

Asia: VN/27731/2024

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

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

-

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

Lapsiasiavaltuutetun lausunto kokonaisuudessaan on luettavissa lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla lapsiasia.fi/lausunnot.

Liikkumisvapauden rajoitukset

Paktin eri säädökset korostavat, että hakijan tulisi hakemuksensa käsittelyn ajan pysyä jäsenvaltion viranomaisten saatavilla siinä jäsenvaltiossa, joka on vastuussa hakemuksen tutkinnasta. Liikkumisvapauden rajoituksia liittyy sovellettavaan vaiheeseen tai menettelyyn (esim. seulonta- tai rajamenettely) tai niitä on säädetty seuraamukseksi hakijan velvollisuuksien rikkomisesta (HE-luonnos, s. 190).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että liikkumisvapauden rajoitukset rajoittavat niin vahvasti lapsen liikkumisvapautta, että ne lähentelevät säilöönoton olosuhteita. Rajoituksilla on myös merkittäviä vaikutuksia lapsen oikeuteen lepoon, leikkiin ja muuhun vapaa-ajantoimintaan (LOS 31 artikla).

Seulonta-asetus edellyttää, että jäsenvaltiot vahvistavat kansallisessa lainsäädännössään säännökset sen varmistamiseksi, että seulonnan kohteena olevat henkilöt ovat seulontaviranomaisten tavoitettavissa seulonnan ajan. Ulkorajalla tehtävän seulonnan kesto on enintään seitsemän päivää ja Suomen alueella tehtävän seulonnan kesto enintään kolme päivää. Vaikka kaikkia tarkastuksia ei olisi saatettu päätökseen näissä määräaajoissa, seulonta on lopetettava ja henkilö ohjattava asianmukaiseen jatkomenettelyyn (kansainvälistä suojelua koskeva hakemismenettely tai maastapoistamismenettely).

Ehdotetun ulkomaalaislain 16 d §:n mukaan seulottava henkilö olisi seulontamenettelyn ajan velvollinen oleskelemaan seulontaviranomaisen hänelle osoittamassa seulontapaikassa tai seulontamajoituspaikassa. Seulontamajoituspaikassa pysyminen voitaisiin varmistaa estein, kuten aidoilla ja lukituilla porteilla. Liikkumisvapauden rajoittaminen olisi lain 104 b §:n mukaisen liikkumisvapauden rajoittamisen kaltainen velvoite. Seulontaviranomainen voisi valvoa aluetta teknisen valvonnan keinoin. Kyse olisi esim. seulontamajoituksen piha-alueen ja ulko-ovien valvonnasta (s. 230). Poistuminen seulontamajoituspaikasta olisi mahdollista ainoastaan kiireellisen terveydenhoidon saamiseksi seulontaviranomaisen (Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja Suojelupoliisi) hyväksynnällä. Esitysluonnoksen mukaan lyhyen kestonsa vuoksi seulontamenettelyssä ei tule kyseeseen tarve järjestää alaikäiselle poistumista koulunkäyntiä varten (s. 231).

Seulonta on kokonaan uusi menettely, joka kohdistuu henkilöihin, joilla ei ole maahantuloedellytyksiä Schengenin rajasäännösten mukaisesti tai jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua (HE-luonnos, s. 101). Seulottavan henkilön ylläpidosta (pitäen ilmeisesti sisällään majoituksen ja ateriat) vastaisi joko Maahanmuuttovirasto tai seulontaviranomainen, riippuen henkilölle osoitetusta seulontamajoituspaikasta (ehdotettu ulkomaalaislain 16 f §, HE-luonnos s. 231).

Rajamenettelystä säädetään menettelyasetuksessa. Liikkumisvapauden rajoittaminen ehdotetaan toteutettavan samoin rajoitustoimin kuin tälläkin hetkellä eli hakijan on oleskeltava hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan estein (HE-luonnos, s. 190 ja 260–261). Rajamenettelyn soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi asetuksen salliman liikkumavaran mukaisesti kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa hakemus voidaan hylätä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa sekä kaikissa niissä nopeutetun menettelyn tilanteissa, joita voitaisiin soveltaa ulkorajalla kansainvälistä suojelua hakeneeseen (ehdotettu ulkomaalaislain 104 a § 2 mom., HE-luonnos s. 259).

Uutena seikkana ehdotetaan myös säädettävän, että rajamenettelyssä hakijalle tulisi jatkossa tehdä liikkumisvapauden rajoittamisen toimista hallintopäätös, josta hän voi myös valittaa. Valitusoikeus ei kuitenkaan koskisi itse rajamenettelyn soveltamista.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotus seulontamenettelyn aikaisesta liikkumisvapauden rajoittamisesta sekä rajamenettelyn aikainen liikkumisvapauden rajoittaminen rajoittaisi lapselle perustuslaissa turvattua liikkumisvapautta (PL 9 §) niin vahvasti, että se lähentelee säilöönoton olosuhteita, jossa kyse on vapaudenmenetyksestä.

