöstöä oltava riittävästi, jotta seurantaa on mahdollista toteuttaa laadukkaasti jokaiseen seurattavaan menettelyyn. Lisäksi menettelyiden luonne, etenkin niiden nopeus, vaikuttaa resurssitarpeisiin, sillä ollakseen vaikuttavaa ja tehokasta

seurannan on oltava oikea-aikaista.” Tässä resurssoinnissa tulisi kuulla YVV:n tarpeita ja tehdä nykyistä realistisempi esitys heidän riittävien resurssien turvaamiseksi.

Seulontamenettelyllä olisi erilaisia vaikutuksia seulottaville henkilöille. Sen käyttöönotto merkitsee uutta pakollista menettelyä mm. ”kaikille niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakevat kansainvälistä suojelua joko ulkorajalla tai Suomen alueella sisämaassa.” Esityksen mukaan Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja Suojelupoliisi olisivat seulonta-asetuksen mukaisia seulontaviranomaisia. Näiden kaikkien tahojen riittävästä koulutuksesta ja osaamisesta kansainvälisen suojelun tarpeen ja haavoittuvuuden tunnistamisessa tulee huolehtia. Muuten tavoite siitä, että ”seulottavan henkilön haavoittuvuudesta ja niihin liittyvistä erityistarpeista voitaisiin saada tietoa aikaisemmin” ei toteudu. Seulontamenettelyyn liittyy vahvasti myös henkilön liikkumisvapauden rajoittaminen ja siten on tärkeää, että esityksen tavoite siitä, että ”samalla kuitenkin hänen perustarpeistaan huolehditaan seulontapaikalla ja tarvittaessa seulontamajoituspaikassa” toteutuu jokaisen seulontaprosessiin joutuvan henkilön kohdalla.

Lisäksi esityksessä todetaan seuraavaa: ”Seulontamenettelyllä ei ole suoraa vaikutusta kansainvälisen suojelun hakemiseen, vaan kansainvälisen suojelun tarve selvitetään seulontamenettelyn jälkeen. Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta käsiteltäessä voidaan kuitenkin käyttää seulonnassa saatuja tietoja, jotta voidaan määritellä asianmukainen menettely ja nopeuttaa kyseistä tutkintaa.” Tässä tulee ottaa huomioon se, että seulontatilanne ja siihen liittyvä perusoikeuksien rajoittaminen saattaa johtaa tilanteisiin, joissa henkilö ei ole kuitenkaan pystynyt tai uskaltanut kertoa kaikkia hänen tapaukseensa vaikuttavia seikkoja. Niin kuin olemme jo aiemmissa lausunnoissamme alan tutkimustietoon perustuen todenneet, usein haavoittuvuus tai erittäin sensitiiviset turvapaikkaperusteet tunnistetaan vasta ajan ja turvapaikkaprosessin etenemisen myötä (Vanto 2023; Heikkilä & Mustaniemi-Laakso 2019). Tyypillisesti sen tunnistaminen vaatii pidempiaikaista kohtaamista ja luottamuksellisen suhteen syntymistä asiakkaan ja viranomaisen tai järjestön työntekijän kanssa.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä liittyen kansainvälistä suojelua hakevien liikkumisvapauden rajoittamiseksi. Liikkumisvapauden rajoitukset asettaisivat hakijoita osittain eriarvoiseen asemaan. Niiden määrittämisessä tulisi ottaa huomioon hakijan yksilöllinen tilanne ja rajoitusten kohtuullisuus suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

-

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Esityksen mukaan “kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn osalta paktiin liittyvät keskeisimmät muutokset liittyvät menettelyn alkuvaiheiden järjestämiseen ja niiden toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua hakevan iän arviointiin, rajamenettelyyn, turvallisten maiden määrittämiseen sekä oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkintaa koskevan hallinnollisen menettelyn ajan. Kansallista harkintaa sisältävät menettelyn osalta myös perusteet, joilla hakemus voidaan hylätä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi eli jättää tutkimatta sekä tuomioistuimen Maahanmuuttovirastolle palauttamien hakemusten käsittelyaikojen pituudet.” Kyse on siis aika isoista ja merkittävistä muutosehdotuksista, ja sekin takia riittävä lausuntoaika olisi tullut varmistaa heti lausuntopyynnön alusta asti.

Menettelyn alkuvaiheeseen liittyen ehdotuksessa todetaan, että “Maahanmuuttovirastolle tulisi uusia tehtäviä, kun hakija jättäisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Maahanmuuttovirastolle ja saisi sitä ennen menettelyasetuksen mukaista maksutonta oikeudellista neuvontaa Maahanmuuttovirastolta. Maksuttoman oikeusavun saamista rajattaisiin. [...] Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että jättäminen voitaisiin järjestää käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla olisi puhe- ja näköyhteys keskenään.” Liittyen näihin muutosehdotuksiin, korostamme sen tärkeyttä, että hakemuksen jättäminen on tosiasiallisesti mahdollista myös henkilökohtaisesti. Lisäksi hakemuksen jättäminen on tärkeä kohta antaa tietoa hakemuksen tueksi ja jätettyjen tietojen kirjaaminen ilman virheitä tulee toteutua, myös mahdollisin etäyhteyksin.

