



27.4.2026

YVV/898/2026

Hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi HE 52/2026 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoitajana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Hallituksen esityksellä HE 52/2026 vp yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi on esitetty säädettävän myös perusoikeuksien seuraaminen seulonta- ja rajamenettelyissä. Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa pyynnöstä toimittaa kirjallinen asian tuntijalausunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun päähuomiot lausunnossa ovat:

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi EU-oikeuden edellyttämällä tavalla hoitaa sille esitettävää uutta perusoikeuksien seurantatehtävää, ellei siihen osoiteta riittäviä resursseja. Tehtävä on laaja ja kohdistuu monien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli tehtävän toteuttamiseksi ei osoiteta riittäviä resursseja, tulee valtuutettu ilmaisemaan komissiolle, ettei Suomi täytä EU-oikeuden vaatimuksia.
- Esityksellä rajoitetaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että turvapaikanhakijoiden oikeusapuun ei tehdä muutoksia, joita EU-säätelykään ei edellytä. Lisäksi hallinta-asetuksen mukaisten siirtopäätösten valitusaikaa tulisi pidentää kolmeen viikkoon EU-säätelyn mahdollistamalla tavalla.
- Lasten oikeuksien toteutuminen on turvattava. Lain tasolle on nostettava lapsen edun huomioimisen ensisijaisuus ja lapsen säilöönottoa koskevaa

säännöstä on muutettava, eikä vastaanottopalveluita tulisi koskaan lakauttaa lapsiperheiden osalta.

- Haavoittuvan aseman tunnistamista ja huomioimista helpottamaan tulee lain tasolle nostaa haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, joilla esimerkiksi saattaa olla muita useammin erityisiä tuen tarpeita. Haavoittuvuutta ja tuen tarvetta koskevissa tulkintatilanteissa tulisi korostaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt on matalalla kynnyksellä siirrettävä pois rajamenettelystä, mikäli riittävästä tuesta menettelyssä ei voida varmistua.
- Turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluita ei tule rajata esityksessä ehdotetulla tavalla. Vastaanottopalveluiden rajaaminen lisää paperittomuutta ja altistaa hyväksikäytölle ja ihmiskaupalle.

Valtuutettu perustelee näitä päähuomioitaan lausunnossaan jäljempänä.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

EU:n maahanmuuttopaketti uudistaa laaja-alaisesti turvapaikkasääntelyä. Paktilla muun muassa otetaan käyttöön täysin uusi seulontamenettely, minkä lisäksi rajamenettely muutetaan pakolliseksi ja sen käyttöä laajennetaan. Uusilla ja laajennetuilla menettelyillä on merkittäviä vaikutuksia turvapaikanhakijoiden asemaan, ja ne sisältävät myös perusoikeusriskejä. Siksi Pakti sisältääkin perusoikeuksien seurantamekanismin, joka seuraa oikeuksien toteutumista seulonta- ja rajamenettelyissä. Seurantatehtävän taustalla on tavoite varmistaa, että EU:n perusoikeuskirjaa ja muita kansainvälisiä velvoitteita noudatetaan täysimääräisesti.¹ Lisäksi tavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä ja vastuunkantoa (accountability).²

Seulonta-asetuksen 10(2) artiklan A-alakohdan mukaan seurantamekanismilla seurataan, noudatetaanko seulonta- ja rajamenettelyiden aikana unionin ja kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien perusoikeuskirja, erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palauttamiskiellon periaatteen, lapsen edun ja säilöönottoa koskevien asiaankuuluvien sääntöjen, myös kansallisen lainsäädännön asiaankuuluvien säilöönottoa koskevien sääntöjen, osalta. Artiklan B-alakohdan mukaan mekanismilla varmistetaan, että perustellut väitteet perusoikeuksien kunnioittamatta jättämisestä kaikissa seulontaan liittyvissä asiaankuuluvissa toimissa käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käynnistetään tarvittaessa tutkinta tällaisista

¹ ks. seulonta-asetusehdotusta koskeva komission [perustelumuistio](#)

² EU:n maahanmuuttosääntelyn muutoksen [perustelumuistio](#).

väitteistä ja seurataan tällaisen tutkinnan edistymistä. Menettelyasetuksen 43(4) mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä asetuksen (EU) 2024/1356 10 artiklassa vahvistetut kriteerit täyttävästä perusoikeuksia koskevan mekanismin seurannasta suhteessa rajamenettelyyn, sanotun kuitenkin rajoittamatta EU:n turvapaikkavirastosta annetun asetuksen (EU) 2021/2303 14 artiklassa säädetyn seurantamekanismin soveltamista ja sitä täydentäen.

Seulonta-asetuksen 10(2) artiklan A-alakohdan ja menettelyasetuksen 43(4) artiklan mukaisen seurantamekanismin tehtäviä ollaan hallituksen esityksessä esittämässä yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää mahdollisena tehtävän lisäämistä valtuutetun olemassa olevien toimivaltuuksien rinnalle. Tämä edellyttää sitä, että tehtävän tehokasta ja vaikuttavaa toteutusta varten on säädetty riittävistä toimivaltuuksista sekä turvattu riittävät resurssit.

Uutta seurantatehtävää ei ole mahdollista hoitaa riittämättömin resurssein

Seulonta-asetuksen 10 artiklan 4. kohta velvoittaa suoraan jäsenvaltioita tarjoamaan riippumattomalle seurantamekanismille riittävät taloudelliset resurssit. EU:n tasa-arvoelinten asemaa koskevan direktiivin³ 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelimillä kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulla on käytettävissään tehtävien edellyttämät taloudelliset resurssit. Kohdan 21 mukaan erityisesti säädettäessä uusia tehtäviä on varmistuttava resurssien riittävyydestä. EU-sääntelyn soveltamisen täytäntöönpanon on oltava aitoa ja tosiasiallista, ei ainoastaan muodollista.

