



LAPS/41/2025, 23.4.2025

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

**Viite: Hallintovaliokunta keskiviikko 23.04.2025 klo 11.15
/ HE 18/2025 vp / Asiantuntijapyyntö**

Asiantuntijakuuleminen perjantaina 25.4.2025 klo 11:30

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

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Em. laissa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää määräajaksi rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Poikkeustapauksissa, kuten lasten ja eräiden muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla turvapaikan hakeminen olisi edelleen tapauskohtaisen harkinnan perusteella mahdollista myös kyseisessä tilanteessa.

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin.



Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Tuoreehkon EU-sääntelyn ratkaisumallit välineellistetyn maahantulon torjumiseksi mahdollistaisivat nyt voimassaolevaa lakia paremmin perus- ja ihmisoikeuksien asianmukaisen huomioimisen.
- Suomen lainkäyttöpiiri ei rajoitu valtionrajoihin.
- Mahdollisissa lain soveltamistilanteissa on suuri riski sille, että Suomi rikkoo kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan, mikäli raja-alueilla olevia lapsia ei tunnisteta ja suojella asianmukaisesti.
- Asianmukaisen suojelun tarjoaminen lapselle tarkoittaa sitä, että lapsen maasta poistaminen ilman yksilöllistä arviointia lapsen oikeudesta kansainväliseen suojeluun loukkaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artiklaa.
- Lapsen suojelutarpeen arvioinnin ohittaminen voi johtaa vakaviin oikeudenloukkauksiin myös ehdottoman palautuskiellon osalta. Palautuskieltoa tulee arvioida sekä sen valtion, johon siirto toteutetaan tai jonkin muun valtion, johon lapsi saatetaan myöhemmin siirtää myöhemmin, osalta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleiset huomiot

Lapsiasiavaltuutettu ymmärtää hybridi vaikuttamisesta ja välineellistetystä maahantulosta seuraavat vakavat riskit sekä sääntelyehdotuksen tavoitteet, mutta pitää erittäin valitettavana, että lailla, jonka voimassaoloa ehdotetaan nyt jatkettavaksi, on mahdollista rajoittaa useita lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä edellytyksiä kuten oikeutta hakea turvapaikkaa ja jopa ehdotonta palautuskieltoa.

Vaikka nyt esitettävien muutosten tarkoituksena on jatkaa lain voimassaoloa, katsoo lapsiasiavaltuutettu tarpeelliseksi esittää huomioita myös lain sisällöllisistä valinnoista ja niiden vaikutuksista lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin. Lain mahdollisten soveltamistilanteiden kannalta siinä valitut sanamuodot voivat johtaa kirjaviin käytäntöihin, kun otetaan huomioon lain esitöissä käytetyt ilmaisut. Lapsiasiavaltuutettu pitää esimerkiksi lakitekstissä valitun systematiikan, jossa siis lapsenkin

turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen on poikkeus, suhdetta esitöissä todettuun ”alaikäisillä olisi myös nyt ehdotetun sääntelyn soveltamistilanteissa lähtökohtaisesti oikeus hakea turvapaikkaa” (HE 53/2024 vp, s. 78) jokseenkin epäselvänä.

Hallitus on pyrkinyt ehkäisemään lasten käyttöä maahantulon välineenä useammalla ulkomaalaislain muutoksella. Lapsiasiavaltuutettu on pitänyt sinänsä perusteltuna, että välineellistämiseen puututaan, mutta pitänyt muutosten tietoperustaa hatarana.¹ Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetussa laissa omaksuttu systematiikka, jossa haavoittuvassa asemassa olevia tunnistetaan lähinnä ulkoisten seikkojen perusteella, saattaa houkutella siihen, että välineellistämistilanteissa raja-alueille lähetetään juuri esimerkiksi lapsia. Näissäkin tilanteissa lapsen oikeudet ja erityinen suojeluasema on huomioitava asianmukaisesti. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esimerkiksi EU:ssa viime vuonna hyväksytty asetus (2024/1359) muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta, turvaisi systematiikallaan paremmin perus- ja ihmisoikeudet, mutta mahdollistaisi välineellistettyyn maahantuloon puuttumisen sallimalla kaikkien välineellistettyjen maahantulijoiden ottamisen rajamenettelyn piiriin.

