



Hallintovaliokunta
AI FI 26/2025
27.4.2026

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (EU-paktin kansallinen täytäntöönpano), HE 52/2026 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimus (myöhemmin EU-pakti) muuttaa Suomen kansallista maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädäntöä merkittäväällä tavalla. Uutena menettelynä otetaan käyttöön seulontamenettely kolmansien maiden kansalaisten maahantulon perusteiden ja riskien

seulomiseksi rajalla. Turvapaikanhakijoilta rajataan oikeusapua hallintovaiheessa, tuomioistuimille asetetaan määräajat ratkaista valitukset ja uusintahakijoiden menettelyllisiä oikeuksia heikennetään huomattavasti. Nopeutettuja menettelyitä lisätään ja hakijoille asetetaan velvoitteita sanktioin. Lisäksi vastaanottopalveluita rajataan. Suomessa vastikään käyttöön otettu rajamenettely laajenee ja sen aika pitenee. Lisäksi esitetään lukuisia muita muutoksia, joihin kaikkiin Amnesty ei pysty lausunnossaan aikataulusyistä ottamaan kantaa.

EU-paktin säännökset (määritelmäasetus, menettelyasetus, paluujajamenettelyasetus, uudelleensijoittamisasetus, hallinta-asetus, seulontaan liittyvistä tietojärjestelmäpääsyn edellytyksistä annettu asetus, seulonta-asetus, Eurodac-asetus, kriisiasetus ja vastaanottodirektiivi) ovat lähes kaikki asetusmuotoisia eli jäsenmaissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetuksiin kuuluu kuitenkin useita kohtia, joissa on kansallista liikkumavaraa eli jäsenmaat saavat päättää ottavatko ne tiettyjä menettelyitä käyttöön ja millä tavoin.

Hallituksen esityksen perusteella Suomen kansallisessa täytäntöönpanossa otetaan käyttöön useita liikkumavaraan sisältyviä lainsäädännön kiristyksiä, mikä merkitsee huomattavia heikennyksiä ulkomaalaisten oikeuksiin. Esityksessä ilmaistaankin tavoitteena olevan turvapaikkapolitiikan tiukentaminen ja kielteisen päätöksen saaneiden tehokas maasta poistaminen. Esityksen mukaan Suomessa "otetaan käyttöön kaikki EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen säädösten sallimat tiukennukset [...] Ensisijaisesti hätäalaisimpia autetaan lähtöalueilla. Euroopan rajojen ylittämiseen ja turvapaikan hakemiseen Suomesta perustuva turvapaikkamekanismi minimoidaan." Amnesty huomauttaa, että kansallisen liikkumavaran perusidea ei ole kansallisen lainsäädännön heikentäminen, vaan se päinvastoin mahdollistaa kansallisten lakien ja oikeuksien toteutumisen parantamisen minimitasosta.

Amnesty katsoo, että kun lähes kaikki mahdolliset liikkumavaraan kuuluvat tiukennukset ehdotetaan otettavaksi käyttöön, riski ihmisoikeusloukkauksille, kuten ehdottoman palautuskiellon loukkaamiselle, kasvaa olennaisesti. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mutta esitysluonnoksessa tavoitteena on lähinnä heikentää niiden toteutumista. Ehdotetut muutokset vaikuttavat useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin niitä heikentävästi. Tavoite turvapaikkamekanismin käytön minimoimisesta yhdessä oikeuksia voimakkaasti heikentävän täytäntöönpanon kanssa ilmentää hallituksen maahanmuuttopolitiikan rasistisuutta.

Ehdotetuissa kansallisissa lakimuutoksissa on useita kohtia, jotka eivät Amnestyn näkemyksen mukaan vastaa EU-paktin tavoitteita ja siten altistavat Suomen EU-prosesseille, kuten rikkomusmenettelylle. Täytäntöönpanossa tulee ottaa tarkemmin huomioon asetusten tavoitteet muun muassa oikeusturvan parantamisesta, lapsen edun ensisijaisuudesta ja ihmisoikeuksien monitoroinnin tärkeydestä.

Positiivista EU-paktissa on riippumattoman perusoikeuksien seurantamekanismin edellyttäminen. Toimiakseen suunnitellulla tavalla mekanismi tarvitsee kuitenkin riittävän resursoinnin, mikä ei esityksessä ehdotetulla tavalla toteudu. Amnesty katsoo, että seurantamekanismin tehtävää hoitamaan valitulle Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee antaa merkittävästi paremmat resurssit, jotta mekanismi ei olisi pelkästään näennäinen.

Seulonta

EU-paktista tulevaa täysin uutta sääntelyä on seulonta-asetus, jossa säädetään EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten seulonnoista EU:n ulkorajoilla. Seulonnan tehtävänä on tehostaa ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa, tunnistaa heidät ja tarkastaa muodostavatko he uhkaa sisäiselle turvallisuudelle. Seulontaan sisältyvät henkilön ja riskien tunnistamisen lisäksi alustavat terveys- ja haavoittuvuustarkastukset ja henkilön ohjaaminen asianmukaiseen menettelyyn. Ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten lisäksi seulonta-asetus koskee myös sisämaassa tavattuja henkilöitä, joilla ei ole ollut maahantulo-oikeutta ja joita ei ole seulottu muussa jäsenmaassa.

Seulontamenettelyyn liittyvät kysymykset

Seulonnan aikana henkilöt eivät saa tulla jäsenvaltion alueelle, vaan heidän on oltava seulontaviranomaisen tavoitettavissa menettelyn (kesto ulkorajalla suoritettavaan seulontaan enintään 7 päivää ja sisämaassa tavatun seulontaan enintään 3 päivää) ajan, eli heidän liikkumisvapauttaan rajoitetaan. Seulottava henkilö on menettelyn ajan velvollinen oleskelemaan hänelle osoitetussa seulontapaikassa ja seulontamajoituksessa, jossa pysyminen voidaan varmistaa estein ja valvoa teknisen valvonnan keinoin.

Amnesty katsoo, että liikkumisvapauden näin voimakas rajoittaminen, jossa liikkumista estetään estein ja valvonnan keinoin, eikä seulonta- tai majoituspaikasta voi poistua muutoin kuin kiireellisen terveydenhuollon saamiseksi, on de facto vapaudenmenetystä. Seulottavilla henkilöillä ei kuitenkaan ole vapaudenmenetykseen liitettyjä oikeussuojakeinoja, kuten valittaminen ja tuomioistuimen harkinta säilöönnotosta. Lisäksi sisämaassa tavattujen henkilöiden seulontamenettely kasvattaa riskiä kielletylle etniselle profiloinnille.

Esityksellä myös estetään neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden pääsy seulontapaikalle. Asetuksen mukaan tällaisilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana. Pääsyä voidaan asetuksen mukaan rajoittaa, jos rajanylityspaikan tai seulonnan suorituspaikan turvallisuus, yleinen järjestys tai hallinnointi sitä vaatii edellyttäen, että pääsyä ei rajoiteta ankarasti tai tehdä mahdottomaksi. Esityksessä kuitenkin lausutaan, että pääsy seulontapaikalle voitaisiin sallia vain, jos läsnäolo ei vaaranna rajanylityspaikan, poliisin tai Tullin toimipaikan tai muun seulontapaikan turvallisuutta, yleistä järjestystä tai hallinnointia. Pääsääntö siis olisi neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden pääsyn rajoittaminen ja läsnäolo vaatisi sen erikseen sallimista.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa valittu linja on ristiriidassa asetuksen kanssa, jossa pääsäännöksi on ilmaistu pääsyn salliminen. Pääsyn sallimisessa on myös kansallista liikkumavaraa, joten rajoituksia läsnäololle ei olisi tarpeen tehdä lainkaan tai niitä voisi tehdä vain välttämättömissä tapauksissa. Amnesty pitää kuitenkin hyvänä, että esitykseen on lisätty maininta siitä, että "[k]oska läsnäolon sallimiseen liittyy viranomaisten harkintavaltaa, tulee [...] virkamiehen ottaa huomioon välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus".

Seulontamajoituspaikkaan tällaisten järjestöjen ja henkilöiden pääsy olisi lähtökohtaisesti sallittu ja esimerkiksi puhelimitse tai muunlaisten viestintävälineiden välityksellä neuvonnan tarjoamista ei voisi evätä. Seulonta saa kestää rajalla maksimissaan viikon, mutta sisäministeriö on ilmaissut, että seulonnan odotettu kesto olisi huomattavasti lyhyempi.

Kuitenkin neuvonta ja läsnäolo olisi kaikkein hyödyllisintä itse seulontapaikassa, koska normaalitilanteessa seulontamenettelyn on ilmeisesti tarkoitettu kestävän edellä mainitusti vain lyhyen ajan ja kyseisenä aikana on erittäin tärkeä osata tuoda ilmi maahantulon perusteet, mahdollinen haavoittuva asema ja erityiset menettelylliset tarpeet, mitä neuvoa antavan henkilön läsnäolo edesauttaisi. Mikäli seulonnan on tarkoitettu kestävän esimerkiksi vain muutaman tunnin, neuvontaa antavien järjestöjen pääsy vasta seulontamajoituspaikkaan estää heidän toimintansa.

