

13.5.2026

Hallintovaliokunnalle

Lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 52/2026 vp: EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpano

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksestä HE 52/2026 vp, joka koskee EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ("pakti") kansallista täytäntöönpanoa.

Keskeiset huomiomme ovat:

- Ihmisen eristämistä paikkaan, josta hän ei voi poistua, tulee kohdella vapaudenmenetyksenä ja liittää siihen asianmukaiset oikeusturva- ja olosuhdetakeet.
- Seulontamajoituspaikan olosuhteiden tulee olla säänneltyjä ja soveltua haavoittuvassa tilanteessa olevien majoitukseen.
- Lapsiin ei tule soveltaa vapaudenmenetyksen luonteisia toimenpiteitä kuin äärimmäisen poikkeuksellisesti, viimesijaisesti ja mahdollisimman lyhytaikaisesti.
- Humanitaaristen toimijoiden pääsyä muuttoliikkeessä olevien luo antamaan neuvonnan lisäksi tarvittavaa humanitaarista apua sekä suojelua riippumatta siitä missä henkilö oleskelee tai on majoitettuna, tulee edistää. Punaisen Ristin erityinen mandaatti päästä antamaan apua tulee tunnustaa.
- Vastaanottokeskusten julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien kokonaisuudesta ja ratkaisuvaihtoehtoista tällaisten tehtävien vähentämiseksi tulee laatia selvitys.
- Hallituksen esityksen vastaanottorahaan kohdistuvista rajoituksista tulee luopua.
- Koska pakti harmonisoi välineellistämistilanteisiin sovellettavia menettelyjä EU-tasolla, kansallisen sääntelyn yhteensopivuus paktin kanssa tulee arvioida uudelleen. Tämä voi edellyttää välineellistämistilanteita koskevan poikkeuslain muuttamista tai kumoamista.

Yksityiskohtaiset huomiomme ovat:

- 1. Hallinnollisen vapaudenmenetyksen tulee olla viimesijainen toimenpide, ja se edellyttää aina tarkkarajaista säätämistä, yksilöllistä päätöstä, jossa arvioidaan välttämättömyys ja suhteellisuus, tehokkaita oikeusturvatakeita sekä säädöksiä olosuhteista, joissa vapaudenmenetys tapahtuu.**

Huomioimme, että:

- Ihmisen eristämistä paikkaan, josta hän ei voi poistua, tulee käsitellä vapaudenmenetyksenä ja liittää siihen asianmukaiset oikeusturva- ja olosuhdetakeet.
- Seulonnan oleskeluvelvollisuus tulee rajata lyhytaikaiseksi. Pidempi läsnäolo voidaan turvata tarvittaessa olemassa olevin turvaamistoimin.
- Seulontamajoituspaikan olosuhteiden tulee olla säänneltyjä ja soveltua haavoittuvassa tilanteessa olevien majoitukseen, erityisesti lapsille.

13.5.2026

Hallituksen esityksessä esitetään seulonnan (UlkomaalaisL 16d§) ja rajamenettelyn (UlkomaalaisL 104b§) toteutusta liikkumisvapauden rajoituksin, jotka käytännössä muodostuvat vapaudenmenetykseksi (esim. rajattu vastaanottokeskusalue ja estein varmistaminen). Kun ihminen eristetään yhteisöstä rajattuun paikkaan, josta hän ei voi halutessaan poistua, kyse on vapaudenmenetyksestä, ei liikkumisvapauden rajoituksesta. **Tällöin tulee tehokkaasti toteuttaa myös vapaudenmenetyksen oikeusturva- ja olosuhdetakeet.** Tämä on olisi linjassa muun muassa EU tuomioistuimen ja UNHCR:n ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien ohjeistusten kanssa.

Vastaanottodirektiivin (EU) 2024/1346 perustelukappaleen 19 mukaan liikkumisvapauden rajoitusta ei tule toteuttaa tavalla, joka tosiasiallisesti muodostuu säilöönotoksi. Hallituksen esityksessä esitetään sekä seulonnessa että rajamenettelyissä rajoituksia, joissa henkilön edellytetään oleskelevan vastaanottokeskuksen rajatulla alueella, jossa pysyminen varmistetaan estein. Tällainen toteutus muodostuu vapaudenmenetykseksi ja edellyttää siihen kuuluvia takeita. EU turvapaikkaviraston (EUAA) ohjeistuksessa korostetaan, että "[j]os asetetut rajoitukset, tarkasteltuina yksinään tai kumulatiivisesti, johtavat vapaudenmenetykseen verrattavaan tilanteeseen, **tällaiset toimenpiteet ovat tosiasiaa säilöönottoa riippumatta siitä, miten ne kansallisissa järjestelmissä luokitellaan.**"

