Hallintovaliokunnalle IOK/3459/2026 5.5.2026

Ihmisoikeuskeskuksen oma-aloitteinen lausunto: hallituksen esitys (HE 52/2026 vp) eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Yleistä

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Se voi oma-aloitteisesti esittää kantansa hallitukselle tai eduskunnalle esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.

Keskus osoittaa hallintovaliokunnalle omasta aloitteestaan lausunnon, joka käsittelee hallituksen esitystä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (nk. paktin) muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Ihmisoikeuskeskus kuuluu Suomen kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon, jonka kanssa paktiin sisältyvien asetusten mukaisen riippumattoman perusoikeuksien seurantamekanismin on pidettävä tiiviisti yhteyttä. Ihmisoikeuskeskus keskittyy lausunnossaan riippumattomaan seurantamekanismiin.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi

EU-asetusten mukaiset tehtävät

Paktiin sisältyvää seulonta-asetusta sovelletaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä ja esimerkiksi ylittävät ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse. Seulontaan sisältyy seuraavia toimenpiteitä: kolmannen maan kansalaisen tunnistaminen tai henkilöllisyyden todentaminen, terveys- ja haavoittuvuustarkastukset sekä turvallisuustarkastukset. Seulonnan perusteella henkilö ohjataan joko turvapaikkamenettelyyn tai hänet palautetaan.

Seulonta-asetuksen 10 artiklassa käsitellään perusoikeuksien seurantaa, jota toteuttaisi artiklan 2 kohdassa määritelty riippumaton seurantamekanismi. Artiklan 2 kohdan mukaan mekanismin tehtävänä on:

a) Seurata, noudatetaanko seulonnan aikana EU:n ja kansainvälistä oikeutta,

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 4321 (vaihde)
info@ihmisoikeuskeskus.fi
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 4321 (växel)
info@manniskorattscentret.fi
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 4321 (switchboard)
info@humanrightscentre.fi
www.humanrightscentre.fi

mukaan lukien EU:n perusoikeuskirja. Mekanismin tulee kiinnittää toiminnassaan erityistä huomiota turvapaikkamenettelyyn pääsyyn, palauttamiskiellon periaatteeseen sekä lapsen etua ja säilöönottoa koskeviin sääntöihin.

b) Varmistaa, että perustellut väitteet, joiden mukaan perusoikeuksia ei ole kunnioitettu seulonnan yhteydessä, käsitellään tehokkaasti ja ilman aiheetonta viivytystä ja että tarvittaessa tällaisista väitteistä käynnistetään tutkinta ja tutkinnan edistymistä seurataan.

Mekanismi hoitaa tehtäviään paikan päällä toteutettavin tarkastuksin, joita tulee suorittaa myös ennalta ilmoittamatta ja satunnaisesti. Seurantamekanismilla on oltava pääsy kaikkiin tehtävänsä kannalta asiankuuluviin paikkoihin, kuten vastaanotto- ja säilöönottotiloihin sekä henkilöihin ja asiakirjoihin. Mekanismilla on lisäksi oltava toimivalta antaa jäsenvaltioille vuosittaisia suosituksia.

Jotta mekanismi voi toteuttaa tehtäviään seulonta-asetuksen tarkoittamalla tavalla, asetus edellyttää jäsenvaltioilta riittäviä suojatoimia seurantamekanismin riippumattomuuden takaamiseksi, kuten myös 10 artiklan 4 kohdan mukaisia riittäviä resursseja. Lisäksi riippumattoman mekanismin on luotava tiiviit yhteydet ja pidettävä yhteyksiä yllä kansallisten oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, mukaan lukien OPCAT-valvontaelinten kanssa, mikäli ne eivät ole mukana riippumattomassa mekanismissa. Riippumattoman seurantamekanismin on myös luotava tiiviit yhteydet kansallisiin tietosuojaviranomaisiin ja Euroopan tietosuojavaltuutettuun sekä pidettävä yhteyksiä yllä.

Seulonta-asetuksen lisäksi EU-paktiin sisältyvä menettelyasetus edellyttää, että jäsenvaltioiden on säädettävä riippumattomasta seurantamekanismista, joka täyttää seulonta-asetuksessa määritellyt kriteerit (menettelyasetuksen 43 artiklan 4 kohta). Asetuksen mukaisissa menettelyissä on tarkoitus arvioida nopeasti, ovatko esimerkiksi EU:n ulkorajoilla jätetyt turvapaikkahakemukset perusteettomia tai sellaisia, ettei niitä oteta tutkittavaksi.

