

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Ihmisoikeusnäkökulmasta ajatus siitä, että EU:n alueelle tulevat voitaisiin erotella luotettavasti eri maahantulon viranomaisväyliin jo ulkorajoilla tai mahdollisimman pian maahantulon jälkeen on ongelmallinen. Muuttoliikkeen hallinnassa korostuu poissulkeva turvallisuusnäkökulma ja epäilyn ilmapiiri. Kaikki alueelle pyrkivät näyttäytyvät tiukoissa menettelyissä potentiaalisena uhkana, olivatpa he sitten liikkeellä yksin tai perheensä kanssa, paremman elannon toivossa tai sotaa ja vainoa pakenemassa. Suomi ja muut jäsenmaat ovat edelleen virallisesti sitoutuneita kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, ja sen tulee välittyä myös kansallisen tason arkisiin toimeenpanokäytäntöihin päivittäin. Tämän vuoksi on olennaisen tärkeää, että turvallisuusviranomaiset saavat riittävästi laadukasta koulutusta ja tietoa ihmisoikeuksista, mukaan lukien lapsen oikeuksista.

Haavoittuvuuden arviointi jää liian epäselväksi esitysluonnoksessa

Uusi maahanmuuttopaketti tuo haavoittuvuuden arvioinnin entistä kriittisempään asemaan, jottei palauttamiskiellon rikkomista tapahtuisi. Paktissa haavoittuvuuden arviointi ja huomioiminen tulee korostetusti esiin. Painopiste haavoittuvuuden tunnistamisessa siirtyy alkuvaiheeseen, jossa ratkaistaan, mihin menettelyyn hakija ohjataan ja millaisia tukipalveluja hakija voi saada. EU-säädösten lähtökohta on, että seulonnan alustavassa haavoittuvuustarkastuksessa tulisi tunnistaa henkilön mahdolliset erityiset tukitarpeet ja arvioida, miten tarpeet tulevat huomioituiksi menettelyissä. Menettelyasetuksen mukaan poikkeuksia rajamenettelyyn tehdään, jos

haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille ei voida järjestää heidän tarvitsemaansa tukea tai erityisiä vastaanotto-olosuhteita rajamenettelyn aikana. Vastaavanlaisia poikkeamismahdollisuuksia on myös nopeutetussa menettelyssä.

Alustavassa haavoittuvuustarkastuksessa on siis olennaista selvittää, onko hakijalla erityisiä tuen tarpeita, mitä tukitoimia hän tarvitsee ja pystytäänkö näihin tarpeisiin vastaamaan rajamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä. Erityisen kriittinen seikka on, että alustavan haavoittuvuusarvioinnin perusteella on mahdollista katsoa hakijan tarvitsevan oikeudellista avustajaa, mikä muutoin halutaan rajata pois hallintovaiheesta. Haavoittuvuusarvioinnin merkitys ilman huoltajaansa kulkevien lasten kohdalla on kriittisen tärkeä, sillä seulonnassa tehdyillä valinnoilla hakijan ohjaamisesta tiettyyn menettelyyn voi olla lapsen koko loppuelämään vaikuttavat seuraukset – jos häntä ei tunnisteta alaikäiseksi ja hän joutuu aikuisten kanssa nopeisiin menettelyihin, hän menettää kaikki erikseen lapsille turvatut oikeudet. Ensimmäinen seuraus tästä on se, ettei hänelle määrätä tilapäistä edustajaa (tilapäisen edustajan määrittämisestä edustajajärjestelmää käsittelevässä kohdassa).

Esitysluonnos johtaisi toteutuessaan rajamenettelyn soveltamisalan laajentamiseen. Siinä ehdotetaan rajamenettelyn ottamista Suomessa käyttöön kaikissa mahdollisissa tilanteissa, menettelydirektiivin pakollisten rajamenettelyperusteiden lisäksi. Rajamenettelyn nopeaan käsittelyyn sisältyy merkittäviä riskejä hakijoiden oikeusturvan kannalta, ja tämä voi johtaa ehdottoman palautuskiellon rikkomiseen. Esitystä tulee muuttaa tältä osin, ja säätää rajamenettelyn käyttöönotosta vain pakollisissa tapauksissa. Jo niihin sisältyy merkittäviä ongelmia etenkin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kannalta. Rajamenettelyyn ohjataan menettelyasetuksen mukaan esimerkiksi hakijat, jotka tulevat maasta, jonka suhteen suojelua on myönnetty korkeintaan 20 % tapauksista EU:n alueella.

Käsillä olevassa esityksessä haavoittuvuusarviointi jää vielä liian epäselväksi – miten se tehdään missäkin vaiheessa. Alkuvaiheen toimeenpanevilla viranomaisilla tulisi olla riittävää erityisosaamista haavoittuvuuksien tunnistamiseen. Vastaako esimerkiksi tämänhetkinen poliisin ja rajavartioston henkilöiden koulutus seulonta-asetuksen art. 12.3. vaatimuksia? Asetustekstin mukaan alustavan haavoittuvuustarkastuksen tekee ”sitä varten koulutettu seulontaviranomaisten erikoistunut henkilöstö”, jotta voidaan havaita haavoittuvuudet ja erityistarpeet. Tarvitaan myös yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa – vastaanottopalveluissa haavoittuvuudet on mahdollista tunnistaa lähtökohtaisesti paremmin kuin rajaviranomaisissa tai poliisissa huolimatta siitä, että po. viranomaisia koulutetaan pistemäisesti.

Keskusliitto korostaa vielä, että vaikka alkuvaiheen kontakti viranomaisiin on olennainen haavoittuvuuden tunnistamisessa, haavoittuvuuden arviointia on tehtävä myös koko prosessin ajan. Lisäksi haavoittuvuusarvioinnissa olisi aina huomioitava lapsiperheet. Mikäli vanhemman kyky huolehtia lapsista on alentunut, tulisi lapsi nähdä haavoittuvana. On perusteltua etsiä haavoittuvuuksia ylipäättään kaikista lapsiperheistä, koska lapsi on lähtökohtaisesti erityisen suojelun tarpeessa – Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsi on lähtökohtaisesti suojelun tarpeessa ja

pakolaisasemaan hakiessaan vielä erityisen suojelun tarpeessa eli haavoittuvassa asemassa (LOS 22 art.)

län arviointi entistä kriittisempää – monitieteinen iän arviointi ei sovi vastaanottokeskuksen tehtäväksi

Ikä on yksi merkittävistä haavoittuvuustekijöistä – lapset, etenkin ilman huoltajaansa kulkevat, ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa. Jos hakija sanoo olevansa alaikäinen ja tulee maahan ilman huoltajaansa, on olennaisen tärkeää, että hän voi käyttää alle 18-vuotiaan oikeuksiaan. EU-säädökset sisältävätkin alaikäiselle myönnettäviä erityisiä takeita kaikissa menettelyissä. Kriittisen tärkeää on, että alaikäinen tunnistetaan ajoissa, sillä muutoin hänelle ei edes määrätä edustajaa.