Rajamenettelyn soveltamisalan laajentamista koskien esitysluonnoksesta ei ilmene lainkaan arviota sen suorista tai välillisistä vaikutuksista lapsille. Huomioiden rajamenettelyyn liittyvä liikkumisvapauden rajoittaminen, lapsiasiavaltuutettu pitää tätä huolestuttavana puutteena ja katsoo vaikutusten arvioinnin täydentämisen jatkovalmistelussa välttämättömäksi.

Lapsiasiavaltuutettu on jo helmikuussa 2024 sisäministeriölle antamassaan lausunnossaan tuonut esiin rajamenettelyn lapsen oikeuksia rajoittavia vaikutuksia. Seulonta- ja rajamenettely rajoittavat LOS 31 artiklassa lapselle turvattuja oikeuksia merkittävästi. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että seulontamajoituspaikkojen ja vastaanottokeskusten sisä- ja ulkotilojen on vastattava lasten tarpeisiin ja niiden on oltava riittävän väljät leikkimiseen ja liikkumiseen. Lapsille tulee myös olla tarjolla ikätasoisia virikkeellistä toimintaa ja heitä on tärkeä kuulla tilojen ja toimintojen toimivuudesta (LOS 12 art. ja PL 6.3 §).

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Seulonta-asetuksen 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”Kunkin jäsenvaltion on järjestettävä tässä artiklassa vahvistettujen vaatimusten mukaisesti riippumaton seurantamekanismi, jolla a) seurataan, noudatetaanko seulonnan aikana unionin ja kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien perusoikeuskirja, erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palauttamiskiellon periaatteen, lapsen edun ja säilöönottoa koskevien asiaankuuluvien sääntöjen, myös kansallisen lainsäädännön asiaankuuluvien säilöönottoa koskevien sääntöjen, osalta; ja b) varmistetaan, että perustellut väitteet perusoikeuksien kunnioittamatta jättämisestä kaikissa seulontaan liittyvissä asiaankuuluvissa toimissa käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käynnistetään tarvittaessa tutkinta tällaisista väitteistä ja seurataan tällaisen tutkinnan edistymistä.”

Uusi seulontamenettelyä ja rajamenettelyä koskeva seurantatehtävä (seulonta-asetuksen 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta ja menettelyasetuksen 43 artiklan 4 kohta) ehdotetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi.

Esitysluonnoksen mukaan olisi perusteltua, että perustellut väitteet (seulonta-asetuksen 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta) käsitellään nykyisin voimassa olevien laillisuusvalvonnan rakenteiden kautta (s. 106).

Riippumattoman seurantamekanismin seurantatehtävät

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättävän säännökset (16 j § ja 104 a § 4 mom.) riippumattoman perusoikeuksien seurantamekanismin seurantatehtävästä seulonta- ja rajamenettelyssä. Mekanismin avulla seurataan, noudatetaanko seulonnan ja rajamenettelyn aikana unionin ja kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien EU:n perusoikeuskirja, erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palauttamiskiellon periaatteen, lapsen edun sekä säilöönottoa koskevien sääntöjen, osalta (HE-luonnos, s. 186). Sen avulla voidaan puuttua mahdollisesti havaittaviin perusoikeusongelmiin antamalla neuvoja, lausuntoja ja suosituksia niin yksittäisissä tilanteissa kuin rakenteisiin kohdistuen kyseisiin perusoikeusongelmiin puuttumiseksi.

Seurantatehtävää ehdotetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi. Esitysluonnoksen mukaan tehtävän on arvioitu edellyttävän käynnistämismvaiheessa vuoden 2026 alusta lähtien yhden henkilötövuoden resursointia (s. 167). Lapsiasiavaltuutettu on huomauttaa, että esitetty resursointi ja YVV:n arvio vaadittavasta resurssista poikkeavat huomattavasti toisistaan: YVV on arvioinut, että tehtävän toteuttaminen edellyttää viiden henkilötövuoden resursointia.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että perusoikeuksien riippumaton seurantamekanismi ei paranna seulottavien henkilöiden ja kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, ellei siihen osoiteta sellaisia resursseja, että tehtävän tosiasiallinen hoitaminen on mahdollista. Nyt esitetty yhden henkilötövuoden resurssi on tehtävän vaativuuteen nähden täysin riittämätön.