Haavoittuvuuksien tunnistaminen seulonnassa

Haavoittuvuuksien tunnistaminen seulontamenettelyssä tulee olemaan erittäin haastavaa. Asetuksen mukaan seulontaan liittyy alustava haavoittuvuustarkastus ja sen tulisi suorittaa sitä varten koulutettu seulontaviranomaisten erikoistunut henkilöstö. Aikainen haavoittuvuuksien havaitseminen on tärkeää, koska se saattaa vaikuttaa siihen, mihin menettelyyn turvapaikanhakija päätyy. Esimerkiksi rajamenettelyyn tai muuhun nopeaan menettelyyn ei tulisi laittaa hakijoita, joiden erityisiä menettelyllisiä tarpeita ei näissä menettelyissä pystytä täyttämään. Haavoittuva asema ja sitä kautta tulevat erityiset menettelylliset tarpeet voisivat myös vaikuttaa siihen, millaiset toimenpiteet hallintovaiheen oikeusavussa katsottaisiin välttämättömiksi.

Amnesty huomauttaa, että esityksestä ei käy ilmi, millä tavoin varmistetaan aito ja laadukas haavoittuvuuksien tunnistaminen seulontamenettelyssä. Esityksessä ainoastaan todetaan rajatarkastusviranomaisten koulutusvaatimukseen kuuluvan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta. Raja on ilmaissut haavoittuvuuksien tunnistamiseen tarkoitetun koulutuksen sisältävän esimerkiksi itärajaa koskevaan rajaturvallisuuslakiin liittyvään koulutukseen, jossa haavoittuvuuksia tunnistettaisiin lähinnä silmin havainnoitavien ja asiakirja-aineistoon perustuvien haavoittuvuuksien osalta tai mikäli henkilö itse osaa haavoittuvuudestaan kertoa.

Amnesty katsoo, että tämä koulutus ei ole mitenkään riittävä havaitsemaan haavoittuvuuksista kuin murto-osan. Esityksessä ei ole myöskään tuotu esille, millä tavalla haavoittuvuuksia tulisi menettelyllisesti havainnoida. Esityksen perusteella on siten oletettavissa, että haavoittuvuuksien alustavakaan tunnistaminen ei tule täyttymään riittävällä tasolla.

Haavoittuvuusarviointi vaatii siihen erityisesti koulutetut ammattilaiset ja kouluttautumisen on oltavaa jatkuvaa eikä kertaluontoista. Haavoittuvuuksien ja erityisten menettelyllisten tarpeiden tunnistaminen alkaa heti seulontamenettelyssä, mutta jatkuu sen jälkeen. Menettelyasetuksen mukaan arviointi olisi saatettava loppuun 30 päivän kuluessa, mutta myös sen jälkeen esiin tulleet haavoittuvuudet ja tarpeet otetaan huomioon. Asetuksessa mainitaan esimerkkeinä erityisiä

menettelyllisiä tarpeita olevan kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen, seksuaalisen tai sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreilla.

Myös vastaanottodirektiivissä edellytetään tunnistettavan erityiset vastaanottotarpeet. Direktiiviin kuuluu luettelo hakijoista, joilla saattaa olla erityisiä vastaanottotarpeita, kuten lapset ja ilman huoltajaa tulleet lapset; vammaiset henkilöt; vanhukset; raskaana olevat naiset; homo- ja biseksuaaliset sekä trans- ja intersukupuoliset henkilöt; yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia; ihmiskaupan uhrin; henkilöt, joilla on vakava sairaus; henkilöt, joilla on mielenterveyshäiriö, mukaan lukien traumaperäinen stressihäiriö; ja henkilöt, joita on kidutettu, jotka on raiskattu tai jotka ovat joutuneet kokemaan muuta vakavaa henkistä, ruumiillista tai seksuaalista väkivaltaa, kuten sukupuolistunutta väkivaltaa, naisten sukuelinten silpomista tai lapsi- tai pakkoavioliiton taikka seksuaalisiin, sukupuoleen liittyviin, rasistisiin tai uskonnollisiin motiiveihin perustuvaa väkivaltaa.

Haavoittuvuuksien havainnoimisen koulutus, joka keskittyy näkyvien merkkien tai asiakirjatodisteiden havainnoimiseen ei ole riittävä, jotta todellisuudessa esimerkiksi seksuaalista tai psyykkistä väkivaltaa kokeneita kyettäisiin tunnistamaan. Esitys ei turvaa EU-paktin edellyttämää erityisosaamista. Lisäksi jää epäselväksi, kuka lopulta vastaa siitä, että haavoittuvuuksien arviointi tehdään. Velvollisuus arvioinnin suorittamiseen ja sen kulku kohdennetummin läpi prosessin ovat positiivisia muutoksia, mutta mikäli arviointi jää kaikkien eikä kuitenkaan kenenkään vastuulle, on riski, ettei se todellisuudessa muodostu toimivaksi kokonaisuudeksi.

Riippumaton seurantamekanismi

Seulonta-asetuksessa säädetään myös riippumattomasta seurantamekanismista, jolla kukin jäsenvaltio seuraa unionin oikeuden, mukaan luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan, sekä kansainvälisen oikeuden noudattamista seulonnan aikana. Perus- ja ihmisoikeuksien seuranta on olennainen osa seulontamenettelyä, koska menettelyssä on hyvin lyhyet määräajat, mikä kasvattaa virheiden riskiä ja menettelyllä on suuri merkitys henkilön asemaan, kuten siihen millaiseen menettelyyn hän ohjautuu. Menettelyyn ei myöskään sisälly valituskelpoista päätöstä, joten seuranta on siksikin erityisen tärkeä toteuttaa tavalla, joka on aidosti toimiva. Seurantamekanismi tarkastelisi oikeuksien toteutumista seulonnan lisäksi rajamenettelyssä.

Esityksessä ehdotetaan mekanismin tehtävää Yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Asetuksessa säädetään, että seurantamekanismille on annettava riittävät taloudelliset resurssit. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan tähän täysin uuteen tehtävään vain yhden henkilötyövuoden resurssia käynnistämisyvaiheessa. Lisäksi todetaan, että seurantamekanismin toiminnan käynnistyttyä voidaan pysyväiskustannuksia ja niiden tarvetta arvioida paremmin. Kuitenkin esityksessä arvioidaan jo pelkästään seulontamenettelyssä olevan vuosittain noin 2000 ihmistä ja mekanismi koskisi myös rajamenettelyä. Esityksessä lausutaan, että seurantamekanismille on mahdollista hakea ja saada rahoitusta EU-rahastoista.

Valtuutettu itse on laskenut tehtävän edellyttävän noin viiden henkilötyövuoden lisäresurssia sekä 50 000 euron vuotuista toimintamäärärahaa. Arviot riittävistä taloudellisista resursseista eroavat toisistaan huomattavasti. Resurssien varmistaminen on erityisen tärkeää kyseisessä vahvasti ihmisoikeuksien ytimeen, kuten ehdottomaan palautuskieltoon, liittyvissä tehtävissä ja eritoten, kun

kyseessä on täysin uuden tehtävän käynnistäminen. Riittämättömillä resursseilla seurannasta muodostuu vain niin sanottu näennäisseuranta, joka ei ole aitoa ja vaikuttavaa, vaan pelkästään muodollista. Mekanismi ei silloin täytä seulonta-asetuksen vaatimuksia.

Valtuutetun tehtäviin seurannassa kuuluisi laajasti erilaisia toimia, kuten tiedonkeruu, analysointi, tarkastukset sekä fyysisesti että aineistoista, yhteydenpito seulonta- ja muihin viranomaisiin ja lisäksi järjestöihin sekä neuvojen, suositusten ja kertomusten antaminen. Amnesty katsoo, että esityksessä ehdotettu yhden henkilötyövuoden resurssi ei siten ole missään tapauksessa riittävä, vaan EU-oikeuden vastainen, vaikka resurssitarvetta myöhemmin arvioitaisiin uudelleen. Esityksessä ei myöskään luoda mitään takeita sille, että resursseja myöhemmin kasvatettaisiin.

Myöskään EU-hankerahoitus ei ole ratkaisu mekanismin rahoittamiseksi, koska mekanismissa ei ole kyse määräaikaaisesta hankkeesta, vaan pysyvästä lakisääteisestä toimesta, joka vaatii pysyvän ja riittävän rahoituksen. Pysyvä budjettirahoitus on olennainen mekanismin riippumattomuuden ja jatkuvuuden sekä aidon toimivuuden turvaamiseksi. Resurssien tulee jo tehtävän käynnistysvaiheessa olla riittävällä tasolla ja resurssien kasvattaminen tarpeen mukaan tulee kirjata yksiselitteisesti lain perusteluihin.

Seulonta-asetuksessa perusoikeuksien seurannassa edellytetään myös sellaisten väitteiden tutkimista, joiden mukaan menettelyn yhteydessä ei ole kunnioitettu perusoikeuksia. Jäsenvaltioiden tulee asetuksen mukaan varmistaa, että nämä perustellut väitteet käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheutonta viivytystä ja niistä käynnistetään tarvittaessa tutkinta ja seurataan tutkinnan edistymistä. Tätä perusteltujen väitteiden tutkimistehtävää ei ole esitetty Yhdenvertaisuusvaltuutetulle, vaan ne käsiteltäisiin hallintokanteluina seulontaviranomaisissa ja Maahanmuuttovirastossa. Kyse olisi siis vain normaalista viranomaisen sisäisestä laillisuusvalvonnasta, jossa vastaava viranomainen valvoo itse omia toimiaan.

Koska laillisuusvalvonta ei varmista tutkinnan käynnistämistä ja sen edistymisen seurantaa eikä asian siirtämistä siviili- tai rikosoikeudelliseen menettelyyn, tämäkään ehdotus ei täytä asetuksen vaatimuksia. Vähintäänkin tulisi säätää, että riippumattoman elimen tulee varmistaa, että väitteet tutkitaan asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti ja perusoikeuksien loukkauksista tulee myös seuraamuksia.

Oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Uusi menettelyasetus tuo maksuttoman oikeudellisen neuvonnan hallintovaiheeseen tärkeäksi osaksi prosessia. Tavoitteena on vahvistaa oikeusturvatakeita, sillä hakijalle on monessa vaiheessa asetettu uusia velvoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä tulee sanktioita ja jopa voimakkaita seurauksia itse prosessiin, kuten hakemuksen epäsuora peruuttaminen. Tästä syystä hakijan oikeusturvaa on haluttu vahvistaa.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin päinvastoin oikeusturvatakeiden huomattavaa heikentämistä Suomen järjestelmässä, mikä on vastoin asetuksen tavoitteita. Esityksessä on tehty ratkaisu maksuttoman oikeusavun voimakkaasta rajaamisesta hallintovaiheessa, jolloin suomalainen turvapaikkamenettely heikkenee olennaisesti. Maksuton oikeusapu rajataan esityksen mukaan hallintovaiheessa vain välttämättömiin toimenpiteisiin. Tämä kasvattaa palautuskiellon loukkausten riskiä ja siirtää menettelyn painopistettä hallintovaiheesta valitusvaiheeseen, kun hakijat eivät ole pystyneet turvautumaan hallintovaiheessa oikeusavustajan asiantuntemukseen kaikissa vaiheissa.

Hakijan yksilöllinen avustaminen – myös osallistuen turvapaikkapuhutteluun – on erittäin tärkeää hakijan kansainväliselle suojelulle olennaisten seikkojen esilletuomisen kannalta.

Maksuton oikeudellinen neuvonta

Hallintovaiheen oikeudellista neuvontaa ehdotetaan Maahanmuuttoviraston tehtäväksi ja se voisi jopa olla ryhmäneuvontaa. Esityksessä mainitaan, että "[t]oiminnan tehokkuuden varmistaminen edellyttää, että neuvontaa annetaan lähtökohtaisesti usealle hakijalle samanaikaisesti". Lisäksi "[o]ikeudellista neuvontaa voidaan antaa tapauskohtaisen harkinnan mukaan käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa" eli neuvonta voisi olla suunnattu isolle ryhmälle esimerkiksi videolla.

Tällaisessa neuvonnassa ei ole mitenkään mahdollista ottaa huomioon hakijoiden yksilöllisiä neuvonnan tarpeita, vaan kyseessä olisi käytännössä geneerinen lyhyt selostus prosessuaalisista seikoista, kuten menettelyn kulusta ja hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) ohjeiden¹ mukaan yksilöllinen neuvonta lisää todennäköisyyttä sille, että hakijan kysymyksiin vastataan ja hakija siten ryhtyy asianmukaisiin toimiin.

Hakijalla on kuitenkin periaatteessa mahdollisuus pyytää maksutonta oikeudellista neuvontaa alkuvaiheen menettelyn kaikissa vaiheissa. EUAA ohjeistaa, että neuvonnan tulee olla yksilöllistä siten, että siinä otetaan huomioon hakijan yksilöllinen tilanne. EUAA:n mukaan yksilöllinen neuvonta ja lisäksi neuvojan pysyminen samana koko prosessin ajan samalle hakijalle lisäisi neuvonnan laadukkuutta ja edesauttaisi luottamuksellisen suhteen syntymistä ja siten neuvonnan parempaa lopputulosta. Mikäli valtio ottaisi käyttöön yksilöllisen neuvonnan sijaan ryhmäneuvonnan, EUAA suosittaa kuitenkin yksilöllisiä neuvontatilanteita ryhmäsessioita päätteeksi.

Esityksessä ei edellytetä tällaista mahdollisuutta eikä perustella tarkemmin, miksi yksilölliseen neuvontaan ei ole päädytty ensisijaisena vaihtoehtona muuten kuin toiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Esityksessä mainitaan, että laissa säädettäisiin lisäksi siitä, että oikeudellinen neuvonta tulee järjestää tarpeen mukaan, oikea-aikaisesti ja asianmukaisella tavalla huomioiden hakijan yksilöllinen tilanne sekä varmistaen neuvonnan tosiasiallinen saavutettavuus ja tietoturvallisuus. Jää kuitenkin epäselväksi, miten nämä seikat tosiasiaissa ryhmämuotoisessa neuvonnassa toteutuisivat. Neuvonnan tulee EUAA:n ohjeistuksen mukaan olla myös luottamuksellista. Ryhmässä toteutettava neuvonta ei turvaa luottamuksellisuutta.

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto voisi myös käyttää harkintavaltaa siinä, millaisella taustalla tai tehtävän vaativuustasolla oikeudellista neuvontaa annettaisiin. Antajan ei siis tarvitsisi olla esimerkiksi juristi, vaan muu Maahanmuuttoviraston harkitsema koulutus riittäisi. Antajalla ei myöskään tarvitsisi olla pitkää kokemusta aiheesta, vaan ilmeisesti jo lyhyt perehdytys voisi riittää. Esityksessä käytetään termiä ”riittävä perehtyneisyys”, mutta ei tarkemmin määritellä, mitä se voisi olla. Herääkin kysymys, miksi tätä hallintovaiheeseen kuuluvaa menettelyä kutsutaan oikeudelliseksi neuvonnaksi, kun sitä voi antaa lähes kuka tahansa jo lyhyellä perehdytyksellä eikä siinä itse asiassa edes annettaisi oikeudellisia neuvoja, vaan lähinnä menettelytapaneuvontaa. Ylipäänsä ehdotettu Maahanmuuttoviraston toteuttama oikeudellinen neuvonta vastaa enemmän hallintolain viranomaisen neuvontavelvollisuutta kuin EU-paktin edellyttämää neuvontaa, eikä se siten ole riittävää.

EUA:n ohjeiden mukaan neuvoa antavan tahon tulee olla päätöksenteosta riippumaton ja itsenäinen. Tästä huolimatta roolia esitetään Maahanmuuttovirastolle, joka on juuri se taho, joka tekee päätöksen. Esityksen mukaan neuvonta järjestettäisiin Maahanmuuttovirastossa siten, että neuvontaa antavilla olisi päätöksenteosta itsenäinen ja riippumaton rooli. Amnesty toteaa, että mikäli neuvontaa antavat henkilöt kuuluvat osaksi Maahanmuuttovirastoa, rooli ei tule tosiasiasa olemaan itsenäinen ja riippumaton eikä se näytä siltä myöskään hakijoiden näkökulmasta.

EUA myös ohjeistaa, että hakijan tulisi kyetä luottamaan siihen, ettei hänen keskustelujaan neuvoa antavan tahon kanssa viedä päätöksentekijän tietoon. Näin ei tapahdu, kun neuvoa antava taho on päätöksentekijän osa. Tämä vaatisi vähintäänkin erityistä palomuurisuojausta, mitä esityksessä ei ole ehdotettu. Edes palomuurisääntely ei kuitenkaan turvaisi sitä, että hakijat voisivat todellisuudessa luottaa neuvoa antavaan tahoon. Hakijan näkökulmasta neuvontaa antavia henkilöitä ei mitenkään pysty erottamaan Maahanmuuttoviraston muusta roolista. Asiaa hankaloittaa lisäksi se, että hakijat ovat usein kokeneet vainoa tai muita ihmisoikeusloukkauksia valtion taholta. Tällöin luottamuksen syntyminen on entistä vaikeampaa, mikäli neuvoa antaa valtiollinen toimija, joka myös tekee asiassa päätöksen.

Lisäksi hakijan tulee ilmeisesti osata itse pyytää maksutonta oikeudellista neuvontaa. Esityksen mukaan ”[h]akijalla olisi oikeus hallinnollisen menettelyn aikana pyytää menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen mukaista maksutonta oikeudellista neuvontaa, jota viranomaisten olisi hänelle järjestettävä viimeistään hakemuksen rekisteröinnin jälkeen ja ennen hakemuksen jättämistä”. Ilmeisesti tätä neuvontaa ei siis anneta hakijalle automaattisesti. Mikäli hakija ei ymmärrä pyytää neuvontaa, hän voi jäädä kokonaan paitsi tästä asetuksen edellyttämästä oikeusturvatakeesta.

Maksuton oikeusapu

Amnesty pitää ongelmallisena, että maksuton oikeusapu rajoitettaisiin hallintovaiheessa vain sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä. Oikeusapulain mukaan oikeusapua annetaan kaikille ryhmille samoilla perusteilla eikä turvapaikanhakijoiden oikeutta oikeusapuun ole eriytetty. Tällä muutoksella turvapaikanhakijoiden oikeusturva heikkenee muihin ryhmiin nähden.

Amnesty katsoo, että ehdotus maksuttoman oikeusavun rajoittamisesta hallintovaiheessa lisää riskiä suojeluperusteiden ja haavoittuvuuksien huomiotta jättämiselle ja siten väärille päätöksille sekä

palautuskiellon loukkauksille. Edellisen kerran maksutonta oikeusapua rajattiin vuonna 2016, jolloin rajuus koski vain puhutteluja. Kuitenkin jo tämä rajuus osoittautui erittäin ongelmalliseksi. Turvapaikanhakijoiden oikeusavun laatua tutkinut selvitys osoitti, että oikeusavun rajaaminen johti muun muassa hallinto-oikeuksien Maahanmuuttovirastoon palauttamien tapausten määrän kasvuun², mikä kertoo oikeudellisen avustajan tarpeellisuudesta. Selvityksen mukaan "[o]ikeusavun tarve on turvapaikkajutuissa [...] poikkeuksellisen suuri, koska hakija ei tunne prosessia eikä luota viranomaisiin, ja koska kyse on perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista."