Hallintovaliokunta on aikanaan käsitellyt seulonta-asetusehdotusta vuonna 2021. Valiokunta totesi, että ”ottaen huomioon, ettei seulontamenettelyssä tehdyistä ratkaisuksista saa hakea erikseen muutosta, valiokunta pitää perusteltuna, että säädösehdotus velvoittaa jäsenvaltiot perustamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan tehtävän edellyttämällä tavalla resursoidun riippumattoman valvontaelimen.”⁴

Yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan uusi seurantatehtävä **edellyttää noin viiden henkilötyövuoden resursointia sekä 50.000 euron vuotuista toimintamäärärahaa**. Tehtävä alkaa kesäkuussa, jolloin vuonna 2026 tehtävä voitaisiin

³ Neuvoston direktiivi (EU) 2024/1499, annettu 7 päivänä toukokuuta 2024, normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevissa asioissa ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta sekä direktiivien 2000/43/EY ja 2004/113/EY muuttamisesta.

⁴ HaVL 9/2021 vp.

käynnistää 2 henkilötövuoden resurssilla, kunhan valtuutetun toimistolle turvaan vuodesta 2027 alkaen riittävät resurssit.

Resurssitarvetta arvioidessaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, että seurantatehtävät ovat laajat ja kohdistuvat erittäin laajasti eri perusoikeuksien toteutumiseen. Seuranta kohdistuu rajamenettelyyn, ulkorajaseulontaan ja alueella tapahtuvaan seulontaan, eli seurannan kohteena on useampi menettely sekä useamman toimeenpanevan viranomaisen toiminta. Menettelyt ovat nopeita, mikä edellyttää myös seurantatyöltä reaktionopeutta. Tehtävän luonne edellyttää riittävää henkilöstöä, joka voi toteuttaa tiedonkeruuta, analyysia, tarkastuksia, rakenteellista edistämistyötä, kansallisen tilanteen peilaamista kansainvälisiin velvoitteisiin ja oikeuskäytäntöön sekä tiivistä yhteydenpitoa eri perusoikeustoimijoiden ja toimeenpanevien viranomaisten kanssa. Tarkastusten toteuttaminen on erityisesti resurssi-intensiivistä huomioiden tarkastusten kohteiden sijainnit ja etäisyydet toisistaan. Valtuutetun toimisto sijaitsee Helsingissä.

Seulonta-asetusta koskevassa komission selitysmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että seurantatehtävän perustaminen edellyttää erityisesti ensimmäisinä toimintavuosina lisääntyvää resursointia, ja että tämä korostuu etulinjan jäsenvaltioissa, käytännössä siis valtioissa, joilla on EU:n ulkorajaa. Suomella on noin 1300 kilometriä EU:n ulkorajaa. Tehtävän hoitamiseksi tarvittavissa resursseissa onkin huomioitava muiden seikkojen ohella eri EU-maiden mekanismien toimintaympäristön erilaisuus.

Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin mukaan ”[t]ehtävän on arvioitu edellyttävän käynnistämismvaiheessa vuoden 2026 alusta lähtien yhden henkilötövuoden resursointia.” **Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, ettei se voi EU-oikeuden edellyttämällä tavalla hoitaa tehtävää, ellei siihen osoiteta riittäviä resursseja.** Mikäli tehtävä osoitetaan valtuutetulle ilman EU-säätelyssä edellytetyjä riittäviä resursseja, tulee valtuutettu ilmaisemaan komissiolle, ettei Suomi täytä asetuksen ja direktiivin vaatimuksia vaan asiassa tulisi käynnistää rikkomusmenettely Suomea vastaan.

Hallituksen esityksessä seurantamekanismin todetaan parantavan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seulottavien henkilöiden ja kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten osalta. Valtuutettu korostaa, että tällaiset mahdolliset perusoikeusvaikutukset eivät toteudu, mikäli toimijalla ei ole tarvittavia resursseja toteuttaakseen tehtävää asianmukaisesti.

Hallituksen esityksessä todetaan, että seurantamekanismille on mahdollista hakea ja saada myös rahoitusta EU-rahastoista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo ja myös EU-rahastojen yleinen lähtökohta on, että pysyvän lakisääteisen tehtävän

perustoiminnan ylläpitäminen tulee kattaa pysyvällä resurssilisäyksellä eikä määräaikaishankkeilla. On myös itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta ongelmallista, mikäli valvontatyypin seurantoiminnan pääasiallista rahoitusta haetaan seurannan kohteena olevan hallinnonalan hallinnoimalta rahastolta.⁵ Koska hallituksen esityksessä ei kuitenkaan esitetä valtuutetun resurssitarpeen mukaista ehdotusta, on valtuutettu hakenut myös kehittämishankkeelle hankerahoitusta.

Seurantatehtävän tiedonsaannin sujuvuus on sääntelyssä varmistettava

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tehokas seurantamekanismi olisi riittävien resurssien lisäksi toimintatavoiltaan ketterä ja toimivaltuuksiltaan etenkin rakenteisiin tehokkaasti vaikuttava. Valtuutettu katsoo, että esityksen muotoilut ovat monilta osin riittäviä mahdollistamaan toimiva seurantatyö.

Tiedonsaantioikeuteen liittyvän käytännön hallinnollisen työn minimoimiseksi ja seurantatyön viipymättömyyden ja tehokkuuden mahdollistamiseksi valtuutettu korostaa kuitenkin ulkomaalaislain 208 §:ä ja sen perusteluita sekä johdonmukaista kokonaisuutta 16 j §:n ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 4 §:n kanssa.

Sääntelyssä on syytä varmistaa se, että tiedonsaantioikeus mahdollistaa seurannan käytännön toiminnan edellyttämät tiedot ja että tiedonsaantioikeuden hyödyntäminen ei aiheuttomasti rasita seurantamekanismin tai toimeenpanevien viranomaisten (erityisesti poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto) työtä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää hallintovaliokuntaa varmistamaan, että seurantatyön tiedonsaanti on sujuvaa ja että sen toteutumisen edellyttämät tiedot on valtuutetun tehokkaasti ja viiveettä saatavissa. Sääntelyn tavoitteena ja tarkoituksena on oltava se, että tiedonsaanti toteutuu ensisijaisesti järjestelmäpääsynä eikä toistuvina erillisinä pyyntöinä.