Esityksen mukaan “menettelyasetus jättää liikkumavaraa alkuvaiheiden järjestämiseen ja toimivaltaisiin viranomaisiin. [...] Jättämisen osalta liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän niin, että pystytään turvaamaan tehokkaat mutta oikeusturvan takaavat menettelyt sekä mahdollistamaan nopea maastapoistaminen sellaisten myöhempien hakemusten tilanteessa, joissa hakemus olisi tehty välittömän maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi.” Tällainen arvio hakemuksen tekemiseksi vain viivyttämisen- tai estämistarkoituksessa tulisi aina tehdä huolellisesti ja vaikka niissä ei oikeusapua annettaisikaan esityksen mukaan, tulee erityisesti huolehtia siitä, että perusteelliset oikeudet, esim. liittyen palautuskieltoon, toteutuvat.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansainvälistä suojelua hakevan ikää arvioitaisiin ensisijaisesti monitieteisen iän arvioinnin menetelmällä. Arviomme mukaan tämä on suositeltava ehdotus ja turvaa hakijan oikeusturvaa ja koskemattomuutta aiempaa käytäntöä paremmin.

Esityksen mukaan menettelyasetuksessa edellytetään jäsenvaltioita säätämään tutkintamenettelyn päätökseen saattamisen määräaajoista tilanteissa, joissa tuomioistuin kumoaa Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttaa hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi. Menettelyasetuksen mukaan käsittelyaikojen tulee olla hallintovaiheelle asetuksessa asetettuja käsittelyaikoja lyhyempiä. Esityksessä ehdotetaan neljää eri käsittelyaikaa eri menettelyille. Ehdotetuilla määräaajoilla pyrittäisiin tehostamaan menettelyä ja lyhentämään sen kokonaiskestoa, kun on kyse tällaisista tuomioistuimen uudelleen tutkittavaksi palauttamista hakemuksista. Tämä on sinänsä suotavaa, mutta samaan aikaan tulee varmistua siitä, että tuomioistuimilla on riittävät henkilöstöresurssit ja pätevää henkilöstöä tekemään laadukkaita ja perusteellisia päätöksiä nykyistä nopeammassa aikataulussa.

Esityksessä ehdotetaan, että oikeusavun saamista rajoitettaisiin kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa hallintomenettelyssä sekä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa hallintomenettelyssä. Muutoksenhaussa jäsenvaltioiden on hakijan pyynnöstä pääsääntöisesti tarjottava hänelle maksutonta oikeusapua ja oikeudellista edustusta. Esityksessä ehdotetaan, että maksutonta oikeusapua voitaisiin kuitenkin hallinnollisessa menettelyssä antaa ilman huoltajaa oleville alaikäisille tai muuten erityisen painavasta syystä.

Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto antaisi hakijoille tätä maksutonta oikeudellista neuvontaa. Neuvonta järjestettäisiin virastossa niin, että neuvontaa antavilla olisi esityksen mukaan ”päättöksenteosta riippumaton ja itsenäinen rooli.” Maahanmuuttoviraston olisi lisäksi varmistettava oikeudellista neuvontaa antavien riittävä perehtyneisyys kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn ja vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyyn tarjotakseen hakijoille laadukasta, oikeaa ja ajantasaista neuvontaa.

Tähän asti turvapaikanhakijoiden maksuton oikeudellinen neuvonta on ollut lähinnä julkisten ja pro bono -oikeusavustajien sekä kolmannen sektorin toimijoiden käsissä. Pidämme esityksessä esitetyn uuden toimintatavan riskinä neuvonnan riippumattomuuden ja luotettavuuden varmistamista. Esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten neuvonnan saavutettavuus, riippumattomuus ja sen laatu varmistetaan. Ehdotamme, että esityksessä otetaan kantaa myös tähän. Olemassa oleva tutkimus on osoittanut esimerkiksi, että Maahanmuuttovirasto ei nykyisellään esimerkiksi turvapaikkapuhutteluissa riittävästi fasilitoi tilannetta niin, että hakijat todella ymmärtäisivät oikeutensa ja velvollisuutensa sekä puhuttelun roolin (Bodström 2025). Lisäksi tutkimuksessa on sivuttu sitä, miten turvapaikanhakijat saattavat pitää oikeusaputoimistoja epäluotettavina juuri sen takia, että nekin ovat viranomastaho (Lyytinen 2025). Tilanne, jossa Maahanmuuttovirasto viranomaisen roolissa olisi sekä oikeudellisen neuvonnan (käytännössä alkuvaiheen ainut) antaja sekä turvapaikkapäätöksen tekijä on ongelmallinen ja ristiriitainen.