Siten suhteellisen avoimet olosuhteet keskuksessa eivät merkitse, että kyse olisi ainoastaan liikkumisvapauden rajoituksesta. Uudistetun vastaanottodirektiivin mukaan ulkomaalaisten säilöönotto nimenomaan ei saa olla rangaistuksenomaista. Myös Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustetun komitean (CPT) käytännössä ulkomaalaisten säilöönnotolta edellytetään selvästi avoimia olosuhteita kuten vapaata ulkoilua, liikuntamahdollisuuksia sekä koulutusta ja toiminnallisuutta.

Rajamenettelyssä EU-asetukset edellyttävät liikkumisvapauden rajoittamista, eivät vapaudenmenetystä (Menettelyasetus art. 54(1) ja Paluurajamenettelyasetus art. 4(2)). Ne eivät määritä, miten rajoitus tulee toteuttaa. Rajamenettelyn liikkumisrajoitukset voidaan toteuttaa voimassa olevan ulkomaalaislain mukaisilla turvaamistoimilla, esimerkiksi asumis- tai ilmoittautumisvelvollisuudella. **Vapaudenmenetykseen eli säilöönottoon voidaan turvautua vain viimesijaisesti, kun siihen on riittävät yksilölliset perusteet.**

Seulonta-asetus art. 9(1) edellyttää, että henkilö on viranomaisen käytettävissä, mutta jättää sekin kansallisen sääntelyn varaan, miten tämä toteutetaan. Seulonnan edellyttämä lyhytkestoinen vapaudenmenetys seulontapaikalla on perusteltua (esim. 6-24 tuntia poliisilain ja pakkokeinolain kiinniottovaltuuksia vastaavasti), mutta seulonnan pitkittyessä läsnäolo olisi tarvittaessa turvattava em. ulkomaalaislain turvaamistoimin.

Seulontamajoitusta koskeva olosuhdesääntely on esityksessä puutteellista: pelkkä yleinen ylläpitovelvollisuus (UlkomaalaisL 16f§) ei riitä takaamaan ihmisarvoisia ja haavoittuvassa tilanteessa oleville, erityisesti lapsille, soveltuvia olosuhteita. Valiokunnan mietinnössä tulee erikseen tarkentaa, että poliisin tai rajanylityspaikan pidätystilat eivät voi tulla kyseeseen majoituspaikkana. **Jos rajoitus tosiasiallisesti merkitsee vapaudenmenetystä, olosuhdetakeiden tulee vastata säilöönottoa koskevaa sääntelyä;** jos kyse on aidosti liikkumisvapauden rajoituksesta, vastaanoton olosuhteita koskeva sääntely on lähtökohtaisesti riittävä viitekehys. Myös rajamenettelyssä, kun rajoituksen luonne vastaa vapaudenmenetystä, **toimeenpanoon on liitettävä vähintään säilöönottoa vastaavat olosuhdetakeet esimerkiksi vierailujen, yhteydenpidon ja järjestöjen pääsyn osalta.**

13.5.2026

2. Järjestöjen pääsy avuntarvitsijoiden luokse on turvattava

Huomioimme, että:

- Mietinnössä tai laissa tulee nimenomaisesti mainita, että humanitaaristen toimijoiden pääsyä muuttoliikkeessä olevien luo antamaan neuvonnan lisäksi tarvittavaa humanitaarista apua sekä suojelua riippumatta siitä missä henkilö oleskelee tai on majoitettuna, tulee edistää. Punaisen Ristin erityinen mandaatti päästä antamaan apua tulee tunnustaa.

Hallituksen esityksessä on huomioitu seulonta-asetuksen mukainen neuvontaa antavien järjestöjen mahdollisuus päästä tietyin edellytyksin tapaamaan ihmisiä seulontapaikalla ja erityisesti seulontamajoituksessa (s. 112). Tämä ei kuitenkaan riitä, koska rajoituksia lisätään eri paikoissa, erityisesti vastaanottokeskuksissa, ja henkilöt eivät voi omatoimisesti hakeutua tuen piiriin.

Vastaanottodirektiivi art. 20 edellyttää järjestöjen pääsyä ja Euroopan unionin turvapaikkaviraston standardeissa (EUAA, Operational Standards and Indicators on Reception including Vulnerability-related Aspects 2026, standard 100) Punainen Risti on UNHCR:n ohella nimenomaisesti mainittu järjestönä, jonka pääsy tulee mahdollistaa. **Pääsyä ei myöskään tule rajata neuvontaan, vaan sen tulee kattaa myös muut humanitaarisen tuen muodot**, kuten esimerkiksi Punaisen Ristin perheyhteyksien palauttaminen.