Esityksen mukaan rajoittaminen vaikuttaisi oikeusaputoimistojen ja julkisten oikeusavustajien työhön siten, että jokaisen toimenpiteen kohdalla tulisi tehdä arvio sen välttämättömyydestä. "Suurimmaksi osaksi välttämättömyysarviointi kohdistuisi sen arviointiin, onko avustajan välttämättömyyden osallistua henkilökohtaiseen puhutteluun." Amnesty huomauttaa, että esityksellä ollaan tekemässä sama virhe, kuin vuonna 2016, joka pian jouduttiin edellä mainittujen ongelmien esiin noustua perumaan.

Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan kantaa aiempaan oikeusavun rajaamiseen ja katsonut, että oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn kannalta.³ Valiokunta katsoi myös, että "[o]ttaen huomioon turvapaikkapuhuttelun merkitys turvapaikan hakijalla on perustuslakivaliokunnan mielestä korostettu oikeusturvan tarve turvapaikkapuhuttelussa. Oikeus saada oikeudellista apua tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella tuomioistuinasioissa kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.⁴ Jos asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun nähdä myös osana saman perustuslain kohdan tarkoittamia hyvän hallinnon takeita. Oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelussa on merkittävä heikennys turvapaikanhakijan perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan." Lisäksi valiokunta on painottanut, että "[a]siantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tärkeää paitsi turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta."

Lisäksi esityksessä lausutaan, että "[o]ikeusavun lisäarvo hakijalle on henkilökohtaisen neuvonnan saaminen hänen asiaansa ja hakemuksen perusteisiin liittyen. Tähän hakijalla voitaisiin katsoa olevan edelleen oikeus, vaikka toimenpiteitä tulisi arvioida tarkemmin. Oikeusavun rajaamisen vain välttämättömiin toimenpiteisiin ei voida näin ollen katsoa olevan heikennys hakijan oikeusturvaan." Amnesty toteaa, että oikeusavustajan tai yksityisen avustajan merkitys hakijalle on huomattava, koska haavoittuvuuksien ja usein suojeluperusteiden esille tuominen saattaa vaatia luottamuksellisen suhteen syntymistä. Mikäli esimerkiksi turvapaikkapuhutteluun osallistumista ryhdyttäisiin oikeusaputoimistoissa usein pitämään ei-välttämättömänä toimenä, saattaa näiden asioiden esille tuominen stressaavassa puhuttelutilanteessa ilman tukea epäonnistua, vaikka niistä olisi avustajan kanssa keskusteltu.

Amnesty katsoo, että maksutonta oikeusapua ei tule rajoittaa hallintovaiheessa. Rajoittaminen tulee painottamaan menettelyn valitusvaihetta alkuvaiheen sijaan ja heikentämään oikeusturvaa sekä lisäämään oikeudenloukkausten riskejä. Maksuttoman oikeusavun jättäminen entiselleen hallintovaiheessa ei olisi myöskään päällekkäistä maksuttoman oikeudellisen neuvonnan kanssa, vaan ne tukisivat toisiaan.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja oikeusturvatakeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta, johon kuuluu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeussuojakeinoihin.

Esityksessä ehdotetaan useita oikeusturvatakeiden heikennyksiä, kuten käsittelyaikoja hallinto-oikeuksille, valituskieltoja, valituksen lykkäävän vaikutuksen rajaamista sekä oikeusavun rajaamista. Esitysluonnosluonnoksessa lausutaan, etteivät perustuslain 21 §:n säännökset estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, "kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa".

Käsittely tuomioistuimessa

Esityksessä ehdotetaan hallintotuomioistuimille määräaikoja valituksen käsittelyyn. Esityksessä perustellaan käsittelyaikojen asettamista sillä, että se lisäisi hakijan oikeusturvaa nopeuttamalla päätöksen saamista ja vahvistaisi oikeusturvaa huomioimalla mahdolliset monimutkaisia oikeudellisia kysymyksiä tai tosiseikkoja koskevat asiat ja näiden asianmukaisen ja perusteellisen käsittelyn. Ehdotetuilla käsittelyajoilla tavoitellaan tehokkuutta, mutta myös turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten estämistä. Tehokas käsittely tuomioistuimissa nopeuttaisi perusteettomien hakemusten tekijöiden maasta poistamista ja myös vähentäisi myöhempien hakemusten (aiemmin uusintahakemukset) tekemistä.

Amnesty katsoo, että pitkien käsittelyaikojen lyhentäminen on sinänsä hyvä tavoite, mutta tuomioistuimille asetetut määräajat saattavat vaikuttaa negatiivisesti valitusten huolelliseen tutkimiseen ja esimerkiksi pääkäsittelyjen pitämiseen. Selvitäkseen määräajoista tuomioistuimet saattavat tutkia tapauksia liiankin kiireellä etenkin tilanteessa, jossa valituksia tulee totuttua enemmän. Tuomioistuinten taakkaa lisäävät myös todennäköisesti lisääntyvät blanko-valitukset sekä se, että valitukset ylipäättään tulevat oletettavasti lisääntymään, kun hallintovaiheessa hakijoilla ei ole ollut oikeudellista avustajaa.

Esityksessä tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä monimutkaisia tapauksia on helpotettu sillä, että käsittelyajoissa pysymiseen tulee "pyrkii". Tämä lisäisi esityksen mukaan myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Amnesty katsoo kuitenkin, että ylipäänsä käsittelyaikojen säätäminen tuomioistuimille ei ole suotavaa. Hallintotuomioistuinten rooli muutoksenhakuasteena edellyttää,

että valituksen tutkimiselle varataan kulloinkin tarvittava aika, eikä etenään tällaisessa perusoikeusherkässä asiaryhmässä valituksia tutkita aikapaineen alla.

Tavoite myöhempien hakemusten vähentämiselle on sinänsä hyvä, mutta se tulisi toteuttaa siten, että kansainvälisen suojelun päätökset tehdään ensimenettelyssä oikeudenmukaisesti ja tarkasti ottaen huomioon kaikki tarvittavat seikat. Esityksessä ilmaistu tavoite myöhempien hakemusten tekemisen vähentämiselle liittyy lähinnä ajattelutapaan, että myöhempiä hakemuksia tehdään pelkästään maasta poistamisen estämiseksi, ilman todellista suojelun tarvetta. Tämä näkemys ei ota huomioon sitä, että usein hakijalla on todellisia syitä tehdä myöhempi hakemus ja niiden tekemisen estäminen tai vähentäminen pelkästään tehokkuuden ja väärinkäytösten välttämisen vuoksi ei ota tätä huomioon.⁵ Menettelyasetuksen edellyttäessä määräaikoja, ne pitäisi säätää kansallisesti riittävän pitkiksi, jotta tuomioistuinten taakka ei kasva liialliseksi ja jotta oikeusturva toteutuu.

Valituksen lykkäävä vaikutus

Oikeusturvatakeisiin kuuluu olennaisesti valituksen lykkäävä vaikutus eli oikeus jäädä maahan odottamaan valituksen lopputulosta ilman, että käännättämisspäätöstä pannaan sitä ennen täytäntöön. Pääsääntönä menettelyasetuksessa on automaattinen oikeus jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta. Tähän säädetään asetuksessa poikkeuksia.

Automaattista oikeutta odottaa muutoksenhaun tulosta ei ole hakijalla tai henkilöllä, jolta on poistettu kansainvälinen suojelu, 1) jos hakemus hylätään nopeutetussa menettelyssä perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana taikka rajamenettelyssä, pois lukien ilman huoltajaa tulleet alaikäiset; 2) hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi koska a) voidaan soveltaa ensimmäisen turvapaikkamaan käsittelyä, b) kansainvälinen rikostuomioistuin on tarjonnut hakijalle turvallista uudelleensijoittamista jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan, c) hakijalle on annettu palauttamispäätös ja hän tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vasta seitsemän työpäivän kuluttua päivästä, jona hän on saanut palauttamispäätöksen, tai d) on kyse myöhemmästä hakemuksesta, jonka tueksi ei ole esitetty uusia merkityksellisiä tosiseikkoja; 3) hakemus hylätään epäsuorasti peruutettuna; 4) myöhempi hakemus hylätään perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana; taikka 5) kansainvälinen suojelu on poistettu, koska a) pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema olisi pitänyt jättää myöntämättä poissulkemisen perusteella, b) on perusteltua aiheuttaa olettaa, että kyseinen pakolaisaseman saanut henkilö on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa kyseinen henkilö on, taikka c) kyseinen pakolaisaseman saanut henkilö on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on vaaraksi sen jäsenvaltion yhteisölle, jossa hän on. Hakija voi kuitenkin pyytää tuomioistuimelta lupaa saada jäädä odottamaan maahan muutoksenhaun tulosta.

Jäsenvaltioilla on kansallista liikkumavaraa poiketa myös oikeudesta oleskella maassa sinä aikana, kunnes tuomioistuimelta on pyydetty lupaa jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta myöhemmän hakemuksen tilanteissa, mikäli lupa jäädä maahan katsotaan tehdyksi vain täytäntöönpanon lykkäämiseksi. Esityksessä ehdotetaan tähän liittyen tiukennuksia kansalliseen lakiin. Amnesty toteaa, että kyseisen seikan arviointi voi olla hankalaa, eikä oikeusturvaa tulisi siksi heikentää.

Asetuksessa mahdollistetaan myös poikkeukset oikeuteen olla maassa hallinnollisen menettelyn eli turvapaikkatutkinnan ajan. Esityksessä ehdotetaan kansallisen liikkumavaran mukaisesti poikkeuksia maassaolo-oikeuteen rikoksen johdosta toiseen EU-valtioon tapahtuvan luovutuksen takia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vaarantumisen johdosta ja myöhempien hakemusten jättämisen vuoksi.