Lapsen maahanpääsyn estäminen ja Suomen lainkäyttöpiiri

Lapsiasiavaltuutettu pitää lapsen oikeuksien kannalta hyvin ongelmallisena sitä, että turvapaikan hakeminen voitaisiin estää epäämällä maahanpääsy muun ohella fyysisin estein. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp, jonka perusteluihin nyt käsillä olevassa esityksessä useassa kohtaa viitataan, todetaan, että estämällä henkilöiden maahanpääsy tällä tavoin he eivät olisi Suomen lainkäyttöpiirissä (HE 53/2024 vp, s. 66). Toisaalta esitöissä on edellä mainitusta toteamuksesta huolimatta tunnistettu myös tilanteita, joissa valtioilla on vahvistettu olevan ekstraterritoriaalista vastuuta maahantulotilanteissa (HE 53/2024 vp, s. 22-23).

Lapsiasiavaltuutettu lausuu lapsen kuulumisesta valtion lainkäyttövallan alle seuraavaa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lainkäyttöpiiriä ei ole sidottu maantieteelliseen alueeseen. Tämä on seurausta tietoisesta päätöksestä jättää viittaus alueeseen pois yleissopimuksen tekstistä sen valmistelun yhteydessä.² YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut ratkaisuja, joissa se on niin ikään ottanut kantaa sopimuksen lainkäyttöpiiriin. Komitea on muun muassa todennut, että valtion lainkäyttövalta voi perustua myös sellaisiin



kansallisiin toimiin, joilla on suoria ja ennakoitavissa olevia vaikutuksia sen kansallisten rajojen ulkopuolella.³

Suomea koskeneessa ratkaisussa, jossa käsiteltiin Al-Holin leirillä oleskelleiden lasten kotiuttamista, YK:n lapsen oikeuksien komitea alleviivasi jälleen sitä, että lapset voidaan katsoa kuuluviksi valtion lainkäyttövallan alle myös valtionrajojensa ulkopuolella. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa Suomen valtion kommentista lainkäyttövalttaan liittyen. Oikeuskäytäntöön viittaamalla Suomen valtio on em. tapauksessa alleviivannut, että tullakseen valtion lainkäyttövallan alaiseksi, tulee henkilöiden osoittaa olevansa Suomen todellisen vallan alaisia esimerkiksi Suomen valtion virkailijan toiminnan kautta.⁴ Suomi noudattanee käsitystään YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lainkäyttöpiiristä edelleen samalla tavalla, joten lapsiasiavaltuutettu luottaa siihen, että mikäli laki otettaisiin käyttöön ja sitä jouduttaisiin soveltamaan, katsottaisiin raja-alueella ja rajaviranomaisten todellisen vallankäytön alla olevat lapset kuuluvaksi Suomen lainkäyttöpiiriin.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on lisäksi todennut tapauksessa, jossa oli kyse ilman huoltajaa olleen alaikäisen pyrkimyksistä päästä Espanjaan ja pääsyn epäämisestä, että valtion velvollisuudet tarjota erityistä suojelua ja apua ilman huoltajaa oleville koskevat lapsia myös siinä vaiheessa, kun he yrittävät päästä maahan.⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on siteerannut em. kohtaa YK:n lapsen oikeuksien komitean ratkaisusta Kroatiaa koskevassa ratkaisussaan, jossa ei ollut kyse ilman huoltajaa maahan saapuneista lapsista.⁶ Valtioiden on siis kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaikkien lasten tarve erityiselle suojelulle tunnustetaan myös raja-alueilla.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lisäksi, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on edellyttänyt sopimusvaltioiden varmistavan, ”että lapset tunnustetaan pikaisesti rajatarkastuksissa ja muissa valtion lainkäyttövallan alaisissa maahanmuuttovalvontamenettelyissä ja jokaista itseään lapseksi väittävää kohdellaan sellaisena”.⁷ Edellä todetun ja käytettävissään olevien tietojen perusteella lapsiasiavaltuutettu katsoo, että mahdollisissa lain soveltamistilanteissa on suuri riski sille, että Suomi rikkoo kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan, mikäli raja-alueilla olevia lapsia ei tunnusteta ja suojella asianmukaisesti.