Perusteltujen väitteiden käsittely ja tutkinta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että seulonta-asetuksen 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan mukaisten perusteltujen väitteiden käsittelystä ja tutkinnasta vastaisi seulontamenettelystä tai rajamenettelystä vastaava viranomainen. Perusteltujen väitteiden käsittelyyn ja tutkintaan sovellettaisiin, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään (ehdotettu ulkomaalaislain 16 j §). Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Esitysluonnoksen mukaan seulonta-asetuksen johdanto-osan mukaan yleinen laillisuusvalvonta ei riitä täyttämään asetuksen vaatimuksia (s. 105). Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitystä tulee selkeyttää siltä osin, miten ehdotetun menettelyn on arvioitu täyttävän seulonta-asetuksen vaatimukset.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Alaikäisten iän arviointi

Esityksessä ehdotetaan menettelyasetuksen 25 artiklasta johtuvia muutoksia alaikäisten iän arviointia koskevaan sääntelyyn (ehdotetut ulkomaalaislain 6 a – c §). Menettelyasetus edellyttää ensisijaisesti monitieteistä iän arviointia, mikäli on epäilystä siitä, onko hakija alaikäinen. Menettelyasetusta sovelletaan kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin sekä kansainvälisen suojelun poistamiseen.

Menettelyasetuksen 25(1) artiklan mukaan ”Jos hakijan lausuntojen, saatavilla olevien asiakirjatodisteiden tai muiden merkityksellisten seikkojen perusteella on epäilystä siitä, onko hakija alaikäinen, määrittävä viranomainen voi teettää pätevillä ammattilaisilla monitieteisen arvioinnin, psykososiaalinen arviointi mukaan lukien, hakijan iän määrittämiseksi hakemuksen tutkinnan yhteydessä. Iän arviointi ei saa perustua vain hakijan fyysiseen olemukseen tai käytökseen. Iän arviointia varten saatavilla olevia asiakirjoja on pidettävä aitoina, jollei toisin osoiteta, ja alaikäisten lausunnot on otettava huomioon.”

Edelleen asetuksen 25(2) artiklan mukaan ”Jos hakijan iästä on monitieteisen arvioinnin jälkeenkin epäilystä, lääkärintarkastuksia voidaan käyttää viimeisenä keinona hakijan iän määrittämiseksi hakemuksen tutkinnan yhteydessä. Jos tässä kohdassa tarkoitetun iän arvioinnin tulos ei ole vakuuttava hakijan iän suhteen tai jos ikähaarukka kattaa alle 18-vuotiaat, jäsenvaltioiden on oletettava, että hakija on alaikäinen.”

Esitysluonnoksen ehdotuksen mukaan monitieteisen iän arvioinnin tekisi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä vastaanottokeskuksen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilökunta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan Maahanmuuttovirasto voisi esittää vastaanottokeskukselle pyynnön iän arvioinnista, jos olisi aiheutta epäillä hakijan ikää (s. 222).

Esitysluonnoksen mukaan (s. 223) monitieteinen iän arviointi tehtäisiin vastaanottokeskuksessa moniammatillisessa yhteistyössä. Moniammatillinen yhteistyö tarkoittaisi vähintään yhden sosiaalihuollon ja yhden terveydenhuollon ammattihenkilön yhteistyössä suorittamaa arviointia. Monitieteisen iän arvioinnin menetelmät valittaisiin tapauskohtaisesti noudattaen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laatimaa ohjeistusta ja muuta materiaalia. Arvioinnissa voitaisiin tarpeen

mukaan hyödyntää esimerkiksi vastaanottokeskuksen tarjoamassa alkuterveystarkastuksessa tai vastaanottokeskuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden muussa toiminnassa keräämiä tietoja. Kunkin arvioinnin kohdalla oleelliset tiedot riippuisivat tapauskohtaisesta harkinnasta.

Ehdotuksen mukaan vastaanottokeskuksen pyynnöstä myös julkinen tai yksityinen sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikkö voisi tehdä arvioinnin. Oikeuslääketieteellisen iän arviointia koskeva säännös vastaisi pääasiallisesti voimassa olevan lain 6 b §:ssä säädettyä.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että monitieteinen iän arviointi tulee tehdä lapsiystävällisesti ja erikoistuneiden ammattilaisten toimesta ja epäselvissä tilanteissa tulee noudattaa alaikäisyysolettamaa. Kuten menettelyasetuksen 25 artiklassa säädetään, myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lasten iänmäärityksessä tulisi luottaa syntymätodistukseen tai muihin asiakirjoihin ja katsoa ne aidoksi, jos ei ole todisteita päinvastaisesta. Viranomaisten tulisi haastatella lasta sekä tarvittaessa hänen mukanaan kulkevia vanhempia tai sukulaisia. Lapsen henkisen ja fyysisen kehityksen arviointi tulee tehdä lapsiystävällisellä tavalla, ja arvioinnin tekijän tulisi olla siihen erikoistunut ammattilainen. Arvioinnissa tulisi käyttää vähiten haitallisia menetelmiä. Jos todisteet ovat puutteellisia, asia on ratkaistava lapsen tai nuoren eduksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitääkin tärkeänä, että myös muiden alaikäisten maahantulijoiden kuin kansainvälistä suojelua hakevien lasten osalta arvioitaisiin mahdollisuuksia toteuttaa iän määrittely myös muutoin kuin pelkän oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella.