Myöhempien hakemusten kohdalla oikeudesta jäädä maahan voitaisiin poiketa, jos ensimmäinen myöhempi hakemus on jätetty ainoastaan täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi, eikä kyseisen hakemuksen tutkintaa jatketa eli hakija ei olisi esittänyt uusia seikkoja hakemukselleen. Oikeutta jäädä maahan odottamaan turvapaikkatutkinnan päätöstä ei myöskään olisi, jos toinen tai sen jälkeinen myöhempi hakemus tehdään sellaisen lainvoimaisen päätöksen jälkeen, jossa aikaisemmin tehty hakemus olisi hylätty tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tai perusteettomana taikka ilmeisen perusteettomana.

Amnesty katsoo, että esityksessä käyttöön otetut kansallisen liikkumavaran mahdollistamat tiukennukset myöhempien hakemusten kohdalla asettavat uusintahakijat todelliseen vaaraan joutua palautuskiellon loukkaamisen kohteiksi. Amnesty tuo jälleen esille Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen uusintahakemuksista ja sen, että useissa myönteisissä päätöksissä myöhempiin hakemuksiin hakija on tuonut esille saman turvapaikkaperusteen kuin mistä hän on aiemmin saanut kielteisen päätöksen. Kaikkia turvapaikan tai muun oleskeluluvan kannalta relevantteja seikkoja ei ole siis ensimmäisen hakemuksen aikana tunnistettu tai huomioitu asianmukaisesti. Myöhemmät hakemukset ovatkin tärkeä väline hakijoiden kansainvälisen suojelun perusteiden tunnistamiseksi ja palautuskiellon noudattamiseksi.

Selvityksessä havaittiin myös, että vaikka yhteiskunnallisessa keskustelussa korostuu ajatus myöhempien hakemusten väärinkäyttämisestä ja perusteettomuudesta, todellisuudessa Maahanmuuttovirastossa tehdään myöhempiin hakemuksiin paljon myönteisiä päätöksiä. Selvityksen tarkastelujakson aikana 41 % päätöksistä oli myönteisiä. Oletus myöhempien hakemusten perusteettomuudesta ei siten ole perusteltu.⁶

Myöhemmät hakemukset ja neuvonnan rajoittaminen

Myöhemmät hakemukset ovat, kuten on tuotu esille, tärkeä osa oikeusturvatakeita. Myöhemmän hakemuksen tekemistä estetään kuitenkin esityksessä voimakkaasti, myös muutoin kuin lyhyillä käsittelyajoilla ja estämällä hakijoiden jääminen maahan odottamaan hakemuksen tai valituksen lopputulosta.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kansallinen liikkumavara, joka mahdollistaa maksuttoman oikeudellisen neuvonnan rajaamisen pois toisen tai sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen kohdalla tai jo ensimmäisen myöhemmän hakemuksen, jos sen tarkoituksena on täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen. Esityksessä tätä perustellaan sillä, että toisen tai sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen jättäminen voitaisiin perustellusti olettaa tunnevan menettelyt ja saaneen maksutonta oikeudellista neuvontaa tai maksutonta oikeusapua aiempien hakemusten yhteydessä.

Amnesty katsoo, että myöhempien hakemusten tekijöillä on päinvastoin kasvanut tarve oikeudelliselle neuvonnalle, koska monissa tapauksissa kyse on siitä, että kansainvälisen suojelun perustetta tai haavoittuvuutta ei ole alkuperäisessä prosessissa tunnistettu. Mutta myös niillä hakijoilla, joilla ei ole suojeluperusteita, on tarve neuvonnalle, jotta he ymmärtävät myöhemmän hakemuksen teon seuraamukset ja mahdollisesti hyväksyvät helpommin alkuperäisen päätöksen.

Lisäksi on suuri muutos laintilaan, että menettelyasetuksessa katsotaan myöhemmiksi hakemuksiksi kaikki lainvoimaisen päätöksen jälkeen tehdyt hakemukset riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa lainvoimainen päätös on tehty ja missä myöhempi hakemus tehdään.

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. pöytäkirjan 2 artiklassa säädetään, että jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa.

Liikkumisvapaus on perus- ja ihmisoikeus. Liikkumisvapauteen esitetään kuitenkin esityksessä useita rajoituksia, joista osa muodostuu käytännössä jopa de facto säilöönotoksi. Liikkumisvapautta rajoitetaan muun muassa seulonnan aikana, rajamenettelyssä ja jopa tavallisessa turvapaikkamenettelyssä.

Seulonta

Seulonnassa rajoitetaan liikkumisvapautta sen varmistamiseksi, että ulkorajalla seulonnan kohteena olevat henkilöt olisivat seulontaviranomaisen tavoitettavissa koko seulonnan ajan. Seulottavan henkilön on oleskeltava hänelle osoitetussa seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa. Esityksen mukaan seulottavalla henkilöllä ei olisi oikeutta hakea poistumislupaa, koska seulonnan kesto on niin lyhyt.

Amnesty katsoo, että vaikka seulonnan kesto olisi lyhyt, voi silti olla tarpeen mahdollistaa seulontapaikasta poistuminen henkilökohtaisten syiden vuoksi. Seulonnan kesto rajalla on maksimissaan 7 vuorokautta, minä aikana voi hyvinkin tulla perusteltuja syitä poistua seulontapaikalta. Kyse on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuden rajoituksesta, vaikka sen esitetäänkin kestävän vain lyhyen aikaa. Henkilöllä ei myöskään olisi mahdollista valittaa tästä, joten oikeusturva puuttuu kokonaan.

Vastaanotto

Vastaanottodirektiivissä rajoitetaan hakijoiden oikeutta liikkua jäsenvaltion alueella. Direktiivissä säädellään hakijoiden kohdentamisesta tietylle maantieteelliselle alueelle. Tämä ei kuitenkaan ole velvoittavaa sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan tämän liikkumavaran käyttöönottoa, koska se on ”perusteltua kansainvälisen suojelun hakemusten tehokkaan käsittelyn varmistamiseksi ja vastaanottopalvelujen piirissä olevien hakijoiden maantieteellisen jakautumisen tasaamiseksi”.

Kohdentamistoimella pyrittäisiin hakemusten tasaiseen jakautumiseen ja vastaanottopalvelujen tehokkaaseen hallintaan. Direktiivi jättää kansallisesti ratkaistavaksi, miten maantieteellinen alue rajataan ja mitä seuraamuksia alueella pysymisen rikkomisesta hakijalle seuraa. Seuraamusten tulee kuitenkin olla direktiivissä säädettyjä ja alueen riittävän suuri. Käytännössä hakijan tulisi asua tietyssä vastaanottokeskuksessa. Asumisvaatimuksen lisäksi hakijan tulisi tunnistautua vastaanottokeskuksessa 2–4 kertaa kuukaudessa.

Seuraamuksena tunnistautumatta jättämisestä voitaisiin hakijan vastaanottopalvelut päättää viiden päivän kuluttua. Jos kävisi ilmi, että henkilö oleskelisi luvatta toisella alueella tai edes lyhytaikaisesti poistuisi hänelle osoitetulta alueelta ilman perusteltua syytä, alennettaisiin hänen vastaanottorahansa perusosaa.

Amnesty katsoo, että maantieteellinen kohdentaminen ja siihen liittyvät rajoitustoimet ovat täysin turhia perusoikeuksien rajoitustoimia. Hakijat ohjataan jo nyt vastaanottokeskuksiin, jolloin voidaan miettiä heidän maantieteellistä sijoittamistaan. Hakijoiden tunnistaminen ja siten heidän maassa olonsa varmistaminen voitaisiin hoitaa muulla tavoin kuin jopa viikoittaisilla tunnistamiskäynneillä. Tunnistautumiskäyntejä voisi olla esimerkiksi harvemmin, jos tällaista tunnistautumista tarvitaan. Kyseessä ei kuitenkaan ole pakottava säännös, joten näitä ehdotuksia ei ole pakko ottaa käyttöön. Ehdotus ei vaikuta oikeasuhtaiselta eikä siten täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Rajamenettely

Rajamenettelyssä hakijoita ei päästetä ”oikeudellisesti” maahan, sillä turvapaikkatutkinta suoritetaan rajan läheisyydessä. Tosiasiassa hakijat ovat kuitenkin maassa niin fyysisesti kuin oikeudellisestikin ja heille kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet yhtä lailla kuin muillekin. Jotta hakijat pysyisivät rajamenettelyyn käytettävissä tiloissa, heidän liikkumisvapauttaan rajoitetaan voimakkaasti, muun muassa estein. Voidaankin katsoa, että todellisuudessa kyse on de facto säilöönotosta. Amnesty viittaa tässä rajamenettelyn käyttöönotosta antamaansa lausuntoon.⁷

Rajamenettelyn kesto myös pitenee noin 2,5 kuukaudesta 12 viikkoon. Lisäksi rajamenettelyn jälkeen kielteisen päätöksen saaneille tulee paluurajamenettely, joka pidentää menettelyn yhteiskestoja 24 viikkoon. Liikkumisvapautta rajoitetaan siten paitsi voimakkaasti, myös hyvin pitkään. Tätä ei ole esitysluonnoksessa huomioitu eikä tarkasteltu perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kuten suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettely otetaan käyttöön myös kansallista liikkumavaraa sisältävin osin. Amnesty katsoo, että rajamenettely tulee ottaa käyttöön vain pakollisilta osin, koska liikkumisvapauden näin voimakas rajoittaminen näin pitkäksi aikaa ei ole suhteellista etenkin, kun voidaan katsoa olevan kyse de facto säilöönotosta pelkästään turvapaikan hakemisen perusteella.