Humanitaaristen toimijoiden pääsyä ei tule tarpeettomasti rajoittaa, vaan viranomaisten on päinvastoin aktiivisesti edistettävä pääsyä ja pyrittävä ratkaisemaan turvallisuuskysymykset tarkoituksenmukaisin järjestelyin. Punaisen Ristin mandaatti perustuu valtiosopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön, ja valtiot ovat nimenomaisesti tunnustaneet Punaisen Ristin kansallisten yhdistysten pääsyn muuttoliikkeessä olevien luo avun ja suojelun tarpeen arvioimiseksi ja avun tarjoamiseksi (Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälinen konferenssi, päätöslauselma 3 (2011)). Suomen Punainen Risti tekee jo nyt mandaattinsa mukaisesti yhteistyötä eri viranomaisten, mukaan lukien rajaviranomaisten kanssa, ja turvallisista menettelyistä voidaan huolehtia viranomaisten kanssa yhdessä sovituin käytännöin.

3. Lasten etu turvattava ensisijaisena

Huomioimme, että:

- Lapsiin ei tule soveltaa vapaudenmenetyksen luonteisia toimenpiteitä kuin äärimmäisen poikkeuksellisesti, viimesijaisesti ja mahdollisimman lyhytaikaisesti. Tämä tulee täsmentää sekä seulonnan (UlkomaalaisL 16d§), että rajamenettelyn (UlkomaalaisL 104b§) osalta.
- Lapsille tulee taata heille lapsille soveltuvat olosuhteet seulonnan aikana.

Vastaanottodirektiivin lähtökohta on, että lasten vapaudenmenetyksen on oltava mahdollinen vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, viimesijaisena ja mahdollisimman lyhytaikaisena toimenpiteenä, myös huoltajan kanssa olevien lasten osalta. YK:n lasten oikeuksien komitea on todennut, että maahanmuuttotatukseen perustuva lasten säilöönnotto on lapsen oikeuksien vastaista ja valtioiden tulisi lopettaa käytäntö. Vapaudenmenetyksellä on lapselle vakavia haittoja, ja riski epäinhimillisen kohtelun kiellon tasoista seurauksista korostuu erityisesti pitkittyessään ja puutteellisissa olosuhteissa.

Nykyiset säilöönoton rajoitukset eivät ole lasten osalta riittäviä perusteiden, keston tai olosuhteiden osalta. Ne eivät myöskään sovellu esityksessä liikkumisvapauden rajoituksena käsiteltyihin menettelyihin, jotka seulonnan ja rajamenettelyjen osalta muodostuvat vapaudenmenetykseksi. **Tällaisia toimenpiteitä ei tule soveltaa lapsiin, vaan lasten osalta on**

13.5.2026

lähtökohtaisesti käytettävä vaihtoehtoisia, vähemmän rajoittavia ratkaisuja ja varmistettava lapsen etua kunnioittavat olosuhteet ja palvelut.

Seulonnassa kerätään biometrisia tunnisteita jo yli 6-vuotiailta lapsilta (Eurodac-asetus art. 14). Tämän vuoksi kansallisissa menettelyissä on erityisesti vahvistettava lapsen edun mukaiset toimintatavat, ja minimoitava lasten kokemus kuormitus.

4. Vastaanottokeskuksilla on merkittävä määrä julkisia hallintotehtäviä

Huomioimme, että:

- Eduskunnan vastauksessa tulee pyytää selvitys vastaanottokeskusten julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien kokonaisuudesta ja ratkaisuvaihtoehtoista tällaisten tehtävien vähentämiseksi.

Hallituksen esitys laajentaa vastaanottokeskusten julkisia hallintotehtäviä merkittävästi. Monet tehtävistä liittyvät suoraan tai välillisesti ihmisten oikeuksien toteutumiseen ja niistä päättämiseen. Vaikka päätöksentekoa on esityksessä osin säilytetty viranomaisilla ja yksittäiset uudet tehtävät eivät erikseen tarkasteltuina välttämättä tarkoita merkittävää julkisen vallan käyttöä, vastaanottokeskusten roolia on arvioitava kokonaisuutena. Muutosten jälkeen kokonaisuus muodostuu niin laajaksi, että kyse on rajauksista huolimatta hyvin laajasta julkisen vallan käytöstä, jonka antamista yksityisten toimijoiden tehtäväksi tulisi välttää.

