

Olli Mäenpää

29.4.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 56/2026 vp)

Kansallinen liikkumavara

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tarvittavat muutokset lainsäädäntöön Euroopan unionin muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä pakti) muodostavien kymmenen säädöksen täydentämiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Säädöksistä yhdeksän on asetuksia ja yksi direktiivi. Säädökset määrittelevät kansallista liikkumavaraa sekä asetuksia täydentävien että vastaanottodirektiiviä implementoivien säädösten antamisessa.

Paktiin sisältyvien säädösten perusteella lainsäätäjän liikkumavaran laajuus vaihtelee kuitenkin melko paljon, millä on merkitystä myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 33/2025 vp, kappale 4, PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Kansallisessa lainsäädännössä ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 26/2024, kappale 58).

Näiden lähtökohtien kannalta voidaan yleisesti pitää merkityksellisenä myös perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla (HE 309/1993 vp, s. 75).

Oikeusturva

Esitykseen sisältyy useita oikeusturvaan vaikuttavia säännöksiä, jotka määrittelevät valitusaikeiden lyhentämistä, hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja, valituskieltoja sekä oikeusavun rajaamista. Ehdotukset ovat näiltä osin merkityksellisiä erityisesti perustuslain 21 §:n, perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sisältämän oikeusturvasääntelyn kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Ehdotetun oikeusturvaa koskevan sääntelyn yleisenä painotuksena näyttäisi perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteuttamisvelvollisuuden toteuttamisen sijasta olevan lainsäätäjälle kuuluvan liikkumavaran käyttäminen oikeusturvaa rajoittavaan suuntaan muun muassa valitusaikaa, oikeusapua ja valitusoikeutta koskeissa säännösehdoissa. Valittua painotusta, jota paktiin sisältyvät säädökset eivät välttämättä edellyttä, ei voida pitää kaikilta osin optimaalisena tai edes tarkoituksenmukaisena julkiseen valtaan – myös lainsäätäjään – kohdistuvan turvaamisvelvollisuuden tehokkaan toteuttamisen kannalta. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat (PeVL 34/2016 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 4). Myös perusoikeusjärjestelmän perusteiden kannalta on siten ongelmallista, mikäli ehdotettavan lainsäädännön tavoitteena ja sisältönä on oikeusturvan heikentäminen sen turvaamisen sijasta paktiin sisältyvien säädösten määrittelemissä rajoissa.

Valitusajat

Valitus kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen olisi 190 c §:n mukaan tehtävä kymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta, jos päätös on tehty sellaisessa menettelyssä, jossa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi. Hallinta-asetuksen mukaisesta siirtopäätöksestä olisi 190 d §:n mukaan valitettava kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.

Perustuslakivaliokunta on muutoksenhakuajoja arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että riittävä muutoksenhaku aika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla (ks. esim. PeVL 7/2023 vp, kappale 7). Muutoksenhakuajan riittävyys on valiokunnan mukaan edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 4, PeVL 34/2016 vp, s. 4). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp, s. 4). Muutoksenhaku aika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiasa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan sopimaan tapaamisesta tämän kanssa sekä valmistelevaan valituksen (PeVL 15/2021 vp, kappale 10, PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 5).

Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisellä tasolla huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmiste-

lun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen (PeVL 34/2016 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 4). Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.

Ehdotettua valitusaikasääntelyä on nämä yleiset lähtökohdat huomioon ottaen arvioitava myös siltä kannalta, että valitusaikaa on säännelty täytäntöönpantavissa asetuksissa. Menettelyasetuksen 67 artiklan 7 kohdan mukaisesti valitusajan on nopeissa menettelyissä oltava vähintään viisi ja enintään kymmenen päivää. Ehdotettu, varsin lyhyt, kymmenen päivän valitus aika vastaa tältä osin asetuksessa määriteltä enimmäisaikaa.