Ehdotuksessa todetaan lisäksi, että kyseisellä muutosehdotuksella olisi "suora vaikutus oikeusapua antavien oikeusaputoimistojen ja julkisten oikeusavustajien työhön. Työn voidaan katsoa vähenevän hallinnollisen vaiheen aikana, koska oikeusapua voitaisiin antaa vain ilman huoltajaa oleville alaikäisille tai muuten erityisen painavasta syystä. Uutta työtä olisi sen arviointi, kenelle oikeusapua voitaisiin myöntää, koska oletettavasti hakemuksia tulisi edelleen ainakin lähes yhtä paljon kuin aiemmin." Viime vuosina oikeusaputoimistojen ja julkisten oikeusavustajien työn laatu ja osaaminen turvapaikka-asioissa on lähtökohtaisesti kehittynyt (esim. vuoden 2015 tilanteeseen verrattuna). Myös toimivia yhteistyömuotoja on syntynyt esim. turvapaikanhakijoita tukevien järjestöjen ja oikeusapua tarjoavien tahojen välille. Työn siirtäminen pois oikeusaputoimistoilta johtaisi todennäköisesti tämän tietotaidon ja yhteistyön hukkaamiseen. On siis pidettävä huolta tehokkaasta tiedon ja verkostojen siirrosta. Tulkintalinja sille, kuka voisi edelleen saada muuta kuin Maahanmuuttoviraston oikeudellista neuvontaa, tulisi olla hakijamyönteinen ja tasalaatuinen.

Uudessa Mobile Future-tutkimushankkeen politiikkasuosituksessa (Palander 2024) tuodaan esiin monia julkisen oikeusavun järjestämiseen liittyviä seikkoja turvapaikka-asioiden osalta. Suosituksissa todetaan, että "lainsäädännön ja tulkintalinjan muutokset turvapaikka-asioissa, kuten myös muissa ulkomaalaisasioissa, aiheuttavat neuvonta- ja avustustarvetta. Näihin tulisi vastata asiantuntevasti, mikä lisää koulutustarvetta. Nykytilanteessa turvapaikkaprosessin tehostaminen ja laadun parantaminen edellyttää eri toimijoiden vuoropuhelua, luottamusta ja yhteistä kehittämistä. Myös Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa vastuuta oikeusturvan toteutumisesta. Oikeusaputoimistot pärjäävät tällä hetkellä melko hyvin ulkomaalaisasioiden asiakasmäärien kanssa, mutta turvapaikanhakijamäärien kasvaminen toisi haasteita. Kriisitilanteessa tarvitaan lisäresursseja, mutta silloin ei kannata tehdä suuria muutoksia järjestelmään ja oikeusavustajien toimintaedellytyksiin. Kuulemalla käytännön työtä tekeviä voi löytää joitain tehostamiskeinoja puuttumatta kohtuuttomasti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan." (Palander 2024).

Lisäksi huolestuttavaa on se, että esityksessä arvioidaan, että "oikeusavun rajaaminen hallinnollisessa vaiheessa lisäisi sen tarvetta muutoksenhaun aikana. Osittain työn määrän nousu johtuisi siitä, että asia ei olisi oikeusavustajalle tuttu, kun siihen ei olisi päästy tutustumaan vielä hallinnollisen vaiheen aikana. Hakijaa jouduttaisiin myös tapaamaan useammin ja käymään tarkasti läpi todisteet ja hallinnollisen vaiheen aikana hakijan kertoma. Lyhyempi valitusaika vaatisi nopeampaa reagointia erityisesti aikana, johon osuu monia arkivapaapäiviä ja pyhäpäiviä. Hakijalla olisi muutoksenhaun aikana oikeus valita itselleen myös yksityinen oikeusavustaja. Tämän voidaan katsoa tasaavan jonkin verran julkisten oikeusavustajien työmäärää." Turvapaikkaprosessissa etenkin sen alkuvaihe on todettu olevan erittäin tärkeä ja siksi ehdotetut heikennykset eivät tue prosessin oikeusturvan takaamista. Se, että pääsääntöisesti oikeusavustaja ei enää neuvoisi hakijaa ennen puhuttelua, ei olisi puhutteluissa mukana eikä auttaisi korjaamaan puhuttelupöytäkirjaa (etenkin nyt kun sitä ei enää Maahanmuuttovirastossa tarkisteta) lisäisi prosessin aikana ilmeneviä ongelmia ja siten myös valitusvaiheen työtaakkaa ja merkitystä. Edellisen oikeusavun rajauksen todettiin heikentäneen turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja yleisesti turvapaikkakäsittelyä, minkä vuoksi oikeusavun etupainotteisuus palautettiin (Lepola 2018). Nykyinen esitys näyttäisi siis vievän oikeusapua ja huonoksi todettuun suuntaan. Lisäksi, kun tuomioistuinten päätöksentekoaikataulua samalla kiristetään, saattaa tämä kahden eri vaiheen oikeusturvaa heikentävät ehdotukset lisätä prosessin laadun heikkenemistä huomattavasti.

