

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

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

1. Maahanmuuttopaktin ja hallituksen esityksen tavoitteet sekä Euroopan unionin säädösten täytäntöönpano

1) Hallituksen esityksen pääasiallisena tarkoituksena on tehdä Euroopan unionin (EU) uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jatkossa: maahanmuuttopakti tai pakti) edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Maahanmuuttopaktiin sisältyy kymmenen säädöstä, joista yksi on direktiivi ja loput yhdeksän ovat asetuksia.

2) Koska suuri osa säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia, hallituksen esityksessä ehdotetaan, että päällekkäinen kansallinen lainsäädäntö kumottaisiin. Kansallista liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta ehdotetaan säädettäväksi uutta kansallista lainsäädäntöä ja muutettaisiin voimassa olevaa. Asetuksiin sisältyy liikkumavaraa sisältyy erityisesti mitä tulee toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin.

3) Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että EU-säätelyn täytäntöönpano sovitettaisiin yhteen pääministeri Petterin Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Tämä merkitsisi sitä, että ”kansallista liikkumavaraa käytettäisiin yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteen mukaisesti niin, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan sisältäen myös kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistumisen tai poistamisen.” (HE 52/2026 vp, s. 1).

4) EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklassa säädetään unionin säädöksistä. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksiin voi kuitenkin sisältyä säännöksiä, jotka edellyttävät jäsenvaltioilta toimenpiteitä, kuten esimerkiksi asetusta täydentäviä määräyksiä toimivaltaisista viranomaisista jne. Artiklan kohdassa 3 puolestaan säädetään direktiiveistä. Ne ovat jäsenvaltioille osoitettuja säädöksiä, joilla veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan direktiivissä edellytetyt toimenpiteet ja saattamaan siten kansallinen lainsäädäntönsä direktiivin sisällön mukaiseksi.

5) EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen vaikutukset koskevat kaikkia jäsenvaltion elimiä kansallisten säännösten – mukaan lukien perustuslaintasoiset säännökset – voimatta tätä estää (ks. tuomio 22.2.2022, C-430/21, EU:C:2022:9951 kohta; ks. myös 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, 3 kohta ja tuomio 21.12.2019, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 251 kohta).

6) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lähtenyt siitä, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on kuitenkin korostanut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Näin ollen hallituksen esityksissä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta selvitettävä kansallisen liikkumavaran ala (ks. PeVL 25/2005; ks. myös esim. PeVL 30/2025 vp, kappale 3; PeVL 33/2022 vp, kappale 12; PeVL 31/2017 vp, s. 4; PeVL 26/2017 vp, s. 41-42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2-3).

7) Perustuslakivaliokunnan näkökulmasta maahanmuuttopaktia koskevassa tarkastelussa on kyse pääosin kansallisen liikkumavaran käytöstä. Lausuntoa on pyydetty ainakin oikeusturvan kokonaisuudesta, poikkeuksista oikeuteen oleskella Suomessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan, uusista liikkumisvapauden rajoittamista koskevista toimista ja uusista vastaanoton rajoitustoimista. Valitettavasti kevät on yliopistolla erittäin kiireinen aika, joten aikataulusyistä johtuen pystyin keskittymään vain lähinnä oikeusturvaan ja vastaanoton rajoituksiin.

2. Kansallinen liikkumavara: alustavat huomiot

8) Maahanmuuttopaktiin sisältyvissä asetuksissa on annettu joiltain osin harkintavaltaa jäsenvaltioille. Hallituksen esitykseen sisältyy runsaasti lakimuutoksia tähän liittyen. Muutokset tehdään kutakin asiaa koskeviin kansallisiin lakeihin. Koska asetuksen säännöksiä ei saa EU:n tuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaisesti lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä toistaa (ks. esim. tuomio 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863), merkitsee tämä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyvistä kansallisista säädöksistä kumotaan lukuisia säännöksiä.

9) Yllä esitetty johtaa siihen, että soveltamistilanteessa joudutaan turvautumaan sekä asetustekstiin että kansalliseen lakiin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita ulkomaalaislain (301/2004, UlkL) voimassa oleva 87 §, jossa säädetään turvapaikan edellytykset.

