

LAPS/12/2024, 26.2.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Viite: VN/22620/2023

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Esityksellä uudistetaan myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu esittivät loppuvuonna 2023 ministereille toimittamassaan kirjelmässä vakavan huolensa rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin.
- Rajamenettely rajoittaa useita lapsen perus- ja ihmisoikeuksia merkittäväällä tavalla.

- Rajamenettelyssä käytettävän vastaanottokeskuksen sisä- ja ulkotilojen tulee vastata lasten tarpeisiin ja olla riittävän väljät. Lisäksi lapsille ja nuorille tulee olla tarjolla ikätasoista virikkeellistä toimintaa.
- Lapselle on turvattava mahdollisuus läsnäoloturvapaikkapuhutteluun.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä lapsen edun korostamista lain esitöissä.
- Lyhyet, valtioneuvoston lainvalmisteluohjeiden minimivaatimuksiakin lyhyemmät lausuntoajat ovat lausuntokierrosten uskottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta hyvin kyseenalaisia.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu esittivät loppuvuonna 2023 ministereille toimittamassaan 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 kirjelmässä vakavan huolensa siitä, että rajamenettelyä sovellettaisiin lapsiin.** Lapsen edun ja hänen yksilöllisen tilanteensa arvioiminen olisi käytännössä mahdotonta hyvin lyhyen rajamenettelyn aikana.¹ Lapsiasiavaltuutettu on lisäksi aiemmasta rajamenettelyä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 103/2022 vp) antamassaan lausunnossaan katsonut, että lasten tilanteen arviointi olisi rajamenettelyn lyhyessä neljän viikon määräajassa käytännössä hyvin haastavaa, ellei lähes mahdotonta.²

Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen mukaan rajamenettelyä sovellettaisiin kuitenkin sekä ilman huoltajaa että perheensä kanssa maahan tulleisiin lapsiin. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tämän vuoksi esityksessä on korostunut velvoite varmistua siitä, että lapsen oikeudet toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla rajamenettelyn aikana. Lausunnonle on annettu poikkeuksellisen lyhyt lausumisaika (14 vrk), ja valtioneuvoston lainsäädäntösuunnitelman perusteella se tullaan antamaan eduskunnalle lausuntokierroksen jälkeen hyvin nopeassa aikataulussa³.

Edellä mainittu huomioon ottaen lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan seikkoihin, joihin ainakin tulee kiinnittää huomiota lapsen edun edistämiseksi esitetyssä menettelyssä.

Lapsen etu turvattava rajamenettelyssä

YK:n lapsen oikeuksien sopimus asettaa lapsen edun huomioimisen oikeudellisesti korotettuun asemaan. Sen 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.⁴

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 arvio on tehtävä tutkittuun tietoon perustuen, konkreettisesti kuvaten ja eri vaihtoehtoja punniten, ja sen tulee sisältää arviointi kaikista eri etenemisvaihtoehdoista sekä erityisesti valittavasta sääntelyehdotuksesta.

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.5 arvioidaan ehdotusten vaikutuksia alaikäisiin. Kohdassa huomioidaan asiaankuuluvasti sekä ilman huoltajaa että perheen mukana saapuneet lapset. Arviointi rajoittuu kuitenkin rajamenettelyn vaikutuksiin, vaikka esityksessä ehdotetaan myös nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistamista. **Tältä osin lapsivaikutusten arviointi on puutteellinen.** Rajamenettelyn vaikutusten osalta lapsiasiavaltuutettu esittää seuraavia tarkennuksia.

Rajamenettely rajoittaisi lapsen liikkumisvapautta erittäin vahvasti

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 §) niin vahvasti, että se lähentelee säilöönnoton 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 lapselta riistetään hänen vapautensa hänen tai hänen vanhempiansa siirtolaisasemaan liittyvistä syistä riippumatta lapsen vapaudenriistolle annetusta nimityksestä ja syystä tai sellaisen laitoksen tai paikan nimestä, jossa vapaudenriisto toteutetaan.⁵ Lapsen oikeuksien komitea on Suomelle kesäkuussa 2023 antamissaan suosituksissa vaatinut varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin lopettamalla turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöön oton.⁶

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

Kohdassa 4.2.5. todetaan, että alaikäisillä olisi mahdollisuus liikkua ja ulkoilla alueella haluamallaan tavalla, eikä rajamenettelyllä näin ollen rajoitettaisi lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan (s. 40). **Lapsiasiavaltuutettu pitää tulkintaa virheellisenä. Rajamenettely rajoittaa esityksen mukaisesti toteutettuna kyseisiä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (LOS 31 art) lapselle turvattuja oikeuksia merkittävästi.** Siksi on välttämätöntä, että vastaanottokeskuksen sisä- ja ulkotilat vastaavat lasten tarpeisiin ja ovat riittävän väljät. Lisäksi lapsille ja nuorille tulee olla tarjolla ikätasoista virikkeellistä toimintaa. 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 §).