EU:n perusoikeusviraston (FRA) tulee seulonta-asetuksen mukaan antaa jäsenvaltioille yleisiä ohjeita seurantamekanismin perustamisesta ja sen riippumattomasta toiminnasta. FRA onkin laatinut jäsenvaltioille jo vuonna 2024 oppaan, jossa käsitellään mekanismin eri osatekijöitä.[1] Oppaassa esitellään muun muassa sitä, mitä mekanismin riippumattomuus käytännössä tarkoittaa sekä sitä, mitä mekanismin toimivaltuuksien, asiantuntemuksen sekä resurssien ja rahoituksen osalta tulee ottaa huomioon. Oppaassa korostetaan, että menettelyllisten takeiden lisäksi mekanismin on seurattava ihmisarvoisen kohtelun ja ihmisarvoisten elinolojen noudattamista seulonta- ja rajamenettelyissä.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että riippumattomalla mekanismilla on keskeinen

[1] EU:n perusoikeusvirasto FRA (2024), Perusoikeuksien seuranta seulonnan ja rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn aikana – opas kansallisista riippumattomista mekanismeista: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_fi.pdf.

merkitys sille, että paktiin perustuvia menettelyitä sovelletaan, kuten pitää. Tämä tarkoittaa, että rajoilla tapahtuvassa maahantulijoiden seulonnassa ja turvapaikkahakemusten nopeutetussa arvioinnissa noudatetaan jäsenmaiden EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Siksi onkin tärkeää, että kansallisen täytäntöönpanon myötä seurantamekanismi voi toimia tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Kansallinen täytäntöönpano

Hallituksen esityksessä todetaan, että seulonta-asetuksen ja menettelyasetuksen mukaisena riippumattomana perusoikeuksien seurantamekanismina toimisi yhdenvertaisuusvaltuutettu. Tämä tehtävä olisi valtuutetulle uusi ja tulisi sen ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seurantaa ja edistämistä sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskevien nykyisten tehtävien rinnalle. Valtuutetulle ei kuitenkaan osoitettaisi seurantamekanismille määriteltyä perusteltujen väitteiden käsittelyä ja tutkintaa, vaan tätä hoitaisi ulkomaalaislain ehdotetun 16 j §:n mukaan seulontamenettelystä tai rajamenettelystä vastaava viranomainen. Väitteet käsiteltäisiin esimerkiksi Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston sisäisessä laillisuusvalvonnassa.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitetyn riippumattoman mekanismin tehtävät ovat jo ilmankin perusteltujen väitteiden käsittelyä hyvin moninaiset. Valtuutetun tulisi seurata EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden toteutumista ja tämän sääntelyn näkökulmasta tarkastella erityisesti esimerkiksi perusoikeuksien ydinaluetta turvaavaa palautuskiellon periaatetta sekä haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia. Kuten hallituksen esityksen sivuilla 175 ja 192 on kuvattu, valtuutetun käytännön tehtäviin sisältyisi tiedonkeruuta, analyysia, tarkastuksia maantieteellisesti laajalle alueelle, rakenteellista edistämistyötä, kansainvälisten velvoitteiden ja oikeuskäytännön tarkastelua suhteessa kansalliseen tilanteeseen ja tiivistä yhteydenpitoa eri perusoikeustoimijoiden ja viranomaisten kanssa. Lisäksi hallituksen esityksessä korostetaan, että mekanismin seuraamien menettelyiden nopeuden vuoksi seurannan on oltava oikea-aikaista. Seurantamekanismi antaisi perusoikeusongelmiin puuttumiseksi neuvoja, lausuntoja ja suosituksia niin yksittäisissä tilanteissa kuin rakenteisiin kohdistuen (hallituksen esityksen s. 197).

Euroopan komission mukaan jäsenvaltioiden ”on varmistettava, että riippumattomalla perusoikeuksien seurantamekanismilla on riittävä kapasiteetti ja asianmukaiset taloudelliset resurssit tehtäviensä hoitamiseksi, mukaan lukien asiaan liittyvien kumppanuuksien, riittävän ja pätevän henkilöstön, hallinnollisten järjestelyjen ja toimintakustannusten kattamisen suunnittelu ja toteuttaminen. Niiden on varmistettava tässä jatkuvassa prosessissa myös tiiviit yhteydet kansainvälisiin ja kansalaisjärjestöihin.”[2] Riittävän henkilöstön tarve on tunnistettu myös hallituksen esityksessä (s. 175).