Turvapaikanhakijalasten ja -nuorten iän arvioinnista on käyty kansainvälistä keskustelua jo parikymmentä vuotta, ja niin lastenlääkäreiden, hammaslääkäreiden kuin oikeuslääketieteen edustajien keskuudessa on varoiteltu viranomaisia luottamasta sokeasti iän arvioinnissa käytössä oleviin lääketieteellisiin menetelmiin, jotka ovat epätarkkoja ja monien mukaan myös epäeettisiä, kun ionisoivaa säteilyä käytetään lapsiin ilman lääketieteellisiä perusteita. Vaikka menetelmillä saataisiin melko tarkkaa tietoa hampaiston ja luuston kehitysvaiheista, ei siitä voida varmasti päätellä henkilön tarkkaa kronologista ikää. Menetelmät eivät ota riittävästi huomioon kaikkia vaihtelua aiheuttavia tekijöitä kuten ravintoa, etnistä taustaa ja eri populaatioihin liittyvää geneettistä vaihtelua tai ympäristötekijöitä. Jos virhemarginaali tutkimuksissa on pahimmillaan jopa vuosia, ei voida sanoa, että röntgenkuvat tai hammastutkimukset antaisivat eksaktia tietoa ihmisen iästä. Tästä syystä on vaadittu siirtymistä mieluummin monitieteiseen lähestymistapaan, jolloin voidaan ottaa kokonaisvaltaisemmin huomioon em. seikat ja yksilölliset tekijät.

län arviointiin tuleekin paktin myötä holistisempi lähestymistapa, vaikka myös oikeuslääketieteellisiin menetelmiin voidaankin turvautua edelleen. Menettelyasetuksen mukaan arvioinnin tulee olla kokonaisvaltaista, eikä se voi perustua esimerkiksi yksinomaan hakijan fyysiseen olemukseen tai käytökseen. Se, ettei nojauduta ensi sijassa oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen, ei tietenkään tee iän arvioinnista välttämättä luotettavampaa. Keskustelua tullaan varmasti jatkossakin käymään EU:n tasolla siitä, mitä vaadittu monitieteinen iän arviointi tarkoittaa käytännössä.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetään, että oikeuslääketieteellinen iän arviointi voidaan tehdä, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamiensa tietojen luotettavuutta. Menettelyasetus muuttaa iän arvioinnin kaksivaiheiseksi, eli lääketieteelliseen arviointiin voidaan turvautua vasta viimesijaisena keinona, jos monitieteisen arvioinnin jälkeen iästä on edelleen epäselvyyttä. Mahdollisimman luotettavan tuloksen saamiseksi on lääkärintarkastuksen ja monitieteisen arvioinnin tulokset on analysoitava yhdessä. Mikäli lääkärintarkastuksen jälkeen arvio iästä yltää myös alle 18 vuoden, on hakijaa pidettävä asetuksen mukaan alaikäisenä (ns. virhemarginaalina pidetään nykyään EU:n turvapaikkaviraston ohjeiden mukaan +/- yhtä vuotta).

Mahdollisten lääketieteellisten tutkimusten tuloksia on siis tulkittava epäselvässä tilanteessa hakijan eduksi.

Esitysluonnoksen mukaan valmistelussa oli esillä vaihtoehto, jossa monitieteinen iän arviointi olisi toteutettu THL:n moniammatillisessa yhteistyössä tai esimerkiksi hyvinvointialueilla tai yliopistollisessa sairaalassa (vaikutusarviointi s. 210). Tätä kuitenkin oli pidetty liian kalliina ja menettelyä hidastavana. Niinpä esitysluonnos ehdottaa kustannus- ja tehokkuussyistä tehtävän antamista vastaanottokeskuksiin.

Esitysluonnos ei esitä tarkempaa mallia, miten monitieteinen iän arviointi toteutetaan vastaanottokeskuksessa. Vastaanottojärjestelmä muuttuu jatkuvasti hakijamäärien mukaan, ja vastaanottokeskuksia perustettaessa palkataan henkilöstöä joustavasti, eli keskuksissa työskentelee työntekijöitä erilaisilla koulutuksilla ja taustoilla. Osaaminen ja palvelujen laatu vaihtelee jatkuvan ostopalvelujen kilpailutuksen vuoksi. Esitys ei rajaa mitenkään, millaisia sosiaalihuollon tai terveydenhuollon henkilöitä käytettäisiin arvioinnissa. Monitieteinen iän arviointi vaatii vastaanottokeskuksen tai sen käyttämän julkisen tai yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön henkilöstöltä vahvaa osaamista. Esitysluonnoksessa ei käsitellä sitä, tarvitaanko tehtävään erityisosaamista ja jos, niin onko sitä saatavilla kattavasti eri puolilla maata.

Keskusliitto katsoo, että iän arviointiin liittyvää sääntelyä täytyy tarkentaa vielä. Kyseessä on niin merkittävä henkilön oikeusturvaan ja identiteettiin liittyvä asia, että sen säätely tulee olla täsmällistä ja käytettävien menetelmien läpinäkyviä. Kun viranomainen iän arvioinnin jälkeen merkitsee henkilön iän – käytännössä keksitty päivämäärä – se ei ole pelkästään avain tiettyyn maahantulon porttiin, vaan jää pysyvästi henkilöllisyysasiakirjoihin. Samasta syystä iän arvion lopputuloksesta tulisi tehdä valituskelpoinen hallintopäätös.

Ikäarviota tekevän henkilöstön tulee lisäksi olla riittävän osaavaa sekä riippumatonta maahanmuuttoviranomaisista. Olisi tarpeen tarkastella tarkemmin, miten vastaanottokeskuksen henkilöstö vastaa näihin edellytyksiin. Vähintäänkin tulisi säilyttää laissa asetuksenantomahdollisuus – nyt ehdotetaan poistettavaksi voimassa olevan 6 b §:n 3 momentti, jonka mukaan voidaan antaa tarkempia säännöksiä tutkimusten tekemisestä asetuksella. Tämä on erikoista juuri, kun ollaan luomassa aivan uutta järjestelmää iän arviointiin. Asetuksenantomahdollisuus tulee säilyttää ja päinvastoin ulottaa koskemaan myös monitieteistä iän arviointia lisäämällä se myös uudessa 6 c §:ään. Iän arvioinnista käydään jatkuvasti debattia, ja menetelmät saattavat kehittyä koko ajan, eikä kaikilla lääkäreillä ei ole välttämättä riittävää osaamista aiheesta. Se, ettei asetusta ole annettu vielä, ei tarkoita välttämättä, etteikö se olisi tarpeen tulevaisuudessa.

Esitysluonnos ei huomioi riittävästi EU:n turvapaikkaviraston vastikään päivitettyä käsikirjaa iänarvioinnista (Practical Guide on Age Assessment, European Asylum Support Office (EUA), November 2025). Käsikirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen tarkoitus on edistää iänarvioinnin käytäntöjen yhdenmukaistamista jäsenmaiden kesken sekä auttaa ammattilaisia toteuttamaan

johdonmukaisia ja oikeusperustaisia menettelyjä, kun nämä toimeenpanevat sekä EU:n että kansallisia säädöksiä. Käsikirjassa annetaan käytännön ohjeita kaksivaiheiseen moniammatilliseen iänarviointiin. Ensin tehdään puolistrukturoitu haastattelu, jossa käytetään lapsikeskeistä lähestymistapaa, hakijan kehitystason mukaisesti. Sitä seuraa psykososiaalinen arviointi, jossa mennään syvemmälle ja pyritään ymmärtämään hakijan kehitykseen liittyviä riski- ja suojaavia tekijöitä (s. 74). Psykososiaalinen arviointi tulisi toteuttaa ammattilaisten toimesta, joilla on asiantuntemusta ikäarvioinnista ja lapsen kehityksestä (esim. sosiaalityöntekijät, antropologit, psykologit tai lastenlääkärit). Tavoitteena on arvioida erilaisia tekijöitä, kuten fyysisiä, psykologisia, kehityksellisiä, ympäristöön liittyviä ja kulttuurisia tekijöitä.

Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, miten asetuksia ja vastaanottodirektiiviä tulkitaan lyhyissä ja nopeissa menettelyissä iän arvioimiseksi. Säädösten mukaan alaikäiseksi itseään väittävälle ilman huoltajaa tullee on nimettävä tilapäinen edustaja – joka olisi esityksen mukaan myös yksi vastaanottokeskuksen työntekijöistä kuten arvioivat henkilöt. Olisi syytä pohtia vielä tarkemmin riippumattomuuskysymyksiä ja sitä, ketkä kaikki ja millaisella koulutuksella ja ammattinimikkeellä osallistuvat monitieteiseen iän arviointiin. Epäselväksi jää myös, miten päädytään toteamaan, että arvioinnin jälkeen on vielä epäselvyyttä iästä. Montako henkilöä arviointiin osallistuu ja pitääkö heidän päätyä yksimielisyyteen, vai riittääkö, että osa päätyy sille kannalle, ettei iästä ole vielä selvyyttä ja tulee siirtyä oikeuslääketieteelliseen iän arviointiin? Jos molemmat tehdään, millaisella kokoonpanolla tehdään kokonaisvaltainen, lopullinen arviointi?

Esitysluonnos toteaa lisäksi, että monitieteistä iänmäärittäystä sovelletaan vain kansainvälisen suojelun hakijoihin, jotka kuuluvat menettelyasetuksen soveltamisalaan. Menettelyasetus ei estäisi kuitenkaan soveltamasta pykälää myös muihin. Yhdenvertaisuuden vuoksi tulisi 6 a § soveltaa myös perheenkokoajiin ja oleskeluluvan hakijoihin. Monitieteisestä iän arvioinnista on säädetty kuitenkin hakijoiden oikeusturvaa ajatellen, joten ei ole perusteltua asettaa osaa ulkomaalaisia nuoria eri asemaan.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

Seulonnan idea on, ettei ulkorajalla tavattavaa hakijaa päästetä vielä jäsenvaltion alueelle, ennen kuin on selvitetty hänen mahdollisesti aiheuttamansa uhka ja toisaalta mahdolliset haavoittuvuustekijät sekä se, mihin menettelyyn hakija tulee ohjata. Jäsenmaan alueella tavattu hakija velvoitetaan pysymään tiettyssä paikassa tai ainakin viranomaisen tavoitettavissa. Paktia valmisteltaessa järjestöillä on ollut huoli siitä, että seulonta tulee lisäämään säilöönottoa. Vaikka seulonta saa kestää korkeintaan viikon, sekin on pitkä aika esimerkiksi lapsiperheille, jos heidät lukitaan tiettyyn paikkaan. Tuo huoli ei ole täysin aiheeton edelleenkaan. Perusteluissa kyllä korostetaan, että seulonnan ja rajamenettelyn vapauden rajoitukset ovat eri asia kuin

ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet. On kysyttävä, miten paljon ne tosiasiaassa eroavat, jos majoituspaikkoja voidaan aidata ja lukita. Asetus ja esitysluonnos mahdollistavat toimet, joita voidaan pitää de facto -säilöönottona, vaikkei henkilöitä määrätäkään säilöön otettavaksi yksilöllisesti ulkomaalaislain turvaamistoimia säätelevien pykälien nojalla.

Keskusliitto näkee, että liikkumavapauden rajoittamiseen liittyvää sääntelyä olisi syytä vielä selkeyttää esityksessä. Luonnoksesta on vaikea hahmottaa, mikä ero on liikkumisvapauden rajoittamisella rajamenettelyssä (104 b §) ja seulonnassa, ja miksi nykyiset ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet eivät riittäisi vastaamaan asetusten asettamiin vaatimuksiin. Seulontamajoituspaikassa voidaan käyttää esteitä, aitoja ja lukittuja portteja. Rajamenettelyssä hakijan tulee pysyä vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan estein (104 b §). Lisäksi näiden uusien rajoitusten rikkomisesta voi seurata säilöönotto, aivan kuten turvaamistoimissa.

Esitysluonnos ei käsittele sitä, mitä seulottavan läsnäolo seulontamajoituspaikassa tarkoittaa ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla. Muutetaanko joitain ryhmäkoteja sellaisiksi, että niissä voidaan toteuttaa liikkumavapauden rajoittamista, vai rajataanko kenties olemassa olevista yksiköistä lukittavia osastoja ja mitä tämä tarkoittaa yksiköiden toiminnan kannalta? Tuleeko seulonta tarkoittamaan entistä enemmän alaikäisten hakijoiden siirtämistä paikasta toiseen?

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Lastensuojelun Keskusliitto näkee, että asetusten edellyttämä uusi riippumaton seurantamekanismi perusoikeuksien valvontaan seulonta- ja rajamenettelyssä on hakijoiden kannalta niin olennainen oikeusturvakysymys, että esitysluonnosta on syytä tarkentaa vielä tältä osin. Tähän asti EU on säättänyt seurannasta vain maasta poistamisen täytäntöönpanossa, ja tämä tehtävä on Suomessa osoitettu yhdenvertaisuusvaltuutetulle. On luonnollista, että uuttakin tehtävää esitetään samalle taholle. Uusi tehtävä on kuitenkin mittaluokaltaan valtava verrattuna entiseen, joten ei ole mitenkään perusteltavissa, että tehtävä voitaisiin asettaa valtuutetulle ilman merkittäviä lisäresursseja. On selvää, ettei esitetty yhden työvuoden resurssi riitä tehtävän täyttämiseen, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo lausunnossaan esiin. Keskusliitto kannattaa valtuutetun kantaa siitä, että tehtävä on mahdollista asettaa sen kontolle, mutta sen on saatava riittävät resurssit tehtävän tosiasialiseen hoitamiseen.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

-

Menettelyn alkuvaiheet

Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että paktin mukanaan tuoma kolmivaiheinen prosessi hakemuksen jättämiseen liittyen on viranomaisvastuiden ja hallinnon kannalta selkeä, ja tukee turvapaikkaprosessin käynnistymistä ja sujumista. On tärkeää, että hakija saa riittävästi ja selkeästi tietoa näistä vaiheista – mitä tarkoittaa hakemuksen tekeminen, hakemuksen rekisteröinti ja hakemuksen jättäminen, ja mitkä ovat hakijan velvollisuudet näissä vaiheissa. Alkuvaiheet ovat kriittiset hakijan kannalta, sillä hakijalle on asetettu lisää velvollisuuksia hakemuksen tekemisen suhteen. Kaikki olennainen tieto ja dokumentit tulisi toimittaa heti hakemuksen jättövaiheessa. Kaikille hakijoille, ja etenkin ilman huoltajaansa tulleille lapsille, tämä on tietysti melko ylivoimainen tehtävä ilman laadukasta neuvontaa. Jättövaiheen painottaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, ettei hakemusta voisi täydentää koko prosessin ajan, aivan kuten ennenkin. Jos hakija ei ole osannut toimittaa kaikkia tarvittavia tietoja alkuvaiheessa, ei tästä saa koitua hänelle myöskään kielteisiä seurauksia uskottavuusarvioinnissa. On muistettava, että suurella osalla kansainvälisen suojelun hakijoista on kielteisiä kokemuksia viranomaisista lähtömaassaan ja matkalla, joten riittävän luotettavan ilmapiirin luominen heti hakemusta tehtäessä on aika haastavaa. Seulonta on kriittinen vaihe hakemusprosessissa (ks. kohta 1. Seulonta).

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Pakti asettaa hakijalle turvapaikkamenettelyssä vahvasti velvollisuuksia, joiden noudattamatta jättämisellä on seurauksia. Hänen on kyettävä yhteistyöhön ja toimitettava turvapaikkahakemuksensa käsittelyssä tarvittavat tiedot ajoissa. Kun menettelyt nopeutuvat, haavoittuvuuden tunnistaminen tulee epävarmaksi ja valitusajat lyhenevät, on oikeudellisella neuvonnalla ja oikeusavulla entistäkin suurempi merkitys. On olennaisen tärkeää, että hakijaa tiedotetaan riittävällä tavalla hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja että hän saa tarvittaessa oikeusapua.