Rajamenettelyn soveltaminen lapsiin

Rajamenettelystä säädetään menettelyasetuksen 43–54 artiklassa. Rajamenettelyn kesto pitenee neljästä viikosta 12 viikkoon, mikä sisältää ensimmäisen asteen muutoksenhakumenettelyn. Rajamenettelyn jälkeen voi alkaa paluujäsenmenettely, jonka enimmäiskesto on myös 12 viikkoa ja jona aikana liikkumisvapauden rajoittaminen jatkuu kuten rajamenettelyssä. Ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin rajamenettelyä voidaan soveltaa ainoastaan, jos hakijan katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Jos rajamenettelyä sovelletaan alaikäisiin ja heidän perheenjäseniinsä, heidän hakemustensa tutkinta on asetettava etusijalle.

Ehdotetun ulkomaalaislain 104 a §:ssä esitetään rajamenettelyn soveltamisalan laajentamista. Rajamenettelyä ehdotetaan menettelyasetuksen edellyttämien tilanteiden lisäksi sovellettavaksi, jos 1) hakemus voidaan hylätä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa 103 §:n tai menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai 2) jos hakemus tutkintaan menettelyasetuksen 42 artiklan 1 kohdan a, b, d, e tai g -alakohdan mukaan nopeutetussa

menettelyssä. Lisäksi rajamenettelyä sovelletaan hakijaan, johon edellytykset täyttyvät ja joka siirretään Suomeen hallinta-asetuksen 67 artiklan 11 kohdan mukaisesti sisäisenä siirtona.

Menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohta on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, jonka mukaan hakemus on hylättävä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, jos hakemus on myöhempi hakemus, jonka tueksi ei ole ilmennyt tai hakija ei ole esittänyt uusia merkityksellisiä tosiseikkoja, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää asetuksen kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, tai aikaisemmin sovellettuun tutkimattajättämisperusteeseen.

Ehdotetun ulkomaalaislain 103 §:n mukaan sen lisäksi, mitä menettelyasetuksessa säädetään, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, jos jokin asetuksen 38 artiklan 1 kohdan edellytyksistä täyttyy. Menettelyasetuksen 38 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön perusteella hylätä hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi viidessä eri tilanteessa, kuten silloin, jos maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan menettelyasetuksen 59 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvallisiksi kolmanneksi maaksi, paitsi jos on selvää, että hakijaa ei oteta tai ei oteta takaisin kyseiseen maahan.

Esitysluonnoksessa kaikki viisi tilannetta ehdotetaan otettavaksi kansallisesti sovellettavaksi. Kyse on asetuksen liikkumavaran käyttöönotosta. Lapsiasiavaltuutettu pitää puutteellisena esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointia rajamenettelyn soveltamisalan laajentamisen osalta. Esityksestä ei ilmene esimerkiksi, kuinka montaa lasta ehdotuksen on arvioitu koskevan ja mikä merkitys sillä voi olla lapsille lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa lausunnossaan sisäministeriölle esittämänsä vakavan huolen rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin. Lapsen edun ja hänen yksilöllisen tilanteensa arvioiminen voi olla käytännössä mahdotonta hyvin lyhyen rajamenettelyn aikana.

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Ehdotetun ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevassa hallintomenettelyssä oikeusapua olisi mahdollista antaa ainoastaan ilman huoltajaa tulleille alaikäisille tai muuten erityisen painavasta syystä. Esitetty oikeusavun rajaus koskisi näin ollen huoltajansa kanssa kansainvälistä suojelua hakevaa lasta. Ehdotettu rajoitus ei koskisi muutoksenhakua. Oikeusavusta päättäisi oikeusapulain mukaan oikeusaputoimisto. Ehdotus perustuu menettelyasetuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaiseen kansallisen liikkumavaran käyttöönottoon.

