



Sisäministeriö
AI FI 5/2025
9.2.2026

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

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja vastaanottolain muuttamiseksi (EU-paktin kansallinen täytäntöönpano)

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, mutta huomauttaa, että seitsemän viikon (alun perin kuusi viikkoa, jota pidennettiin yhdellä viikolla) lausuntoaika on liian lyhyt siihen nähden, että kyse on erittäin laajasta ja vaikeasti hallittavasta kokonaisuudesta, johon kuuluu kymmenen EU-säännöstä ja suuri osa lausuntoajasta on osunut kansallisiin vapaapäiviin ja joulun ajan yleiseen lomakauteen. Näin lyhyellä lausuntoajalla Amnesty ei kykene ottamaan kantaa esitysluonnosluonnokseen sen vaatimalla tarkkuudella ja joutuu keskittymään vain tiettyihin aiheisiin. Lausuntoajan olisi tullut olla vähintään kahdeksan viikkoa, kun kyse on laajasta hankkeesta ja loma-aika huomioon ottaen jopa pidempi, kuten lainvalmistelun kuulemisoppaassa sanotaan ([Lainvalmistelun kuulemisopas - Valtioneuvosto](#)). Lisäksi samaan aikaan lausunnoilla on useita muitakin ulkomaalaisten oikeuksia koskevia lakiluonnoksia.

Asiantuntijalausunnat ja kansalaisyhteiskunnan näkemys ovat erittäin tärkeä osa laadukasta lainsäätämisprosessia ja tärkeitä myös keskustelulle eduskunnassa, mistä syystä lausuntomenettelyn tulee olla aidosti keskustelun mahdollistava.

Amnesty lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

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

Esitysluonnoksen perusteella Suomen kansallisessa täytäntöönpanossa otetaan käyttöön useita liikkumavaraan sisältyviä lainsäädännön kiristyksiä, mikä merkitsee huomattavia heikennyksiä ulkomaalaisten oikeuksiin. Luonnoksessa ilmaistaankin tavoitteena olevan turvapaikkapolitiikan tiukentaminen ja kielteisen päätöksen saaneiden tehokas maasta poistaminen. Esitysluonnoksen mukaan Suomessa "otetaan käyttöön kaikki EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen säädösten sallimat tiukennukset [...] Ensimmäisessä hädänalaisimpia 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 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 esitysluonnoksessa 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. Amnesty kiinnittää huomiota asetuksen suomennoksessa ja esitysluonnoksessa käytettyyn kieleen, erityisesti termeihin "laittomat tulijat", "laittomat muuttajat" ja "laittomasti jäsenmaihin tulevat kolmannen maan kansalaiset". Englanninkielisessä alkuperäisessä asetustekstissä käytetään termiä "irregular", mikä ei vastaa suomenkielen laitton-sanaa. Turvapaikanhakijana ilman virallisia maahan tuloon oikeuttavia asiakirjoja tuleminen ei ole laitonta eikä turvapaikanhakijoista tule käyttää termiä "laiton maahantulija", koska turvapaikanhakeminen on aina oikeutettua toimintaa.

Seulonnan tehtävänä on tehostaa ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa, tunnistaa heidät ja tarkastaa muodostavatko he uhkaa sisäiselle turvallisuudelle. Seulontaan sisältyy 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.

Menettelyyn 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.

Esitysluonnoksessa 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. Esitysluonnoksessa kuitenkin lausutaan, että pääsy seulontapaikalle voitaisiin sallia vain, jos siitä ei aiheudu haittaa tai vaaraa seulontapaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen ja hallinnoinnin kannalta ja pääsääntö olisi neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden pääsyn rajoittaminen. 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 vain välttämättömissä tapauksissa.

Seulontamajoituspaikkaan tällaisten järjestöjen ja henkilöiden pääsy olisi lähtökohtaisesti sallittu ja esimerkiksi puhelimitse tai muunlaisten viestintävälineiden välityksellä neuvonnan tarjoamista ei voisi evätä. Amnesty huomioi, että esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan ilmaistu tarkemmin, missä seulontamajoituspaikat sijaitsevat, kuin että ne voivat olla esimerkiksi vastaanottokeskuksissa ja niihin voidaan rakentaa liikkumista rajoittavia esteitä. Seulontapaikasta ja seulontamajoituspaikasta ei ole esitysluonnoksessa kerrottu ylipäänsä mitään tarkempaa, joten jää hyvin epäselväksi, millaisissa tiloissa henkilöitä seulotaan ja miten heidät majoitetaan ja kuinka pitkän ajan seulonnan odotetaan kestävän, muutaman tunnin, muutaman päivän vai viikon. 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 tehokkaasti heidän toimintansa.