Lapsen tunnistaminen lapseksi

Lapsen tunnistaminen lapseksi on oleellista, jotta lapsi voi nauttia hänelle YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taatuista oikeuksista sekä tässä kontekstissa nyt käsillä



olevan lain lapsille suomasta erityisasemasta. Ratifioidessaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen Suomi on sitoutunut lasten oikeuksien kunnioittamiseen ja turvaamiseen. EU:n primäärioikeuteen kuuluvassa perusoikeuskirjan 24 artiklassa vahvistetaan niin ikään se, että lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon, ja että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien huomioimiselle maahantulokysymyksissä on siis vahva peruste niin kansainvälisessä ihmisoikeussäännöstössä kuin EU-oikeudessakin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvin valitettavana lapsen oikeuksia rajoittavia sanamuotoja, jotka sisältyvät väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettuun lakiin, jonka voimassaoloa pyritään nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä jatkamaan. Em. laissa lapsen oikeuksien huomioiminen ei ole pääsääntö vaan poikkeus, jota ei voida pitää yleisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen, mutta etenkin sen turvapaikanhakua sääntelevän 22 artiklan mukaisena. Jotta lain poikkeuksen piiriin voisi vielä päästä, tulisi lapsi tunnistaa ensin lapseksi ja tämän jälkeen lapseksi, jonka edun mukaista olisi, että hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa otetaan vastaan. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa ensinnäkin, että oikeus turvapaikan hakemiseen kuuluu kaikille, ja jo pelkästään tästä näkökulmasta lain sanamuodot ovat ongelmallisia. Toiseksi lapsiasiavaltuutettu nostaa esiin sen haasteellisuuden, että lapsi tunnistetaan asianmukaisesti alaikäiseksi, jotta hän pääsisi edes mahdollisen poikkeamisperusteen piiriin.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt lukuisia tapauksia, joissa se on todennut merkittäviä puutteita maahantuloon liittyvissä iänmäärityksissä.⁸ Tätäkin taustaa vasten valittu sääntelyratkaisu on hyvin ongelmallinen. Se, että henkilö tunnistetaan alaikäiseksi lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa, joissa vuorovaikutus viranomaisten kanssa saattaa olla lähes olematonta, perustuneen pitkälti ulkoisten seikkojen havainnointiin. Tämä problematiikka tunnistetaan myös lain esitöissä (HE 53/2024 vp, s. 44).

Perhe-elämän suoja

Lapsiasiavaltuutettu ei jaa lain esitöissä esitettyä näkemystä siitä, että ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan perhe-elämän suoja (HE 53/2024 vp, s. 78). Sen, että mahdollisissa soveltamistilanteissa arvioidaan tapauskohtaisesti tarve ottaa vastaan myös lapsen perheenjäsenten mahdolliset hakemukset (HE 53/2024 vp, s. 68) ei voida katsoa



tarjoavan perhe-elämälle sellaista suojaa, jota ihmisoikeussopimukset edellyttävät. Vaikka lakitekstiin lisättiin eduskuntakäsittelyssä maininta siitä, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi (HaVM 15/2024 vp), on laki edelleen hyvin epäselvä sen osalta, miten käytännön soveltamistilanteissa toimittaisiin perhe-elämän turvaamiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 16 artiklan mukaan lapsella on oikeus perhe-elämään, johon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti. Lisäksi yleissopimuksen 9 artikla edellyttää, että lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi silloin, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen lapsen edun mukaiseksi.

Lapsille ja lapsiperheille tulisi taata myös välineellistetyn maahantulon tilanteissa sellaiset menettelyt, joissa lapsen etu arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Lasten ja lapsiperheiden ohjaaminen esimerkiksi rajamenettelyyn turvaisi lapsen oikeudet nyt käsillä olevaa lakia paremmin.