Vastaanottokeskukset tekevät käytännössä päätökset asiakkaiden vastaanoton aikaisesta sosiaaliturvasta ja terveystalvasta. Tämän lisäksi vastaanottokeskuksilla on jo nykyisin useita muita julkisen vallan tehtäviä, kuten paluuvastuksesta päättäminen, asumisvelvollisuuden toteuttaminen, ilmoittautumisvelvollisuuden seuranta, tarkastukset ja esineiden poisotto, tiedoksiannot sekä vastaanottomaksujen määrääminen. Hallituksen esitys laajentaa tehtäviä edelleen ainakin tunnistaumisvelvollisuuden valvontaan (VastaanottoL 13a§), iänmääritykseen osallistumiseen (UlkomaalaisL 6b §), liikkumisvapauden rajoituksia koskevien päätösten tiedoksiantoihin, valvontaan ja poikkeusten myöntämiseen (VastaanottoL 63a§) sekä vastaanottorahan sanktioiden määräämiseen osallistumiseen (VastaanottoL 45§).

Suomen Punainen Risti katsoo, että vastaanottotoimintaan liittyvät julkisen vallan tehtävät tulee hoitaa viranomaisen toimesta. Hallituksen esitys on omaksunut tämän lähtökohdan rajoitustoimista päättämisen osalta, mutta yksityisten vastaanottokeskusten roolin tulisi lähtökohtaisesti rajoittaa asiakkaiden palvelujen tuottamiseen, eikä niillä tulisi olla roolia rajoitusten toteutuksessa tai täytäntöönpanossa.

Maahanmuuton ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien rajoittamiseen liittyvät julkisen vallan käytön tehtävät ovat erityisen haasteellisia humanitaariselle toimijalle, jonka toiminnan täytyy olla humanitaaristen periaatteiden mukaisesti riippumatonta, puolueetonta ja tasapuolista.

5. Vastaanottopalvelujen täytyy turvata hyvinvointi ja huolenpito kaikissa tilanteissa

Huomioimme, että:

- Vastaanottorahan taso tulee määrittää ihmisarvoisen elämän turvaavan toimeentulotuen perusosan sekä hyödykkeinä annettavan tuen todellisen arvon perusteella.
- Hallituksen esityksen vastaanottorahaan kohdistuvista rajoituksista tulee luopua.

Hallituksen esityksessä vastaanottoraha säilytettäisiin nykyisellä alennetulla tasolla ja sitä voitaisiin edelleen alentaa (VastaanottoL 45§), sekä vastaanottopalveluja voitaisiin peruuttaa tai niiden lakkaaminen tapahtuisi laajemmin suoraan lain nojalla (VastaanottoL 14a §).

13.5.2026

Vastaanottoraha vastaa nykyisin noin 50 % toimeentulotuen perusosasta. Hyödyketuen arvo ei kata eroa toimeentulotukeen. Nykyinen taso heikentää tosiasiallisesti ihmisten mahdollisuuksia hoitaa asioita, ylläpitää terveyttä ja hyvinvointia, yhteydenpitoa sekä yhteisöllistä osallistumista.

Toimeentulotukilain viimeaikaisissa muutoksissa (16.1.2026/26) perustuslain mukaisuuden perusteena on ollut ihmisten mahdollisuus vaikuttaa toimeentuloonsa itse. Vastaanottorahan saajat ovat tältä osin eri asemassa, sillä heillä ei ensimmäisinä kuukausina ole työntekooikeutta. Edellytyksenä on ollut myös yksilöllinen harkinta alentamisen osalta. Vastaanottorahan kohdalla esitetään päinvastaista järjestelyä, jossa yksilöllisillä täydentävän vastaanottorahan päätöksillä varmistetaan perustuslain mukainen oikeus.

Koska vastaanottorahan suuruus on jo asetettu pienimmälle mahdolliselle tasolle, 20 %:n alentamista sanktiona ei tosiasiallisesti voida tehdä vaarantamatta välttämätöntä huolenpitoa ja toimeentuloa. Sanktiot myös kohdentuvat tällöin epäjohtonmukaisesti. **Toimeentuloa turvaavan etuuden leikkaaminen sanktiona toimeentuloon kuulumattomien velvoitteiden rikkomisesta ei sovi suomalaiseen järjestelmään ja kiertää myös ulosoton suojaosasäännöksen.**

Esityksen mukainen vastaanottopalvelujen päätyminen 14 tai 60 vuorokauden kuluttua oleskeluoikeuden päättymisestä (VastaanottoL 14a§) ei ole tarkoituksenmukaista niin kauan kuin henkilö tosiasiallisesti oleskelee Suomessa. Palvelut tulee turvata maasta poistumiseen tai poistamiseen saakka; muuten ihmiset ohjautuvat vastaanottojärjestelmän ulkopuolelle, altistuvat hyväksikäytölle ja paperittomuus lisääntyy.