Säännönmukaisesti ja toistuvasti valvontatyössä tarvittavan ja välttämättömän tiedon on oltava seurantatyön käytössä suoraan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän UMA:n tai tulevaisuudessa muiden vastaavien käytössä olevien järjestelmien kautta. Tämä koskee seurattavissa menettelyissä olevia henkilöitä koskevia tietoja siinä laajuudessa kuin ne voivat vaikuttaa seurantatyössä arvioitaviin perusoikeuksiin (eli erittäin laajasti eri perusoikeudet). Tämä on välttämätöntä sujuvalle

⁵ Itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamista EU-rahoituksen näkökulmasta ovat korostaneet myös [ENNHRI](#) kannanotossaan vuonna 2024 ja [FRA](#) vuonna 2026.

seurantatoiminnalle ja sen turvaamiseksi, ettei seurannan kohteena oleville viranomaisille synny erittäin suurta määrää hallinnollista työtä tietopyyntöjen jatkuvasta erillisestä arvioinnista ja tiedon toimittamisesta valtuutetulle.

Koska seurattavia menettelyitä ja niiden toteuttamistapoja vasta pystytetään ja toimintatavat tulevat kehittymään, ei sääntelyssä tai sen perusteluissa ole tässä vaiheessa mahdollista tyhjentävästi luetella sitä tietoa, johon seurantatyössä on oltava jatkuvasti ja nopeasti pääsy ilman erillisiä pyyntöjä. Sääntelyn on mahdollistettava se, että valtuutettu voi seurannan kohteiden kanssa olevien viranomaisten kanssa käytävässä vuoropuhelussa täsmentää pääsyään tietojärjestelmissä tiedonsaantioikeutensa mukaisesti tietoihin. Suoran järjestelmäpääsyn lisäksi seurantaan on sisällyttävä oikeus saada myös muu tehtävän kannalta tarpeellinen tieto. Pääsyä tarpeellisiin asiakirjoihin edellytetään myös seulonta-asetuksessa (10.2 artikla).

Valtuutettu toivoo sääntelyssä ja sen tulokannassa varmistettavan edellä todetut lähtökohdat seurantatyön tiedonsaantioikeudelle. Mikäli tämän toteutuminen ei hallintovaliokunnan mukaan edellytä muutosta esitettyyn sääntelyyn, toivoo valtuutettu hallintovaliokunnan lausumaan tätä selkiyttävästi mietinnössään.

Perusteltujen väitteiden tutkinnan varmistaminen

Pakti edellyttää myös seulonta- ja rajamenettelyssä tehtyjen perusteltujen oikeudenloukkauksia koskevien väitteiden asianmukaisen tutkinnan varmistamista riippumattoman toimijan toimesta (seulonta-asetuksen 10(2) artiklan B-alakohta). Tätä tehtävää ei olla osoittamassa yhdenvertaisuusvaltuutetulle, vaan asiasta säädetäisiin viitaten toimeenpanevien viranomaisten kanteluiden käsittelyyn ja hallintolain mukaisiin menettelyihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitetyn kaltainen muotoilu ei vaikuta riittävältä turvaamaan seulonta-asetuksen mukaiset edellytykset. Sääntelymalli ei turvaa sitä, että riippumaton toimija vastaisi perusteltujen väitteiden asianmukaisen tutkinnan varmistamisesta. Lisäksi on huomioitava, kuten hallituksen esityksessä tunnustetaan, että ”[s]eulonta-asetuksen johdanto-osan mukaan yleinen laillisuusvalvonta ei riitä täyttämään asetuksen vaatimuksia.” Kuitenkin esityksessä todetaan, että ”[o]lisi perusteltua, että perustellut väitteet käsitellään nykyisin voimassa olevien laillisuusvalvonnan rakenteiden kautta.”

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa koskevat muutokset (oikeudellinen neuvonta, oikeusapu ja muutoksenhaku)

Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyneet merkittävimmät turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennykset on jatkovalmistelussa peruttu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä välttämättömänä ja myönteisenä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta. Oikeusturvaan esitetään kuitenkin edelleen heikennyksiä, jotka eivät ole EU:n maahanmuuttosäätelyn edellyttämiä vaan perustuvat kansallisen liikkumavaran käyttöön.

Hallituksen esityksessä esitetään hallintovaiheen eli Maahanmuuttovirastovaiheen oikeusapuun tiukennusta. Hallitus ehdottaa oikeusavun saamisen rajoittamista hallintomenettelyssä vain sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä. Nykyisin turvapaikanhakijat saavat oikeusapua hallintovaiheessa tarpeellisiin toimiin.

Riittävällä oikeusavulla hallintovaiheessa on merkitystä turvapaikkamenettelyn laadun ja myös tehokkuuden kannalta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on vuonna 2016 antamassaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa koskevassa lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusturvatakeet hallintovaiheessa ovat tärkeitä myös mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Kuten valiokunta totesi, ”[a]siantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkatutkinnaissa edistää jo prosessin alkuvaiheessa niiden turvapaikanhakijoiden tunnistamista, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja joita ei voida perustuslain 9 §:n 4 momentin turvaaman palautuskiellon takia palauttaa kotimaahansa.”⁶

Oikeusapu turvapaikkaprosessissa on olennainen hakijoiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti epävarmassa tilanteessa maassa, jonka järjestelmää ja sääntelyä he eivät tunne ja, jonka kieltä he eivät ymmärrä. Kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla oikeusturvavaatimukset korostuvat.⁷ **Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee turvapaikanhakijoiden hallintovaiheen oikeusavun säilyttämistä entisellään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä tehokkaan ja laadukkaan turvapaikkamenettelyn turvaamiseksi.**

Oikeudelliselle avustajalle uusi välttämättömyyskynnys voi olla vaikeasti ennakoitavissa. Tämä voi aiheuttaa käytännön haasteita sekä tarpeettoman kuluriskin esimerkiksi yksityisille avustajille, jotka todennäköisesti joutuvat ensin tekemään toimenpiteitä päämiehensä asiassa ja vasta jälkikäteen saavat tiedon katsoiko

⁶ PeVL 24/2016 vp.