Rajamenettely on muullakin tavoin hakijoiden oikeusturvaa heikentävä menettely, koska siihen liittyy turvapaikkamenettelyn keston rajaaminen eli päätös hakijan kansainvälisen suojelun tarpeesta tulee esitysluonnoksen mukaan tehdä jo neljässä viikossa. Tämä kasvattaa riskiä, ettei kaikkea olennaista tietoa, kuten kansainvälisen suojelun perusteita tai haavoittuvuuksia, ole saatu selvitettyä ja siten palautuskiellon loukkaamisen riski kasvaa. Tästäkään syystä rajamenettelyä ei tule ottaa käyttöön muissa kuin asetuksen määrittelemissä pakollisissa tilanteissa.

Velvollisuudet ja seuraamukset

EU-paktin säännöksissä asetetaan hakijalle useita velvollisuuksia, kuten velvollisuus olla läsnä seulonnan aikana; velvollisuus pysyä maantieteellisesti kohdennetulla alueella tietyssä vastaanottokeskuksessa ja tunnistautua useaan kertaan kuukaudessa sekä päivittää yhteystietojaan; velvollisuus pysyä rajamenettelyn ja paluuraajamenettelyn aikana tietyssä vastaanottokeskuksessa; velvollisuus toimittaa kaikki saatavillaan olevat seikat, jotka koskevat hakemusta tai vastuuvaltion määrittelemistä sekä tehdä yhteistyötä tähän liittyen viranomaisten kanssa; velvollisuus noudattaa vastaanottokeskuksen sääntöjä; velvollisuus ilmoittaa tulojen ja menojen ja muiden olosuhteiden muutoksista, jotka voivat vaikuttaa vastaanottorahaan; velvollisuus osallistua vastaanottokeskuksen järjestämälle suomalaista yhteiskuntaa käsittelevälle kurssille ja velvollisuus antaa biometriset tiedot.

Myös kansainvälisen suojelun hakemuksen jättäminen on hakijan velvollisuus, jonka noudattamatta jättämisestä seuraa niin sanottu epäsuora peruuttaminen. Tämä voi olla hakijoille vaikea ymmärtää, koska laintila muuttuu siten, että kansainvälisen suojelun hakemisesta tulee kolmiportaista. Portaisiin kuuluvat hakemuksen tekeminen, joka tapahtuu sillä, että hakija ilmoittaa halunsa saada kansainvälistä suojelua; viranomaisen tekemä hakemuksen rekisteröiminen; ja hakemuksen jättäminen, jossa hakija toimittaa hakemuksensa perusteeksi katsomansa seikat ja muut todisteet viranomaiselle. Aiemmin kaikki tämä tapahtui kerralla, mutta nyt kaksi ensimmäistä vaihetta voivat tapahtua samaan aikaan ja kolmas vaihe eli hakemuksen jättäminen tapahtuu vasta myöhemmässä ajankohdassa. Hakemuksen jättämisestä tulee hakijan oma-aloitteinen toimi, ja mikäli hakija ei sitä tee, hänen katsotaan peruuttaneen hakemuksensa epäsuorasti.

Velvollisuuksien täyttämättä jättämisellä voi olla hakijalle merkittäviä ja suhteettomiakin seuraamuksia, jotka rajoittavat hakijan oikeuksien toteutumista. Sääntely monimutkaistuu ja hakijoiden on yhä vaikeampaa tietää, mitä heiltä odotetaan ja mitä näistä odotuksista tai niiden täyttymättä jäämisestä voi seurata. Onkin aivan olennaista, että hakijoille annetaan tästä tietoa ymmärrettävällä tavalla. Tiedonsaanti ei voi perustua siihen, että hakija joutuu itse pyytämään maksutonta oikeudellista neuvontaa.

Seuraamuksina esimerkiksi liikkumisvapauden rajoitusten noudattamatta jättämisestä voisi olla muita turvaamistoimia, myös säilöönotto. Vastaanoton velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seuraamuksina voisi olla esimerkiksi vastaanottopalveluiden peruuttaminen tai vastaanottorahan alentaminen. Epäsuora peruuttaminen on seuraamus tilanteissa, joissa hakija ei ole jättänyt hakemustaan, hakija kieltäytyy yhteistyöstä eikä ilmoita hakemuksen rekisteröinnissä kerättäviä

tietoja tai toimita biometrisiä tietojaan, hakija kieltäytyy ilmoittamasta osoitettaan, hakija jättää tulematta puhutteluun ilman perusteltua syytä tai kieltäytyy puhuttelussa vastaamasta kysymyksiin, hakija toistuvasti laiminlyö ilmoittautumisvelvollisuutensa, hakija on jättänyt hakemuksen muuhun kuin hallinta-asetuksessa tarkoitettuun vastuussa olevaan jäsenvaltioon tai hän ei jää oleskelemaan kyseiseen jäsenvaltioon siksi ajaksi, kun vastuussa oleva jäsenvaltio määritellään tai siirtomenettely toteutetaan.

Velvollisuuksien noudattaminen on esitysluonnoksen mukaan aiempaa enemmän hakijan omalla vastuulla. Edellä mainitusti tiedonsaanti ja ymmärrys tästä on olennaisen tärkeää hakijalle eikä sitä voi jättää hakijan oman toiminnan varaan eli, että hakija itse ymmärtäisi pyytää neuvontaa. Maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antamisen tulee olla automaattista ja yksilöityä. Tämän lisäksi maksuton oikeusapu on säilytettävä täysimääräisenä myös hallintovaiheessa etenkin, kun hakijan velvollisuudet ja niiden noudattamatta jättämisen vakavat seuraamukset lisääntyvät.

Mikäli hakijalle jää epäselvyys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, turvapaikkamenettely ei tule toimimaan tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti, vaan väärät päätökset sekä menettelyssä että aineellisessa päätöksenteossa lisääntyvät ja siten lisääntyvät myös hallinto-oikeuksille tehtävät valitukset sekä palautuskiellon loukkaamisen riskit. Tämä on suuri riski etenkin epäsuoran peruuttamisen kohdalla, koska siinä seuraukset yksilölle ovat erityisen vakavia. Lisäksi vastaanottopalveluita ei tule rajata varsinkaan lasten ja lapsiperheiden kohdalla, sillä rajaaminen johtaa helposti kohtuuttomiin lopputuloksiin ja päällimmäisenä kriteerinä lasten kohdalla tehtävissä päätöksissä tulee olla lapsen edun ensisijaisuus, mikä ei tällöin toteudu.

Lapsen etu

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kyseinen sääntö toistetaan myös EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklassa sekä perustuslain 6 §:ssä. Lapsen edun tulee siis olla ensisijainen arviointiperuste kaikessa lainsäädännössä, joka voi koskettaa lapsia.

Amnesty katsoo, että lapsen edun, sen arvioinnin ja ensisijaisen huomioimisen tulisi tulla esiin esitysluonnoksessa ylipäänsä huomattavasti laajemmin. Nyt sitä tuodaan esille vain tietyissä kohdin, vaikka sen tulisi olla poikkileikkaavana periaatteena koko lakiluonnoksessa. Amnesty kommentoi alla asiaa vain muutamasta keskeisestä näkökulmasta.

Vastaanotto

Lapsen edun ensisijaisuus johtaa siihen, että vastaanottopalveluita ei tule rajata tai vastaanottorahaa alentaa varsinkaan tapauksissa, jotka koskevat lapsia tai heidän perheitään. Ehdotetut vastaanottopalveluiden rajoitustoimet koskisivat myös lapsia sekä suoraan että välillisesti vanhempiin

kohdistuvien rajoitustoimien kautta. Esitykseen on kuitenkin kirjattu, että seuraamuksia määrättäessä tulisi lapsen etu huomioida.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 27 artiklan mukaan lapsella on oikeus hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut Suomelle vuonna 2023 suosituksen varmistaa kaikkien lasten riittävä elintaso, mukaan lukien parantamalla turvapaikanhakijalasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heidän sosiaalietuuksiaan.⁸ Vastaanottopalveluiden ja -rahan rajaaminen on vastoin kyseistä suositusta ja valtion velvollisuutta lapsen edun ensisijaisesta huomioimisesta. Amnesty katsookin, ettei lasten ja lapsiperheiden kohdalla vastaanottopalveluita tai -rahaa tule alentaa.

länmääritys

Menettelyasetus tuo uuden iänmäärityksen prosessin entisen oikeuslääketieteellisen prosessin sijaan ja rinnalle. Iänmääritys tulee uusien säännösten myötä tehdä ensisijaisesti monitieteisesti ja oikeuslääketieteellinen iänmääritys tehtäisiin vasta siinä vaiheessa, kun monitieteisen määrityksen jälkeen hakijan ikä olisi edelleen epäselvä. Monitieteinen arviointi toteutettaisiin moniammatillisessa yhteistyössä ja siinä huomioitaisiin psykologiset, sosiaaliset, kulttuuriset ja ympäristölliset tekijät. Se olisi vähemmän invasiivinen ja siten paremmin lapsen edun huomioiva menetelmä ja parannus laintilaan.