On huolestuttavaa, että maksuton oikeusapu (ulk.lain 9 §) aiotaan rajata pois hallintovaiheesta, vaikka EU-asetukset eivät sitä vaadi. Esitysluonnoksen mukaan oikeusapua voidaan antaa vain ilman huoltajaa tulleille alaikäisille tai muuten erityisen painavista syistä. Kynnys poiketa pääsäännöstä asetetaan tarpeettoman korkealle. Esitysluonnos perustelee, että uusintahakemusten kohdalla voitaisiin perustellusti olettaa hakijan tuntevan menettelyt ja saaneen maksutonta oikeudellista neuvontaa tai maksutonta oikeusapua aiempien hakemusten yhteydessä (s. 249).

Perusoikeuksien rajaaminen kustannussyistä ei ole kestävä, sillä kustannukset vain siirtyvät näin muutoksenhakuvaiheeseen. Helsingin hallinto-oikeus arvioi lausunnossaan, että muutoksen myötä Maahanmuuttovirastolle uudelleen selvitettäväksi palautettavien asioiden määrä kasvaa. Hallinto-oikeus kritisoi samassa yhteydessä kesällä voimaan tullutta ulkomaalaislain muutosta (247/2025), joka johti puhuttelupöytäkirjan tarkastamisen lopettamiseen turvapaikkapuhuttelun päätteeksi – vain ilman huoltajaa tulleiden kohdalla pöytäkirja edelleen tarkastetaan heti. Muutos on aiheuttanut

epäselvyyksiä ja kuormittanut hallinto-oikeuksia, kun puhuttelun kulkua on jouduttu tarkistamaan ääninauhoilta. Hallinto-oikeus toteaaakin, että pöytäkirjan tarkastaminen tulkin välityksellä turvapaikkapuhuttelun lopuksi olisi kustannustehokkain ja turvapaikanhakijan oikeusturvaa parhaiten toteuttava vaihtoehto. Myös Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa palaamista entiseen käytäntöön turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastamisessa.

Rajaamista ei voida perustella myöskään sillä, että hakija saa kuitenkin oikeudellista neuvontaa (95 a §), mihin menettelyasetus velvoittaa. Oikeudellinen neuvonta ei korvaa oikeusapua, ei etenkin, kun sitä tultaisiin antamaan ryhmämuotoisena, eikä yksilöllisesti (95 a § perusteluissa s. 248). Maahanmuuttoviraston neuvonta täyttää normaalia viranomaisen neuvontavelvoitetta. Se voi myös antaa yleistä neuvontaa, joka onnistuu myös ryhmässä. Turvapaikanhakijalla on kuitenkin niin suuri oikeusintressi kyseessä, että hän tarvitsee yksilöllistä neuvontaa. EU:n turvapaikkavirasto EUAA:n ohjeiden mukaan neuvonnan tulee olla myös riippumatonta ja luottamuksellista (Practical Guide on Free Legal Counselling. Organisation of the provision of free legal counselling, EUAA, October 2025).

Menetelmäasetuksen mukaan (15 art) hakijan tulee saada tehokasta neuvontaa menettelyn kaikissa vaiheissa. Myöhempien hakemusten tekoa vaikeutetaan, ja näissä tulee riskiksi palautuskiellon rikkominen – oikeusapua tarvitaan erityisesti silloin, kun ensimmäisen hakemuksen käsittelyssä on tapahtunut virheitä ja haavoittuvuuksia on jäänyt tunnistamatta. Tästä on näyttöä – osalla hakijoista on ensimmäisellä hakukierroksella jäänyt huomioimatta seikkoja, jotka ovat johtaneet uusintahakemuksen kohdalla vuosien valitus- ja käsittelyprosessin jälkeen myönteiseen päätökseen, vaikka perusteet ovat olleet olemassa jo ensimmäisen hakemuksen jättämisen aikaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan seurantajakson aikana (maaliskuusta elokuuhun vuonna 2023) uusintahakemuksiin tehdyistä päätöksistä 41 % johti turvapaikan, toissijaisen suojelun tai muun oleskeluluvan myöntämiseen – valtaosassa nimenomaan turvapaikan. (Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston julkaisuja 2024. VN TEAS 2021:10). Vaikka oikeutta oikeusavustajaan ei rajattaisi pois, on laadukasta ja yksilöllistä oikeudellista neuvontaa joka tapauksessa oltava saatavilla, etenkin toimeenpantaessa tällaista monimutkaista EU-lainsäädäntöä. Neuvontaa tarvitaan myös uusintahakemusten kohdalla, kun myöhempien hakemusten tekoa vaikeutetaan.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun rajaamisen ohella muutoksenhakuun liittyvät kysymykset ovat esityksen kipupisteitä, jotka toteutuessaan tarkoittaisivat, että Suomi käytettäisi kansallista liikkumavaraa heikentämällä hakijoiden oikeusturvaa, eikä kehittämällä toimivampaa turvapaikkajärjestelmää. Lastensuojelun Keskusliitto vastustaa valitusaikojen lyhentämistä. Valitusaika lyhenee täysin kohtuuttomaksi, jos seitsemän päivän aikaan lasketaan sisään myös

lauantait ja sunnuntait sekä arkipyhät. Valitusvaiheeseen edenneiden hakijoiden tilanne saattaa olla kriittinen ja vaarana on palautuskiellon rikkominen, joten oikeusvaltioon kuuluva muutoksenhakumahdollisuus täytyy olla todellinen ja toimiva, eikä vain muodollinen. Laadukas neuvonta, oikeusapu sekä tehokkaat oikeusturvakeinot tekevät turvapaikkaprosessista selkeitä ja palvelevat niin hakijan kuin yhteiskunnan etua – näin ne ovat osaltaan vahvistamassa oikeusvaltiota.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

-

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Vastaanottokeskuksille tulee uusia tehtäviä, mikäli ehdotetut muutokset toteutuvat. Siinä tapauksessa myös keskusten riittävästä resurssoinnista ja henkilöstön osaamisesta on huolehdittava. Muutosehdotukset herättävät myös kysymyksen, onko vastaanottokeskuksille liukumassa tehtäviä, jotka eivät sovi niiden tarkoitukseen. Ne joutuisivat itse asiassa osallistumaan turvapaikkamenettelyyn, kun ne joutuisivat tekemään haavoittuvuuden ja iän arviointia, jotka vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaiset mahdollisuudet hakijalla on jäädä maahan. Lisäksi niiden tehtäviin tulisi liikkumisvapauden rajoittaminen. Vaikuttaa siltä, että tarvittaisiin huolellista arviointia siitä, miten Maahanmuuttoviraston moninaiset roolit suojelua hakevien majoittamisessa ja hoivassa, hakemusten tutkinnassa ja päätösten teossa, jopa kansallisesta turvallisuudesta huolehtimisessa voidaan pitää erillään.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Vastaanottopalveluiden kesto sidottaisiin esitysluonnoksen mukaan hakijoiden oikeuteen jäädä Suomen alueelle. Näin vastaanottopalvelut lakkaavat tietyn ajan kuluessa (14 tai 60 päivää) joka tapauksessa, vaikka esim. valitusprosessi olisi kesken. Oikeutta jäädä maahan puolestaan ollaan rajoittamassa enemmän kuin asetukset velvoittavat. Keskusliitto huomauttaa, että vastaanottopalveluiden keston rajaaminen aiheutti jo vuonna 2015 uuden paperittomien joukon maahan (vastaanottolaki 14 a §). Nyt paperittomien määrä uhkaa kasvaa jälleen lakimuutoksen vuoksi. Kun ihminen poistetaan vastaanottopalveluista, häntä on vaikea enää tavoittaa. Etenkään lapsia ja lapsiperheitä ei missään nimessä tule saattaa tähän tilanteeseen.