Siirtopäätöksen valitus aika on hallinta-asetuksen mukaan oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa. Ehdotettu valitus aika 190 d §:ssä olisi viikkoa lyhyempi kuin asetuksen mukainen enimmäisaika, mikä voi vaikuttaa heikentävästi tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiseen turvapaikkamenettelyssä, jossa oikeussuojan tarve on korostunut. Perustelujen mukaan asetuksen mahdollistamaa kolmea viikkoa lyhyempää valitus aikaa puoltaisi se, että hakemusta ei ole tässä vaiheessa tutkittu aineellisesti, vaan päätös kohdistuu siihen, mikä EU:n jäsenvaltio taikka hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä soveltava eurooppalainen valtio on vastuussa hakemuksen tutkinnasta (HE, s. 403). Valituksen kohteena ei siten olisi asian asiasisältöinen ratkaiseminen, vaan lähinnä menettelyllinen ratkaisu, joka voi sinänsä perustella lyhyempää valitus aikaa (PeVL 68/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansainväliseen suojeluun kohdistuvan valituksen määräajan lyhentämistä 21 päivään merkittävänä lyhennyksenä, joka voi vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista. Tällainen 21 päivän määrä aika ei kuitenkaan tuossa yhteydessä muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 24/2016 vp). Vastaavasti perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvan takeiden turvaamisen ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että myös siirtopäätöksen tilanteissa säädetään noudatettavaksi asetuksen määrittelemää kolmen viikon enimmäisaikaa.

Muissa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa päätöksissä valitusajan tulee menettelyasetuksen mukaan olla vähintään kaksi viikkoa ja enintään kuukausi. Muiden kuin nopean menettelyn päätösten valitus aika olisi hallintoprosessilain 13 §:n 2 momentin mukaisesti 30 päivää, mikä myös vastaa asetuksen määrittelemää enimmäisaikaa. Ehdotettuun sääntelyyn ja kansallisen liikkumavaran käyttöön ei tältä osin ole huomauttamista.

Hallinto-oikeuden käsittelyajat

Menettelyasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin käsittelee valitukset. Määräajat eivät kuitenkaan saa rajoittaa muutoksenhaun asianmukaista ja perus-

teellista tutkintaa. Tällaiset määräajat olisivat ehdotetun 193 a §:n mukaan 12 viikkoa sekä kolme ja kuusi kuukautta valituksen asiasisällöstä riippuen. Hallinto-oikeuden olisi pyrittävä käsittelemään valitus tässä määräajassa.

Tuomioistuinkäsittelylle säädettyt määräajat ovat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn ja perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle (PeVL 8/2018 vp, s. 5; PeVL 2/2021 vp, kappale 22; PeVL 15/2021 vp, kappale 11; PeVL 61/2024 vp, kappale 13).

Ehdotetut määräajat eivät olisi tuomioistuinta ehdottomasti sitovia, vaan tuomioistuimen tulisi säännösehdotuksen mukaan pyrkiä käsittelemään valitus määräajassa. Ehdotetut määräajat ovat siten indikaatiivisia ja ohjeellisia. Tuomioistuinmenettelyssä on ensisijaisesti turvattava perusoikeus valituksen asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perustelujen mukaan tuomioistuimen on voitava ylittää säädetty määräaika, jotta asia saataisiin ratkaistua asianmukaisesti ja riittävän perusteellisesti, jos on kyse esimerkiksi oikeudellisesti tai tosiseikkojen osalta monimutkaisesta tapauksesta (HE, s. 404). Näin sovellettuna ehdotettua määräaikasääntelyä ei voida pitää ongelmallisena oikeusturvan takeiden ja tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta.

Valituskiellot

Ehdotettuja valituskielloja on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatuun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivaruksen takia on selvää, että valitus- ja muutoksenhakukieltoja koskee lailla säätämisen vaatimus (esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3). Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3). Valituskielto voi olla perusteltu, jos päätös riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4, PeVL 46/2002 vp, s. 9) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5).