Esityksen mukaan menettelyasetuksessa mahdollistetaan sekä EU:n yhteiset turvallisten maiden luettelot että jäsenvaltioiden omat luettelot. Luetteloja voidaan laatia turvallisista kolmansista maista sekä turvallisista alkuperämaista. Jotta turvallisen alkuperämaan käsitettä voidaan soveltaa, on maista oltava luettelo. Esityksessä ehdotetaan, että sisäministeriö voisi asetuksella säätää maat, joita Suomessa pidettäisiin menettelyasetuksen mukaisesti kansallisesti turvallisina kolmansina maina ja turvallisina alkuperämaina. Asetus ehdotetaan valmisteltavan sisäministeriössä yhdessä Maahanmuuttoviraston ja muiden olennaisten tahojen kanssa. Maiden määrittely perustuisi Maahanmuuttoviraston arvioimaan maatietoon. Lisäksi esityksessä todetaan, että ”kyse ei myöskään ole periaatteellisesti ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävästä kysymyksestä, mikä vaatisi valtioneuvoston asetuksen.” Vaikka säätämisen suhteen asia olisi näin, arviomme mukaan koko idea turvallisten maiden luetteloista sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla on ennen muuta periaatteellinen ja yhteiskunnallisesti sekä poliittisesti merkittävä. Vastustamme tätä ideaa tutkimuksen valossa monelta eri kantilta, esim. turvallisen maan määritelmän epämääräisyyden ja mielivaltaisuuden takia, sekä sen nojalla, että Maahanmuuttoviraston maatieto on tutkimuksissa todettu epäluotettavaksi ja vanhentuneeksi, ja sen tulkintaa on ohjannut haluttu lopputulos, mikä on usein ollut negatiivinen päätös kansainvälisen suojelun hakemukseen (Bodström 2023a, Lyytinen 2025).

Muutoksenhaun pääasialliset muutokset liittyisivät ehdotuksen mukaan tiettyjen kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusaikojen lyhentämiseen ja hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen säätämiseen. Tutkimukseen perustuen (esim. Lepola 2018), emme voi kannattaa valitusaikojen lyhentämistä, etenkin ottaen huomioon hallintovaiheen oikeusapuun liittyvät muutosehdotukset.

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

-

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeutta koskeva muutos

Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisen, joka on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemuksen, oikeutta työnteeseen rajattaisiin. Hakijalla olisi oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän olisi hakemuksen rekisteröimisen jälkeen oleskellut maassa kuusi kuukautta. Lisäksi tietyissä tapauksissa työnteke-oikeutta ei aina syntyisi tai se voitaisiin peruuttaa. Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevan työnteke-oikeuden rajoittaminen asettaa kaikki kansainvälistä suojelua hakevat yhdenvertaiseen asemaan, koska työnteke-oikeutta ei jatkossa voi saada aiemmin, jos henkilöllä on voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja. Kuitenkin nykykäytäntöä on perusteltu niin, että se edesauttaisi hakijoiden halukkuutta esim. vahvistaa henkilöllisyys. Lisäksi turvapaikanhakijoiden työnteon salliminen hyödyttää suomalaista yhteiskuntaa, vähentää turvapaikanhaun kustannuksia ja parantaa turvapaikanhakijoiden kotoutumista ja hyvinvointia. Ehdotamme sääntelyn pitämistä ennallaan. Jos tarkoituksena on turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden edistäminen, olisi sekä hakijoiden että suomalaisen yhteiskunnan kannalta parempi ratkaisu tasata kaikkien turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeuden alkaminen kolmeen kuukauteen. Tämä olisi linjassa nykykäytännön kanssa. Mikäli asiaa halutaan muuttaa, muutoksen tarpeellisuuden perusteleminen kattavammin ja läpinäkyvämmän on tarpeen.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Myöhemmän kansainvälisen suojelun hakemuksen tehneelle ei ehdotuksen mukaan annettaisi vastaanottopalveluja, jos hakijan oikeudesta jäädä Suomen alueelle poikettaisiin. Ensimmäisen myöhemmän hakemuksen tehneelle oikeus vastaanottopalveluihin syntyisi vain, jos hakemuksen tutkintaa olisi jatkettava sen selvittämiseksi, onko hakija esittänyt uusia seikkoja. Toisen tai sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen tehneelle ei kuitenkaan syntyisi missään tilanteessa uutta oikeutta vastaanottopalveluihin. Esityksessä todetaan, että on ehkäistä vastaanottojärjestelmän väärinkäytöksiä, koska uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen ei lähtökohtaisesti tuo oikeutta vastaanottopalveluihin. Ehdotus tiukentaisi sääntelyä nykyisestä. Vastaanottokeskusten arkielämää hakijoiden osalta kartoittavaan tutkimukseen perustuen toteamme, että vastaanottokeskukset tarjoavat asukkaalleen instituutionaalisen elinympäristön, jossa asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämäänsä ovat vähäiset ja esimerkiksi mielenterveysongelmat yleisiä (esim. Carter-White & Minca 2025). Tämä on tullut esille muun muassa Endings-tutkimushankkeemme vastaanottokeskusten lakkauttamista koskevissa haastatteluissamme. Tämän valossa emme pidä vastaanottokeskuksia sellaisena tekijänä, joka houkuttelisi ihmisiä hakemaan turvapaikkaa. Haluamme myös esittää huolen siitä, mitä tapahtuu niille henkilöille, ml. perheille, joiden vastaanottopalvelut lakkautetaan ja jotka eivät kuitenkaan poistu tai poisteta maasta. Lakimuutosehdotus saattaa siten lisätä paperittomuutta ja myös paperittomien kodittomuutta.