Esitysluonnoksesta saa sellaisen kuvan, että kustannuksia halutaan siirtää hyvinvointialueille. Luonnoksessa todetaan, että vastaanottopalvelujen lakatessa perheen välttämättömän huolenpidon

ja toimeentulon turvaamisesta vastaisi hyvinvointialue (s. 200). Apuun kutsutaan viime kädessä lastensuojelu: ”Jos palveluiden lakatessa arvioitaisiin, että lapsen etu on yksittäisessä tilanteessa uhattuna, tulisi vastaanottokeskuksen tehdä asiasta lastensuojeluilmoitus.” Ei ole kestävä ajatus, että ajetaan ensin lapsiperhe ahdinkoon ja jätetään tilanne lastensuojelun hoidettavaksi. Lastensuojelu on riittävän kuormittunut ilman sitä, että sen vastuulle siirrettäisiin lapsiperheet, joiden toimeentulo on vaarannettu yhteiskunnan toimesta tarkoituksella.

Myös uuden turvapaikkahakemuksen jättäneistä suuri osa suunnitellaan rajattavaksi vastaanottopalveluiden ulkopuolelle – keskusliitto muistuttaa jälleen selvityksestä, jonka mukaan suuri osa uusintahakemuksen tehneistä sai kansainvälistä suojelua (VN TEAS 2021:1), joten ei voida olettaa, että uusia hakemuksia tehtäisiin perusteettomasti.

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Keskusliitto vastusti jo edellistä vastaanottorahan alentamista, jolloin se totesi, että leikkausten ja indeksijäädytysten yhteisvaikutukset saattavat johtaa siihen, että perustuslain 19 § 1 momentin ihmisarvoisen elämän edellytykset eivät täyty täysimääräisesti. Liitto pitääkin täysin kohtuuttomana uutta esitystä vastaanottorahan alentamisesta 50 prosenttiin toimeentulotuen määrästä. Suomessa toimeentulotuki on jo sinällään alhainen, joten vastaanottorahan puolittaminen siitä määrästä asettaa hakijat kohtuuttomaan tilanteeseen. Perheiden ajaminen köyhyyteen vaarantaa lasten hyvinvoinnin; toimeentulovaikeuksilla on todettu olevan haitallinen vaikutus lasten kasvuun ja kehitykselle, sillä vanhempien toimeentulovaikeuksien aiheuttama stressi heijastuu välillisesti lasten hyvinvointiin (esim. Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. THL, Työpaperi 30/2016, 37–41.).

Kun aiemman vastaanottorahan väliaikaiseksi säädettyä alennettua tasoa haluttiin jatkaa kesällä 2025, esityksessä kerrottiin jo tuolloin Maahanmuuttoviraston tekemästä kyselystä asiakkaille. Kyselyn tulos oli, että vastaanottorahan pienentämisestä oli seurannut täydentävän vastaanottorahan hakemusten voimakas kasvu, ja peräti 80 prosenttia asiakkaista oli joutunut turvautumaan vastaanottokeskuksen ulkopuoliseen ruoka-apuun. Nyt Migrin kyselystä kerrotaan jälleen. Tämä osoittaa, että hakijoita ajetaan tietoisesti tilanteeseen, jossa perustarpeet eivät välttämättä täyty.

Keskusliitto toistaa aiemmista lausunnoistaan kehotuksen noudattaa YK:n Lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamaa suositusta liittyen leikkauksiin. Komitea kehottaa välttämään sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin ja tehostamaan politiikkaa, jolla varmistetaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla turvapaikanhakijalasten ja laittomasti maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heille maksettavia sosiaaliturvaetuksia (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 35 a ja b).

Kustannussäästöjen käyttäminen perusteena ei ole kestävää, sillä viime kädessä lapsiperheet joutuisivat turvautumaan kuitenkin hyvinvointialueiden turvaan. Siinä vaiheessa perheiden tilanteet saattavat kuitenkin olla jo huonontuneet niin, että tarvitaan palveluja, jotka tulevat huomattavasti kalliimmaksi kuin mitä vastaanottorahan leikkauksilla säästettäisiin.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

EU-asetukset säättävät liikkumisvapauden rajoituksia rajamenettelyssä. Muissa menettelyissä liikkumisvapauden rajoittaminen on kansallisen liikkumavaran piirissä. Jälleen esitysluonnoksessa esitetään, että Suomi kiristäisi käytäntöä pakollisten asetusten ohi. Ulkomaalaislain turvaamistoimet perustuvat yksilökohtaiseen riskiarviointiin, mutta nyt halutaan rajoittaa liikkumisvapautta vastaanottolain nojalla sillä perusteella, että henkilö kuuluu tiettyyn ryhmään. Vaikutusarvioinnissa hakijoiden liikkumisvapauden rajoittaminen liitetään kansalliseen turvallisuuteen. Kansainvälistä suojelua hakevat asetetaan siis sellaiseen valoon, että he voivat olla lähtökohtaisesti uhka kansalliselle turvallisuudelle. Keskusliitto uskoo, että viranomaiset pystyvät kyllä seulomaan uhkaa aiheuttavat henkilöt ilman, että kaikkiin hakijoihin tarvitsee kohdistaa esitettyjä liikkumisvapauden rajoituksia.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

Tilapäinen edustaja

Seulonta-asetuksen mukaan (13 art) jäsenvaltion tulee varmistaa, että ilman huoltajaa tulleella on tukenaan seulonnassa henkilö, joka on koulutettu turvaamaan lapsen etu ja yleinen hyvinvointi. Tämä on käytännössä tilapäinen edustaja, josta säädetään vastaanottodirektiivissä (art 27), menettelyasetuksessa (23 art) sekä hallinta-asetuksessa (23 art). Em. Säädösten mukaan alaikäiseksi ilmoittautuvalle tulee määrätä mahdollisimman pian henkilö hoitamaan tilapäisesti edustajan tehtäviä, ja tällä on oltava tarvittavat taidot ja asiantuntemus.

Seulonta-asetus ja vastaanottodirektiivi korostavat myös edustajan riippumattomuutta. Hallinta-asetuksen ja vastaanottodirektiivin mukaan edustajan on myös tavattava lapsi. Varsinainen edustaja tulee määrätä 15 arkipäivän sisällä, eli tilapäisen edustajan kausi voi kestää kolme viikkoa.

Esitysluonnos ehdottaa, että tilapäiseksi edustajaksi määrättäisiin vastaanottokeskuksen työntekijä. Keskusliitto huomauttaa, että näin riippumattomuusedellytys ei toteudu. Esitysluonnoksessakin todetaan, että edustajan pitäisi olla riippumaton myös vastaanottopalvelun tarjoajasta (40 §:n

perustelut s. 316). Esitysluonnos toteaa myös, että tilapäiseltä edustajalta edellytettäisiin vastaavaa osaamista ja asiantuntemusta kuin varsinaiseltakin edustajalta (s. 314). Tämä ei kuitenkaan toteudu ehdotetussa mallissa.