Haavoittuvuuksien tunnistaminen

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 vaikuttavat myös siihen, saisiko hakija mahdollisesti oikeusapua jo hallinnollisessa vaiheessa.

Amnesty huomauttaa, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, millä tavoin varmistetaan aito ja laadukas haavoittuvuuksien tunnistaminen seulontamenettelyssä. Esitysluonnoksessa ainoastaan todetaan rajatarkastusviranomaisten koulutusvaatimukseen kuuluvan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta. Raja on ilmaissut haavoittuvuuksien tunnistamiseen tarkoitetun koulutuksen sisältyvän esimerkiksi itäraja 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. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään tuotu esille, millä tavalla haavoittuvuuksia tulisi menettelyllisesti havainnoida. Esitysluonnoksen 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 uhrit; 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. Esitysluonnos 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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan mekanismin tehtävää Yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Asetuksessa säädetään, että seurantamekanismille on annettava riittävät taloudelliset resurssit. Esitysluonnoksessa kuitenkin ehdotetaan tähän täysin uuteen tehtävään vain yhden henkilötövuoden resurssia, vaikka pelkästään seulontamenettelyssä odotetaan olevan vuosittain noin 2000 ihmistä ja mekanismi koskisi myös rajamenettelyä. Valtuutettu itse on laskenut tehtävän edellyttävän noin viiden henkilötövuoden 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 esitysluonnoksessa ehdotettu yhden henkilötövuoden resurssi ei siten ole missään tapauksessa riittävä, vaan EU-oikeuden vastainen.

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. Amnesty katsoo, että tapaa, jolla nämä perustellut väitteet tutkitaan, tulee vielä tarkastella jatkovalmistelussa. Koska laillisuusvalvonta ei varmista tutkinnan käynnistämistä ja sen edistymisen seuranta ei 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 niistä 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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin oikeusturvatakeiden huomattavaa heikentämistä Suomen järjestelmässä, mikä on vastoin asetuksen tavoitteita. Asetus ei edellytä maksuttoman oikeusavun tarjoamista vasta valitusvaiheessa, mutta esitysluonnoksessa on tehty ratkaisu maksuttoman oikeusavun poistamisesta hallintovaiheesta, jolloin suomalainen turvapaikkamenettely heikkenee olennaisesti. Palautuskiellon loukkausten riski kasvaa ja menettelyn painopiste siirtyy hallintovaiheesta valitusvaiheeseen, kun hakijat joutuvat turvautumaan valittamiseen varmistaakseen oikeudellisen avustajan avulla menettelyn oikeudenmukaisuuden ja kattavuuden sekä sen, että olennaiset perusteet suojelulle tulevat esille.

Hallintovaiheen oikeudellinen neuvonta ei voi millään tavalla korvata asiantuntevaa oikeudellista apua, jossa avustaja avustaa hakijaa yksilöllisesti ja varmistaa – myös osallistuen turvapaikkapuhutteluun – hakijan kansainväliselle suojelulle olennaisten seikkojen esilletuomisen.

Maksuton oikeudellinen neuvonta

Hallintovaiheen oikeudellinen neuvonta on esitysluonnoksessa ehdotettu Maahanmuuttoviraston tehtäväksi ja se voisi jopa olla ryhmäneuvontaa. Esitysluonnoksessa mainitaan, että "[t]oiminnan tehokkuuden varmistaminen edellyttää, että neuvontaa annetaan lähtökohtaisesti usealle hakijalle samanaikaisesti". Lisäksi "[o]ikeudellista neuvontaa voidaan antaa tapauskohtaisen harkinnan mukaan käyttäen soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa" eli neuvonta voisi olla suunnattu isolle ryhmälle esimerkiksi videolla. Tällaisessa neuvonnassa ei ole mitenkään mahdollista ottaa hakijoiden yksilöllisiä neuvonnan tarpeita huomioon, vaan kyseessä on geneerinen lyhyt selostus prosessuaalisista seikoista, kuten menettelyn kulusta ja hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) ohjeiden ([Practical Guide on Free Legal Counselling - Organisation of the provision of free legal counselling](#)) 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 ryhmäsession päätteeksi. Esitysluonnoksessa ei edellytetä tällaista mahdollisuutta eikä perustella tarkemmin, miksi yksilölliseen neuvontaan ei ole päädytty ensisijaisena vaihtoehtona muuten kuin toiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Neuvonnan tulee EUAA:n ohjeistuksen mukaan olla myös luottamuksellista. Ryhmässä toteutettava neuvonta ei turvaa luottamuksellisuutta.