Paktin ja esitysluonnoksen ehdotusten myötä menettelyt nopeutuvat ja valitusajat lyhenevät ja ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakuvaiheen merkitys korostuu (esim. oikeutta maksuttomaan neuvontaan ei olisi tiettyjen myöhempien hakemusten kohdalla ja oikeus vastaanottopalveluihin olisi myöhempien hakemusten kohdalla rajattu). Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että määräaikojen tiukentuessa – sekä menettelyissä että valitusajoissa – on huolehdittava, että lapsen oikeudet ja etu toteutuvat.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä turvata, että lapsi saa tarvittaessa kansainvälistä suojelua hakiessaan lapsen yksilöllisen tilanteen huomioon ottavaa oikeusapua myös hakemuksen ollessa Maahanmuuttoviraston käsiteltävänä. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsen kuulemisvelvoitteen laajentuessa (ehdotettu ulkomaalaislain 6 §:n muutos) on huomattava, ettei kaikilla huoltajilla välttämättä ole osaamista eikä riittäviä voimavaroja avustaa lasta prosessissa lapsen oikeudet turvaavalla tavalla.

Ehdotetun ulkomaalaislain 9 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan arvioitaessa hakijan kykyä tuoda perusteensa riittävällä tavalla esille hakemuksen tutkimuksen aikana (ts. arvioitaessa erityisen painavaa syytä oikeusavun myöntämisharkinnassa) on huomioitava esim. hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus sekä ikä (s. 226). Erityisen painava syy voisi esitysluonnoksen mukaan liittyä myös siihen, että hakijan hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, jolloin määrittävällä viranomaisella on hyvin lyhyt aika hakemuksen tutkimiseen.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hakijalla olisi oikeus omalla kustannuksellaan valita itselleen oikeudellinen neuvonantaja tai hän voi pyytää menettelyasetuksen 16 artiklan ja hallinta-asetuksen 21 artiklan mukaista maksutonta oikeudellista neuvontaa (s. 225).

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että menettelyllinen yleisemmän tason oikeudellinen neuvonta ei korvaa ammattitaitoista oikeusapua, jota annetaan hakijan yksilökohtaisiin olosuhteisiin ja tilanteeseen liittyvän tiedon perusteella.

Esitysluonnoksen ehdotuksen mukaan maksutonta oikeudellista neuvontaa antaisi Maahanmuuttovirasto. Maksuttomassa oikeudellisessa neuvonnassa hakijalle annetaan tietoa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn kulusta, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamiseen liittyvästä ohjeistuksesta sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä (HE-luonnos, s. 148, 225–226 ja 247–249).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulee täsmentää, millä tavoin ehdotettu maksuton oikeudellinen neuvonta eroaa hallintolain 8 §:n mukaisesta neuvontavelvollisuudesta ja miten hakijan yksilöllinen tilanne (HE-luonnos, s. 248) on tarkoitus siinä huomioida. Kuten esitysluonnoksessa todetaan (s. 249), Maahanmuuttovirastolla on jo hallintolain 8 §:n mukainen

velvollisuus antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Mikäli tarkoitus on, että maksuttomassa oikeudellisessa neuvonnassa hakija saa yksilöllisen tilanteen ja olosuhteet huomioivaa oikeudellista neuvontaa, lapsiasiavaltuutettu pitää kyseenalaisena oikeudellisen neuvonnan riippumattomuuden toteutumista, mikäli tehtävä säädetään esityksen mukaisesti Maahanmuuttoviraston vastuulle.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

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

Lapsen säilöönotto

YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomelle kesäkuussa 2023 antamissaan suosituksissa vaatinut varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin lopettamalla turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton. YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea toteavat myös yhteisessä yleiskommentissaan, että jokaisella lapsella on perusoikeus vapauteen ja oikeus olla joutumatta säilöönotetuksi maahanmuuton yhteydessä. Säilöönotolla 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.

Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti vaatinut lasten säilöönoton lopettamista Suomessa kokonaan. Lapsiasiavaltuutettu toistaa kantansa myös tämän esitysluonnoksen yhteydessä.

Vastaanottodirektiivin 13 artiklassa säädetään uusista edellytyksistä erityisiä vastaanottotarpeita omaavien hakijoiden säilöönnotolle. Lisäksi artiklan 2 kohdan mukaan alaikäisiä ei pääsääntöisesti saa ottaa säilöön, vaan heidät tulee majoittaa 26 ja 27 artiklan mukaisesti. Kohdan 2 alakohdan mukaan lapsen säilöönotto olisi mahdollista poikkeusolosuhteissa, viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia toimenpiteitä ei voida soveltaa tehokkaasti, ja kun on arvioitu säilöönoton olevan alaikäisen edun mukaista, kun a) on kyse huoltajan kanssa olevista alaikäisistä ja huoltaja otetaan säilöön tai b) on kyse ilman huoltajaa olevasta alaikäisestä ja säilöönnotolla turvataan lapsen hyvinvointi. Jäsenvaltion on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen alaikäisten päästämiseksi vapaaksi ja sijoittamiseksi alaikäisille soveltuvaan majoitukseen. Lisäksi uutena alakohtana säädetään, että alaikäisellä tulee olla oikeus käydä koulua säilöönoton aikana, paitsi jos säilöönotto jää hyvin lyhytkestoiseksi (HE-luonnos, s. 55).