Tilapäisen edustajan voitaisiin helposti ajatella olevan vain muodollisuus tehtävän lyhyen keston vuoksi. Mutta paktin aiheuttamien muutosten myötä prosessin alkuvaiheet ovat niin kriittiset hakijan kannalta, että edustajan rooli korostuu heti ensimmäisestä päivästä lähtien. Kaikki hakijat, etenkin ilman huoltajaansa tulleet alaikäiset tarvitsevat asiantuntevaa ohjausta ja neuvontaa pikaisesti. Hakemus täytyy jättää 21 päivän sisällä, ja siinä pitäisi pystyä antamaan jo kaikki olennaiset tiedot tai mahdollisimman paljon tarvittavaa tietoa hakemuksen perusteeksi. Esitysluonnoksen tilapäiseltä edustajalta edellytettäisiin vastaavaa osaamista ja asiantuntemusta kuin varsinaiseltakin edustajalta (39 § perustelut, s. 314). Tästä huolimatta esitys jättää epäselväksi, millainen ammattihenkilö voitaisiin määrätä tehtävään – todetaan vain, että se olisi ensisijaisesti vastaanottokeskuksen sosiaalipalvelujen työntekijä. Tämä voisi siis olla esimerkiksi ohjaaja – tai ei lainkaan sosiaalipalvelujen työntekijä. Keskusten henkilöstön tehtävä ja osaaminen rajoittuu hoito- ja kasvatustehtäviin, ei oikeudellisiin kysymyksiin. Tulijamäärien kasvaessa ei kaikilla ole myöskään riittävää osaamista juuri kyseisen kohderyhmän kanssa työskentelyyn (ks. kohta iän arviointi ja vastaanottokeskukset). Ilman lisäkoulutusta ei voida olettaa, että vastaanottokeskuksen henkilöstöllä on tarvittava osaaminen edustajan tehtäviin, ei välttämättä edes sosiaalityöntekijällä.

Keskusliitto ehdottaa pohdittavaksi mallia, jossa tilapäinen edustaja etsittäisiin edustajarekisteristä, jo tehtävään perehtyneistä edustajista. Tulisi luoda malli, jossa perustettaisiin päivystävä verkosto edustajista, jotka voivat ottaa vastaan nopealla aikataululla tilapäisen edustajan tehtävät, kunnes käräjäoikeus määrää edustajan 15 päivän sisällä. Parhaimmassa tapauksessa sama henkilö voitaisiin sitten määrätä varsinaiseksi edustajaksi, jolloin katkosta edustajasuhteeseen ei tulisi kriittisessä alkuvaiheessa, kun ollaan jättämässä turvapaikkahakemusta.

Varsinainen edustaja

EU-säädökset tuovat myönteisiä muutoksia edustajan määräämiseen. Vaikutusarvioinnissa annetaan kuitenkin hyvin positiivinen kuva muutosten vaikutuksista. s. 201: ”Edustajan tehtävien tarkempi sääntely vahvistaa lapsen etua, koska riski lapsen edun ja oikeuksien jäämisestä tehtäviään hoitamattoman edustajan varaan vähenisi.” Näin onkin, mutta esitetyt muutokset ovat vasta ensi askel järjestelmän kehittämiseen niin, että kaikki ilman huoltajaa tulleet lapset saisivat yhdenvertaisesti osaavan ja riippumattoman edustajan. Muutokset voivat toimia perustana järjestelmän uudelleen tarkastelulle, mutta on selvää, että järjestelmä kaipaava edelleen kehittämistä. Edustajien kelpoisuuteen ja koulutukseen liittyvien kysymysten kehittäminen edelleen on välttämätöntä, ja siihen on mahdollista saada myös EU-rahoitusta. Edustajalla on paljon valtaa ja vastuuta tehtävässään pitää huolta lapsen edun toteutumisesta ja lapsen näkemysten esiin tuomisesta.

Pakti tuo vaatimuksia edustajan kelpoisuusehtoihin, jotka ovat olleet aivan liian löyhät voimassa olevassa vastaanottolaissa. Menettelyasetuksen (art 23 kohta 9) mukaan edustajan on hoidettava tehtävänsä lapsen etua koskevaa periaatetta noudattaen ja hänellä on oltava tehtävänsä tarvittavat pätevyys, koulutus ja asiantuntemus. Erikseen todetaan vielä, että edustajan on saatava tehtäviensä hoitamista varten säännöllisesti koulutusta. Tähän saakka Maahanmuuttoviraston, Keha- tai elinvoimakeskusten toimesta toteutetut satunnaiset koulutukset eivät vastaa tätä vaatimusta. Vastaanottolain 39 a §:n perustelujen tekstistä välittyy kuva, että tilanne jatkuisi koulutusten osalta koko lailla ennallaan, kuten tähänkin asti em. toimijoiden järjestäessä koulutuksia. Keskusliitto näkee, että asetukset edellyttävät koulutuksen tason ja määrän huolellista tarkastelua. Kelpoisuusehtoja koskevassa 40 §:n perusteluissa kuvataan, millaisia valmiuksia edustajalla tulisi olla vastaanottovaiheessa, ja tämä asettaa koulutukselle vaatimuksia. On välttämätöntä, että edustajaksi esitettävältä edellytettäisiin kulloinkin käytössä olevan edustajakoulutuksen suorittamista, joskin se mainitaan esitysluonnoksessa vain säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa todetaan myös, ettei edustajan soveltuvuutta voi arvioida yksinomaan tietynlaisen tutkinnon tai työkokemuksen kautta. On totta, että mikään muu työkokemus kuin edustajana toimiminen tai muu koulutus kuin spesifi edustajakoulutus ei valmenna juuri edustajan tehtävään. On kuitenkin selvää, että korkeakoulututkinto antaa syvemmän ymmärryksen viranomaisprosesseista ja ylipäättään yhteiskunnan toimintamekanismeista sekä valmiudet ja välineitä nähdä yhteydet yksilön ja rakenteiden välillä. Keskusliiton näkemyksen mukaan kelpoisuusehdoksi tulee määritellä soveltuva korkeakoulututkinto.

On hyvä, että viittaus edustajan tehtävän lakkaamisesta muun laillisen edustajan nimeämisen tapahtuessa poistetaan (42 § Edustajan vapauttaminen tehtävästään). Vanha vastaanottolain kirjaus on aiheuttanut epäselvyyttä ja asettanut joitakin lapsia tilanteeseen, jossa he ovat maassa ilman minkäänlaista edunvalvojaa tai edustajaa. Erilaisten edunvalvojien mandaatit ovat myös erilaisia, joten edustajan tehtävän ei voida katsoa olevan päällekkäinen näiden kanssa.

Paktin säädöksistä voi vetää johtopäätöksiä edustajan riippumattomuuteen liittyvistä vaatimuksista. Edustajaksi ei tulisi nimetä henkilöä (tai organisaatiota), jonka etu on tai saattaisi olla ristiriidassa ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun kanssa (esim. vastaanottodirektiivi art 27 kohta 2, menettelyasetus art 13 kohta 9 tai seulonta-asetus art 13 kohta 3). Vastaanottokeskuksen työntekijän kohdalla riippumattomuus voi tulla kyseenalaiseksi, siksi edustajaksi ei lähtökohtaisesti nimetä vastaanottokeskuksen työntekijää. Tämän tulisi koskea myös tilapäistä edustajaa. Keskusliitto huomauttaa, että Suomessa on varsin erikoinen järjestelmä, jossa Maahanmuuttovirasto vastaa sekä turvapaikkahakemusten tutkinnasta ja päätöksenteosta että vastaanottopalveluista, ja lisäksi vielä ohjaa ja valvoo edustajia. Eurooppalaisessa keskustelussa edustajan riippumattomuudesta merkinä pidetään sitä, ettei edustajatoimintaa ohjaa ja ohjeista esimerkiksi poliisi tai maahanmuuttoviranomainen, jotta välttyttäisiin eturistiriidoilta (esim. Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksista CM/Rec(2019)11 tehty julkaisu Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration vuodelta 2022 tai EU:n perusoikeusviraston FRA:n käsikirja Guardianship for children deprived of parental care vuodelta 2015). Edustajajärjestelmää Suomessa on tarpeen lähteä uudistamaan riippumattomuutta silmällä pitäen.