Ylipäänsä oikeuslääketieteellinen iänmäärittäminen on epätarkka ja epäeettinen sisältäen esimerkiksi säteilytystä röntgenkuvien muodossa. Hampaiden ja luuston iän määrittäminen ei ota huomioon esimerkiksi ravinnon tai muiden ympäristötekijöiden ja elintapojen vaikutusta riittävällä tarkkuudella ja virhemarginaali saattaakin olla suuri etenkin juuri 18 vuoden ikäkynnyksellä.⁹

Monitieteinen arviointi onkin oikeuslääketieteellistä arviointia parempi keino. Se tulee kuitenkin suorittaa huolellisesti ja ammattimaisesti. Esityksessä ehdotetaan tätä vastaanottokeskusten tehtäväksi. Esityksen mukaan valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, että tehtävä olisi toteutettu esimerkiksi hyvinvointialueella, yliopistollisessa sairaalassa tai terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen moniammatillisessa yhteistyössä vastaanottokeskuksen sijaan. Valmistelussa kuitenkin päädyttiin kustannussyistä osoittamaan tehtävä vastaanottokeskuksille ja ehdottamaan yksityisten tai julkisten terveyden- ja sosiaalihuollon yksiköiden osallistumista tehtävän suorittamiseen tarvittaessa.

Amnesty katsoo, että tämä on ongelmallista, koska vastaanottokeskusten henkilöstön osaaminen vaihtelee huomattavasti sekä ajan että paikan mukaan, erityisesti ostopalvelujen kilpailutussyistä. Monitieteinen iänmääritys vaatii usean eri alan ammattilaisen vahvaa osaamista ja yhteistyötä, eikä sitä saavuteta antamalla se vastaanottokeskuksen tehtäväksi. Vastaanottokeskukset eivät myöskään ole riippumattomia Maahanmuuttovirastosta. Täytäntöönpano ei ole siten menettelyasetuksen säännösten mukaista.

Esityksessä ehdotetaan myös, että vain turvapaikanhakijalapsen kuuluisivat monitieteisen iänmäärityksen piiriin ja perheenkokoajan ikää tutkittaisiin jatkossakin viranomaisaloitteisesti oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella. Kyseistä ehdotusta ei perustella muuten kuin sillä, että

länmääritys monitieteisesti on ehdotettu vastaanottokeskusten tehtäväksi eivätkä perheenkokoajat tyypillisesti ole enää vastaanottopalveluiden piirissä. Asiaa ei siis ole arvioitu lapsen edun näkökulmasta, vaikka sen tulee olla ensisijainen arviointiperuste. länmääritys tulee muuttaa ensisijaisesti monitieteelliseksi kaikkien maahanmuuttajalasten kohdalla.

Epäselvissä tilanteissa hakija tulee katsoa lapseksi. On paljon haitallisempaa lapselle joutua aikuisten prosessiin kuin että joitain juuri 18 tai 19 vuotta täyttäneitä henkilöitä pääsisi lapsille suunnattuihin prosesseihin. Tässäkin tulee lapsen edun olla ensisijaisena perusteena.

Säilöönotto

Myös säilöönottoa koskevassa esityksen kohdassa lapsen etu tulisi huomioida paremmin. Säilöönottoa ei tulisi koskaan käyttää turvaamistoimena lasten ja lapsiperheiden kohdalla. Uudessa vastaanottodirektiivissä todetaan, että lapsen ottaminen säilöön voi tapahtua vain, jos se on lapsen edun mukaista ja yksin tulleiden lasten kohdalla ainoastaan, jos sillä turvataan lapsen hyvinvointi.

Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia säilöönottosäännöksiin lasten kohdalla. Tosiasiassa lapsen säilöönotto ei ole koskaan lapsen edun mukaista, oli sitten kyse lapsiperheestä tai yksin tulleesta lapsesta. YK:n lapsen oikeuksien komitea onkin suositellut Suomelle lapsen säilöönottamisen lopettamista.¹⁰ Tässä yhteydessä olisikin tarpeellista toteuttaa lapsen edun huomioiminen lopettamalla lasten säilöönotto kokonaan tai vähintään rajoittamalla sitä voimakkaasti lainsäädännössä.

Vastaanottopalvelut

Vastaanottosääntelyn muutokset ja kansallisen liikkumavaran käyttö oikeuksia heikentävästi muuttavat lainsäädäntöä merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeuksia rajoittavaan suuntaan. Vastaanottodirektiivissä mahdollistetaan muun muassa hakemuksesta vastuussa olevasta maasta muuhun jäsenvaltioon liikkuneen hakijan vastaanottopalveluiden lakkauttaminen.

Palveluiden sitominen oikeuteen olla alueella

Esityksessä ehdotetaan, että vastaanottopalveluiden keston osalta ratkaiseva olisi se hetki, jolloin henkilöllä ei katsottaisi enää olevan oikeutta jäädä Suomen alueelle. Voimassa olevan lain mukaan ratkaisevana ajankohtana pidetään maasta poistumisen ajankohtaa. Tämä on suuri muutos käytännössä, koska usein henkilöä ei saada poistettua maasta välittömästi, kun oikeus jäädä maahan päättyy. Myös muutoksenhaku tapahtuu vasta tämän ajankohdan jälkeen. Esityksessä ehdotetaankin, että vastaanottopalvelut jatkuisivat kuitenkin vielä enintään 60 päivää. Tästä poikkeuksena myöhemmän hakemuksen tehneelle annettaisiin vastaanottopalveluita enintään 14 päivää siitä, kun hänellä ei olisi enää oikeutta jäädä maahan.

Ainoastaan ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla vastaanottopalvelut säilyisivät siihen saakka, kunnes henkilö olisi poistunut tai poistettu maasta. Lisäksi vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä vastaanottopalveluita voitaisiin jatkaa kohtuullinen aika poikkeuksellisen painavasta syystä.

Amnesty toteaa, että muutos johtaa helposti kohtuuttomiin tilanteisiin niiden henkilöiden kohdalla, joilla on käynnissä pitkä valitusprosessi tai joiden on vaikea poistua maasta. Etenkin myöhempien hakemusten tehneiden kohdalla tilanne on erityisen kohtuuton. Amnesty viittaa jälleen Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitykseen uusintahakemuksista ja siihen, kuinka lähes puolet uusintahakijoista on saanut Maahanmuuttovirastosta myönteisen päätöksen. Kyse ei siis ole hakijoista, joilla ei olisi syytä hakea kansainvälistä suojelua tai jotka tekisivät hakemuksia vain maasta poistamisensa estämiseksi. Nekin hakijat, jotka ovat saaneet myöhempään hakemukseensa kielteisen päätöksen ovat ehkä kokeneet, etteivät ole tulleet ensimmäisessä vaiheessa kuulluiksi. Muutokset tulevat oletettavasti lisäämään myöhempien hakemusten tekemistä, ja vastaanottopalveluiden poistaminen heiltä jo kahden viikon päästä on kohtuutonta.

Myös niin sanotusti tavallisten hakemusten kohdalla käytettävä 60 päivän viive palveluiden lakkaamiselle on sekin kohtuuton, koska jo valitusprosessi saattaa kestää kauemmin. Vastaanottopalveluiden ehdotettu rajaaminen voikin vaikuttaa oikeusturvaan, mikäli henkilön taloudellinen tilanne ja elintaso järkkyy niin, ettei hän voi jäädä valituksen ajaksi Suomeen.

Tästä poikkeaminen edellyttäisi poikkeuksellisen painavaa syytä, joka on aivan liian korkea kynnys. Turvapaikanhakijoihin kuuluu usein haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja onkin epäselvää, sovelletaanko poikkeusta heidän kohdallaan vai ei, ja mihin kynnys asetuu.

Ehdotus tulee todennäköisesti lisäämään paperittomuutta ja sen myöten ihmisten ahdinkoa ja hyväksikäyttöä. Ihmisten poistaminen vastaanottopalveluiden piiristä ja heidän päättymisensä rekistereiden ulkopuolelle paperittomiksi ei ole myöskään yhteiskunnan etu.

Vastaanottoraha

Vastaanottorahan ja käyttörahan kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettiin vuonna 2024 väliaikaisella vastaanottolain muutoksella (466/2024). Laki oli alun perin voimassa vuoden 2025 loppuun, mutta sen voimassaoloa jatkettiin 11.6.2026 asti. Vastaanottorahaan ja käyttörahaan kohdistuu myös indeksijääditys vuosille 2024–2027 (1296/2023).

Väliaikaissäätelyssä vastaanottorahan taso sidottiin kiireellisessä tilanteessa annettavaan välttämättömään taloudelliseen apuun, jota myönnetään laskennallisten ravintomenojen verran. Kyseisen tasoista kiireellistä tukea myönnetään esimerkiksi paperittomina eläville ihmisille.

Amnesty viittaa aiempiin lausuntoihinsa¹¹ ja toteaa, että vastaanottorahan tasoa ei tulisi sitoa kiireellisessä tilanteessa myönnettävään välttämättömään apuun, sillä kyse ei ole kiireellisestä ja erityisen lyhytkestoisesta tilanteesta. Toimeentulotuesta annetun lain esitöiden¹²

mukaan ”[t]ilanteen kiireellisyydellä viitataan harkinnan tilannekohtaisuuteen ja siihen, että kyseessä olisi luonteeltaan akuutti apu.”

Kelan ohjeissa toimeentulotuen käsittelijälle todetaan, että Kela voi kiireellisissä tilanteissa myöntää perustoimeentulotukea välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeeseen, jolloin “[p]äätös voidaan tehdä kiireellisenä ja vain lyhyelle ajalle (päiviä) ja menoihin, jotka katsotaan asiakkaan kannalta välttämättömiksi (ruoka ja välttämättömät reseptilääkkeet)”.¹³ Kyseessä ovat oleellisesti erilaiset olosuhteet kuin vastaanottorahaa saavilla ryhmillä eli kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä, tilapäistä suojelua saavilla henkilöillä tai ihmiskaupan uhreilla, joilla tuen tarve kestää usein kuukausien tai jopa vuosien ajan.