Esitysluonnoksen em. kohdassa tai muiden toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnissa ei ilmene nimenomaista arviointia edellä mainitun artiklan ja kansallisen sääntelyn (ulkomaalaislain 122 §) välillä. Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene tarkempia perusteluja sille, mistä syystä artiklan ei ole katsottu edellyttävän kansallisen lainsäädännön muuttamista. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitystä tulee tältä osin täydentää.

Vastaanottolain 6 §

Vastaanottolain 6 §:ää ehdotetaan vastaanottodirektiivin 24 ja 25 artikloista (velvoittavaa sääntelyä) johtuvia muutoksia. Muutokset liittyvät terminologiaan ja erityisten vastaanottotarpeiden arvioimista koskevasta määräajasta säätämiseen. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vastaanottodirektiivin 24 artiklassa säädetään erikseen niistä ryhmistä, joihin kuuluvilla hakijoilla on muita todennäköisemmin erityisiä vastaanottotarpeita. Näitä ovat muun muassa alaikäiset ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset. Ryhmistä ei ehdoteta erikseen säädettävän vastaanottolain 6 §:ssä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että riskinä tällöin on, ettei henkilöitä, jotka kuuluvat vastaanottodirektiivin 24 artiklassa säädettyihin ryhmiin välttämättä osata huomioida erityisiä vastaanottotarpeita todennäköisemmin omaavina henkilöinä. Jatkovalmistelussa tulee arvioida tarve säätää vastaanottolaissa vastaanottodirektiivin 24 artiklan mukaisesti ryhmistä, joihin kuuluvilla henkilöillä on muita todennäköisemmin erityisiä vastaanottotarpeita.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Lapsiasiavaltuutettu on lausunnossaan todennut, että esityksen lapsivaikutusten arviointia on välttämätöntä täydentää jatkovalmistelussa. Lapsiasiavaltuutettu toistaa tämän vaatimuksen myös

vastaanottopalvelujen saajaan (14 §) ja vastaanottopalvelujen keston (14 a §) ehdotettuja muutoksia koskien. Ehdotusten mukaan myöhemmän hakemuksen tehneelle ei jatkossa automaattisesti syntyisi oikeutta vastaanottopalveluihin ja vastaanottopalvelujen keston osalta jatkossa ratkaisevaa olisi se heti, jolloin henkilöllä ei olisi enää oikeutta jäädä Suomen alueelle. Jatkovalmistelussa on arvioitava huolellisesti ehdotusten vaikutukset lapsiin niin suoraan kuin välillisesti ja lapsen oikeudet on otettava päätöksenteossa huomioon.

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

Vastaanottolakiin ehdotetaan uutta 13 a §:ää, jossa säädettäisiin kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan velvollisuudesta tunnistautua säännöllisin väliajoin vastaanottokeskuksessa, jonka asiakkaaksi hänet on rekisteröity sekä velvollisuudesta ylläpitää yhteystietojaan. Säännöllinen tunnistautuminen vastaanottokeskuksessa olisi edellytyksenä vastaanottopalvelujen saamiselle. Ehdotuksen mukaan kohtuulliseksi väliksi tunnistautumiselle on arvioitu kerran viikossa tai kaksi kertaa kuukaudessa (2–4 kertaa kuukaudessa) (HE-luonnos, s. 289).

Ehdotetun 2 momentin mukaan tunnistautuminen voitaisiin toteuttaa henkilökohtaisesti vastaanottokeskuksessa tai muulla Maahanmuuttoviraston määrittämällä luontevalla tavalla. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtainen tunnistautuminen olisi kuitenkin ensisijainen keino, eikä esimerkiksi pelkkä puhelinsoitto riittäisi luotettavaan tunnistamiseen (s. 290).

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tunnistautumisvelvoite koskisi myös koulua käyviä lapsia. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tunnistautumisvelvoite vastaanottokeskuksessa ehdotetulla tavalla voi vaarantaa lapsen edun, jos se estää lapsen osallistumisen koulunkäyntiin. Pahimmillaan velvoite voisi johtaa siihen, että lapsi joutuu olemaan yhden päivän viikosta poissa koulusta. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että velvoitteella olisi myös vaikutusta lapsen oikeuteen vapaa-aikaan (LOS 31 artikla) huomioiden, että perheen asuessa yksityismajoituksessa mahdollisesti viikoittaiseen matkustamiseen vastaanottokeskukseen kuluisi aikaa.