Eurooppalaisessa keskustelussa on myös siirrytty pitkälti käyttämään termiä edunvalvoja (guardian) edustajan (representative) sijaan. Määritelmäasetus puhuu johdonmukaisesti edunvalvojasta. Asetusteksti ei selitä, miksi termi muuttuu verrattuna muihin asetuksiin ja vastaanottodirektiiviin. Todetaan vain, että edunvalvojana voi ilman virallista nimittämistä toimia sama henkilö, joka on nimetty edustajaksi aiemmin vastaanottodirektiivin ja menettelyasetuksen nojalla. Olisi syytä keskustella, mitä määritelmädirektiivin sanavalinta tarkoittaa. Suomalaiseen keskusteluun ei ole jostain syystä saatu tätä aspektia mukaan. Esimerkiksi FRA:n käsikirjan mukaan termi edustaja viittaa siihen, että tarkoitus on vain varmistaa lapsen edustus tietyissä oikeus- ja hallintomenettelyissä, kun taas termi edunvalvoja sisältää monipuolisemman tehtäväkuvan, sisältäen myös lapsen edun turvaamisen ja lapsen hyvinvoinnin varmistamisen. Monipuolisempi tehtäväkuva sisältöineen on lapsen oikeussuojan kannalta vahvempi vaihtoehto, ja itse asiassa Suomessa edustajan tehtävä on muotoutunut tuohon suuntaan, vaikka sitä alun perin säädettäessä olisikin ajateltu vain ”nimenkirjoittajaksi”. Onkin syytä alkaa tarkastella Suomessa ilman huoltajaa tulleiden lasten edustajajärjestelmää laajemmassa edunvalvonnan kontekstissa.

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

Kotoutumislaisissa sovelletaan edustajan kelpoisuusehtoihin ja tehtäviin pitkälti, mitä vastaanottolaisissa säädetään, joten paktin myötä vastaanottolakiin tehtävät muutokset voivat tuoda myös kotoutumisvaiheen edustajajärjestelmään myönteisiä muutoksia. Kaikki edellä vastaanottolain kohdalla sanottu pätee myös kotoutumislain kohdalla, mitä tulee edustajien koulutukseen ja edustajan tehtävän näkemiseen pidemminkin edunvalvojana kuin vain oikeudellisena edustajana oikeus- ja hallintomenettelyissä. Vaikka turvapaikkaprosessi on tässä vaiheessa ohi, on edustajalla kotoutumisvaiheessa edelleen paljon vastuuta myös ulkomaalaislainsäädännön säätelyn piirissä olevissa asioissa liittyen jatkolupien hakemiseen ja perheen yhdistämiseen. On hyvä, että nämä mainitaan edustajan tehtävinä kotoutumislaisissa.

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

Lapsen edun huomioonottaminen

Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa, että sanamuoto lapsen edun ensisijaisuudesta ulkomaalaislaissa (6 § lain soveltaminen alaikäisiin) ja (5 §) vastaanottolaisissa (5 § Lain soveltaminen lapseen) muutettaisiin tässä yhteydessä vastaamaan sekä kansallisen lapsilainsäädännön että paktin asetusten ja vastaanottodirektiivin sanamuotoa. Aiempi sanamuoto ”on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun” tulee muuttaa muotoon ”lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon”. On ristiriitaista, että asetukset ovat velvoittavia ja suoraan sovellettavia, ja siellä käytetään vahvempaa ilmausta kuin ulkomaalaislaissa ja vastaanottolaisissa. Niin seulonta-, hallinta-,

menetelmä- ja määritelmäasetuksen kuin vastaanottodirektiivinkin muotoilussa lapsen etu otetaan huomioon, eikä vain kiinnitetä siihen huomiota.

Keskusliitto huomauttaa myös uudistetun vastaanottodirektiivin käännöksestä, joka on jostain syystä muutettu aiemman direktiivin tekstistä, vaikka alkuperäinen englanninkielinen teksti on pysynyt tässä kohdin samana. Uusi käännös kuuluu ”Lapsen edun on oltava yksi jäsenvaltioiden ensisijaisesti huomioon ottamista seikoista”. Alkuperäinen englanninkielinen teksti uudistetussa direktiivissä on sen sijaan edelleen ”The best interests of the child shall be a primary consideration...”. Esitysluonnoksen mukaan direktiiviä on täsmennetty niin, että lapsen etu olisi yksi jäsenvaltioiden ensisijaisesti huomioon ottamista seikoista (s. 63). Tämä ei pidä paikkaansa; direktiiviä ei ole muutettu tältä osin. Keskusliitto toivookin, että uudistetun direktiivin virheellinen käännös muutetaan vastaamaan alkuperäistä.

Lapsen oikeuksien komitea on tarkentanut lapsen edun käsitettä yleiskommentissaan nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14). Lapsen etu tulee nostaa painoarvoltaan korkeammaksi, kun joudutaan punnitsemaan erilaisia oikeuksia ja etuja: ”Ilmaisu ’ensisijaisesti huomioon’ tarkoittaa, että lapsen etua ei saa tarkastella samalla tasolla kuin muita asiassa huomioitavia seikkoja.” (kohta 37). On tilanteita, joissa lapsen etu voi olla ristiriidassa muiden intressien kanssa, mutta silloin ratkaisuja punnitaan huolellisesti, komitean mukaan nimenomaan näin: ”Jos yhteensovittaminen ei ole mahdollista, viranomaisten ja päätöksentekijöiden on analysoitava ja punnittava kaikkien asianosaisten oikeuksia ja pidettävä mielessä, että lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi monista huomioon otettavista seikoista. Tästä syystä lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on annettava enemmän painoarvoa.” (kohta 39).

Yleiskommentti nro 22, kohta 29 puolestaan toteaa, että ”Sopimusvaltioiden on varmistettava, että lapsen etu otetaan täysimääräisesti huomioon maahanmuuttoa koskevissa laeissa, maahanmuuttopolitiikkojen suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa sekä tehtäessä päätöksiä yksittäisistä tapauksista, kuten maahanpääsyä tai oleskelulupaa koskevien hakemusten hyväksyminen tai hylkääminen, maahanmuuttoasioiden toimeenpanopäätökset, lasten ja/tai heidän vanhempiansa tai laillisten huoltajiensa sosiaaliin oikeuksiin pääsyä koskevat rajoitukset sekä perheiden yhtenäisyyttä ja lasten huostaanottoa koskevat päätökset, joissa lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon ja sillä on näin ollen korkea painoarvo.”

Niin ikään EU:n perusoikeuskirjan artikla 24:2 toteaa, että ”Kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Lasten säilöönotto

Lasten säilöönottoon ei myöskään ehdoteta esitysluonnoksessa muutoksia, vaikka uusittu vastaanottodirektiivi asettaa lasten säilöönottoon kynnyksen hyvin korkealle (13 art). Sen mukaan lasten ja perheiden kohdalla on pääsääntöisesti käytettävä vaihtoehtoisia asianmukaisia toimenpiteitä ja kunnioitettava perheen yhtenäisyyttä. Säilöönotto tulee kyseeseen vain poikkeusolosuhteissa, vasta viimeisenä keinona, jollei lievempiä vaihtoehtoisia toimenpiteitä voida soveltaa ja vasta kun on todettu sen olevan lapsen edun mukaista.

On vaikea ajatella, että säilöönotto voisi olla koskaan lapsen edun mukaista (vrt. Lapsen oikeuksien komitean kanta), mutta direktiivitekstissä on sisäinen viittaus artiklan 26.2 kohtiin, joissa määritellään lapsen edun arvioinnin kriteerejä. Voidaan pohtia, olisiko joissain äärimmäisissä tilanteissa – esimerkiksi ihmiskauppakontekstissa – mahdollista ajatella lyhytaikaisen säilöönoton olevan lapsen hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta perusteltua (art 26 kohta 2 alakohdat b ja c). Kaikissa tilanteissa pitäisi valtion kuitenkin pystyä turvaamaan lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen muilla keinoin.

YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona (37 b artikla), ja Lapsen oikeuksien komitea kehotti jo yli 10 vuotta sitten valtioita luopumaan pikaisesti lasten säilöönotosta pelkästään maassa oleskeluun liittyvän statuksen vuoksi, koska se on aina lapsen edun vastaista (Committee on the Rights of the Child. Report of the 2012 Day of General Discussion the Rights of All Children in the Context of International Migration. Suositukset, kohta 78). Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että Suomi kieltää vihdoin lasten säilöönoton. Lapsen oikeuksien komitea nimenomaan kehottaa viimeisimmissä suosituksissaan Suomea lopettamaan lasten ottamisen säilöön (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 39 e).

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Yleistä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen toimeenpanosta

Kaikilla esitetyillä muutoksilla voi olla vaikutuksia lapsiin ainakin välillisesti. Ilman huoltajaansa kulkevien lasten osalta on joitain erityisiä takeita niin EU-säädöksissä kuin kansallisessa säätelyssä, mutta perheidensä kanssa tuleviin lapsiin kohdistuu välillisiä vaikutuksia sen mukaan, miten heidän huoltajiaan kohdellaan menettelyissä. Lastensuojelun Keskusliitolla ei ole mahdollisuuksia annetussa aikataulussa kommentoida jokaista kohtaa, joten se keskittyy lausunnossaan vain tiettyihin, ilmeisimpiin lapsivaikutuksia sisältäviin kohtiin. Yksi olennaisimmista on, miten lapsen edun periaate on kirjattu ulkomaalais- ja vastaanottolakiin (ks. kohta Muut muutokset).

Lastensuojelun Keskusliitto toteaa ensinnäkin, että vuosikymmenen valmisteltu EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen säädöspaketti (ns. pakti) on valtavan laaja ja monimutkainen. Ottaen

huomioon, että kesäkuussa 2024 voimaantulleiden EU-säädösten kansallisen toimeenpanon valmisteluun ei ole osallistettu kansalaisyhteiskuntaa, on annettu lausuntoaika kohtuuttoman lyhyt – vaikka sitä lopulta pidennettiin viikolla. Jotta voisi hahmottaa, mitä suoraan sovellettavat EU-säädökset tulevat tarkoittamaan niiden käytännön toimeenpanossa ja millaisista muutoksista olisi niiden johdosta syytä säätää samassa yhteydessä kansallisesti, vaatisi lausunnonantajilta todella huolellista perehtymistä. Tähän ei annettu lausuntoaika keskellä lomakautta antanut mahdollisuutta.

Yleisesti keskusliitto pitää huolestuttavana sitä, että Suomi haluaa käyttää kansallista liikkumavaraa heikentääkseen kansainvälisen suojelun hakijoiden asemaa. Säädöspaketissa kansainvälistä suojelua hakevat esitetään monin paikoin laittomina ja mahdollisena turvallisuushakana, ei niinkään suojelua etsivinä ja pakenevina. Paktin säädökset sisältävät jo merkittäviä heikennyksiä hakijoiden asemaan, joten kansallista liikkumavaraa pitäisi käyttää pikemminkin hakijoiden ihmisoikeuksia tukevaan suuntaan.

EU:n muuttoliike ja turvapaikkasopimuksen lähtökohta on, että suojelua tarvitsevat pystytään seulomaan ulkorajoilla pikaisesti. Tämä asettaa valtavan suuret odotukset seulonnan laadulle – miten pystytään turvaamaan jokaisen oikeus hakea ja saada suojelua? Miten varmistutaan, että huolimattomassa seulonnassa ei käännytetä ihmisiä palautuskiellon vastaisesti? Nykyinen turvallisuushakuinen ajattelu johtaa käytäntöihin, jotka vaarantavat yksilön oikeuden ja mahdollisuuden saada kansainvälistä suojelua. Ulkorajojen vartiointi, väärinkäytösten estäminen ja liikkumisen rajoittaminen EU:n sisällä leimaavat koko hanketta.

Paktia on perusteltu sillä, että virtaviivaistetaan ja yksinkertaistetaan menettelyjä. On totta, että turvapaikanhakijat ovat tulleet epätasaisesti kohdelluksi ja saaneet suojelua erilaisin perustein jäsenmaasta riippuen. Virtaviivaistaminen ei kuitenkaan automaattisesti lisää suojelua tarvitsevien oikeusturvaa. Esitysluonnoksen mukaan virtaviivaistamisen ja yhdenmukaistamisen lisäksi ”... vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden suojatoimia, oikeuksia ja takeita.” (s. 17). Säädöspaketissa on kyllä joitain seikkoja, joita voidaan pitää ihmisoikeuksien kannalta myönteisinä muutoksina tämänhetkiseen kansalliseen tilanteeseen nähden, mutta kokonaisuutena linja on kiristystä.

Euroopan pakolaisjärjestöjen yhteistyöjärjestö ECRE analysoi paktin toimeenpanon tilannetta ja toteaa, että jäsenmaat eivät näytä tarttuvan tilaisuuteen vahvistaa paktin avulla turvapaikkajärjestelmiään vaan keskittyvät minimitasoon. Monilla mailla ei ole resursseja luoda uskottavia mekanismeja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen uusissa menettelyissä. ECRE on huolissaan siitä, miten jäsenmaat turvaavat paktin ytimessä olevat takeet hakijoille – kuten edustajat ilman huoltajaa tulleille, monitieteinen iän arviointi, seulonnan haavoittuvuustarkastukset sekä seulonnan ja rajamenettelyn perusoikeusmonitorointi (emt.). ECRE:n analyysin mukaan paktin kansallisen toimeenpanon valmistelu ei ole ollut myöskään riittävän läpinäkyvää; muutamat maat avasivat dialogin kansalaisyhteiskunnan kanssa toimeenpanon valmistelussa, mutta monissa maissa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden parissa työskentelevien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistaminen oli hyvin rajoitettua tai sitä ei ollut lainkaan. (All packed-up and ready? Assessment of the state of play on pact implementation. ECRE Policy Note 49, 2025.)

Esitysluonnos siis ehdottaa Suomen valitsevan EU-säädöksiä tiukemman linjan suojelua hakeviin käyttämällä kansallista liikkumavaraa johdonmukaisesti kiristävään suuntaan, vaikka säädökset esittävät minimitason, eli jäsenmaat voivat säätää kansallista liikkumavaraa omaavissa kohdissa hakijamyönteisemmin. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa (s. 206) annetaan ymmärtää, että linjan valinta johtaa turvallisuuden parantumiseen ja muihinkin myönteisiin vaikutuksiin yhteiskunnassa. Väitetään esimerkiksi tehokkaan maasta poistamisen lisäävän järjestelmän uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä. Tosiasiassa emme voi tietää, millaisia vaikutuksia sillä tulee olemaan yhteiskuntaan, että viranomaisten suhtautuminen turvaa hakeviin muuttuu entistä kovemmaksi. Tällainen voimakas väärinkäytösten etsintä viestii epäluuloisesta suhtautumisesta kansainvälistä suojelua hakeviin, ja voi tätä kautta lisätä yleistä turvattomuuden ja epäluottamuksen ilmapiiriä. Perus- ja ihmisoikeuksien kaventaminen ei lisää luottamusta oikeusvaltioon ja yhteiskunnan rakenteisiin.

Martiskainen Taina
Lastensuojelun Keskusliitto