⁷ PeVL 24/2016 vp.

oikeusapupäätöksen myöntänyt oikeusaputoimisto toimenpiteiden olleen välttämättömiä.

Oikeusavun saatavuuden merkitys korostuu myös haavoittuvuuden selvittämisessä. Mahdollisen haavoittuvan aseman ilmi tuleminen ja luottamuksellisen ilmapiiirin rakentaminen voivat edellyttää paljon työaikaa oikeusavustajalta. Oikeusaputoimien välttämättömyyskynnyksen ennakoinnin haasteet voivat myös johtaa siihen, ettei haavoittuvaa asemaa tai kaikkia turvapaikkaperusteita saada selvitettyä, mikä voi johtaa virheellisiin päätöksiin sekä muutoksenhaun ja uusintahakemusten lisääntymiseen.

Kattava oikeusapu on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa hakijalla on haavoittuvasta asemastaan johtuvia erityistarpeita. **Mikäli oikeusavun välttämättömyyskynnyksestä säättämisestä ei luovuta, suosittelee valtuutettu, että ainakaan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusavun kynnystä ei nosteta.**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että valitusajoissa hallinta-asetuksen mukainen siirtopäätös poislukien hyödynnettäisiin EU-sääntelyn mahdollistama kansallinen liikkumavara hakijan perus- ja ihmisoikeudet turvaavalla tavalla. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämättömänä ja tärkeänä seikkana, mutta korostaa, että hallinta-asetuksen mukaisista siirtopäätöksistä tulisi olla asetuksen mahdollistama 21 päivän valitus aika.** Esityksessä ei ole esitetty välttämättömiä perusteita tätä lyhyemmälle, kahden viikon valitusajalle. Lyhyt valitus aika voi vaikuttaa valitusten laatuun ja vaikeuttaa siten myös hallintotuomioistuinten työtä. Yhdistettynä oikeusavun uuteen välttämättömyyskynnykseen vaikutukset oikeusturvaan voivat muodostua kohutuuttomiksi.

Lapsen oikeuksia koskevia tarpeellisia muutoksia jätetään osin toteuttamatta

EU-sääntelyn muutos tuo joiltain osin myös parannuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen Suomessa, mutta parannusten toteutuminen edellyttää kansallista täytäntöönpanoa. Esityksessä jätetään osin toteuttamatta EU:n maahanmuuttosääntelyn täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia muutoksia.

EU-sääntelyssä korostetaan selkeästi lapsen edun ensisijaisuutta. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja päätöksissä on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate koskee niin lainsäätäjiä kuin lainsoveltajiaakin. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut vuonna 2023, ettei lapsen edun ensisijaisuutta sovelleta

Suomessa johdonmukaisesti, ja on vaatinut Suomea tehostamaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsen edun oikeusperiaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä.⁸

Lapsen edun huomiointi on kirjattu ulkomaalaislain 6 §:ään ja vastaanottolain 5 §:ään, mutta molemmista pykälistä puuttuu lapsen edun ensisijaisuus. Erityisesti vastaanottodirektiivi, jossa myös ensisijaisuus huomioidaan, olisi täytäntöönpantava kansallisilla lainsäädäntömuutoksilla. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee lapsen edun ensisijaisen huomioimisen kirjaamista ulkomaalaislakiin ja vastaanottolakiin.** Lainsäädäntö ohjaa lainsoveltajaa ja, jotta lapsen edun prioriteettiasema tulisi huomioitua yleissopimuksen ja yleiskommentin 14.⁹ edellyttämällä tavalla sekä vastaanottodirektiivin sanamuodon mukaisesti, tulee ensisijaisuus todeta myös kansallisen lain tasolla.

Uudistetussa vastaanottodirektiivissä tiukennetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tulkinnan mukaan lasten säilöönnoton edellytyksiä. Lasten säilöönnotto on jatkossa mahdollista vain, jos se on lapsen edun mukaista. Yksintulleiden lasten kohdalla edellytetään myös, että säilöönnotolla turvataan lapsen hyvinvointi. Kuitenkaan lasten säilöönnottoa koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeellisena lasten säilöönnoton edellytysten tiukentamista vastaanottodirektiivin täytäntöönpanemiseksi** ottaen huomioon, että direktiivin on pantava täytäntöön kansallisen lainsäädännön muutoksilla. Valtuutettu suosittelee myös tässä yhteydessä huomioimaan täysimääräisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antama suositus lopettaa lasten säilöönnotto.¹⁰

Muiden lapsen oikeuksien parannusten osalta valtuutettu kiinnittää huomiota mahdollisuuteen toteuttaa parannukset myös EU-sääntelyn edellyttämää laajemmin. Lapsen asemaa parantavat muutokset olisi mahdollista ottaa käyttöön myös muissa oleskelulupamenettelyissä kuin turvapaikkamenettelyssä, jota EU-uudistus säätelee. Esimerkiksi monitieteistä iän arviointia ei ehdoteta käytettävän muissa kuin turvapaikkaprosessissa. Myöskään muissa kuin turvapaikkaprosessissa ei esityksen mukaan luovuttaisi lasten kuulemisen 12 vuoden lähtökohtaisesta iärajasta, vaikka kuulemisen katsotaan esityksessä edistävän lasten edun parempaa huomioimista. **Valtuutettu katsoo, että ulkomaalaisten lasten yhdenvertaisen**

⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitea, 2023. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista (CRC/C/FIN/CO/5–6).

⁹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta).

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitea, 2023. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista (CRC/C/FIN/CO/5–6).

kohtelun vuoksi olisi perusteltua soveltaa heihin yhdenmukaisia menettelyitä lasten kuulemista ja iän arviointia koskien silloin, kun se on menettelyiden luonteen näkökulmasta mahdollista.

Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt on tunnistettava ja heidän erityisen tuen tarpeensa huomioitava

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että EU:n maahanmuuttosääntelyn myötä haavoittuvan aseman tunnistaminen korostuu entisestään ja tunnistamiselle olisikin näin ollen luotava toimivat rakenteet.