Säännös ehdotetaan kumottavaksi ja UlkL:iin jää vain viittaus määritelmäasetukseen. Tämä on EU-oikeuden näkökulmasta oikea tapa toimia, mutta se ei ole omiaan tekemään jo ennestään sekavasta ja vaikeaselkoisesta UlkL:sta ymmärrettävää. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta olennaista tässä on se, että sääntelykokonaisuuden vaikeaselkoisuus korostaa maahanmuuttopaktiin sisältyvien viranomaisten tiedotusvelvoitteiden merkitystä. Sääntelykokonaisuuden luonteella on merkitystä myös oikeusturvan toteutumisen kannalta.

10) Hallituksen esityksessä on nähdäkseni selvitetty asianmukaisesti kansallisen liikkumavaran ala. Toinen asia on, että pääosin tätä liikkumavaraa ei ole ehdotettu käytettäväksi tavalla, joka edistäisi parhaalla mahdollisella tavalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Usein kansallista liikkumavaraa perustellaan sillä, että pyrkimyksenä on turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön ehkäisy ja turvapaikkapolitiikan tiukentaminen. Perustuslakivaliokunnan käyttämä ilmaisu ”otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset” on tällöin ymmärretty siten, että haetaan se minimitaso, jonka perus- ja ihmisoikeuksien katsotaan vielä sallivan.

11) Hallituksen esitykseen sisältyy sinänsä erittäin perusteellinen perus- ja ihmisoikeustarkastelu. Nähdäkseni esityksessä on myös identifioitu olennaiset perusoikeussäännökset (PL 3 § 3, 6 §, 7 §, 9 §, 10 §, 16 §, 18 §, 19 §, 21 §, 22 § ja 124 §) ja EU:n perusoikeusartiklat (artiklat 6, 7, 18, 19, 21, 24 ja 47).

3. Oikeusturvaan liittyvät huomiot

12) Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PL 21 § 2 momentti sisältää nimenomaisen oikeuden hakea muutosta. Lisäksi on otettava huomioon, kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön nojalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu myös oikeus saada oikeudellista apua (PeVL 58/2002 vp, s. 1; PeVL 24/2016 vp, s. 2)

13) Tarkastelun lähtökohdaksi on syytä ottaa perustuslakivaliokunnan yleinen kannanotto mitä tulee oikeusturvaan kansainvälistä suojaa koskevissa asioissa. Valiokunta on todennut lausunnossaan PeVL 24/2016 vp seuraavasti:

”perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. 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. Kun oikeusturvajärjestelmää on valiokunnan mukaan arvioitava kokonaisuutena ja valitusajojen lyhentämiset eivät ole täysin ongelmitta sovitettavissa yhteen perustuslain 21 §:n vaatimusten kanssa, on tällä seikalla lisäksi merkitystä arvioitaessa muita oikeusturvan heikentämistä merkitseviä ehdotuksia.” (PeVL 24/2016 vp, s. 4-5).

Oikeusturvaan liittyviä muutoksia on siten arvioitava kokonaisuutena.

14) Kansainvälistä suojelua koskevat kysymykset ovat perus- ja ihmisoikeusherkkiä. Kyse on menettelyistä, joissa väärällä ratkaisulla voi olla erittäin vakavia seurauksia hakijalle. Hakija on toisinaan haavoittuvassa asemassa ja joka tapauksessa tilanteessa, jossa hän hoitaa oikeudellisesti merkityksellistä asiaa itselleen vieraassa oikeuskulttuurissa. Sääntelykokonaisuus on haastava, mikä tuo oman lisänsä kokonaisuuteen. On näin ollen mahdollista argumentoida, että oikeusturvaan liittyvät tekijät ovat näissä asiaryhmissä korostuneessa roolissa.

15) Valitusajat. – Vuonna 2016 hyväksyttiin kansainväliseen suojeluun liittyvät lakimuutokset, joilla pyrittiin tehostamaan käsittelyä lyhentämällä hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien valitusten muutoksenhakuaikaa (HE 32/2016 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa muutoksenhakuoikeuden toteuttamista ja että ne heikentävät oikeusturvan edellytyksiä sellaisissa tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve on erityisen korostunut. Valiokunta päätyi kuitenkin siihen, että valtiosääntöistä estettä lakimuutoksille ei ollut (PeVL 24/2016 vp, s. 2-4).

