



LAPS/37/2024, 14.5.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Viite: Hallintovaliokunta keskiviikko 15.05.2024 klo 11.15 / HE 30/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Rajamenettely rajoittaa useita lapsen perus- ja ihmisoikeuksia merkittäväällä tavalla.
- Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu esittivät loppuvuonna 2023 ministereille toimittamassaan kirjelmässä vakavan huolensa rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitykseen liittyy korostunut velvoite varmistua siitä, että lapsen oikeudet ja hyvinvointi toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla rajamenettelyn aikana.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että käsillä olevan esityksen ja muiden ulkomaalaislainsäädännön tiukentamiseen tähtäävien lakimuutosten vaikutuksia käytännössä seurataan alusta alkaen huolellisesti. Jos havaitaan ei-toivottuja vaikutuksia, on otettava huomioon.



tuksia ja esimerkiksi lapsen edun vastaista toimintaa, on niihin puuttuva välittö-
mästi, tarvittaessa myös lainsäädännön keinoin.

- Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä lapsen edun korostamista hallituksen esi-
tyksessä.
- Sekä vastaanottokeskuksen olosuhteissa (esim. lasten ja lapsiperheiden sijoittami-
nen erilleen muista ja mahdollisimman kodinomaisten olosuhteiden luominen) että
turvapaikkamenettelyssä (lapsen kohtaaminen) on ensiarvoisen tärkeää edistää lap-
sen oikeutta turvallisuuteen parhaalla mahdollisella tavalla.
- Rajamenettelyssä käytettävän vastaanottokeskuksen sisä- ja ulkotilojen tulee vas-
tata eri ikäisten lasten tarpeisiin ja olla riittävän väljät. Lisäksi lapsille ja nuorille tu-
lee olla tarjolla ikätasoista virikkeellistä toimintaa.
- Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että valiokunta täsmentäisi hallituksen esitystä mie-
tinnössään siten, että siitä kävisi ilmi, miten ja missä laajuudessa koulunkäyn-
ti/opetus on käytännössä tarkoitus järjestää rajamenettelyn piirissä oleville lapsille.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että Suomen tulisi edelleen pyrkiä kaikin tavoin estä-
mään lasten säilöönotto maahanmuuttomenettelyissä, myös rajamenettelyä sovel-
lettaessa.
- Lapselle on turvattava mahdollisuus läsnäoloturvapaikkapuhutteluun, kun lapsi sitä
toivoo ja se on lapsen edun mukaista.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa todennäköisesti perusteettomien kansainvä-
listä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä ottamalla käyttöön EU:n menettelydirekti-
vin mukainen rajamenettely ja ne nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei vielä ole aiem-
min sisällytetty ulkomaalaislakiin. Lisäksi tavoitteena on estää menettelyssä olevien hakijoi-
den edelleen liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan ja nopeuttaa mahdollisten uhaksi
kansalliselle turvallisuudelle katsottavien ja uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden
maasta poistamista.

Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu esittivät joulukuussa 2023 sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmälle sekä sosiaali- ja terveysministerille osoittamassaan kirjelmässä vakavan huolensa hallitusohjelmaan sisältyvistä ulkomaalaisten asemaa koskevista sääntelyn muutosehdotuksista. Valtuutetut arvioivat, että hallituksen kaavailemat muutokset voivat johtaa ulkomaalaisten lasten oikeuksien heikkenemiseen tai jopa heidän oikeuksiensa loukkauksiin ja muistuttivat perusteellisten lapsivaikutusten arviointien merkityksestä.

Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu esittivät kirjelmässään vakavan huolensa siitä, että rajamenettelyä sovellettaisiin lapsiin. Lapsen edun ja hänen yksilöllisen tilanteensa arvioiminen olisi käytännössä mahdotonta hyvin lyhyen rajamenettelyn aikana.¹ Lapsiasiavaltuutettu on katsonut jo aiemminkin antamassaan lausunnossaan sisäministeriölle koskien sittemmin rauennutta hallituksen esityksen (HE 103/2022 vp) luonnosta, että lasten tilanteen arviointi olisi rajamenettelyn lyhyessä neljän viikon määräajassa käytännössä hyvin haastavaa, ellei lähes mahdotonta.²

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen mukaan rajamenettelyä sovellettaisiin sekä ilman huoltajaa että perheensä kanssa maahan tullessiin lapsiin. **Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitykseen liittyy korostunut velvoite varmistua siitä, että lapsen oikeudet ja hyvinvointi toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla rajamenettelyn aikana.**

Lapsen etu turvattava rajamenettelyssä

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus asettaa lapsen edun huomioimisen korotettuun asemaan niin lainsäädännössä kuin sen toimeenpanossakin. Yleissopimuksen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat. Tarkoituksena on siis varmistaa kaikkien yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys.³