Esitysluonnoksen 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. Esitysluonnoksessa käytetään termiä ”riittävä perehtyminen”, mutta ei tarkemmin määritellä, mitä se voisi olla. Herääkin kysymys, miksi tätä hallintovaiheeseen kuuluvaa menettelyä kutsutaan oikeudelliseksi neuvonnaksi, kun sitä voi antaa lähes kuka vaan jo lyhyellä perehdytyksellä eikä siinä itse asiassa edes annettaisi oikeudellisia neuvoja, vaan lähinnä menettelytapaneuvontaa. Ylipäänsä 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 esitysluonnoksessa ehdotetaan roolia Maahanmuuttovirastolle, joka on juuri se taho, joka tekee päätöksen. Esitysluonnoksen 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.

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 palomuurisuojausta, mitä esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu, mutta edes palomuurisääntely ei auttaisi siihen, että hakijat voisivat neuvoa antavaan tahoon todellisuudessa luottaa. Hakijan näkökulmasta neuvontaa antavia henkilöitä ei mitenkään pysty erottamaan Maahanmuuttoviraston muusta roolista. On sula mahdollisuus, että hakija kykenisi luottamaan hänelle neuvoa antavaan tahoon, joka on osa päätöksentekijän hallintoa. Asiaa hankaloittaa lisäksi se, että hakijat ovat usein kokeneet vainoa tai muita ihmisoikeusloukkauksia valtion taholta, jolloin 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. Esitysluonnoksen mukaan ”hakijalla 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 jää paitsi jopa tästä alennetusta oikeusturvatakeesta.

Maksuton oikeusapu

Hallintovaiheessa maksuttomaan oikeusapuun olisivat oikeutettuja enää vain ilman huoltajaa tulleet lapset ja erityisen painavista syistä hakijat, joilla olisi esimerkiksi haavoittuvuudesta johtuvia erityistarpeita. Esitysluonnoksessa perustellaan hallintovaiheen maksuttomasta oikeusavusta luopumista sillä, että hakijalle pystytään antamaan tukea menettelyn eri vaiheista ja siitä, mitä häneltä odotetaan, myös maksuttoman oikeudellisen neuvonnan avulla. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on korostunut selvittämisvelvollisuus ja tämän katsotaan vähentävän tarvetta käyttää avustajaa hallintomenettelyssä. Hakijalla olisi myös omalla kustannuksellaan mahdollisuus hankkia avustaja. Esitysluonnoksessa katsotaan, että näistä syistä oikeusavun rajaamista voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena eikä sen katsota johtavan kohtuuttomiin tilanteisiin hakijoiden kannalta.

Amnesty katsoo, että ehdotus maksuttomasta oikeusavusta luopumisesta on valtavan ongelmallinen, sillä se lisää suuresti riskiä palautuskiellon loukkaamisille. Edellisen kerran maksutonta oikeusapua rajattiin vuonna 2016, jolloin rajausta koski vain puhutteluja. Kuitenkin jo tämä rajausta osoittautui ongelmalliseksi. Turvapaikanhakijoiden oikeusavun laatua tutkinut selvitys osoitti, että oikeusavun rajaaminen johti muun muassa hallinto-oikeuksien Maahanmuuttovirastoon palauttamien tapausten määrän kasvuun ([33-2018-Turvapaikanhakijat+oikeusavun+asiakkaina.pdf](#)), mikä kertoo oikeudellisen avustajan tarpeellisuudesta hallintovaiheessa. Selvityksen mukaan "[o]ikeusavun tarve on turvapaikkajutuissa [...] poikkeuksellisen suuri, koska hakija ei tunne prosessia eikä luota viranomaisiin, ja koska kyse on perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista." Näin ollen pelkkä prosessin tunteminen ei ole riittävää. Maksuttomassa oikeudellisessa neuvonnassa ei voi antaa oikeudellista ohjausta eikä tehdä hakijan puolesta esimerkiksi selvityksiä eikä se auta haavoittuvuuksien tai turvapaikkaperusteiden tunnistamisessa.