Valituskielto kohdistuisi 191 §:ään lisättäväksi ehdotetun 1 momentin 9 kohdan mukaan ensinnäkin seulontamenettelyä koskevaan läsnäolopyyntöön annettuun kielteiseen päätökseen. Perusteluna ehdotetulle valituskiellolle on päätöksenteon kiireellisyys (s. 303) ja se, että päätös perustuisi seulontapaikan yksilöllisiä olosuhteita koskevaan harkintaan (405-406).

Kiireellisyys voidaan ottaa tehokkaasti huomioon säätämällä päätös välittömästi täytäntöönpantavaksi, joten kiireellisyyttä ei voida pitää riittävänä valituskiellon

perusteena. Toisaalta kysymys ei ole viranomaisen harkintaan perustuvasta päätöksestä, sillä seulonta-asetuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana ja pääsyä voidaan rajoittaa vain, mikäli rajoitukset ovat objektiivisesti arvioituna tarpeen seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnon kannalta. Pääsyä ei saa kuitenkaan rajoittaa ankarasti tai tehdä mahdottomaksi. Läsnäoloa seulontapaikalla koskevan pyynnön käsittelyssä on siten kysymys viranomaisen lakisidonnaisesta harkintavallan käytöstä, johon ei ole riittäviä asiallisia tai muuten hyväksyttäviä syitä eikä myöskään päätöksenteon täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta välttämättömiä perusteita kohdistaa valituskieltoa.

Valituskielto tulisi 191 §:n 2 momentin mukaan sovellettavaksi päätökseen, jolla kansainvälinen suojele poistetaan menettelyasetuksen 66 artiklan 6 kohdan nojalla. Jäsenvaltiot voivat menettelyasetuksen 67 artiklan 1 kohdan mukaan säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällaiseen päätökseen ei voi hakea muutosta. Kysymys on tilanteista, joissa henkilö itse yksiselitteisesti luopuu kansainvälisen suojelun asemastaan, hän on saanut jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden taikka saa myöhemmin jonkin toisen jäsenvaltion myöntämänä kansainvälistä suojelua. Tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa olevan sellaista oikeusturvan tarvetta, joka muodostaisi esteen valituskiellon säätämiseksi.

Oikeusavun edellytykset hallintomenettelyssä

Oikeusavun saaminen rajoitettaisiin ulkomaalaislain 9 §:ään ehdotetulla muutoksella menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämisestä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevassa hallintomenettelyssä vain välttämättömiin toimenpiteisiin. Säännösehdotuksen mukaan oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat välttämättömiä huomioon ottaen asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan”. Kyseiset asetukset eivät edellytä ehdotettua rajoitusta, sillä niiden mukaan jäsenvaltioilla on liikkumavaraa päättää maksuttoman oikeusavun ja oikeudellisen edustuksen antamisesta ja sisällöstä hallinnollisessa menettelyssä.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että oikeus saada oikeudellista apua tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella tuomioistuinasioissa kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Jos asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun nähdä myös osana saman perustuslain kohdan tarkoittamia hyvän hallinnon takeita (PeVL 24/2016 vp, s. 5). Tässä asetusten soveltamista koskevassa yhteydessä on merkitystä myös perusoikeuskirjan 47 artiklalla, jonka mukaan jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen,

jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotettuihin välttämättömiin toimenpiteisiin voisi perustelujen mukaan kuulua ilmeisesti vain hakijan asiaan tutustuminen ja mahdollinen tapaaminen, jotta voitaisiin tehdä arviota muiden toimenpiteiden välttämättömyydestä (HE, s. 408). Ainakin hakijan ja avustajan ensimmäistä tapaamista sekä viranomaisten selvityspyyntöihin vastaamista voidaan perustelujen mukaan pitää säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä (HE, s. 251).

Säännösehdotuksen mukaan toimenpiteen välttämättömyyttä arvioitaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan. Nämäkin huomioon otettavat seikat liittyisivät perustelujen mukaan erityisesti sen arviointiin, onko avustajan läsnäolo välttämätöntä henkilökohtaisessa puhuttelussa (HE, s. 251).