Hallituksen esityksen mukaan rajamenettelyä ei tule soveltaa, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan lapsen edun vastaista, tai jos lapsen vastaanottopalveluja ei voida järjes-



tää vastaanottolain mukaisesti. **Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapsen etua korostetaan hallituksen esityksessä sekä vaikutusten arvioinnissa (kohta 5.2.6) että rajamenettelysäännöksen (104 a §) yksityiskohtaisissa perusteluissa.**

Lapsivaikutusten arviointi on väline lapsen edun huomioimiseen osana laadukasta lainsäädäntötyötä. Sen avulla on mahdollista tunnistaa valmistelussa ne kohdat, joissa tulee huomioida lapsiin ja nuoriin kohdistuvat sekä välittömät ja välilliset että negatiiviset ja positiiviset vaikutukset. Valittavien lainsäädäntöratkaisujen on oltava ensisijaisesti lapsen edun mukaisia. Huolellinen lapsivaikutuksen arviointi on tehtävä tutkittuun tietoon perustuen, konkreettisesti kuvaten ja eri vaihtoehtoja punniten, ja sen tulee sisältää arviointi kaikista eri etenemisvaihtoehdoista sekä erityisesti valittavasta sääntelyehdotuksesta.

Hallituksen esityksen kohdassa 5.2.6 arvioidaan ehdotusten vaikutuksia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin. Vaikutusarviointia on täydennetty esitysluonnoksen lausuntokierroksen perusteella, joka on sinänsä myönteistä. Kohdassa kerrotaan kuitenkin edelleen varsin yleisellä tasolla, miten rajamenettelyä on tarkoitus käytännössä toteuttaa alaikäisten kohdalla eli pääasiassa samoja asioita, kun on kuvattu myös yksityiskohtaisissa perusteluissa. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että rajamenettelyä sovellettaisiin äärimmäisen harvoin yksin maahan tulleisiin alaikäisiin. Perheensä kanssa liikkeellä olevien lasten osalta ei vastaavaa arviointia sovellettavuuden yleisyydestä ole tehty.

Hallituksen esitys on osa laajempaa hallitusohjelman mukaista ulkomaalaislain kokonaisuudesta, joka sisältää lukuisia ehdotuksia ulkomaalaislainsäädännön selkeyttämiseksi, mutta myös tiukentamiseksi.⁴ Tiukentamisella pyritään vähentämään turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta. Kokonaisuuteen liittyviä hallituksen esitysluonnoksia ja valmiita esityksiä on tullut lausuttavaksi yksi kerrallaan, eikä esityksissä ole juurikaan arvioitu kaikkien esitysten yhteisvaikutuksia. Tämä tekee monissa kohdin hallituksen esitysten vaikutusarvioinnista erittäin vaikeaa. **Lapsiasiavaltuutettu pitää siksi välttämättömänä, että esitysten vaikutuksia käytännössä seurataan alusta alkaen huolellisesti. Jos havaitaan ei-toivottuja vaikutuksia ja esimerkiksi lapsen edun vastaista toimintaa, on niihin puuttuva välittömästi, tarvittaessa myös lainsäädännön keinoin.**

Lapsen aikakäsityksestä ja turvallisuudentunteesta

Esityksessä korostetaan rajamenettelyn nopeutta ja ajallista rajallisuutta. Menettelyn kesto voisi olla pisimmillään 77 päivää (s. 32). **Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin muistuttaa lap-**

sen aikakäsityksen erityisyydestä. Lapset ja aikuiset eivät käsitä ajan kulumista samalla tavoin.⁵ Lapsen aikuisista poikkeava aikakäsitys on pidettävä mielessä erityisesti silloin, kun yksilön kannalta negatiivisia toimenpiteitä tai olosuhteita perustellaan niiden väliaikaisuudella tai lyhytkestoisuudella.

Eräs konkreettinen esimerkki on hallituksen esitykseen sisältyvä esitys, jonka mukaan rajamenettelyyn ohjautuvien henkilöiden majoitus voidaan järjestää myös poikkeuksellisilla väliaikaisratkaisuilla, esimerkiksi konteissa tai teltoissa, kunhan vastaanottopalvelut pystytään järjestämään (s. 35). **Lapsiasiavaltuutettu ei näe lasten majoittamista teltoihin tai kontteihin suomalaisessa vastaanottotoiminnassa asianmukaiseksi edes poikkeustilanteissa.**

Rajamenettelyä suunniteltaessa ja toimeenpantaessa ei voida liikaa korostaa lasten turvallisuudentunteen turvaamisen tärkeyttä. Maahan tulleilla lapsilla on takanaan pitkä ja usein vaarallinenkin matka. Heidän turvallisuudentunnettaan on horjuttanut myös lähtö tutusta ympäristöstä. Lapsella, joka tulee ilman huoltajaa maahan, on erityisen vahva suojelun tarve. Kyse on lapsista, jotka eivät ole vain vailla vanhemman huolenpitoa, vaan lisäksi vailla kielitaitoa sekä ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta, kulttuurista ja toimintatavoista. Lapset ja perheet tulevat usein ympäristöstä, jossa luottamusta viranomaisiin ei ole.