Lapsen perustuslain 16 §:än perustuva oikeus koulunkäyntiin turvattaisiin sallimalla tarvittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta, jos opetusta ei voitaisi järjestää vastaanottokeskuksessa. (s. 55 ja 65). **Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsen oikeus poistua tarvittaessa vastaanottokeskuksen alueelta koulunkäynnin järjestämiseksi turvataan lain tasolla.** Esitöissä tulisi myös avata sitä, miten koulunkäynti on käytännössä tarkoitus järjestää rajamenettelyssä olevien lasten osalta.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu painottaa, että myös pienemmillä lapsilla on oltava mahdollisuus osallistua virikkeelliseen toimintaan. Vanhempien kyky ja mahdollisuus huolehtia lapsestaan voi olla monestakin syystä heikentynyt, minkä lisäksi heidän

toimintamahdollisuuksiaan rajoitetaan tiukalla liikkumisvapauden rajoituksella. Näissä olosuhteissa vastaanottokeskuksen työntekijöiden rooli korostuu verrattuna muissa vastaanottokeskuksissa asuviin lapsiin ja perheisiin.

Lapsen etu huomioitava jokaisessa yksittäistapauksessa

Ilman huoltajaa olevat lapset tunnistetaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa erityisen haavoittuvassa asemassa olevaksi lapsiryhmäksi, jolla on oikeus erityiseen suojeluun ja tukeen (20 (1) artikla). YK:n lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että tämä edellyttää näiden lasten asettamista etusijalle käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisessa.⁷ Esitysluonnoksessa arvioidaan, että rajamenettely soveltuisi ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin vain äärimmäisen harvoin. Lisäksi todetaan, että yksin tulleita on usein erittäin vaikea palauttaa heidän kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, sillä huoltajien jäljittäminen ja asianmukaisesta vastaanotosta varmistuminen on haastavaa. (s. 39)

Ehdotetun lain 104 a §:n 3 momentti koskisi rajamenettelyn soveltamista ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin. Sen säännöskohtaisten perustelujen mukaan lapsen edun toteutumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ulkomaalaislain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kun rajamenettelyä sovellettaisiin ilman huoltajaa tulleeseen alaikäiseen hakijaan, tulisi erityisesti varmistua, että lapsen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista huolehditaan täysipainoisesti. Hakijan majoitus olisi järjestettävä vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla eli noudattaen mm. työntekijämitoituksia. Jos rajamenettelyä ei pystyttäisi toteuttamaan edellä todetulla tavalla ja lapsen edun mukaisesti, menettelyä ei tulisi soveltaa ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen hakijaan (s. 53).

Sama velvollisuus todetaan kaikkia lapsia koskien esitysluonnoksen kohdassa 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (s. 62). Kohdan mukaan rajamenettelyä ei tule soveltaa, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan lapsen edun vastaista, tai jos lapsen vastaanottopalveluja ei voida järjestää vastaanottolain mukaisesti. **Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin myönteisenä lapsen edun korostamista lain esitöissä ja kehottaa lisäämään asiaa koskeva maininnan myös perheiden kanssa saapuneiden lasten osalta säädöskohtaisiin perusteluihin (ehdotettu 104 a §).**

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 hyvin tärkeänä sitä, että esitöissä korostetaan viranomaisten velvollisuutta ottaa lapsen etu huomioon alaikäisen turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä (s.49). Lapsen etua arvioitaessa tulee aina selvittää lapsen oma mielipide asiasta.**

Lapsen aikakäsityksestä ja turvallisuudentunteesta

Esityksessä korostetaan rajamenettelyn nopeutta ja ajallista rajallisuutta (esim. s. 40). Menettelyn kesto voisi olla pisimmillään 77 päivää (s. 32). **Tähän liittyen lapsiasiavaltuutettu haluaa muistuttaa lapsen aikakäsityksen erityisyydestä.** Lapset ja aikuiset eivät käsitä ajan kulumista samalla tavoin.⁸ 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 esitysluonnoksen esitys, jonka mukaan rajamenettelyyn ohjautuvien henkilöiden majoitus voidaan järjestää myös poikkeuksellisilla väliaikaisratkaisuilla, esimerkiksi konteissa tai teltoissa, kunhan vastaanottopalvelut pystytään järjestämään (s. 34). **Lapsiasiavaltuutettu ei näe lasten majoittamista teltoihin tai kontteihin suomalaisessa vastaanotto toiminnassa 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.