16) Valitusajojen lyhentämisen vaikutuksia selvitettiin lakimuutosten jälkeen ja niiden havaittiin olleen negatiivisia. Valituksia ei ollut ehditty tehdä ajoissa tai ne oli tehty puutteellisina. Valitusajojen lyhentämisellä ei ylipäätään päästy niihin tavoitteisiin, joihin muutoksella aikanaan pyrittiin (HE 247/2020 vp, s. 6-7). Valitusajat palautettiin sittemmin 30 päivään vedoten erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin (HE 247/2020 vp, s. 15-16; LaVM 11/2021 vp, s. 6).

17) Viime vuosina kansainvälistä suojaa koskevat menettelyt ovat eriytyneet ja muutoksenhaussa valitusajat vaihtelevat menettelytyypin mukaan. Käsillä olevassa ehdotuksessa esitetään, että valitusajat olisivat EU-lainsäädännön mahdollistamat pisimmät ajat lukuun ottamatta hallinto-asetuksen mukaista siirtopäätöstä. *Ratkaisua voidaan pitää pääosin perusteltuna.* Menettelyasetuksessa edellytetään, että rajamenettely kestää korkeintaan 12 viikkoa, tähän sisältyy myös muutoksenhakuaihe. Hallinto-asetuksen mukaisessa siirtomenettelyssä valitusajan pituus saa asetuksen mukaan olla 1-3 viikkoa, esityksessä on valittu kaksi viikkoa. Nopeutetuissa menettelyissä (esim. hakemus jätetään tutkimatta edellytysten puuttumisen vuoksi)

menettelyasetus sallii 5-10 päivää, ehdotuksessa on valittu 10. Tavanomainen valitusaika hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan oikeuteen säilyisi 30 päivässä.

18) Tässä yhteydessä on lisäksi syytä mainita, että ulkomaalainen ei saa kaikissa tilanteissa automaattisesti oikeutta jäädä maahan odottamaan lainvoimaista ratkaisua, vaan täytäntöönpanokiellosta on tehtävä erillinen hakemus. Näissä tilanteissa hakijan on reagoitava seitsemässä päivässä.

19) Oikeusapu. – Menettelyasetus tai hallinta-asetus ei edellytä oikeusavun tarjoamista hallinnollisessa vaiheessa, vaan jättää tässä jäsenvaltioille liikkumavaraa. UlkL 9 §:ään ehdotetaan säädettäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksesta oikeusapulaissa (257/2002) säädettyihin lähtökohtiin. Kansainvälisen suojelun myöntämistä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevissa hallintomenettelyissä oikeusapuun kuuluisivat vain ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat *välttämättömiä* huomioon ottaen asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan.

20) Oikeusapulain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Tarpeellisilla toimilla tarkoitetaan, kuten hallituksen esityksessä selitetään, esimerkiksi asiakirjojen laadintaa ja avustamista sopimus- ja sovintoneuvotteluissa. Oikeusapulain 5 §:n 1 momentissa todetaan lisäksi, että yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusavun yhteydessä tehdään aina arvio toimenpiteiden tarpeellisuudesta.

21) Hallituksen esityksen mukaan edellä mainittujen hallintomenettelyjen yhteydessä tehtäisiin tarveharkinnan sijaan välttämättömyysharkinta. Hallituksen esityksessä todetaan, että "[e]hdotetun välttämättömyyttä vaativan säännöksen mukaan toimenpiteen tulisi olla sellainen, että ilman sitä hakijan oikeusturva vaarantuisi." (HE 62/2025 vp, s. 251).

22) Kuten edellä jo todettiin, vuonna 2016 vietiin läpi useita oikeusturvaa koskevia lakimuutoksia (ks. erit. HE 32/2016 vp). Oikeusapua mm. rajoitettiin siten, että kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä siihen ei kuulunut avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei se ollut erityisen painavista syistä tarpeen.

23) Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelussa on merkittävä heikennys PL 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että ehdotuksen vaikutuksia lieventää se, että

oikeusapua voitaisiin yhä myöntää erityisen painavista syistä. Muutosta ei pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä. (PeVL 24/2016 vp, s. 5).

24) Lasten osalta perustuslakivaliokunta kuitenkin päätyi siihen, että ehdotus oli valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valiokunta katsoi, että ehdotettu oikeusavun rajaaminen myös alaikäisiltä ei mahdu PL 21 §:n sallimiin rajoihin. Valiokunta piti vähimmäisvaatimuksena sitä, että ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu taataan kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa. Valiokunta piti tämän muutoksen tekemistä mainittuun lakiehdotukseen edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 24/2016 vp, s. 6; ks. myös lakivaliokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp, s. 5-6).