Ehdotuksessa oleskeluluvan saaneen vastaanottopalvelujen kesto määriteltäisiin nykytilaa tarkkarajaisemmin kuntaan siirtymisen järjestymisajaksi. Jatkuvan oleskeluluvan saaneille vastaanottopalveluja annettaisiin kuitenkin korkeintaan 3 kuukautta ja tilapäisen oleskeluluvan saaneille korkeintaan 15 kuukautta oleskeluluvan myöntämisestä. Pidämme ehdotusta kannatettavana, koska kuntaan siirtyminen usein edesauttaa ihmisten arkielämän hallintaa ja kotoutumista. Pidämme tarpeellisina, että vastaanottokeskuksille taataan riittävät resurssin kuntaan siirtymisessä tukemiseen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan tulisi tunnistautua vastaanottokeskuksessa 2–4 kertaa kuukaudessa. Tunnistautuminen tapahtuisi siinä vastaanottokeskuksessa, jonka asiakkaaksi hänet olisi rekisteröity. Lisäksi kansainvälisen suojelun hakijalta ja tilapäisen suojelun saajalta edellytettäisiin yhteystietojen ylläpitämistä. Tämä on perusteltua kunhan sillä ei liikaa rajata henkilön liikkumisvapautta. Voidaan olettaa, että liikkumisvapauden rajoitus vaikuttaisi eniten koti- tai yksityismajoituksessa asuviin ihmisiin, joiden vastaanottopalvelut saattavat olla toisella paikkakunnalla. Koska kodinomainen majoitus on esimerkiksi turvapaikanhakijoiden kotoutumisen ja terveyden kannalta kannatettava vaihtoehto, toivomme, että esityksessä huomioitaisiin paremmin yksilöiden liikkumisvapaus tällaisissa tapauksissa.

Lisäksi ehdotuksessa vastaanottorahan ja käyttörahan määrä pienennettäisiin pysyvästi väliaikaisella lailla (466/2024) säädetylle tasolle. Kansallista liikkumavaraa on käytetty rahallisen etuuden määrän määrittelyssä. Kansallisesti vahvistettuna vertailutasona ehdotuksessa on käytetty toimeentulotuen perusosan 50 prosentilla alennettua määrää. Täydentävää vastaanottorahaa koskevalla ehdotuksella varmistettaisiin perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 25/2024 vp mukaisesti, että henkilön tai hänen perheensä oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarantuisi. Ehdotetut muutokset perustuvat hallitusohjelman tavoitteisiin. Näillä muutoksilla voidaan arvioida turvapaikkaa hakeneiden ihmisten ja perheiden jo valmiiksi hankalan taloudellisen tilanteen heikkenevän ja asettavan osan heistä todella tiukkaan taloudelliseen asemaan. Tälläkään hetkellä turvapaikanhakijoiden on vaikeaa taata itselleen esimerkiksi riittäviä talvivaatteita tai julkisten liikennevälineiden käyttöä. Tärkeintä on varmistaa jatkossakin välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen kaikille hakijoille.

Kansainvälisen suojelun hakijoita voitaisiin ehdotetun mukaan kohdentaa tietyille maantieteelliselle alueelle, jos se olisi tarpeellista kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi. Hakijoiden tulisi oleskella heille osoitetulla alueella ja heillä olisi oikeus poistua alueelta vain sellaisten vastaanottopalvelujen saamiseksi, joita ei voida alueella tarjota sekä oikeus osallistua välttämättömiin viranomaisten tai tuomioistuinten tapaamisiin. Vastaanottokeskus voisi myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Päätöksen liikkumisvapauden rajoittamisesta tekisi Maahanmuuttovirasto. Mikäli ehdotus toteutuisi, tulisi varmistaa, että Maahanmuuttovirasto soveltaa siihen liittyvää ohjeistusta yhtäältä yhdenvertaisesti mutta toisaalta ottaen myös huomioon yksittäisen hakijan erityistarpeen johtuen esim. haavoittuvasta asemasta. Tärkeää olisi myös, että

ehdotusta käytettäisiin vain silloin, kun se on perusteltua ja tarpeellista eikä siitä tulisi yleistä ja tavanomaista menettelytapaa. Yleisesti olemme huolissamme siitä, että eri muutosehdotuksilla lisättäisiin Maahanmuuttoviraston hallintavaltaa, mutta samalla heitä velvoitettisiin antamaan oikeudellista neuvontaa. Näiden eri roolien yhteensovittaminen ja luottamuksen herättäminen hakijoissa saattaa osoittautua aiempaa vaikeammaksi.