Esitysluonnosten lyhyet lausuntoajat ovat ongelmallisia ja ulkomaalaislainsäädännön muutosten yhteisvaikutusten arviointi puutteellista

Lapsiasiavaltuutetun lakisääteisenä tehtävänä on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista muun muassa varmistamalla lasten aseman ja oikeuksien huomioon ottaminen lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 1 ja 2 §). Tätä tehtävää toteuttaessaan lapsiasiavaltuutettu pyrkii antamaan huolellisesti perustellut lausuntonsa kaikkiin lapsen oikeuksiin ja asemaan vaikuttaviin lainvalmisteluhankkeisiin. Edellä mainittu tehtävä muodostuu hyvin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi, jos lausuntokierrosten aikataulut ovat lyhyet eivätkä ne noudata edes valtioneuvoston lainvalmisteluohjeiden minimivaatimuksia. Kyse on varsin monimutkaisista ja ainakin osin kiistanalaisistakin esitysluonnoksista, joilla on monia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia sekä vaikutuksia lasten oikeuksiin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää lausuntokierrosten vaikuttavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta kiireisiä aikatauluja hyvin kyseenalaisina. Lyhyet lausuntoajat eivät muutu hyväksyttäväksi sillä, että lausuntopyynnössä todetaan tarve saada esitykset hallitusohjelman mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi kevätkaudella 2024. Valtioneuvoston oikeuskansleri huomautti 29.1.2024 antamassaan ratkaisussa⁹, että hallitusohjelman demokraattinen legitimitetti ei oikeuta korvaamaan osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, mikä on mahdollista vain silloin, jos säädösvalmistelussa varmistetaan riittävän pitkät kuulemisajat. Oikeuskansleri kiinnitti myös hallituksen ja ministeriöiden huomioita siihen, että poliittisilla päätöksillä ei voida rajoittaa perustuslain 14 §:ssä säädettyä osallistumisoikeutta.

Hallituksen esitysluonnos on osa laajempaa hallitusohjelman mukaista ulkomaalaislain kokonaisuudistusta, joka sisältää lukuisia ehdotuksia ulkomaalaislainsäädännön selkeyttämiseksi, mutta myös tiukentamiseksi.¹⁰ Tiukentamisella pyritään vähentämään turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta. Osa hallitusohjelman ehdotuksia toteuttavista hallituksen esitysluonnoksista on jo ollut tai on parhaillaan

lausuntokierroksella, osaa valmistellaan vielä tämän kevään aikana. Nyt lausuttavan esitysluonnoksen ollessa lausunnolla sisäministeriössä käynnistettiin erittäin lyhyessä ajassa toteutettava lainsäädäntöhanke maahantulon välineellistämisen torjumiseksi ja rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Lisäksi kokonaisuuteen sisältyviä esityksiä valmistellaan pidempiaikaisissa hankkeissa. Eri ehdotuksilla on toisiinsa nähden enemmän tai vähemmän suoria ja välillisiä vaikutuksia. Joka tapauksessa ne toteuttavat yhdessä hallitusohjelman mukaista maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa. **Siten eri ehdotusten yhteisvaikutusten kokonaisarviointi olisi tarpeen, mutta tähän mennessä yhteisvaikutuksia ei juurikaan ole arvioitu hallituksen esitysluonnoksissa.**

Jyväskylässä 26.2.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
Juristi

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

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

³ Pääministeri Orpon hallituksen lainsäädäntösuunnitelma ja valtioneuvoston selonteot. Kevätistuntoaika 2024 ja (alustava) syysistuntoaika 2024. Hallituksen neuvottelu kirjallisessa menettelyssä 5.–6.2.2024.

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

⁵ 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.

⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä 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.

⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 6 (2005), ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella. CRC/GC/2005/6, kohta 16.

⁸ CRC/GC/C/14, kohta 93.

⁹ OKV/1772/10/2023 ym.; OKV/1772/10/2023-OKV-6, s. 6.



¹⁰ Vahva ja välittävä Suomi: Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Kohta 10.3. Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.