25) Kyseinen oikeusapua rajoittava säännös kumottiin sittemmin (HE 247/2020 vp). Lakivaliokunnan tuolloin esittämät perustelut on syytä kuvata tiivistetysti myös tässä. Lakivaliokunta totesi, että oikeusturvanäkökohdilla on kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa korostunut merkitys, sillä kyse on oikeudellisesti vaikeista asioista, joissa mahdollisten väärin ratkaisujen seuraukset voivat olla hyvin vakavat. Hakijat ovat myös monin tavoin haavoittuvassa asemassa, mikä korostaa tarvetta oikeudelliseen apuun. Lakivaliokunta katsoi myös, että turvapaikkaprosessin myöhempien vaiheiden sujuvuuden ja joutuisuuden kannalta on keskeistä, että asiat on selvitetty prosessin alkuvaiheessa mahdollisimman hyvin. Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa voi parantaa valitusten laatua sekä vähentää hallintotuomioistuimessa esitettäviä menettelyvirheväitteitä ja kokonaan uusien turvapaikkaperusteiden esittämistä vasta valitusvaiheessa (LaVM 22/202 vp, s. 4-5).

26) Lisäksi lakivaliokunta katsoi, että yleisesti sovellettavat oikeusapulain säännökset ovat riittävät kun arvioidaan tarvetta oikeusapuun kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Oikeusapulaki lähtee siitä, että oikeusavussa on kyse harkinnanvaraisesta asiasta ja että se perustuu todelliseen tarpeeseen. Avustajan osallistuminen turvapaikkapuhutteluun ei siten ole automaattista. Toimenpiteiden tarpeellisuus kussakin tapauksessa arvioidaan samalla tavoin kuin muissakin oikeusapuasioissa. (LaVM 22/2021, s. 4-5)

27) Ehdotettu Ulkl 9 §:n muutos on heikennys verrattuna nykytilaan. Toki on niin, että Ulkl 95 a §:än ehdotetaan muutosta, jossa säädetään Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta antaa maksutonta oikeudellista neuvontaa. Tämä yleinen neuvonta ei kuitenkaan korvaa oikeusavun tarvetta. Kuten edellä on jo todettu, kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt ovat erityisen perusoikeusherkkiä, oikeudellisesti vaikeita ja kohdistuvat usein haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Maahanmuuttopaketti sisältää myös paljon sellaisia säännöksiä ja aikarajoja, joiden noudattamatta jättämisellä voi olla hyvinkin negatiivisia seurauksia hakijalle. *Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta parempi vaihtoehto olisi jättää oikeusapua koskevat säännökset nykyiselleen.*

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen vaatimus oikeusavun välttämättömyydestä ei kuitenkaan muodostune PL 21 §:n valossa esteeksi rajoittaa oikeusavun saatavuutta esityksessä ehdotetulla tavalla.

28) Kriittisemmin voi sen sijaan suhtautua siihen, että välttämättömyyskriteeri näyttäisi koskevan myös alle 18-vuotiaita. Tältä osin joudun myöntämään, että en ole täysin varma tulkinnastani. Jos osoittautuu, että olen väärässä, asia on kunnossa. Avaan argumentaationi kuitenkin varmuuden vuoksi tässä. Voimassa oleva Ulkl 9 §:n sanamuoto on seuraava:

9 § Oikeusapu

Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa (257/2002).

2 momentti on kumottu L:lla 15.7.2021/737.[Vanha 2 mom.: Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.]

Käsitellessään tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuin voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Pykälässä ei siis enää ole 2 momentissa lapsia koskevaa poikkeusta, joten oikeusapu koskee kaikkia. Jos pykälään lisätään edellä mainitun kumotun 2 momentin sijaan uusi 2 momentti (ks. alla sisennys), teknisesti tämä tarkoittanee, että välttämättömyyskriteeri koskisi myös lapsia.

Poiketen siitä, mitä oikeusapulaissa säädetään, menettelyasetuksessa tarkoitettu kansainvälisen suojelun myöntämistä ja turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1351, jäljempänä hallinta-asetus, tarkoitettu vastuunmäärittämistä koskevassa hallintomenettelyssä oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat välttämättömiä huomioon ottaen asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan.