Se, että vastaanottopalveluiden rajaamisesta syntyisi säästöjä pitää varmasti paikkansa vastaanotto toiminnan näkökulmasta. Esityksessä kuitenkin todetaan, että "on todennäköistä, että osa ulkomaalaisista jää maahan ainakin hetkellisesti vastaanottopalvelujen lakkaamisen jälkeen. Jos laittomasti maahan jääneet hakeutuvat kuntien, hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen palveluiden ja -etuuksien piiriin, heille myönnettävistä palveluista ja etuuksista ja näiden käsittelyyn liittyvästä hallinnollisesta työstä aiheutuu kustannuksia, joiden kehitystä on vaikea arvioida." Näin ollen kokonaisuus säästöjen määrää on vaikeaa arvioida.

Hallinto-oikeuksille ehdotetuilla valituksen käsittelyä koskevilla määräajoilla on suora vaikutus kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsittelevien hallinto-oikeuksien työhön. Ehdotettujen käsittelyaikojen voidaan katsoa olevan tiukat hallinto-oikeuksien nykyisiin keskimääräisiin käsittelyaikoihin verrattuna. Etenkin suullisten kuulemisten järjestäminen asianmukaisesti tulisi turvata. Esityksessä todetaan myös, että "aiempien ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten, kuten puhuttelupöytäkirjaa koskevan muutoksen, on arvioitu mahdollisesti lisäävän menettelyvirheitä koskevien väitteiden määrää valituksissa ja johtavan siihen, että hallinto-oikeudessa käydään läpi puhuttelujen äänitallenteita tai järjestetään aiempaa useammin suullisia käsittelyjä." Tässä nähdään miten nämä viime vuosina säädetyt lakimuutokset aiheuttavat nyt mahdollisia vaikutuksia, joita on ollut aiemmin vaikea ennustaa. Vaikka hallinto-oikeuksien kohtuulliset käsittelyajat ovat sekä turvapaikanhakijoiden että yhteiskunnan etu, korostamme sitä, että olennaista on taata oikeusasteiden mahdollisuus perusteelliseen ja oikeudenmukaiseen tutkintaan. Tämä ei nykytutkimuksen valossa toteudu (Bodström julkaisussa) ja ilman oikeusasteiden riittävää resursointia ja taitotason ylläpitoa sen ei voida olettaa toteutuvan myöskään lyhyemmillä käsittelyajoilla.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

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

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

-

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

-

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

Yleisempiä huomioita vaikutusten arvioinnista

Esityksessä todetaan, että "paktin säädökset muodostavat laajan kokonaisuuden, joka kattaa ulkorajavalvonnan tehostamiseen tähtääviä toimia, nopeita ja tehokkaita turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä, vahvoja takeita hakijoille sekä oikeudenmukaisen ja toimivan vastuunjako- ja yhteisvastuujärjestelmän, jossa yhtäkään jäsenvaltiota ei jätetä yksin paineen alle." Kuten tästä huomaamme, onko koko paktin tavoitteet muotoiltu vahvasti valtiokeskeisiksi. Toivomme täsmennystä siitä, mihin "vahvoja takeita hakijoille" viittaa. Takeita mistä? Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että "menettelyn kaikkia vaiheita on välttämätöntä tehostaa, samalla kun kehitetään laatua ja varmistetaan hakijoiden oikeusturva." Tässä korostamme sitä, että tehostamistoimet eivät saa olla tärkeämpiä kuin hakijoiden oikeusturvan toteutuminen.

Ehdotettu sääntely todetaan olevan merkityksellinen usean perustuslakiin, ihmisoikeussopimukseen sekä EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Keskeisimpiä ovat yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan, liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan sekä huolenpitoon/sosiaaliturvaan liittyvät oikeudet. Oikeusturvaan liittyvillä oikeuksilla on liityntä myös ehdottomaan palautuskieltoon (non-refoulement) sekä joukkokarkotuksen kieltoon.

On ehdottoman tärkeää, että hakijaa ei missään tilanteissa poistettaisi Suomesta arvioimatta palautuskieltoa. Se on pakolaislain ehdoton kulmakivi ja sen turvaaminen on keskeistä myös koko prosessin luotettavuuden kannalta. Oikeusturvan kannalta on ehdottoman tärkeää antaa tosiasiallinen mahdollisuus valittaa tehdyistä päätöksistä. Siten pidämme suotavana sitä, että

liikkumisvapauden rajoittamisista tehdyistä päätöksistä olisi mahdollista valittaa, myös rajamenettelyn aikana. Ehdotuksessa todetaan, että ”ehdotetulla maksuttoman oikeusavun rajaamisella hallinnollisesta vaiheesta voidaan katsoa olevan vaikutuksia hakijan oikeusturvaan”, mutta hakija ei jäisi kuitenkaan ilman mitään oikeudellista neuvontaa, koska Maahanmuuttovirasto antaisi menettelyyn ja hakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvää oikeudellista neuvontaa hakijan sitä halutessa.” Kuten jo aiemmin totesimme, ongelmallista tässä on se, että Maahanmuuttoviraston oikeudellista neuvontaa ei voi lähtökohtaisesti pitää täysin riippumattomana johtuen viraston roolista päätöksenteossa. Lisäksi ehdotus heikentäisi nähdäksemme hakijoiden oikeusturvaa etenkin turvapaikkapuhuttelun ja siihen liittyvien toimien osalta.