Ehdotetun sääntelyn väljyyden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi sen soveltamista ohjaisivat käytännössä perustelut, joiden sisällön perusteella säännösehdotus näyttäisi rajoittavan oikeusavun lähtökohtaisesti vain henkilökohtaiseen puhutteluun. Perustelujen mukaan säännösehdotus ilmeisesti rajaisi lähtökohtaisesti oikeusavun ulkopuolelle oikeusapulain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun kuuluvat muut toimenpiteet, joita ovat oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen viranomaisessa.

Perustuslakivaliokunta on näiltä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on tärkeää paitsi turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Puutteet turvapaikkapuhuttelussa voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkatutkinnassa edistää jo prosessin alkuvaiheessa niiden turvapaikanhakijoiden tunnistamista, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja joita ei voida perustuslain 9 §:n 4 momentin turvaaman palautuskiellon takia palauttaa kotimaahansa. Näillä näkökohdilla on valiokunnan mielestä merkitystä arvioitaessa ehdotuksen hyväksyttävyyttä (PeVL 24/2016 vp, s. 5).

Nämä näkökohdat ja säännösehdotuksen perustelut huomioon ottaen säännösehdotuksen mukaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin on perusteltua katsoa kuuluvan ainakin oikeusapu henkilökohtaisessa puhuttelussa. Tätä voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 21 §:ssä turvattujen asianmukaisen käsittelyn vaatimusten ja hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Näiden oikeusturvan takeiden kannalta ongelmallisena voidaan sen sijaan pitää sitä, jos oikeusavun ulkopuolelle perustelujen mukaisesti lähtökohtaisesti rajautuisivat siihen oikeusapulain mukaan kuuluvat oikeudellinen neuvonta, toimenpiteet

sekä avustaminen viranomaisessa. Myös näiltä osin oikeusavun puutteet voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. Asetuksissa edellytetty maksuton oikeudellinen neuvonta sisältäisi yleistä tietoa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn kulusta, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamiseen liittyvästä ohjeistuksesta sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyissä. Tällainen neuvonta ei selvästikään ole riittävää oikeusavun kannalta.

Erityisesti nämä näkökohdat tulisi siten ottaa huomioon oikeusapuun kohdistuvassa välttämättömyysarvioinnissa, jotta ehdotusta voidaan pitää hyväksyttävänä. Säännösehdotusta olisi tältä osin paikallaan selventää esimerkiksi niin, että oikeusapulaista poikkeaminen kohdistuisi vain oikeusapulain 1 §:ssä tarkoitettuun tarpeellisuusarviointiin. Sen sijaan oikeusapuun kuuluisivat edelleen pykälän 2 momentissa tarkoitetut oikeudellinen neuvonta, toimenpiteet ja avustaminen viranomaisessa välttämättömyysarvioinnin perusteella.

Vastaanottopalveluja koskevat rajoitustoimet

Ulkomaalaislakiin lisättäväksi ehdotetussa 6 luvussa säädettäisiin vastaanottopalveluihin kohdistuvista rajoitustoimista. Niitä olisivat vastaanottorahan alentaminen, vastaanottopalvelujen peruuttaminen, kansainvälistä suojelua hakevien sijoittaminen tietylle maantieteelliselle alueelle ja vaatimus asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa. Näistä vastaanottorahan alentaminen ja vastaanottopalvelujen peruuttaminen perustuvat vastaanottodirektiivin 23 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa päivittäisiin menoihin tarkoitetun etuuden määrää tai peruuttaa tämän etuuden sellaisten hakijoiden osalta, joiden edellytetään olevan niiden alueella tai jotka toimivat artiklassa määriteltujen vaatimusten vastaisesti.