Lisäksi huomionarvoista on, että samalla kun maksuttomasta oikeusavusta luovutaan, on juuri luovuttu myös puhuttelupöytäkirjojen tarkistamisesta. Oikeusturvatakeiden heikennyksiä tehdään siis usealla eri tavalla samaan aikaan. Esiin nouseekin kysymys, kuka tarkistaa vastaisuudessa puhuttelupöytäkirjan hakijan apuna, kun hakijalla ei enää ole oikeusavustajaa. Puhuttelupöytäkirjan tarkistuksesta luopumista koskevassa hallituksen esityksessä tarkistus ajateltiin tehtävän hakijan ja oikeusavustajan välillä kahden viikon sisällä puhuttelun päättymisestä, mutta nyt mitään avustajaa ei ole, eikä hakijalla ole mahdollisuutta tarkistaa pöytäkirjaa yksin. Amnesty katsoo, että mikäli maksutonta oikeusapua ei hallintovaiheessa ole, tulee puhuttelijan tarkistaa pöytäkirja hakijan kanssa puhuttelun päätteeksi.

Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan kantaa aiempaan oikeusavun rajaamiseen ja katsonut, että oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäntelyn kannalta ([PeVL 24/2016 vp](#)). 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 (ks. [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. 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.”

Amnesty katsoo, että maksutonta oikeusapua ei tule rajoittaa hallintovaiheessa, koska maksuton oikeudellinen neuvonta ei sitä millään tavoin korvaa. 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 oikeussuojakeinoin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan useita oikeusturvatakeiden heikennyksiä, kuten valitusaikojen lyhentämistä, käsittelyaikoja hallinto-oikeuksille, valituskieltoja, valituksen lykkäävän vaikutuksen rajaamista sekä oikeusapua vain valitusvaiheeseen. 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”.

Valitusaika

Esitysluonnoksessa tunnistetaan riittävän valitusajan kuuluvan oikeusturvan takeisiin, mutta ehdotetaan kuitenkin sen lyhentämistä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan valitusaikojen lyhentämistä osassa tapauksista vain seitsemään päivään. Tämä koskisi päätöksiä, joissa hakemusta ei ole tutkittu aineellisesti sekä päätöksiä, joissa aineellinen tutkinta on tehty

nopeutetussa menettelyssä eli hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, epäsuorasti peruutettuna, perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana.

Menettelyasetuksen mukaan jäsenmaiden on vahvistettava muutoksenhaun määräajat kansallisesti niin, että määräaika on edellä mainituissa päätöksissä vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää. Määräaika alkaa kulua jo tiedoksiantopäivästä eikä asetuksessa mainita, että se sisältäisi vain arkipäiviä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan seitsemän päivän määräaikaa, mitä perustellaan sillä, että se vastaisi edellistä laintilaa ja olisi asetuksessa annetun välin puolivälissä.

Määräaika ei kuitenkaan käytännössä tule olemaan seitsemän päivän pituinen, koska se lyhenee edellisestä laintilasta jo sillä, että tiedoksiantopäivä lasketaan osaksi määräaikaa. Mikäli tiedoksianto on tapahtunut päivän päätteeksi, siinä menetetään jo yksi päivä valituksen laatimisen ajasta. Lisäksi määräaikaan sisältyvät viikonloput ja pyhäpäivät, jolloin valitusaika lyhenee huomattavasti. Parhaimmassa tapauksessa valitusaika olisi siis viiden päivän mittainen, mikäli tiedoksianto tapahtuisi heti maanantai-aamuna. Huonoimmassa tapauksessa valitusaika olisi vain kahden päivän mittainen, mikäli tiedoksianto tapahtuisi päivän päätteeksi ja väliin osuisi viikonloppu ja pyhäpäiviä. Esimerkiksi vuonna 2025 joulun pyhät veivät viikosta viisi päivää viikonloppu mukaan lukien.

Amnesty katsoo, että kun asetuksessa on mahdollistettu valitukselle kymmenen päivän määräaika, Suomen tulee ottaa tämä käyttöön, sillä muussa tapauksessa valitusaika lyhenee kohtuuttomasti. Tätä kohtuuttomuutta korostaa se, että esitysluonnoksen mukaan hakijan olisi mahdollista saada maksutonta oikeusapua vasta valitusvaiheeseen, jolloin vasta päätöksen tiedoksiannosta alkaen hakija voi alkaa etsiä itselleen oikeudellista avustajaa auttamaan valituksen laatimisessa. Avustajan löytyminen voi kestää pitkänkin ajan ja sen jälkeen avustajan tulee vielä perehtyä hakijan tapaukseen ja päätökseen sekä luoda hakijaan luottamuksellinen suhde, jotta myös mahdolliset tunnistamatta jääneet haavoittuvuudet onnistutaan havaitsemaan.