Esityksessä kerrotaan siinä huomioitavan toimeentulotuen tasoa korottava kansaneläkeindeksin tarkistus sekä toimeentulotuen perusosan pienentäminen toimeentulotukiudistuksessa.¹⁴ Toimeentulotuen perusosaan tehtävien pienennysten vuoksi vastaanottorahan määrä pysyisi indeksijäädytyksestä huolimatta noin 50 prosentissa toimeentulotuen perusosan määrästä indeksijäädytyksen päättymiseen asti. Vastaanottorahan pysyvänä tasona käytettäisiin toimeentulotuen perusosan 50 prosentilla alennettua määrää.

Väliaikaisella sääntelyllä asetettu vastaanottorahan taso on 300 euroa kuussa yksinasuvalle, joka ei saa aterioita vastaanottopalveluna, kun vuonna 2026 yksinasuvan toimeentulotuen laskennalliset ravintomenot ovat 292 euroa kuussa. Esityksen mukaan ”vastaanottorahan määrä koostuu toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrästä ja muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista”. Vastaanottorahalla katettavat menot ovat ravintomenojen lisäksi: vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.¹⁵ Toisin sanoen, laskennallisten ravintomenojen jälkeen yksin asuvalla vastaanottorahan saajalla jää kahdeksan euroa kuussa kaikkien muiden kulujen kattamiseen.

Maahanmuuttovirasto toteutti tammi–helmikuussa 2025 vastaanottokeskuksille kyselyn vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista. Maahanmuuttoviraston kyselystä tekemän raportin¹⁶ mukaan vastaanottorahan taso on riittämätön, minkä vuoksi monilla sen saajilla on vaikeuksia selvitä päivittäisistä arjen menoista, kuten ruoasta, vaatteista ja muista perushygieniatarvikkeista (s. 7). Maahanmuuttoviraston raportin mukaan erityisesti yksinasuville tilanne on haastava, sillä yllättävät menot voivat romuttaa koko budjetin (s. 7). Raportin mukaan asiakkaat kokevat, ettei vastaanottoraha riitä elämiseen ja heille on kertynyt velkaa (s. 5). Raportin mukaan monet asiakkaat ovat riippuvaisia ruoka-avusta (s. 13).

Amnesty toteaa, että on valtion velvollisuus huolehtia oikeuksien toteutumisesta, eikä tätä vastuuta voi siirtää muille toimijoille, kuten ruoka-apua tarjoaville järjestöille tai seurakunnille. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Maahanmuuttoviraston raportin mukaan asiakkaat ovat alkaneet pyytää aiempaa useammin apua esimerkiksi käsikauppalääkkeisiin ja hygieniatuotteisiin, mikä ”viittaa siihen, että perusvastaanottoraha ei kata kaikkia välttämättömiä menoja” (s. 7). Raportin mukaan vastaanottorahan riittämättömyys aiheuttaa asiakkaille ahdistusta ja stressiä, kun he kokevat, että

”heidän taloudellinen tilanteensa alentaa heidän ihmisarvoaan” (s. 7). Raportissa kerrotaan, että ”alentunut perusvastaanottoraha on vaikuttanut asiakkaiden kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin, mikä näkyy lisääntyneenä eristyneisyytenä ja tukitoimien tarpeena (s. 17).

Vastaanottodirektiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan vastaanotto-olosuhteiden ja terveydenhuollon tulee turvata hakijoille riittävä elintaso, joka takaa heidän toimeentulonsa, suojelee heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään ja vastaa heidän EU:n perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksiaan. Artiklan 2 kohta on velvoittava.

Amnesty katsoo, että vastaanottorahan alennettu taso on ristiriidassa vastaanottodirektiivin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vastaanottorahan tasoa tulisi nostaa 1.9.2024 alentamista edeltäneelle tasolle.

Amnesty ei kannata esitettyä vastaanottolain 22 §:n kumoamista. Lähtökohtaisesti Amnesty katsoo, että vastaanottorahaan ja käyttörahaan tulisi palauttaa indeksitarkistukset. Toissijaisesti, vaikka indeksijäädytys vuosille 2024–2027 pidettäisiin voimassa, tulisi laissa säilyttää vastaanotto- ja käyttörahan indeksitarkistus lähtökohtaisena säännöksenä, josta poikkeaminen vaatii erillisen lakimuutoksen. Esityksen mukaan vastaanottorahaan tehtävät indeksikorotukset palautettaisiin vuosien 2024–2027 indeksijäädytyksen jälkeen, joten 22 §:n kumoaminen ei ole tarpeellista.

Muita huomioita

Turvalliset maat

Menettelyasetuksessa säädetään turvallisista maista, joihin sisältyvät ensimmäinen turvapaikkamaa, turvallinen alkuperämaa ja turvallinen kolmas maa. Aiempaan direktiiviin verrattuna asetuksessa mahdollistetaan EU:n yhteisten turvallisten maiden luettelojen laatiminen turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista ja maa voidaan asetuksen perusteella määritellä turvallisiksi kolmanneksi maaksi tai alkuperämaaksi myös vain tietyn maantieteellisen osan tai selvästi yksilöitävissä olevien henkilöryhmien osalta. Luetteloita olisi mahdollista laatia EU:n yhteisen luettelon lisäksi kansallisesti.

Maiden määrittely perustuisi Maahanmuuttoviraston arvioimaan maatietoon. Luetteloa tulisi muuttaa, jos turvallisuustilanne muuttuisi merkittävästi tai jos unionin tason luetteloiden osalta tehtäisiin päätöksiä, jotka edellyttäisivät muutoksia myös kansallisiin luetteloihin.

Kyse on turvapaikanhakijan kannalta erittäin merkittävästä asiasta. Maan määrittelemisen turvallisiksi tarkoittaa sitä, että hakijan turvapaikkaprosessia ei viedä läpi tavallisena menettelynä, jossa tutkitaan kansainvälisen suojelun perusteet, vaan hakemus esimerkiksi jätetään tutkimatta, jolloin prosessi nopeutuu ja myös oikeusturvatakeet heikkenevät. Uusien maiden lisääminen



luetteloon on erittäin riskialtista, koska jo nyt EU:n listassa olevat maat ovat ristiriitaisia turvallisuustilanteen näkökulmasta ja usein erityisesti turvapaikanhakijalle turvallisuustilanne on huono.

Amnesty katsookin, että turvallisten maiden luetteloita ei tule laatia kansallisesti. Jo EU:n yhteisissä luetteloissa on paljon ongelmia, kuten se, millaisia maita sinne sisällytetään. Kansallisesti näiden maiden listan laajentamiselle ei ole perusteita. Lisäksi kansalliset listaukset vain tekevät täytäntöönpanosta epäyhdenmukaista ja hakijan oikeuksista riippuvaista siitä, missä maassa hän jättää kansainvälisen suojelun hakemuksensa. Esityksessä ei ole myöskään annettu kansallisen luettelon laatimiselle minkäänlaisia perusteluita.

Mikäli kansallisia luetteloita silti ryhdytään laatimaan, Maahanmuuttoviraston tulee arvioida maiden tilannetta jatkuvasti ja turvallisuustilanteen heikkeneminen on otettava välittömästi huomioon pudottamalla maa listasta. Listaus ei saa myöskään rajata yksilöllistä harkintaa, jonka tulee olla pääsääntö päätöksiä tehdessä. Myös palautuskiellon periaate tulee ottaa aina huomioon.

Lopuksi

Esityksessä ehdotettu täytäntöönpano sisältää edellä esiin tuodusti useita EU-säännösten vastaisia kohtia, mikä altistaa Suomen EU-prosesseille, kuten rikkomusmenettelylle. Täytäntöönpanossa tulee ottaa tarkemmin huomioon asetusten tavoitteet muun muassa oikeusturvan parantamisesta, lapsen edun ensisijaisuudesta ja ihmisoikeuksien monitoroinnin tärkeydestä.

Ehdotetuille oikeuksien heikennyksille ei ole esitetty riittäviä perusteita, vaan tavoite näyttää olevan käytännössä tehdä turvapaikanhakijoiden elämästä entistä vaikeampaa ja kuten esityksessäkin on mainittu, minimoida turvapaikanhakemiseen Suomesta perustuva turvapaikkamekanismin käyttö. Kyseinen tavoite ja oikeuksia voimakkaasti heikentävä täytäntöönpano ilmentää hallituksen maahanmuuttopolitiikan rasistisuutta.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi



Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

¹ [Practical Guide on Free Legal Counselling - Organisation of the provision of free legal counselling](#)

² [33-2018-Turvapaikanhakijat+oikeusavun+asiakkaina.pdf](#)

³ [PeVL 24/2016 vp](#)

⁴ ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 74

⁵ katso esimerkiksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys, josta käy ilmi, että myöhemmät hakemukset ovat tarpeellisia turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseksi: [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#)

⁶ [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#)

⁷ [Lausunto AI FI 27 2024 HaV rajamenettely](#)

⁸ [CRC/C/FIN/CO/5-6](#)

⁹ ks. esim. Council of Europe Guide For Policy Makers: Age assessment for children in migration: [168099529f](#)

¹⁰ [CRC/C/FIN/CO/5-6](#)

¹¹ [Lausunto AI FI 18 2024 STM työttömyysturva](#) ja [Lausunto AI FI 29 2024 hallintovaliokunta vastaanottolaki väliaikainen muutos](#)

¹² HE 127/2022 vp, s. 61

¹³ s. 150, luettu 23.1.2026

¹⁴ HE 116/2025 vp

¹⁵ 746/2011, 19 §, 2 momentti

¹⁶ saatu tietopyynnöllä 30.6.2025