6. Haavoittuvuuksien tunnistamiseen ja huomiointiin on panostettava enemmän

Huomioimme, että:

- Seulonnan haavoittuvuuksien tunnistamisen menettely ja siihen vaadittavat pätevyudet on kuvattava tarkemmin.

Haavoittuvuuksien mahdollisimman varhainen tunnistaminen on paktin keskeinen uudistus ja kytkeytyy erityisesti seulontamenettelyyn. Tavoitteena on, että seulonnassa tehdään koulutetun ja tehtävään erikoistuneen henkilöstön toimesta alustava haavoittuvuusarvio, jotta henkilöt voidaan ohjata oikeaan menettelyyn, varmistaa tarvittava tuki ja välttää säilöönotto tai muut tiukat rajoitukset silloin, kun niillä olisi erityisen haitallisia seurauksia.

Hallituksen esityksessä haavoittuvuuksien tunnistamista seulontavaiheessa käsitellään lyhyesti ja painopiste siirtyy seulonnan jälkeiseen vaiheeseen (s. 260-261). Tämä ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että haavoittuvuusarviointi sivuutetaan seulonnassa tai sen jälkeisissä menettelyissä: haavoittuvuudet on huomioitava heti tarvittavana tukena sekä menettelyyn ohjauksessa ja turvaamistoimista päätettäessä.

Seulonta-asetuksen mukaisesti haavoittuvuuksien alustava tunnistaminen kuuluu tehtävään erikoistuneelle ja koulutetulle henkilöstölle, ja tunnistamisessa voidaan käyttää myös muuta asiantuntemusta (Seulonta-asetus art. 8(9)(2) ja art. 12(3)). Tämän vuoksi lainsäädäntöön tai vähintään perusteluihin tulee lisätä selkeä kuvaus siitä, kuka tunnistamista tekee, millä koulutuksella/pätevyydellä ja miten toimitaan, kun haavoittuvuuksia ilmenee.

Koska seulonnassa tehtävä arvio on väistämättä alustava, perusteellinen tunnistaminen on tehtävä viipymättä seuraavan menettelyn alussa. Vastaanottodirektiivin mukainen erityisten vastaanottotarpeiden arviointi tulee tehdä niin pian kuin mahdollista mutta enintään 30 päivän kuluessa hakemuksen tekemisestä (Vastaanottodirektiivi art. 25(1)), mutta rajamenettelyissä, nopeutetuissa menettelyissä ja säilöönoton tilanteissa 30 päivää on käytännössä liian pitkä;

13.5.2026

kansallisessa sääntelyssä on siksi kuvattava järjestelmällinen menettely, jolla haavoittuvuuksien tunnistaminen tehdään heti ensimmäisinä päivinä rekisteröinnin jälkeen monialaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyössä. Tunnistamista tulee pyrkiä toteuttamaan jo ennen turvapaikkahakemuksen jättämistä. On myös varmistettava, että haavoittuvuuksien tunnistaminen tehdään myös muiden kuin turvapaikanhakijoiden kohdalla.

Lopuksi huomioimme, että EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimus sisältää nimenomaiset menettelyt välineellistämistilanteita varten (Kriisiasetus art. 1) ja pyrkii yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden toimintatavat. Kokonaisuus perustuu siihen, että menettelyihin pääsy turvataan ja että jäsenvaltioiden tulee suorittaa asianmukaiset toimet (ml. seulonta) sekä ohjata henkilöt asianmukaisiin jatkomenettelyihin yhteisten sääntöjen puitteissa.

Suomessa voimassa oleva välineellistämistilanteita koskeva poikkeuslaki mahdollistaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisen rajatulla alueella tietyin edellytyksin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan arvioida tämän poikkeuslain suhdetta paktin säädöksiin, vaikka ratkaisut ovat päällekkäisiä ja keskeisiltä osin ristiriidassa paktin kanssa.

Koska pakti harmonisoi välineellistämistilanteisiin sovellettavia menettelyjä EU-tasolla, kansallisen sääntelyn yhteensopivuus paktin kanssa tulee arvioida uudelleen. Tämä voi edellyttää välineellistämistilanteita koskevan poikkeuslain muuttamista tai kumoamista.

Eero Rämö
pääsihteeri
Suomen Punainen Risti