Todellisuudessa suuressa osassa tapauksista hakijalla ei tule olemaan lainkaan mahdollisuutta valittaa. Mikäli hakija onnistuukin löytämään avustajan ajoissa, joudutaan valitukset jättämään niin sanottuina blanko-valituksina, joita täydennetään myöhemmin, lisäten siten hallintotuomioistuinten työtä. Näin lyhyt valitusaika on perustuslain ja ihmisoikeussopimusten veloitteiden vastainen, sillä se ei täytä oikeusturvatakeita ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta. Perustelut määräajan valinnalle eivät myöskään täytä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä rajoituksen suhteellisuudesta.

Käsittely tuomioistuimessa

Lyhyiden valitusaikojen lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan hallintotuomioistuimille määräaikoja valituksen käsittelyyn. Esitysluonnoksessa perustellaan käsittelyaikoja sillä, että se lisäisi hakijan oikeusturvaa, kun käsittelyaika olisi tiedossa ja valitukseen saisi päätöksen kohtuullisessa ajassa. Toisaalta ehdotetuilla käsittelyajoilla ei esitysluonnoksen mukaan

tavoitella vain tehokkuutta, vaan myös turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten estämistä. Tehokas käsittely tuomioistuimissa nopeuttaa perusteettomien hakemusten tekijöiden maasta poistamista ja myös vähentää myöhempien hakemusten (aiemmin uusintahakemukset) tekemistä.

Amnesty katsoo, että pitkien käsittelyaikojen lyhentäminen on sinänsä hyvä tavoite, mutta tuomioistuimille asetetut määräajat saattavat vaikuttaa 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.

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. Esitysluonnoksessa 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 (katso esimerkiksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys, josta käy ilmi, että myöhemmät hakemukset ovat tarpeellisia turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseksi: [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#)). 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 käännättämisspäättöstä 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 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 käsitettä, 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. Esitysluonnoksessa ehdotetaan tähän liittyen tiukennuksia kansalliseen lakiin.

Asetuksessa mahdollistetaan myös poikkeukset oikeuteen olla maassa hallinnollisen menettelyn eli turvapaikkatutkinnan ajan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansallisen liikkumavaran mukaisesti poikkeuksia maassaolo-oikeuteen rikoksen johdosta tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vaarantumisen johdosta ja myöhempien hakemusten jättämisestä. 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 jossain jäsenmaassa tehdään toinen tai sen jälkeinen myöhempi hakemus sellaisen lainvoimaisen päätöksen jälkeen, jossa aikaisemmin tehty myöhempi hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tai perusteettomana taikka ilmeisen perusteettomana.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa 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 myöhempisiin 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 myöhempisiin hakemuksiin paljon myönteisiä päätöksiä. Selvityksen tarkastelujakson aikana 41 % päätöksistä oli myönteisiä. Oletus myöhempien hakemusten perusteettomuudesta ei siten ole perusteltu ([Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa](#)).

Myöhemmät hakemukset ja neuvonnan rajoittaminen

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön kansallinen liikkumavara, joka mahdollistaa maksuttoman oikeudellisen neuvonnan rajaamisen pois myöhempien hakemusten kohdalla. Esitysluonnoksessa 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.

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 esitysluonnoksessa useita rajoituksia, joista osa muodostuu käytännössä jopa de facto säilöönotoksi. Liikkumisvapautta rajoitetaan muun muassa seulonnan aikana, rajamenettelyssä ja jopa tavallisessa turvapaikkamenettelyssä.

Seulonta

Seulonnessa 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. Esitysluonnoksen 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 kestävänsä 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 tietyille maantieteelliselle alueelle. Tämä ei kuitenkaan ole velvoittavaa sääntelyä. Esitysluonnoksessa esitetään tämän liikkumavaran käyttöönottoa, koska se on "perusteltua kansainvälisen suojelun hakemusten tehokkaan käsittelyn varmistamiseksi ja vastaanottopalvelujen piirissä olevien hakijoiden maantieteellisen jakautumisen tasaamiseksi".

Kohdentamistoimella pyritäisiin hakemusten tasaiseen jakautumiseen ja vastaanottopalvelujen tehokkaaseen hallintaan. Direktiivi jättää kansallisesti ratkaistavaksi sen, 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 suhteelliselta eikä siten täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Rajamenettely

Rajamenettelyssä hakijoita ei päästetä niin sanotusti ”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 säilöönnotosta. Amnesty viittaa tässä rajamenettelyn käyttöönotosta antamaansa lausuntoon ([Lausunto AI FI 27 2024 HaV rajamenettely](#)).