Sekä vastaanottokeskuksen olosuhteissa (esim. lasten ja lapsiperheiden sijoittaminen erilleen muista ja mahdollisimman kodinomaisten olosuhteiden luominen) että turvapaikkamenettelyssä (lapsen kohtaaminen) on siksi ensiarvoisen tärkeää edistää lapsen oikeutta turvallisuuteen parhaalla mahdollisella tavalla.

Rajamenettely rajoittaa lapsen liikkumisvapautta

Rajamenettelyssä vapaa liikkuminen olisi sallittua vain vastaanottokeskuksen alueella. Pysyminen alueella varmistettaisiin fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja portilla. (s. 64) Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotuksen mukaisena rajamenettely rajoittaisi lapselle perustuslaissa turvattua liikkumisvapautta (PL 9 §) siten, että se lähentelee säilöönoton olosuhteita, jossa kyse on vapaudenmenetyksestä.

YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea toteavat yhteisessä yleiskommentissaan jokaisella lapsella olevan perusoikeus vapauteen ja oikeus olla joutumatta säilöön otetuksi maahanmuuton yhteydessä. Säilöön otolla komiteat tarkoittavat maahanmuuton yhteydessä kaikkia tilanteita, joissa lap-

selta riistetään hänen vapautensa hänen tai hänen vanhempiensa siirtolaisasemaan liittyvistä syistä riippumatta lapsen vapaudenriistolle annetusta nimityksestä ja syystä tai sellaisen laitoksen tai paikan nimestä, jossa vapaudenriisto toteutetaan.⁶ Lapsen oikeuksien komitea on Suomelle kesäkuussa 2023 antamissaan suosituksissa vaatinut varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin lopettamalla turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönnoton.⁷

Hallituksen esityksessä (s. 45) todetaan, viitaten lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan b) kohtaan, että yleisperiaatteena voidaan pitää sitä, että lapselta saa riistää vapauden vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heiden perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea ovat yhteisessä yleiskommentissaan nro 23 (2017) todenneet, että vaikka 37 artiklan b) kohdassa säädetään yllä kuvatulla tavalla, laittomaan maahantuloon tai oleskeluun liittyvillä rikkomuksilla ei kuitenkaan missään tapauksessa voi olla samanlaisia seuraamuksia kuin rikollisilla teoilla. Tästä syystä mahdollisuus ottaa lapsi säilöön viimeisenä keinona, jota saatetaan soveltaa muissa yhteyksissä kuten nuorten rikosoikeusjärjestelmässä, ei sovellu maahanmuuttomenettelyihin, koska se olisi ristiriidassa lapsen edun periaatteen ja lapselle kehitykseen taatun oikeuden kanssa.⁸

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että Suomen tulisi edelleen pyrkiä kaikkiin tavoin estämään lasten säilöönnotto maahanmuuttomenettelyissä, myös rajamenettelyä sovellettaessa.

Lapsen oikeudet leikkiin, vapaa-aikaan ja virkistystoimintaan sekä opetuksen turvattava

Kohdassa 5.2.6 todetaan, että alaikäisillä olisi mahdollisuus liikkua ja ulkoilla alueella haluumallaan tavalla, eikä rajamenettelyllä näin ollen rajoitettaisi lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan (s. 47). **Lapsiasiavaltuutettu pitää tulkintaa kyseenalaisena. Rajamenettely voi rajoittaa esityksen mukaisesti toteutettuna kyseisiä, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (LOS 31 art) lapselle turvattuja oikeuksia merkittävästi.**

Pelkästään se, että lapsella on mahdollisuus liikkua ja ulkoilla vastaanottokeskuksen alueella, ei takaa LOS 31 artiklan mukaisen oikeuden toteutumista. Vastaanottokeskuksen alueella on rajatut mahdollisuudet järjestää lapsille riittävästi mielekästä ja lapsen kehitystä tukevaa toimintaa. On huomattava, että rajamenettelyssä olevilla lapsilla on tarve monipuol-

lisemmälle toiminnalle vastaanottokeskuksen alueella kuin muilla vastaanottokeskuksessa olevilla lapsilla, joiden liikkumista ei rajoiteta ja jotka voivat osallistua vapaa-ajantoimintoihin vastaanottokeskuksen ulkopuolella. Minimivaatimuksena on, että vastaanottokeskuksen sisä- ja ulkotilat vastaavat eri ikäisten lasten tarpeisiin ja ovat riittävän väljät. Rajamenettelyssä oleville lapsille on järjestettävä ikätasoista virikkeellistä toimintaa.