Toisin kuin perusteluissa esitetään (HE, s. 418), rajoitustoimia ei voida pitää hallinnollisina rangaistusseuraamuksina, vaan kysymys on viranomaisen päättämistä rajoituksista. Tämä ei kuitenkaan olennaisesti vaikuta niiden valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Vastaanottorahan alentaminen

Vastaanottorahan perusosaa voitaisiin 45-46 §:n mukaan alentaa 20 prosentilla, jos henkilö ilman perusteltua syytä ei noudattaisi hänelle säännösten perusteella asetettuja velvoitteita. Vastaanottorahan alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä olla muutoinkaan kohtuutonta. Rajoitustoimi voisi kestää enintään 2 kuukautta kerrallaan.

Vastaanottorahan alentamiselle on hyväksyttävät ja laissa riittävän täsmällisesti säädetyt perusteet. Alentaminen ei vaarantaisi perustuslain 19 §:n 1 momentin

turvaamaa välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa rajoitustoimen aikana. Sitä ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Vastaanottopalvelujen peruuttaminen

Vastaanottopalvelujen peruuttamisen edellytykset määritellään ehdotetuissa 47-48 §:ssä. Vastaanottopalvelujen peruuttamisen aikana henkilön oikeus vastaanottopalveluihin säilyisi, mutta hänelle ei myönnettäisi vastaanottorahaa tai käyttörahaa. Henkilön välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvattaisiin järjestämällä majoitus ja ateriat sekä myöntämällä hyödykkeitä. Henkilöllä olisi myös oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin, ohjaukseen ja neuvontaan sekä tulkkaukseen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta järjestelykeskuksissa lyhytaikaisesti pelkästään hyödykkeinä (PeVL 18/2001 vp, PeVL 8/2005 vp, PeVL 59/2010 vp, PeVL 25/2024 vp). Ehdotettuun sääntelyyn ei ole tältä kannalta huomauttamista.

Kansainvälistä suojelua hakevien sijoittamis- ja asumisvelvoitteet

Maahanmuuttovirastolle ehdotetaan toimivaltaa päättää kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittamisesta tietyllä selvästi rajatulle maantieteelliselle alueelle (49 §) ja velvoittaa kansainvälisen suojelun hakija asumaan määrättyssä vastaanottokeskuksessa (50 §). Toimivalta oikeuttaisi puuttumaan perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen, joten ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta ottaen myös huomioon, että perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa säädetään lailla.

Sijoittaminen tietyllä alueelle olisi mahdollista, jos se on tarpeen kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi. Asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä, jos se on tarpeen yleiseen järjestykseen liittyvien syiden tai hakemuksen menettelyllisten seikkojen, kuten pakenemisriskin, vuoksi. Lisäksi hakija voitaisiin määrätä ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa tai olemaan läsnä tiettyinä aikoina. Ehdotetuille velvoitteille on hyväksyttävät perusteet ja ne on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattaa muodostua sellaiseksi velvoitteeksi, että se on tosiasiallisesti lähellä vapaudenmenetystä. Valiokunnan arvion mukaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei ole ongelmatonta, jos laissa ei ehdoteta säädettäväksi edellytyksistä, jotka otetaan huomioon päätettäessä päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrästä (PeVL 48/2016 vp, s. 3-4).

Ehdotetun asumis- ja ilmoittautumisvelvoitteen laillisuus voidaan saattaa valittamalla tuomioistuimen tutkittavaksi, mikä sinänsä täyttää perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetyn vaatimuksen. Velvoite voi kuitenkin oikeasuhtaisuuden kannalta muodostua ongelmalliseksi, koska se voisi olla voimassa enintään 12 kuukautta eikä siitä voida myöntää poikkeusta. Ongelmallisuutta ei täysin poista se, että asumis- ja ilmoittautumisvelvoite olisi heti määrättävä päättyväksi, jos se ei ole enää tarpeen yleiseen järjestykseen liittyvien syiden taikka pakenemisriskin vuoksi. Laissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi edellytyksistä, jotka on otettava huomioon päätettäessä päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrästä, mitä voitaneen tältä kannalta pitää riittävänä.