Haavoittuvuutta selvitetään jatkossa turvapaikkaprosessin alusta lähtien eri tavoin. Seulontamenettelyssä tehdään alustava haavoittuvuustarkastus ja erillinen terveystarkastus. Lisäksi haavoittuvuutta ja siitä johtuvia tuen tarpeita arvioidaan turvapaikkamenettelyssä 30 päivän kuluessa. Parhaimmillaan toimiva haavoittuvuusarviointi auttaa henkilön haavoittuvan aseman ja hänen tarvitsemiensa tukitoimien selvittämistä prosessin alkuvaiheissa. On tärkeää, että haavoittuvuusarviointiprosessi suunnitellaan huolellisesti ja sille on selkeät järjestelyt. Myös koulutusta ja ohjausta tarvitaan, jotta erilaiset haavoittuvuudet voidaan tunnistaa.

Haavoittuvuutta koskevassa arvioinnissa on tärkeää tunnistaa kattavasti kaikki EU-sääntelyn mukaiset tilanteet, joissa henkilöllä saattaa olla haavoittuvuudesta johtuvia erityistarpeita. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottolakia uudistettaessa tulisi lain tasolla luetella vastaanottodirektiivin 24 artiklan mukaisesti tilanteita, joissa henkilöillä voi ainakin olla erityisiä vastaanottotarpeita.** Direktiivissä esitetty luettelo ei ole tyhjentävä, eikä sen pidäkään olla, mutta lain tasolle nostettuna se voisi omalta osaltaan edesauttaa haavoittuvan aseman ja näin ollen myös erityisten vastaanottotarpeiden tunnistamista. Lisäksi valtuutettu pitää perusteltuna listan nostamista lain tasolle sen vuoksi, että uudessa vastaanottodirektiivissä esimerkkilistaukseen on lisätty myös aiempaan verrattuna homo- ja biseksuaaliset sekä trans- ja intersukupuoliset henkilöt, henkilöt, joilla on trauma-peräinen stressihäiriö, henkilöt, jotka ovat joutuneet kokemaan sukupuolistunutta väkivaltaa, lapsi- tai pakkoavioliiton taikka seksuaalisiin, sukupuoleen liittyviin, rassistisiin tai uskonnollisiin motiiveihin perustuvaa väkivaltaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottolakia tulee tarkentaa esimerkkilistauksella henkilöistä, joilla voi muita todennäköisemmin olla erityisiä vastaanottotarpeita.

Jos henkilö tunnistetaan haavoittuvaksi, on selvitettävä, mitä tukitoimia hän tarvitsee, ja voiko hän saada tarvitsemaansa tukea rajamenettelyssä. Näiden seikkojen

selvittäminen nopeassa rajamenettelyssä voi olla haastavaa. Mikäli on epäselvää, onko hakija haavoittuvassa asemassa tai mitä tarpeita hänellä tarkalleen ottaen on, olisi lähtökohtana esimerkiksi turvapaikkahakemuksen jättämisessä, puhuttelun järjestämisessä, oikeusavun toimista tai rajamenettelyn soveltamisesta päätettäessä pidettävä sitä, että hakija on haavoittuvassa asemassa. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee hallintovaliokuntaa korostamaan mietinnössään perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa haavoittuvuutta koskevilla epävarmoilla tulkintatilanteilla.**

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityisen tuen tarpeet on turvattava. **Etenkin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden terveystalveluiden joutuisa saatavuus on turvattava myös jatkossa.** Vastaanottodirektiivin 28 artiklan mukaan ihmiskaupan uhreille ja henkilöille, joita on kidutettu, jotka on raiskattu tai jotka ovat joutuneet kokemaan muuta vakavaa henkistä, ruumiillista tai seksuaalista väkivaltaa, mukaan lukien seksuaalisiin, sukupuoleen liittyviin, rasistisiin tai uskonnollisiin motiiveihin perustuva väkivalta, järjestetään tarvittavaa lääketieteellistä ja psykologista hoitoa ja huolenpitoa, tarvittaessa myös kuntoutustalveluja ja terapiaa, tällaisten tekojen aiheuttamiin vammoihin. Tämä on myös yhdenvertaisuuskysymys, jota on arvioitava yhdenvertaisuuslain (eri syrjintäperusteet ja muodot) mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana, että haavoittuvan aseman selvittämiseksi sekä siitä johtuvien erityistarpeiden tunnistamiseksi ja turvaamiseksi ei esityksessä esitetä selkeää järjestelmää. Koska asian kansalliseen järjestämiseen liittyy myös käytännössä liikkumavaraa, olisi asiaa tarkennettava eduskuntakäsittelyssä, jotta haavoittuvuuden selvittämiseksi saadaan selkeä, toimiva ja perus- ja ihmisoikeudet käytännössä turvaava järjestelmä. Tarkennukset olisivat tarpeen myös yhdenvertaisuuden turvaamisen ja edistämisen toteutumiseksi. Yllä todetusti, epävarmoilla tilanteilla on korostettava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa.

Tässä yhteydessä valtuutettu pitää tärkeänä kuitenkin sen lähtökohdan muistuttamisesta, että myös muiden kuin haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden hakemukset arvioidaan huolellisesti ja yksilöllisesti. Oikeus hakea turvapaikkaa ja palautuskielto ovat universaaleja ihmisoikeuksia. Ne on turvattava jokaiselle ihmiselle, ei ainoastaan kaikista haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille. Esimerkiksi siksi valtuutettu ei jäljempänä esitetyllä tavalla kannata rajamenettelyn käytön laajentamista yli EU-oikeuden vaatiman.