[2] Euroopan komissio (2024), Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteinen täytäntöönpanosuunnitelma: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

Ihmisoikeuskeskuksen näkemys on, että edellä esitellyt seurantamekanismin tehtävät ja toimivaltuudet sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle käynnistämisvaiheessa esitetyt lisäresurssit (yksi henkilötyövuosi) eivät vastaa toisiaan. Valtuutettu on katsonut, että tehtävä voitaisiin käynnistää vuonna 2026 kahden henkilötyövuoden resurssilla, minkä jälkeen vuodesta 2027 alkaen tehtävä edellyttäisi noin viiden henkilötyövuoden resursointia sekä 50 000 euron vuotuista toimintamäärärahaa. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan valtuutetulle on varmistettava pysyvät ja riittävät resurssit, jotta sen on mahdollista hoitaa seurantamekanismin tehtävää EU-asetusten edellyttämällä tavalla.

Keskus haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että valtuudella on jo entuudestaan EU-lainsäädäntöön kytkeytyviä tehtäviä: se toimii yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimenä ja valvoo maastapoistamista. Seurantamekanismin tehtävien hoitamisen ei tule heikentää näiden ja valtuutetun muiden tehtävien hoitamista, eli siksikin tarpeellisten voimavarojen varmistaminen uudessa tehtävässä on keskeistä. EU-rahoituksen osalta olisi puolestaan kiinnitettävä huomiota siihen, että rahoituksen hakeminen ja rahoitusehdot eivät rajoita valtuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tai hankaloita pysyväksi tarkoitetun lakisääteisen tehtävän toteuttamista.

Mitä tulee perusteltujen väitteiden käsittelyyn, Ihmisoikeuskeskus toteaa, että seulonta-asetuksen mukainen riippumattomuuden vaatimus koskee myös tämän tehtävän hoitamista. Hallituksen esityksessä ei ole tarpeeksi perusteltu sitä, miten seulonta-asetuksen edellyttämä, perusteltujen väitteiden riippumaton käsittely järjestetään, mikäli seulonta- ja rajamenettelyviranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta huolehtisi väitteiden tutkimisesta. Ulkomaalaislain ehdotetun 16 j §:n mukaan perusteltujen väitteiden käsittelyyn ja tutkintaan sovelletaan hallintolain 8 a lukua, eli ne käsiteltäisiin hallintokanteluina. Esitettyä menettelyä tulisi tarkastella erityisesti suhteessa seulonta-asetuksen johdanto-osaan, jossa on, kuten hallituksen esityksen sivulla 111 kerrotaan, todettu seuraavaa: ”Pelkästään se, että käytettävissä on oikeussuojakeinoja yksittäistapauksissa tai kansallisia järjestelmiä, jotka valvovat seulonnan tehokkuutta, ei riitä täyttämään vaatimuksia, jotka koskevat tämän asetuksen mukaista perusoikeuksien seurantaa.”

Lopuksi

Ihmisoikeuskeskus haluaa korostaa, että EU-paktin täytäntöönpanemiseksi esitetyillä kansallisilla lainsäädäntömuutoksilla on merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Muutokset ja kansallisen liikkumavaran hyödyntäminen merkitsevät rajoituksia turvapaikanhakijoiden liikkumisvapauteen ja oikeusapuun sekä heikennyksiä heidän toimeentuloonsa ja huolenpitoonsa, kun vastaanottopalvelujen saamista rajoitetaan ja vastaanottorahan perusosaa ja käyttörahaa pienennetään pysyvästi. Paktin täytäntöönpano ei edellytä kaikkia näitä rajoituksia ja heikennyksiä. Turvapaikkamenettelyjen tehostaminen ja nopeuttaminen myös lisää ylipäätään riskiä sille, ettei henkilön haavoittuvaa asemaa tunnisteta ja ehdotonta palautuskiellon periaatetta noudateta. Keskus muistuttaa, että EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n

jäsenmaiden on noudatettava perusoikeuskirjaa soveltaessaan unionin oikeutta ja että perusoikeuskirjaa sovelletaan myös kansallisen liikkumavaran hyödyntämisessä.

Viimeisenä huomionaan keskus toteaa, että paktiin kuuluvia säädöksiä, mukaan lukien kriisiasetusta, on alettava soveltamaan vuoden 2026 puolivälissä. Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu kriisiasetuksen täytäntöönpanoa suhteessa vuoden 2026 loppuun asti voimassa olevaan lakiin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Ihmisoikeuskeskus ei pidä tätä perusteltuna, etenkin kun kriisiasetuksella pyritään nimenomaisesti vastaamaan välineellistetyn maahantulon tilanteisiin.

Jarna Petman
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Elina Hakala
asiantuntija