Maasta poistaminen ja palautuskielto

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artikla edellyttää sen takaamista, että lapsi joka yksin tai yhdessä vanhempiansa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia tässä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksissa ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat. Valtion velvollisuus taata lapselle asianmukaista suojelua tarkoittaa sitä, että lapsen maasta poistaminen ilman yksilöllistä arviointia lapsen oikeudesta kansainväliseen suojeluun loukkaa yleissopimuksen 22 artiklaa.⁹ Lapsen edun tapauskohtaista arviota edellyttää jo pelkästään YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla. Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, jonka voimassaolon jatkoa käsillä olevalla hallituksen esityksellä ehdotetaan, ei edellytä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa linjassa olevaa arviointia maasta poistamisen yhteydessä. On selvää, että arviointiedellytyksen puuttuminen altistaa lapset vakaville oikeudenloukkauksille, muun muassa ehdottoman palautuskiellon vastaiselle toiminnalle.



Lapsiasiavaltuutettu katsoo tarpeettomaksi non-refoulement-säännön seikkaperäisen käsittelyn, sillä se on lain esitöissäkkin tunnistettu oikeusnormiksi, josta ei voida poiketa edes poikkeusoloissa (s. 41). Syistä, jotka eivät aukene lapsiasiavaltuutetulle, säännön ehdoton luonne on täysin ohitettu. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä ehdotetun sääntelyn vakavimpana puutteena. Lapsiasiavaltuutettu myös muistuttaa, että lasta ei voida palauttaa maahan, jos on merkittäviä perusteita uskoa, että maassa, johon siirto toteutetaan, tai jossakin muussa maassa, johon lapsi saatetaan siirtää myöhemmin, on olemassa todellinen riski siitä, että lapseen kohdistuu peruuttamatonta haittaa.¹⁰ Tästä näkökulmasta lain 5 §:ssä omaksuttu lähestymistapa nk. ketjupalautuksiin (*chain refoulement*) on hyvin ongelmallinen. EIT on ottanut selkeän kannan siihen, että palauttaminen valtioon ilman sen tutkimista, altistuuko henkilö mahdollisesti ketjupalautukselle, on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaista.¹¹

Lopuksi

Kaikki edellä esitetty huomioiden lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin merkittävänä puutteena, ettei lakiesityksen yhteydessä ole erikseen arvioitu sen vaikutuksia lapsiin. Vaikutusarvioinnin tarve korostuu, kun lain voimassaolon jatkoa esitetään.

Jyväskylässä 23.4.2025

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
juristi

¹ Ks. esim: Lapsiasiavaltuutetun [lausunto](#) eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheen yhdistäminen), LAPS/31/2025, 21.3.2025.

² Ks. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Volume 1*, New York 2007, s. 331–333.

³ CRC/C/86/D/R.77/2019, kohta 8.6.

⁴ CRC/C/91/D/100/2019, kohta 4.7.

⁵ CRC/C/80/D/4/2016, kohta 14.3.

⁶ Ks. *M.H. and Others v. Croatia*, 18.1.2021.



⁷ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (CRC/C/GC/22), kohta 32 (h).

⁸ Ks. esim: CRC/C/85/D/26/2017, CRC/C/85/D/28/2017, CRC/C/85/D/40/2018, CRC/C/83/D/24/2017, CRC/C/83/D/21/2017, CRC/C/83/D/25/2017, CRC/C/85/D/37/2017, CRC/C/85/D/38/2017, CRC/C/86/D/63/2018.

⁹ Jason M Pobjoy, "Article 22 - Refugee Children" teoksessa *The UN Convention on the Rights of the Child – A Commentary* (toim. John Tobin), Oxford 2019, s. 835.

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 (2005) ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella (CRC/GC/2005/6), kohta 27.

¹¹ Ks. esim: *Sherov and Others v. Poland*, 4.4.2024, kohta 50.