Vastaanottolaki edellyttäisi myös tilapäistä suojelua saavien säännöllistä tunnistautumista vastaanottokeskuksessa. Esitysluonnoksen mukaan tunnistautuminen 2–4 kertaa kuukaudessa ei rajoittaisi tilapäistä suojelua saavan oikeutta liikkua enempää kuin on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että tilapäistä suojelua saava on edelleen vastaanottokeskuksen asiakkaana, eikä esimerkiksi palannut Ukrainaan tai siirtynyt toiseen EU-maahan (s. 202).

Yllä todetun lisäksi lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tunnistautumistiheydessä ja -tavassa tulisi huomioida jo oleskeluluvan saaneiden tilapäistä suojelua saavan inhimillinen tarve (esim. perhesuhteiden ylläpito) vierailta läheistensä luona maassa, josta he ovat itse paenneet. Tunnistautumistiheys ei saa johtaa lasten kannalta epäinhimillisiin tilanteisiin.

Esitysluonnoksen mukaan väliaikaisella lailla (466/2024) säädetty vastaanottorahan perusosan määrä ehdotetaan säädettäväksi osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotusta hyvin huolestuttavana sen valossa, että väliaikaisella lailla säädetyn vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen kielteisistä vaikutuksista lapsen oikeuksien toteutumiselle on jo saatavilla selvitystä. Lapsiasiavaltuutettu viittaa tältä osin hallintovaliokunnalle lokakuussa 2025 antamaansa lausuntoon koskien vastaanottolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamista.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan vastaanottodirektiivin 23 artiklan kansallisen liikkumavaran käyttöönottamiseksi säädettävän, että kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan vastaanottorahan perusosaa voitaisiin alentaa 20 prosenttia, jos hän jättäisi noudattamatta tiettyjä velvollisuuksiaan (esim. tunnistautuminen vastaanottokeskuksessa tai toistuva/vakava vastaanottokeskuksen järjestyssääntöjen rikkominen). Vastaanottorahan perusosaa voitaisiin alentaa myös myöhemmän hakemuksen tehneen ja maasta poistettavan henkilön osalta.

Vastaanottorahan alentamisen lisäksi vastaanottolaissa ehdotetaan säädettävän vastaanottopalvelujen peruuttamisesta. Päätökset vastaanottorahan alentamisesta ja vastaanottopalvelujen peruuttamisesta tehtäisiin (pääsääntöisesti) enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Vastaanottokeskusta (vastaanottorahan alentaminen) ja Maahanmuuttovirastoa (vastaanottopalvelujen peruuttaminen) päätöksentekijöinä velvoittaisi edellä mainittujen rajoitustoimien osalta ehdotettu vastaanottolain 49 §, jossa säädettäisiin harkinnasta vastaanottopalveluja koskevan rajoitustoimen yhteydessä. Säännösehdotuksen mukaan vastaanottorahan alentaminen tai vastaanottopalvelujen peruuttaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä olla muutoinkaan kohtuutonta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 327) mukaan vastaanottorahan alentamista ja palvelujen peruuttamista koskevassa harkinnassa tulisi huomioida esimerkiksi rajoitustoimien oikeasuhtaisuutta moitittavaan toimintaan nähden sekä tarpeen mukaan lapsen etu ja erityiset vastaanottotarpeet.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että vastaanottopalveluita ei tule missään tilanteessa sanktiona lakkauttaa lapsiperheiltä. Lapset eivät voi vaikuttaa huoltajiensa toimintaan eivätkä he koskaan ole vastuussa huoltajiensa toiminnasta tai passiivisuudesta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vastaanottopalvelujen rajaaminen voi lisätä lasten hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskejä.