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 ja tarkasteltu perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kuten suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rajamenettely otetaan käyttöön kaikilta osin, 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 säilöönnotosta 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 paluurajamenettelyn 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 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, mikä 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

Esitysluonnoksessa mainitaan, että vastaanottodirektiiviä olisi täsmennetty siten, että kun aiemmin direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tuli ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu pannessaan täytäntöön direktiivin alaikäisiä koskevia säännöksiä, uudessa vastaanottodirektiivissä lapsen edun on oltava yksi ensisijaisesti jäsenvaltion huomioon ottamista seikoista. Amnesty huomauttaa, että englanninkielisessä asiakirjassa todetaan täysin samoin sanankääntein kuin aiemmassa vastaanottodirektiivissä lapsen edun olevan ensisijainen harkintaperuste - eikä yksi ensisijaisista harkintaperusteista: "The best interests of the child shall be a primary consideration for Member States when implementing the provisions of this Directive that possibly affect minors". Näin ollen, ja kun ilmaus vastaa myös YK:n lapsenoikeuksien sopimuksen sanamuotoa, kyse ei ole täsmennyksestä, vaan oletettavasti käännösvirheestä suomenkielisessä asiakirjassa. Lapsen edun tulee edelleen olla ensisijainen harkintaperuste, kun kyse on lapsiin vaikuttavista päätöksistä.

Kuten jo edellä on mainittu, tämä johtaa siihen, että vastaanottopalveluita ei tule rajata tai vastaanottorahaa alentaa varsinkaan tapauksissa, jotka koskevat lapsia tai heidän perheitään. 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 turvapaikanhakijasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heidän sosiaalietuuksiaan

([CRC/C/FIN/CO/5-6](#)). Vastaanottopalveluiden ja -rahan rajaaminen on vastoin kyseistä suositusta ja valtion velvollisuutta lapsen edun ensisijaisesta huomioimisesta. Esitysluonnoksessa on myös monia muita tilanteita, joissa lapsen etua ei ole harkittu.

länmääritys

Menettelyasetus tuo uuden iänmäärityksen prosessin entisen oikeuslääketieteellisen prosessin sijaan ja rinnalle. länmääritys 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 (ks. esim. Council of Europe Guide For Policy Makers: Age assessment for children in migration: [168099529f](#)).

Monitieteinen arviointi onkin oikeuslääketieteellistä arviointia parempi keino. Se tulee kuitenkin suorittaa huolellisesti ja ammattimaisesti. Esitysluonnoksessa ehdotetaan tätä vastaanottokeskusten tehtäväksi. Esitysluonnoksen 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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että vain turvapaikanhakijalapsen kuuluisivat monitieteisen iänmäärityksen piiriin ja perheen kokoajan ikää tutkittaisiin jatkossakin viranomaisaloitteisesti oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella. Kyseistä ehdotusta ei perustella muuten kuin sillä, että iänmääritys monitieteisesti on ehdotettu vastaanottokeskusten tehtäväksi eivätkä perheen kokoajat 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 esitysluonnoksen 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.

Esitysluonnoksessa 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 ([CRC/C/FIN/CO/5-6](#)). Tässä yhteydessä olisikin tarpeellista toteuttaa lapsen edun huomioiminen lopettamalla lasten säilöönotto kokonaan tai vähintään rajoittamalla sitä voimakkaasti lainsäädännössä.

Vastaanottopalvelut

Vastaanottosäätelyn muutoksen 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

Esitysluonnoksessa 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. Esitysluonnoksessa 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 liian korkea kynnys. Turvapaikanhakijoihin kuuluu usein haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja onkin epäselvää, sovelletaanko poikkeusta heidän kohdallaan vai ei ja mihin kynnys asettuu.

Ehdotus tulee todennäköisesti lisäämään paperittomuutta ja sen myöten ihmisten ahdinkoa ja hyväksikäyttöä. Ihmisten poistaminen vastaanottopalveluiden piiristä ja heidän päätymsensä 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 indeksijäädytys vuosille 2024–2027 (1296/2023).

Väliaikaissääntelyssä 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 lausuntoihinsa ([Lausunto AI FI 18_2024 STM työttömyysturva](#) ja [Lausunto AI FI 29_2024 hallintovaliokunta vastaanottolaki väliaikainen muutos](#)) 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 esitöiden (HE 127/2022 vp, s. 61) 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)" (s. 150, luettu 23.1.2026). 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.

Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa kerrotaan siinä huomioitavan toimeentulotuen tasoa korottava kansaneläkeindeksin tarkistus sekä toimeentulotuen perusosan pienentäminen toimeentulotuki uudistuksessa (HE 116/2025 vp). 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. Esitysluonnoksen mukaan (s. 121) "vastaanottorahan määrä koostuu toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrästä ja muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista". Vastaanottorahalla katettavat menot ovat (746/2011, 19 §, 2 momentti) ravintomenojen lisäksi: vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. 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 raportin (saatu tietopyynnöllä 30.6.2025) mukaan vastaanottorahan taso on riittämätön, jonka 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. Esitysluonnoksen mukaan vastaanottorahaan tehtävät indeksikorotukset palautettaisiin vuosien 2024–2027 indeksijäädytyksen jälkeen, joten 22 §:n kumoaminen ei ole tarpeellista.

Muita huomioita

Työnteko-oikeus

Vastaanottodirektiivissä säädetään, että hakijoilla tulee olla pääsy työmarkkinoille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kansainvälisen suojelun hakemuksen rekisteröinnistä. Kuitenkaan osalle nopeutetussa menettelyssä tutkittavista hakemuksista oikeutta työmarkkinoille pääsyyn ei synny. Esitysluonnoksessa ehdotetaan rajattavaksi turvapaikanhakijan työteko-oikeutta entisestään. Ehdotuksessa tätä perustellaan sillä, että vastaanottodirektiivin kansallista liikkumavaraa käytetään selkeyttämään työteko-oikeutta, jotta kaikilla kansainvälistä suojelua hakeneilla olisi yhtenäinen työteko-oikeus ja he olisivat siten yhdenvertaisessa asemassa. Aiemmassa lainsäädännössä työteko-oikeuden sai kolmen kuukauden kuluttua, mikäli hakijalla oli ollut esittää voimassa oleva matkustusasiakirja ja kuuden kuukauden kuluttua, mikäli matkustusasiakirjaa ei ollut tai tämä oli mennyt vanhaksi. Nyt esitysluonnoksessa ehdotetaan siis vastaanottodirektiivin minimisääntelyyn siirtymistä eli kaikille kuuden kuukauden aikaa ennen työmarkkinoille pääsyä.

Amnesty huomauttaa, että kansallisen liikkumavaran perusidea ei ole soveltaa sitä kansallista lainsäädäntöä heikentävästi, vaan päinvastoin mahdollistaa minimitasoa parempi suojelun ja oikeuksien taso. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty perusteita sille, miksei työnteke-oikeutta voisi myöntää kaikille jo kolmen kuukauden kuluttua, mikä myös asettaisi hakijat yhdenvertaiseen asemaan. Jokaisen oikeus työhön turvataan perustuslain 18 §:ssä sekä muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa. Esitysluonnoksessa rajoitetaan tätä perus- ja ihmisoikeutta ilman muita perusteluita kuin hakijoiden yhdenvertaiseen asemaan saattaminen, mikä tosiaan voisi tapahtua myös parantamalla osan hakijoista oikeutta. Tämä ei ole riittävä perustelu heikennykselle eikä työmarkkinoille pääsyn rajoittaminen ole myöskään sen paremmin yksilön kuin yhteiskunnan kannalta hyödyllistä. Kannattavaa olisi pikemminkin nopeampi pääsy työmarkkinoille ja siten yhteiskuntaan kotoutumisen nopeutuminen. Nopea työmarkkinoille pääsy edesauttaisi myös hakijan toimeentulon turvaamista omaehtoisesti.

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 turvalliseksi 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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että turvallisia kolmansia maita ja alkuperäkaita koskevista luetteloista voitaisiin kansallisesti säätää sisäministeriön asetuksella. 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.

Esitysluonnoksessa sanotaan, että “[k]oska turvallisen kolmannen maan ja turvallisen alkuperämaan käsitteistä ja niiden soveltamisesta on säädetty kattavasti menettelyasetuksessa, maiden määrittelyn katsottiin olevan lähinnä teknisluonteinen päätös, jonka on perustuttava asetuksessa säädettyihin edellytyksiin maiden määrittämisestä turvalliseksi”. Esitysluonnoksessa myös katsotaan, ettei turvallisten maiden määrittäminen olisi jatkossakaan sillä tavoin laajakantoinen ja periaatteellisesti merkittävä asia, että asiasta tulisi tehdä päätös valtioneuvostossa.

Amnesty katsoo, 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. Kansalliset listaukset vain tekevät täytäntöönpanosta epäyhdenmukaista ja hakijan oikeuksista riippuvaista siitä, missä maassa hän jättää kansainvälisen suojelun hakemuksensa. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään annettu kansallisen luettelon laatimiselle minkäänlaisia perusteluita.