Rajamenettelyä koskevaa kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää perusoikeusmyönteisesti

Menettelyasetuksen myötä rajamenettely muuttuu tietyissä tilanteissa pakolliseksi. Menettelyasetus sisältää lisäksi eräitä muita tilanteita, joissa rajamenettely voidaan ottaa käyttöön. Hallitus esittää kansallisen liikkumavaran käyttämistä siten, että rajamenettely otettaisiin kaikissa mahdollisissa tilanteissa käyttöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata rajamenettelyn käyttöä muissa kuin EU-sääntelyn edellyttämässä tilanteissa. Rajamenettely on hyvin nopeassa aika-
taulussa toteutettava turvapaikkamenettely, jossa kuitenkin hakijoiden oikeusturvan on täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti toteuduttava ja turvapaikkamenettelyn oltava laadukas. Rajamenettelyn nopeus kasvattaa väistämättä riskiä siitä, ettei kaikkia turvapaikkaprosessin kannalta olennaisia tietoja pystytä riittävällä tavalla selvittämään, jolloin myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkauksesta kasvaa. Nopea käsittely voi vaarantaa hakijoiden oikeuksien toteutumisen myös, jos hakijoita ei tunnisteta haavoittuvassa asemassa oleviksi, eivätkä he näin ollen saa tarvitsemaansa tukea. Tällöin haavoittuva asema ei tule myöskään huomioiduksi päätöksenteossa. Lisäksi rajamenettelyyn joutuvien henkilöiden liikkumisvapautta rajoitetaan merkittävästi, säilöönottoa muistuttavalla tavalla.¹¹ Tällaisen perusoikeuksia merkittävästi rajoittavan menettelyn käyttämisen olisi täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset muun muassa yhteiskunnallisen tarpeen osalta, mitä ei ole tässä esityksessä tyydyttävästi osoitettu.

Vastaanottopalveluiden kokonaisuus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kansallista liikkumavaraa tai kansallisia ratkaisuja ei pidä käyttää vastaanottopalveluihin ja hakijoiden perusoikeuksiin kohdistuviin rajoituksiin. Lisäksi valtuutettu muistuttaa, että perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä, yhteiskunnalliseen tarpeen vaatimia ja oikeasuhtaisia.

¹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä rajanvedossa liikkumisvapauden rajoituksen ja vapaudenriiston välillä tarkastellaan seuraavia seikkoja: 1) hakijan yksilöllinen tilanne ja valinnat; 2) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; 3) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja hakijan nauttima menettelyllinen suoja; sekä 4) hakijan kokemien tai hänelle asetettujen tosiasiallisten rajoitusten laatu ja määrä. EIT, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and security, 2022.

Vastaanottopalveluiden lakkauttaminen luo uuden paperittomien ihmisten ryhmän ja siirtää kustannusvastuuta hyvinvointialueille

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotettuja muutoksia vastaanottopalveluiden saajiin ja keston.

Nykyisin vastaanottopalvelut alkavat turvapaikkahakemuksesta. Esityksessä vastaanottopalveluiden piiriin ei enää pääse välttämättä edes ensimmäisen uusintahakemuksen eli myöhemmän hakemuksen yhteydessä, eikä käytännössä koskaan sitä myöhemmän turvapaikkahakemuksen yhteydessä.

Tämän hetken lainsäädännön mukaan paperittomiksi vastaanottopalveluiden päättymisen vuoksi joutuvat vain ne turvapaikanhakijat, joiden maastapoistaminen ei ole poliisin ilmoituksen mukaan mahdollista, koska palvelut ovat jatkuneet siihen saakka, kunnes luvan saanut muuttaa kuntaan tai kielteisen päätöksen saanut poistetaan maasta. Esityksen mukaan vastaanottopalvelut päättyisivät käytännössä jokaiselta turvapaikanhakijalta jo ennen kuin he ovat saaneet lainvoimaisen päätöksen turvapaikkamenettelyssään. Tästä ainoana poikkeuksena olisivat tilanteet, joissa tuomioistuimien on lykännyt siirtopäätöksen täytäntöönpanoa tai antanut hakijalle luvan jäädä alueelle valituksen käsittelyn ajaksi, mikä tämänhetkisen käytännön mukaan tapahtuu varsin harvoin.

Palveluiden kesto olisi sidottu hakijoiden oikeuteen jäädä Suomen alueelle, jota hallituksen esityksessä ehdotetaan rajattavan merkittävästi. Esityksessä vastaanottopalveluiden kesto on rajattu 60 tai 14 päivään siitä, kun hakijan oikeus jäädä Suomen alueelle päättyy.

Esityksen muutokset lisäisivät todennäköisesti merkittävästi paperittomiksi joutuvien ihmisten määrää, mikä olisi omiaan lisäämään myös mahdollista hyväksikäyttöä, ihmiskauppaa, harmaata taloutta ja varjoyhteiskunnan syntymistä.¹² Henkilöt, jotka eivät ole enää vastaanoton piirissä, eivät myöskään ole viranomaisten tiedossa ja tavoitettavissa (mukaan lukien maastapoistamisen täytäntöönpanosta vastaavan poliisin).

Vastaanottopalveluiden rajaaminen valitus- tai uusintahakemusvaiheeseen ei ole perusteltua myöskään siksi, että valitusvaiheen lisäksi myös uusintahakemukset ovat tärkeä tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tilastojen valossa uusintahakemukset johtavat myös myönteisiin päätöksiin: yhdenvertaisuusvaltuutetun laatiman uusintahakemuksia koskevan selvityksen¹³ aikaan myönteisten

¹² ks. myös Sisäministeriön julkaisu 2022:16: [Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskelu oikeutta olevien tilanteeseen](#)

¹³ YVV 2024, [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#).

päätösten osuus oli 41 %, ja vaikka osuus on sittemmin laskenut, on se tällä hetkellä edelleen 29 %¹⁴. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että uusintahakemusia koskevaa sääntelyä ei tulisi perustaa oletukselle kyseisten hakemusten perusteettomuudesta.¹⁵ Tämä koskee niin vastaanottopalveluiden laajuutta kuin myös esimerkiksi oikeutta oikeudelliseen neuvontaan, jota esitetään rajattavan uusintahakijoiden kohdalla. Valtuutetun uusintahakemusselvityksen aineistossa oli myös haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita, joille vastaanottopalveluihin pääsy on erityisen tärkeää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottopalveluihin pääsy on turvattu myös uusintahakemusten yhteydessä, eikä palveluiden lakkaaminen ole perusteltua kielteisen päätöksen saaneiden osalta ennen maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Mikäli palveluiden kestoa rajataan, on varmistettava, että palveluita ei kuitenkaan missään tilanteessa lakkauteta lapsiperheiltä, muilta haavoittuvassa asemassa olevilta¹⁶ tai henkilöiltä, joilla on muutoin erityisiä vastaanottotarpeita.