Esityksessä todetaan, että lapsen etua ja perhe-elämän suojaa on esityksessä pyritty turvaamaan. Lisäksi siinä korostetaan sitä, että ”lapsia tulee kohdella kansainvälisen siirtolaisuudenkin yhteydessä ennen kaikkea lapsina” ja ”yleiseen maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi mennä lapsen edun edelle.” Nämä - sekä perhe-elämän suoja - tulee siten varmistaa myös jatkossa kaikissa tilanteissa, joissa lakia tulkitaan. Säännöksessä mainittaisiin erikseen ilman huoltajaa olevat alaikäiset ryhmänä, jolle oikeusapua voitaisiin myöntää myös hallinnolliseen vaiheeseen. Ehdotetun mukaan hakijan haavoittuva asema voisi olla yksi erityisen painava syy, jolloin oikeusapua voitaisiin myöntää myös hallinnolliseen vaiheeseen. Nämä ovat tärkeitä säännöksiä, mutta esim. haavoittuvan aseman tunnistamiseen liittyvien ongelmien (Vanto 2025) tulee tämä olemaan erityisen vaikeaa etenkin prosessin alkuvaiheessa. Vastaanottopalvelujen keston rajauksia ei ehdoteta sovellettavan ilman huoltajaa oleviin lapsiin. Vastaanottopalvelujen päätyminen voisi kuitenkin kohdistua mukana hakeviin lapsiin. Esitykseen tulisi lisätä arviomme mukaan vaikutustenarviontia koskien lapsia, jotka hakevat turvapaikkaa yhdessä perheenjäsentensä kanssa.

Esityksessä todetaan, että ehdotuksilla on hyvin vähäistä vaikutusta kotoutumiseen. Tässä tulisi kuitenkin ottaa huomioon koko turvapaikkaprosessin mahdollinen traumatisoiva ja stressiä lisäävä vaikutus. Tutkimuksissa on siis osoitettu, että turvapaikkaprosessiin liittyvillä ongelmilla saattaa olla kauaskestoisia negatiivisia vaikutuksia hakijoiden elämään ja hyvinvointiin liittyen (esim. Lyytinen 2022).

Esityksessä todetaan, että ”kansainvälisen suojelun hakemisella ja sen myöntämisellä on yhteiskuntaa yleisesti koskettavia vaikutuksia. On paitsi hakijan myös yhteiskunnan etu, että kansainvälistä suojelua myönnetään mahdollisimman sujuvin menettelyin niille, jotka sitä todella tarvitsevat, ja että hylkäävän päätöksen saaneet poistetaan maasta nopeasti. Tällä on vaikutusta myös koko menettelyn uskottavuuteen.” Ongelma tässä on se, että etenkin vuoden 2015 jälkeen tutkimuksissa ja median selvityksissä on osoitettu lukuisia ongelmia ja virheitä turvapaikkaprosessissa etenkin hallintovaiheessa, mutta myös valitusvaiheessa (esim. Bodström 2020, 2023b). Koska ehdotusten voidaan arvioida paikoin heikentävän hakijoiden oikeusturvaa, voidaan myös esittää huoli sille, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat eivät valitettavasti vain tule aina (riittävän ajoissa) tunnistetuksi prosessin aikana.

Vaikutustenarviossa on kohta, jossa paktin todellinen luonne ja tarkoitusperät käyvät selkeästi ilmi: ”Paktin uudistukset lisäisivät koko turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta, parantaisivat

turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja säännösten soveltamisen yhtenäisyyttä vakiinnuttamalla menettelyt sekä säännöt unionin tasolla. Ehkäisemällä paktin täytäntöönpanolla mahdollisimman pitkälle järjestelmien väärinkäyttöä, unioniin suuntautuvaa sääntöjenvastaista muuttoliikettä ja luvatonta edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä, edistetään järjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä. Tämä heijastuu myönteisesti myös Suomeen ja suomalaiseen yhteiskuntaan.” Voimme alan tutkijoina vain todeta, että tämä kohta vaikutusten arvioinnissa on melko yksipuolinen.

Turvapaikkajärjestelmän uskottavuus paranee luotettavalla ja perusteellisella päätöksenteolla, jota läheskään kaikki ehdotetut muutokset eivät edusta. Tutkimus osoittaa myös, että itsessään yhteisistä säännöistä sopiminen ei lisää soveltamisen - ja siten itse järjestelmän - yhdenmukaisuutta (esim. Vanto ym. 2021, Vanto 2023).