Hallituksen esityksen mukaan ilman huoltajaa tulleet alaikäiset majoitettaisiin rajamenettelyssäkin ryhmäkoteihin, joissa toimintaan sovelletaan vastaanottolain 17 §:n mukaisesti lastensuojelulain 59 §:n säännöksiä, jotka koskevat yhdessä asuinyksikössä enintään hoidettavien lasten ja nuorten määrää, samaan rakennukseen sijoitettavien lasten enimmäismäärää sekä hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelevien henkilöiden vähimmäismäärää. Tämä on myönteistä yksin maahan tulleiden alaikäisten kohdalla.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miten vastaanottokeskuksessa varaudutaan rajamenettelyn piirissä olevien, perheensä kanssa tulleiden lasten osalta turvaamaan riittävä määrä hoito- ja kasvatustehtävässä työskenteleviä henkilöitä. Vaikka lapsella on näissä tilanteissa perhe tukena, vanhempien kyky ja mahdollisuus huolehtia lapsestaan voi olla monestakin syystä heikentynyt, minkä lisäksi heidän toimintamahdollisuuksiaan rajoitetaan tiukalla liikkumisvapauden rajoituksella. Näissä olosuhteissa vastaanottokeskuksen työntekijöiden rooli hoidon ja kasvatuksen tukena korostuu.

Virikkeellinen ja mielekäs tekeminen tulee järjestää kaikenikäisille lapsille. Hallituksen esityksen mukaan lapsen perustuslain 16 §:ään perustuva oikeus koulunkäyntiin turvattaisiin sallimalla tarvittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta, jos opetusta ei voitaisi järjestää vastaanottokeskuksessa. (s. 78). Hallituksen esityksen mukaan sillä ei muuteta voimassa olevaa tulkintaa siitä, että perustuslain 16 § ja perusopetuslain 4 § turvaavat perusopetuksen kaikille lapsille, joiden oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. (s. 23). Hallituksen esitys jättää avoimeksi sen, tullaanko rajamenettelyssä oleville lapsille, sekä yksin että perheensä kanssa tulleille, järjestämään opetusta. Opetukseen osallistuminen luo lapsille turvallisuutta ja jatkuvuutta. Vaikka rajamenettelyn kesto on rajallinen, enintään 77 päivää, on kyseinen jakso lapsen näkökulmasta pitkä. Erityisen merkityksellistä opetukseen osallistuminen voi olla silloin, kun lapsi elää epävarmoissa olosuhteissa, kuten rajamenettelyn aikana tapahtuu.



Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että valiokunta täsmentäisi hallituksen esitystä mietinnönsään siten, että siitä kävisi ilmi, miten ja missä laajuudessa koulunkäynti/opetus on käytännössä tarkoitus järjestää rajamenettelyn piirissä oleville lapsille.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että lapsia ja nuoria olisi tärkeä kuulla tilojen ja toimintojen toimivuudesta ja toteuttaa näin lasten ja nuorten oikeutta tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (LOS 12 art ja PL 6.3 §).

Lapsella oltava mahdollisuus läsnäoloturvapaikkapuhutteluun

Esityksellä mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Lasten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että turvapaikkapuhuttelu voidaan tarvittaessa järjestää kaikkien osapuolten ollessa fyysisesti samassa tilassa. Lapsen voi esimerkiksi olla vaikea kertoa videon välityksellä asioistaan henkilölle, jota hän ei ole koskaan tavannut. Toisaalta voi olla myös tilanteita, joissa lapsi tai nuori itse toivoo etäpuhuttelua.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä sitä, että hallituksen esityksessä korostetaan viranomaisten velvollisuutta ottaa lapsen etu huomioon alaikäisen turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä (s.47). Lapsen etua arvioitaessa tulee aina selvittää lapsen oma mielipide asiasta.

Jyväskylässä 14.5.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ https://lapsiasia.fi/-/kirjelma_ministereille_ulkomaalaisia-koskevat-lakimuutokset.

² https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_sm_ulkomaalaislain-muuttaminen.

³ Yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon CRC/GC/C/14, kohta 4.

⁴ Vahva ja välittävä Suomi: Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Kohta 10.3. Maahanmuutto- ja kotoutumisasiain politiikka. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

⁵ CRC/GC/C/14, kohta 93.



⁶ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 (2017), lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa. CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, kohdat 5 ja 6.

⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennessä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 39 (e). Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.

⁸ CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, kohta 10.