Jos vastaanottolakia muutetaan esityksen mukaisesti, tarkoittaa se merkittävän ihmismäärän osalta perustuslain turvaaman välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon vastuun siirtymistä hyvinvointialueille. Muutos edellyttäisi hyvinvointialueilta majoitustiloja, taloudellisia resursseja sekä uudenlaisia rakenteita ja osaamista, koska entistä useammalla hyvinvointialueiden vastuulle siirtävällä ihmisellä on edelleen turvapaikkamenettely kesken. Esitetty malli siirtäisi vastuun myötä myös uusia kustannuksia hyvinvointialueille. Paperittomien henkilöiden määrän kasvu lisää myös järjestötoimijoiden työn määrää samalla, kun järjestöjen toimintamäärärahoja leikataan. Muuttuva toimintakenttä ja työn määrä tulee huomioida paperittomien kanssa toimivien järjestöjen ja muiden tahojen rahoituksessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastustaa vastaanottorahan pienentämistä

Valtuutettu suosittelee hallintovaliokuntaa harkitsemaan pienentämisestä luopumista. Valtuutettu kiinnittää huomiota vastaanottorahan pienentämisen jo aiheuttamiin merkittäviin kielteisiin ihmisoikeusvaikutuksiin, jotka on tuotu vastaanottorahan väliaikaisen pienentämistä koskevissa hallituksen esityksissä sekä tässä esityksessä esille.

¹⁴ <https://tilastot.migri.fi/#decisions/23330/49/304>

¹⁵ YVV 2024, [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#).

¹⁶ Ks. esim. vastaanottodirektiivin 24 artiklassa mainitut esimerkkiryhmät.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös vastaanottopalveluiden piirissä olevia ihmisiä. Esityksessä on kyse perustuslaissa ja erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta keskeisestä sääntelystä. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Ehdotomana pidettyjä perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa ollenkaan.

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on **perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon**. Säännös turvaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville viimesijaisen vähimmäisturvan, joka yhteiskunnan tulee taata kaikissa olosuhteissa.¹⁷ Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[m]uista taloudellisista ja sosiaalisista oikeuksia koskevista perusoikeussäännöksistä poiketen tämä säännös on laadittu yksilöllisen oikeuden muotoon. Tämä perusoikeus koskee kaikkia ja on ehdoton.”¹⁸ Etuuksien määrää mitoittaessa suhteessa taloudellisiin voimavaroihin ei etuus saa laskea alle perustuslain 19.1 §:n edellyttämän toimeentulon, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa pystyttävä takaamaan.¹⁹

Oikeus riittävään toimeentuloon on turvattu muun muassa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa sopimuksessa. Sopimuksia valvovat komiteat ovat antaneet Suomea koskevia ratkaisuja ja suosituksia, joiden mukaan muun muassa toimeentulotuen taso on Suomessa riittämätön.²⁰ Ottaen huomioon kyseiset ratkaisut ja suositukset sekä se, että vastaanottoraha on laskettu huomattavasti toimeentulotukea matalammaksi, voidaan katsoa, että vastaanottorahan pienennys ei ole kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten mukainen.

Vastaanottorahan alentaminen on lasten osalta erityisen ongelmallista. Lapsella on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus hänen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomea parantamaan turvapaikanhakijalasten ja vailla oleskeluoikeutta maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta.²¹ Vastaanottorahan pienentäminen turvapaikanhakijalapsilta ja lapsiperheiltä on suosituksen kanssa ristiriidassa.

¹⁷ HE 309/1993 vp.

¹⁸ PeVL 31/1997 vp.

¹⁹ HE 309/1993 vp.

²⁰ Ks. esim. Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea, *Finnish Society of Social Rights v. Finland* (No. 172/2018); YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva komitea, *Concluding observations on the seventh periodic report of Finland* (E/C.12/FIN/CO/7).

²¹ YK:n lapsen oikeuksien komitea, *Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista*, 2. kesäkuuta 2023 (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Vastaanottorahan määrää on pienennetty väliaikaisen lainsäädännön nojalla esimerkiksi yksinasuvalla aikuisella 300 euroon. Tästä summasta laskennallisia ravintomenoja on 288 euroa, jonka jälkeen jäljelle jäävällä 12 eurolla on tarkoitus kattaa vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö. Selvää on, ettei vastaanottorahalla tosiasiaassa ole mahdollista kattaa edellä mainittuja välttämättömyyshyödykkeitä. Näiden lisäksi on huomioitava, että mikäli hakija ei asu vastaanottokeskuksessa, jossa hänen tulee tämän esityksen mukaisesti ilmoittautua 2-4 kertaa kuukaudessa, voi mahdollinen matkustaminen ilmoittautumaan viedä merkittävän osan vastaanottorahasta.

Esityksessä kerrotaan Maahanmuuttoviraston toteuttaneen alkusyksystä 2025 vastaanottokeskuksille kyselyn, jolla kartoitettiin vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia. Esityksessä vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista on todettu muun muassa seuraavaa:

”Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille tekemän kyselyn mukaan vastaanottorahan pienentäminen ja täydentävän vastaanottorahan lisääntyneet hakemiset 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.”

”Vastaanottokeskusten vastausten perusteella 86 prosentille asiakkaista on annettu täydentävän vastaanottorahan sijaan muuta kiireellistä tukea ravintomienoihin, 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.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia on seurattu ja että vaikutuksia on tarkasteltu avoimesti hallituksen esityksessä. Kokonaisuudessaan vaikutukset ovat erittäin merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Valtuutettu pitää erittäin huolestuttavana ja vakavana, että vastaanottokeskusten antamalla tiedoilla asiakkaiden tilanteesta ei vaikuta olleen vaikutusta hallituksen päätökseen esittää vastaanottorahan pienentämisen jatkamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että sitä, että vastaanottorahan saajia hakeutuu merkittävässä määrin ruoka-avun piiriin, voidaan pitää osoituksena siitä, että välttämättömän toimeentulon taso ei ole riittävä. Vastaanottorahan pienennystä jatkamalla julkinen valta lisää muun muassa ihmisten hakeutumista ulkopuolisen

ruoka-avun piiriin. Tätä ei voida pitää perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisena.

