



Lakivaliokunta
AI FI 27/2025
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 keskittyen oikeusturvaan, oikeusapuun ja muutoksenhakuun:

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, paluurajamenettelyasetus, 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 kiristyskiä, 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 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 ja sen oikeusturvatakeena riippumaton seurantamekanismi

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.

Seulonta on hyvin nopea menettely, jossa ei tehdä perinteistä hallintopäätöstä, josta voisi valittaa. Tästä syystä seulontamenettelyyn on luotu mekanismi, jonka tarkoitus on monitoroida seulonnan aikana ihmisoikeuksien toteutumista.

Seulonta-asetuksessa säädetään siten 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. Koska menettelyyn ei edellä mainitusti sisälly valituskelpoista päätöstä, 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 käynnistämisvaiheessa. 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 tietoturvasuus. 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.

EUAA: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.

EUAA 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 palomuurisuoja, 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 hallinto-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 jäämiselle ja siten väärille päätöksille sekä palautuskiellon loukkauksille. Edellisen kerran maksutonta oikeusapua rajattiin vuonna 2016, jolloin rajausta koski vain puhutteluja. Kuitenkin jo tämä rajausta osoittautui erittäin ongelmalliseksi. Turvapaikanhakijoiden oikeusavun laatua tutkinut selvitys osoitti, että oikeusavun rajaaminen johti muun muassa hallinto-oikeuksien Maahanmuuttovirastoon palauttamien tapauksien 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.”

Eesityksen 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 välttämätöntä 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 toimena, 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 aiheetonta 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 ylipäätään tulevat oletettavasti lisääntymään, kun hallintovaiheessa hakijoilla ei ole ollut oikeudellista avustajaa.

Esityksessä tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä monimutkaisia tapauksia on helpotettu sillä, että käsittelyajoissa pysymiseen tulee "pyrkä". 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 etenkin 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 aihetta 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 väärinkäyttämistä 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 jättäneen voitaisiin perustellusti olettaa tuntevan 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.

Lopuksi

Esityksessä ehdotettu täytäntöönpano sisältää edellä esiin tuodusti EU-säännösten vastaisia kohtia, mikä altistaa Suomen EU-prosesseille, kuten rikkomusmenettelylle. Täytäntöönpanossa tulee ottaa tarkemmin huomioon asetusten tavoitteet muun muassa oikeusturvan parantamisesta 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](#)