Amnesty myös kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, ettei kyse olisi laajankantoisesta ja periaatteellisesti merkittävästä asiasta, vaan lähinnä teknisluontoisesta päätöksestä. Päinvastoin, kyse on erittäin merkittävästä ja laajakantoisesta asiasta, koska maan määrittäminen turvallisesti 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.

Mikäli kansallisia luetteloita silti ryhdytään laatimaan, Maahanmuuttoviraston tulee arvioida maiden tilannetta jatkuvasti ja turvallisuustilanteen heikkeneminen ottaa 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.

Lain valmisteluprosessi ja lausuntoaika

Amnesty toteaa itse lainvalmisteluprosessista, että kansallista täytäntöönpanoa ja esitysluonnosta valmisteltaessa olisi kuulemisen tullut olla huomattavasti laajempaa ja tapahtua jo valmistelun aikaisemmassa vaiheessa. Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan perusvalmistelun aikana tulee kuulla riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Lisäksi jo mahdollisessa esivalmistelussa tulee kuulla keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia. Suosituksena on kuulla suoraan myös niitä ihmisiä ja yhteisöjä, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat. Amnesty katsoo, että EU-paktin täytäntöönpanolla on merkittäviä vaikutuksia, joten osallistaminen jo hyvin varhaisessa vaiheessa olisi ollut perusteltua. Nyt kansalaisyhteiskunnan ja muun yleisön kuulemisia ei ole sisäministeriön taholta järjestetty.

Kuulemisoppaan mukaan perusvalmistelun jälkeen tapahtuvassa lausuntomenettelyssä tulee varata aikaa lausunnoille vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Kuulemisoppaan mukaan lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen. Sisäministeriö oli alun perin varannut lausunnoille aikaa kuusi viikkoa, mihin sisältyivät joulun pyhäpäivät sekä yleinen vuodenvaihteen loma-aika, joten tosiasiallinen lausuntoaika jäi merkittävästi sitä lyhyemmäksi. Sisäministeriö pidensi lausuntoaikaa yhdellä viikolla, mutta pidennettykin lausuntoaika jäi silti kuulemisoppaassa edellytettyä selvästi lyhyemmäksi. Lausunnoille olisi tullut jo asian laajuuden, merkittävyyden ja monimutkaisuuden vuoksi varata vähintään kahdeksan viikkoa ja lisätä siihen vielä kaksi viikkoa, koska lausuntoaika sijoittui suurelta osin yleiseen lomakauteen.

Sisäministeriö on lausuntopyynnössään todennut lausuntoajan lyhydestä, että "[t]äytäntöön pantavan EU-lainsäädännön laajuus on edellyttänyt huolellista ja laaja-alaista valmistelua valtioneuvostossa, minkä vuoksi on välttämätöntä varata riittävä aika myös eduskuntakäsittelylle." Lainvalmistelun kuulemisoppaassa todetaan, että "[l]ausuntomenettelyn avulla varmennetaan hankkeen tietopohjan, arvioiden, valintojen ja



perusteluiden laatua, edistetään valmistelun avoimuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista sekä mahdollistetaan hankkeen kriittinen julkinen arviointi.”

Amnesty huomauttaa, että laaja ja huolellinen kuuleminen ja osallistaminen jo aiemmassa vaiheessa luovat tarpeellisia työkaluja myös eduskuntakäsittelyyn. Asiantuntijatiedon saaminen myös muualta kuin valtion toimijoilta, kuten oikeusoppineilta ja muilta akateemikoilta, kansalaisjärjestöiltä ja ylipäänsä järjestökentältä sekä laajemmalta yleisöltä, mukaan lukien he, joihin toimet kohdistuvat, on ensiarvoisen tärkeää eduskunnassa käytävälle keskustelulle. Liian lyhyt kuulemisaika ei anna mahdollisuutta laadukkaisiin lausuntoihin.

Lisäksi on otettava huomioon, että samaan aikaan on tuotu lausuttavaksi useita tärkeitä samaan ihmisryhmään eli turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin kohdistuvia lakimuutoksia. Tällä tavalla toimiessaan sisäministeriö estää kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet osallistua lainsäädäntöprosessiin ja lausua riittävällä tavalla kaikista tarvittavista lakiesityksistä.

Lopuksi

Esitysluonnoksessa 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 kyse näyttää olevan käytännössä tavoite tehdä turvapaikanhakijoiden elämästä entistä vaikeampaa ja kuten esitysluonnoksessakin on mainittu, minimoida turvapaikanhakemiseen Suomesta perustuva turvapaikkamekanismi. 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