Valtuutettu suosittelee hallintovaliokuntaa ottamaan huomioon saadut tiedot vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista. Valtuutetun arvion mukaan kyselyn tulosten perusteella on selvää, että pienennetty vastaanottoraha on riittämätön perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi eikä hallituksen esityksessä esitettyä vastaanottorahan pienentämistä tule toteuttaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, myös kansallisen ihmiskaupparaportoijan ominaisuudessa, kiinnittää vakavaa huomiota vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksiin suhteessa ihmiskaupan uhreihin sekä ihmiskaupan ehkäisemiseen. Aiemmassa vastaanottorahan väliaikaista pienentämistä koskevassa esityksessä todettiin, että ”[i]hmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän mukaan taloudellinen epävakaus voi lisätä riskiä joutua hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhriksi, mutta myös vähentää uhrien hakeutumista auttamisjärjestelmään. Vastaanottorahaa koskevilla ratkaisuilla saattaa olla vaikutusta myös ihmiskaupan ilmituloon sekä hyväksikäytöstä irtautumiseen ja lopulta myös rikosvastuun toteutumiseen.”²²

Vastaanottopalveluihin sekä liikkumisvapauten kohdistuvista rajoituksista luovuttava

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata **vastaanottorahan alentamisesta** tai **vastaanottopalveluiden peruuttamisesta** säätämistä rangaistusluontoisina toimenpiteinä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo vastaanottopalveluiden peruuttamisen rajoittavan turvapaikanhakijan oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä. Vastaanottorahan alentaminen puolestaan on perusteetonta siksi, että vastaanottorahan perusosa jo sellaisenaan on valtuutetun arvion mukaan riittämätön turvaamaan perustuslain mukainen välttämätön toimeentulo.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo lisäksi, että vastaanottopalveluiden peruuttamisen tulee päättyä esityksessä ehdotettujen tuomioistuimen täytäntöönpanokiellon tai keskeytyksen sekä hallinta-asetuksen mukaisen vastuun siirtymisen lisäksi, kun ylikansallinen ihmisoikeussopimusvalvontaelin myöntää väliaikaisen täytäntöönpanokiellon tai pyytää Suomea pidättäytymään hakijan palautuksesta sen käsitellessä valitusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietojen mukaan ylikansallinen täytäntöönpanokiello oli elokuun 2025 lopussa ollut voimassa 85 hakijan asiassa (28 valituksessa).

²² HE 90/2025 vp.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei myöskään kannata **maantieteellisen kohdentamisen**, eikä **liikkumisvapauden rajoittamisen** käyttöönottoa. Maantieteellisestä kohdentamisesta ja liikkumisvapauden rajoittamisesta sääntely (muissa kuin rajamenettelyssä) on kansallisen liikkumavaran piirissä.

Viitaten perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei hakijoiden maantieteelliselle kohdentamiselle tai liikkumisvapauden rajoituksille ole esitetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta, niiden ei voida katsoa olevan välttämättömiä, eivätkä rajoitukset ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Esityksen tavoitteisiin on mahdollista päästä myös viranomaisen organisatorisin keinoin perusoikeuksia tarpeettomasti rajoittamatta, taikka tarvittaessa hakijan oikeuksia ja rajoitusten perusteita yksilöllisesti arvioiden nykyisiä turvaamistoimia käyttäen.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimus sekä sitä koskeva hallituksen esitys ovat erittäin laajoja kokonaisuuksia. Tämän vuoksi tässä lausunnossa ei ole ollut mahdollista nostaa esille kaikkia EU-sääntelyn ja sen täytäntöönpanon mahdollisia perus- ja ihmisoikeusrelevantteja näkökohtia. Lausunnossa on tämän vuoksi kiinnitetty erityistä huomiota lausuntopyynnössä mainittuun oikeusturvateemaan, perusoikeuksien seurantamekanismiin, lapsiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin sekä vastaanottopalveluihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että **esityksessä tarkastellaan vähänlaisesti kriisiasetusta koskevaa täytäntöönpanoa sekä Schengenin rajasäännösten muutosta**. Kriisiasetuksen yhtenä tavoitteena on säätää unionintasoisesti kriisitilanteisiin kuten välineellistettyyn maahantuloon vastaamisesta. Välineellistettyyn maahantuloon voisi kriisiasetuksen nojalla reagoida esimerkiksi laajentamalla rajamenettelyn käyttöä kaikkiin välineellistettyihin maahantulijoihin. Schengenin rajasäännösten muutos sisältää mahdollisuuden välineellistämistilanteessa sulkea tilapäisesti tiettyjä rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja samalla kun taataan tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn. Tällaisia rajoituksia olisi sovellettava niin, että voidaan varmistaa kansainvälisen suojelun saatavuutta koskevien velvoitteiden ja erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi kansallisesti säädetty unionin sääntelyn kanssa päällekkäinen lainsäädäntö on syytä kumota. Sääntelyn soveltamisessa on varmistettava edellä todetusti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

EU:n maahanmuuttosääntelyn tuoma muutos turvapaikanhakijoiden oikeuksiin ja asemaan on valtava ja pääosin oikeuksia heikentävä. Tämän johdosta valtuutettu

vastustaa sellaista kansallisen liikkumavaran käyttöä ja sääntelyä, joka entisestään heikentäisi turvapaikanhakijoiden oikeuksia.

Tämän lausunnon esittelijöinä ovat toimineet asiantuntija Elsa Korkman ja erityisasiantuntija Liisa Välimäki. Lausunnon valmisteluun on osallistunut myös johtava erityisasiantuntija Tiina Valonen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu	Rainer Hiltunen
----------------------------	-----------------

Asiantuntija	Elsa Korkman
--------------	--------------

Erityisasiantuntija	Liisa Välimäki
---------------------	----------------