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

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.” Lakimuutos koskee siten jopa 15 eri lakia. Ottaen huomioon eri lakien määrän ja ehdotettujen muutosten laajuudet ja mahdolliset vaikutukset, olisi ollut syytä harkita lakimuutosehdotuksen pilkkomista osiin ja vähintäänkin lausuntoajan huomattavaa pidentämistä. Viikon lisäaika mahdollisti lyhyen lausunnon tuottamisen, mutta loma-ajat ja esityksen laajuus (570 sivua) huomioon ottaen aika sisällöllisesti kattavan lausunnon kirjoittamiselle oli osaltamme mahdoton.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Muuttoliikkeen ja pakolaisuuden tutkijayhteisönä haluamme muistuttaa siitä, että kyseistä sopimusta (ns. paktia) on kritisoitu niin tutkimus- kuin järjestökentällä mm. säädösten valtiokeskeisyydestä sekä perus- ja ihmisoikeuksien sivuuttamisessa muuttajien näkökulmasta (esim. Lejeune 2025; Odysseus Network 2025; Guild, & Apatzidou 2024).

Esityksessä todetaan, että “kansallista liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta ehdotetaan sekä uutta kansallista lainsäädäntöä että voimassa olevan muuttamista. Kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteen mukaisesti niin, että

turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan sisältäen myös kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistumisen tai poistamisen. Ehdotuksilla toteutetaan myös hallituksen ohjelman kirjausta, jonka mukaan Suomen turvapaikanhakujärjestelmää tehostetaan ja sen laatua kehitetään. Esityksellä toimeenpantaisiin lisäksi hallitusohjelman vastaanottotoimintaa koskevat tavoitteet.” Koska kansallinen liikkumavaran tulkinta on sidottu vahvasti hallitusohjelmaan, on siten lakimuutosehdotukset viety kiristysten osalta maksimiin. Suomi on siten vahvasti määritellyt haluavansa kuulua EU:n tiukimpien maiden joukkoon maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännön näkökulmasta.

Lähteet

Bodström, Erna (2020). Asylum decisions as a performance. Intertextuality in internal credibility assessment. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 623–644.

Bodström, Erna (2023) Illusions of objectivity. The two functions of country of origin information in asylum assessment. *Migration Studies*, 11(1), 197–217.

Bodström, Erna (2025) A matter of individual discretion. Facilitating performative credibility in asylum interviews. *International Journal of Refugee Law*, 36(4), 377–396.

Bodström, Erna (julkaisussa) The removal of international protection as a process of administrative rebordering. *International Journal of Refugee Law*.

Carter-White, Richard & Minca, Claudio (2025) *A Spatial Theory of the Camp: Geopolitics, Biopolitics and the Immunitarian State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Guild, Elspeth & Apatzidou, Vasiliki (2024) EU Pact Instruments on Asylum and Minimum Human Rights Standards. Post 23 of the Series of the Odysseus Blog on the Pact on

Migration & Asylum. <https://www.eumigrationlawblog.eu/eu-pact-instruments-on-asylum-and-minimum-human-rights-standards/>

Heikkilä, Mikaela & Maija, Mustaniemi-Laakso (2019) Turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden huomioiminen Suomen ulkomaalaisoikeudessa ja -käytänteissä. Teoksessa:

Lyytinen, Eveliina (toim.), *Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa*. Siirtolaisuusinstituutti, Turku. <https://www.doria.fi/handle/10024/178055>

Lejeune, Julie (2025) Editorial: Migration policies drifting ever further away from evidence, stranded ever closer to inhumanity. European Council of Refugees and Exiles. <https://ecre.org/editorial-migration-policies-drifting-ever-further-away-from-evidence-stranded-ever-closer-to-inhumanity/>

Lepola, Outi (2018) Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvosto.

Lyytinen, Eveliina (2025) Legal geographies of deportability – Entanglements of power between nomospheric guardians, technicians, and figures. Political Geography, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2025.103333>

Lyytinen, E. (2022) Kokemuksia ja havaintoja lain väkivallasta karkotuksissa. Teoksessa: Pirkkalainen, P., Lyytinen, E. & Pellander, S. (toim.) Suomesta poistetut – Näkökulmia käännetyksiin ja karkotuksiin. Vastapaino, Tampere, 223-246. <http://doi.org/10.58181/VP9789517689960>

Odysseus Network (2025) Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact. <https://www.eumigrationlawblog.eu/special-collection-on-the-eu-asylum-and-migration-legislation-after-the-pact/>

Palander, Jaana (2024) Julkinen oikeusapu turvapaikka-asioissa. Poliitiikkasuositus, Mobile Futures-hanke. <https://www.doria.fi/handle/10024/190590>

Vanto, Johanna (2023) Wiggle Room: Discretionary Power and Vulnerability in Asylum Procedure. Turku: University of Turku.

Vanto, Johanna, Saarikkomäki, Elsa, Alvesalo-Kuusi, Anne, Lepinkäinen, Nea, Pirjatanniemi,

Elina, & Lavapuro, Juha (2021) Collectivized Discretion: Seeking Explanations for Decreased Asylum Recognition Rates in Finland After Europe's 2015 "Refugee Crisis". International Migration Review, 56(3), 754-779. <https://doi-org.ezproxy.utu.fi:2443/10.1177/01979183211044096>

Tiilikainen Marja

Siirtolaisuusinstituuttisäätiö - Lausunnon kirjoittajat Siirtolaisuusinstituutin
puolesta: vastaava tutkija Eveliina Lyytinen, erikoistutkija Erna Bodström