29) Tässä yhteydessä on mainittava laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), jossa ehdotetaan säädettäväksi, että lapselle on määrättävä edustaja. Uuden tarkistetun 39 §:n mukaan

edustaja määrättäisiin kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle sekä sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa. Edustajan tehtäviin kuuluisi lapsen avustaminen mm. eri menettelyissä. Edustajalta edellytetään perehtymistä asianmukaiseen lainsäädäntöön, mutta varsinaista oikeudellista koulutusta ei vaadita. Asiantuntevan oikeudellisen avun tarvetta ei kuitenkaan välttämättä poista se, että lapselle määrätään edustaja. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp huomioon ottaen *välttämättömyyskriteeriä ei tulisi soveltaa ainakaan ilman huoltajaa maassa olevaan alle 18-vuotiaaseen.*

30) Kun oikeusturvakysymyksiä tarkastelee kokonaisuutena, kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeusturva näyttäisi jossain määrin heikkenevän. Pitkälti syynä tähän on itse maahanmuuttopaketti. Kansallisen liikkumavaran käytöllä voidaan jossain määrin pyrkiä asiantilaa parantamaan, mutta kovin paljon ei ole tehtävissä. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen parempaan lopputulokseen päästäisiin, jos oikeusapuun ei tehtäisi ehdotettuja muutoksia. Sama pätee valitusaikoihin: perus- ja ihmisoikeuksia turvaisi paremmin sellainen vaihtoehto, jossa asetusten sallimista määraajoista valitaan aina pisin mahdollinen määräaika.

31) Vastaanotto. – Totesin edellä kohdassa 10, että kansallisen liikkumavaran käytössä haetaan sitä sitä minimitasoa, joka perus- ja ihmisoikeuksien katsotaan vielä sallivan. Tämä näkyy eritoten vastaanottodirektiiviä koskevista ehdotuksissa: kansallista liikkumavaraa käytetään lähinnä vastaanottopalvelujen rajoittamisen tarkoituksessa. Kiinnitän tässä huomioni vastaanottorahan alentamiseen ja vastaanoton peruuttamiseen.

32) Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vastaanottorahan pysyvänä tasona käytettäisiin toimeentulotuen perusosan määrää alennettuna 50 prosentilla. Ehdotuksessa on myös säännöksiä vastaanottorahan alentamisesta 20 prosentilla tietyissä tilanteissa.

33) Tässä yhteydessä olennainen on erityisesti toimeentulotuen perusosan alentamista koskeva lausunto (PeVL 52/2025 vp). Perustuslakivaliokunta tulkitsi tuolloin PL 19 § 1 momentissa mainitun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarkoittavan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Valiokunnan mukaan tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Säännöksen tarkoituksena on siis perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan kyse eksistenssiminimin turvaamisesta. Edelleen valiokunta katsoi, että säännöksen ”ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin

välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin” (PeVL 52/2025 vp, kohta 2 viitteineen).

34) Kyseisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkasteltiin sitä, voidaanko toimeentulon perusosaa alentaa tilanteissa, joissa on kyse tiettyjen toimintavelvoitteiden laiminlyönnistä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lähde siitä, että perusosan alentaminen 50 prosentilla olisi PL 19 § 1 momentissa tarkoitettu taso, sillä lausunnossa hyväksyttävyyden kannalta pidettiin merkittävänä sitä, että ”jos henkilölle on tarjottu vaihtoehto, kuten todellinen mahdollisuus työhön tai ensisijaiseen etuuteen, voidaan sanoa, että tämä olisi kyennyt hankkimaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvan omalla toiminnallaan tai muusta sosiaaliturvasta säännöksen edellytysten mukaisesti. Valiokunnan mielestä nyt 10 §:n 6 momenttiin ehdotetut perusteet rajaavat sääntelyn henkilöihin, joiden voidaan katsoa kykenevän hankkimaan 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvan.” (PeVL 52/2025 vp, kohta 14).

35) Tässä yhteydessä on syytä huomata, että toimeentulotuen perusosaa alennettaessa henkilöillä on vaihtoehtoisia tapoja toimia toisin tai hankkia tuloja. Tätä mahdollisuutta ei turvapaikanhakijoilla välttämättä ole. Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, että eri etuusjärjestelmien piirissä olevien henkilöiden erilainen asema muodostaa hyväksyttävän perusteen eriyttää jossain määrin toimeentulon ja vastaanottorahan suuruus toisistaan (PeVL 15/2023 vp, PeVL 25/2025 vp), on mielestäni syytä kysyä, onko ehdotettu taso sellainen, joka turvaa ihmisarvoisen elämän edellytykset, etenkin kun otetaan huomioon turvapaikanhakijoiden työntekoon liittyvät rajoitukset.

36) Ehdotuksessa esitetään lisäksi, että vastaanottopalvelujen saajalle myönnettävän vastaanottorahan perusosaa voitaisiin alentaa 20 prosentilla, jos hän ei ilman perusteltua syytä noudattaisi hänelle asetettuja velvoitteita, kuten esimerkiksi velvollisuutta tunnistautua, ylläpitää yhteystietoja, osallistua yhteiskuntatietoutta antavalle kurssille, rikkoo vastaanottokeskuksen järjestystä tai aiheuttaa vaaraa muille asiakkaille, rikkoo velvollisuutta oleskella tietyllä maantieteellisellä alueella tai vaatimusta asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa. Hallituksen esityksen mukaan tämä vastaisi ”viitebudjetissa määriteltyä terveellisen ruoan määrää yksinasuvalle miehelle.” (HE 52/2025 vp, s. 415) On nähdäkseni kyseenalaista, onko tämä kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukaista, etenkin kuin sanktioon johtavat laiminlyönnit ovat luonteeltaan erilaisia.

37) Vastaanottorahaa voidaan alentaa, jos vastaanottokeskuksen asiakas on käyttäytynyt väkivaltaisesti tai muita vastaanottokeskuksen asiakkaita häiriten. Vastaanottopalvelut voitaisiin toistuvien rikkeiden osalta myös peruuttaa. Näille seuraamuksille on nähdäkseni olemassa hyväksyttävät syyt (muiden turvallisuus) ja seuraamuksia voidaan pitää oikeasuhtaisina. Sanktion perusteena olisivat Ulkl 16 a §:n 1 ja 2 momentti:

)

Elina Pirjatanniemi

Professori

Åbo Akademi

28.4.2026

Asiakas ei saa aiheuttaa vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä häiriötä yleiselle järjestykselle taikka olla vaaraksi muiden henkilöiden turvallisuudelle.

Vastaanottokeskukseen ei saa tuoda eikä pitää hallussa sellaista esinettä tai ainetta, jonka hallussapito on muussa laissa kielletty tai jolla voidaan aiheuttaa vaaraa asukkaan tai toisen henkilön hengelle, terveydelle tai turvallisuudelle taikka vahingoittaa omaisuutta, jos on todennäköistä, että ainetta tai esinettä käytetään edellä mainitulla tavalla.

16 a §:n 2 momentin haasteena on, että se kattaa suurehkon määrän esineitä ja aineita. Monet arjessa välttämättömät esineet tai aineet voivat olla vaarallisia. Kieltoa täsmentää todennäköisyysarvio, mutta sääntely on yhtäkaikki melko avoin.

32) Vastaanottopalvelujen alentamista ja peruuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös lapsiin. Tältä osin olen hyvin kriittinen. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen tulkinnassa lähdetään siitä, että lapset ovat aina ensisijaisesti lapsia, ja lapsilta ei voi edellyttää samanlaista harkintaa kuin aikuisilta. Hallituksen esityksessä esitetty näkemys, jonka mukaan seuraamuksilta voi välttyä noudattamalla vastaanottokeskuksen sääntöjä ja menettelyyn liittyviä velvollisuuksia, ei siten ole perusteltu. Sama koskee tilannetta, jossa lapsi joutuisi epäsuoraan sanktion kohteeksi vanhempiensa toimien takia. Tässä tilanteessa olisi muistettava niin ikään se lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johdettava lähtökohta, jonka mukaan lapsia ei tule kohdella toisin kuin muita lapsia heidän vanhemmistaan johtuvista syistä. Lisäksi voidaan vielä todeta sekin, että vaikka hallinnolliset sanktiot eivät ole rikosoikeudellisia rangaistuksia, analogisesti voidaan argumentoida, että rikosoikeudessaakin lapsia kohdellaan lievemmin kuin aikuisia.

Turussa, 28.4.2026



Elina Pirjatanniemi