Mikäli esitysluonnoksessa ehdotettuun ei esitetä jatkovalmistelussa muutoksia lapsiperheiden osalta, lapsiasiavaltuutettu korostaa välttämättömyyttä huomioida lapsen etu vastaanottopalvelujen rajoittamista koskevassa päätöksenteossa. Säännösten soveltamiskäytäntöä ja vaikutuksia on myös seurattava alusta alkaen huolellisesti. Mikäli lapsen etua ja oikeuksia loukkaavia vaikutuksia havaitaan, on niihin puututtava välittömästi.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettävän (vastaanottolain 51 §) yleiseen järjestykseen liittyvien syiden ja hakemuksen menettelyllisten syiden vuoksi liikkumisvapauden rajoituksista, jotta voitaisiin estää hakijaa pakenemasta ulkomaalaislain 121 a §:n tarkoittaman pakenemisen vaaran ollessa olemassa. Näissä liikkumisvapauden rajoituksissa ei olisi kyse yksittäisen henkilön toimintaan kohdistuvasta sanktiosta, vaan maahanmuuton hallinnasta. Yksittäisen hakijan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvän käyttäytymisen sanktiointiin tulisi edelleen kyseeseen säilöönnotto (HE-luonnos, s. 191). Kyse olisi vastaanottodirektiivin kansallisen liikkumavaran käyttöönottamisesta (HE-luonnos, s. 157). Hakija voitaisiin määrätä asumaan tietyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä tietyin väliajoin tai olemaan läsnä tiettyinä aikoina. Päätöksen rajoittamisesta tekisi Maahanmuuttovirasto ja se olisi voimassa, kunnes sen ei enää katsottaisi olevan tarpeen yleiseen järjestykseen liittyvän syyn tai menettelyllisten seikkojen vuoksi, taikka hakemusasian käsittely olisi muutoin päättynyt.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotettu maahanmuuton hallinnan työkaluksi soveltuva vastaanottolain 51 §:n sääntely on osin epäselvää. Ehdotetussa 51 §:ssä viitataan ulkomaalaislain 121 a §:ään, jossa säädetään yksilöllistä kokonaisharkintaa edellyttävästä pakenemisen vaaran olemassaolon arvioinnista. Ehdotetun 51 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan kyse ei kuitenkaan ole yksilöllistä harkintaa vaativasta rajoitustoimesta, vaan hakijaan voitaisiin kohdistaa rajoitus esim. sillä perusteella, että hän on osa laajempaa hakijaryhmää (s. 329–330).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitystä tulee tarkentaa tältä osin ja arvioida sääntelyn soveltamisen vaikutuksia lapsiin.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

Esitysluonnoksessa vastaanottolain 39–44 §:n säännöksiä koskien edustajajärjestelmää ehdotetaan muutettavan ja lakiin ehdotetaan uutta 39 a §:ää edustajatoiminnan hallinnoinnista. Kotoutumislain edustajajärjestelmää koskeviin säännöksiin ehdotetaan myös muutoksia, jotka pääasiassa vastaisivat sisällöllisesti vastaanottolain muutoksia. Lisäksi seulontamenettelyä koskevassa ulkomaalaislain 2 a luvussa ehdotetaan säädettävän alaikäisen tilapäisestä edustajasta, joka on ilman huoltajaa olevan alaikäisen mukana ja avustaa tätä seulonnan aikana (16 e §).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitysluonnos jättää epäselväksi tilapäiseen edustajaan sovellettavan sääntelyn. Edustajan määräämisestä säädetään vastaanottolain 39 §:ssä ja edustajan kelpoisuudesta vastaanottolain 40 §:ssä.

Ehdotetun vastaanottolain 39 §:n 4 momentin mukaan ilman huoltajaa olevan lapsen tilapäisenä edustajana toimii vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity, kunnes lapselle on määrätty edustaja. Vastaanottokeskuksen johtaja nimittää tilapäisen edustajan tehtävään keskuksen henkilöstöön kuuluvan työntekijän mahdollisimman pian.

Edustajan kelpoisuutta koskevan säännöksen mukaan (40 § 1 mom.) edustajaksi määrätään tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Sopivuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa edustajaksi esitetyn osaaminen ja asiantuntemus sekä tehtävän laatu ja laajuus. Edustajaksi ei voida määrätä henkilöä, jolla on tai voisi olla eturistiriita lapsen kanssa.

Ehdotetun 39 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 314), että tilapäiseltä edustajalta edellytettäisiin vastaavaa osaamista ja asiantuntemusta kuin varsinaiseltakin edustajalta. Lisäksi perusteluissa viitataan edustajan kelpoisuutta koskevaan 40 §:ään.

Edustajan kelpoisuutta koskevan 40 §:n (sekä em. 39.4 §:n säännöskohtaisten perustelujen s. 313) mukaan edustajana ei voi toimia henkilö, jolla on eturistiriita lapsen kanssa. Vastaanottolain 40 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 316) mukaan edustajan tulisi toimia ilman sidonnaisuuksia poliisiin, rajatarkastusviranomaiseen ja Maahanmuuttovirastoon. Edustajalla ei lähtökohtaisesti tulisi myöskään olla sidonnaisuuksia vastaanottopalveluja tarjoaviin toimijoihin. Tilapäisen edustajan kohdalla nämä vaatimukset eivät täyty.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitystä tulee täydentää arvioimalla tarvetta säätää tilapäisen edustajan riippumattomuudesta ja kelpoisuudesta. Menettelyjen nopeutumisen ja hakijalähtöisyyden korostuessa on äärimmäisen tärkeää, että lapsi saa menettelyihin ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen asiantuntevan avun ja tuen.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että yllä kuvatut riippumattomuusvaatimukset eivät täyty varsinaisenkaan edustajan kohdalla, koska Maahanmuuttovirasto maksaa vastaanottolain nojalla määrätyn edustajan palkkion (vastaanottolain 7 §) ja vastaa muun muassa vastaanottolain mukaisesta edustajatoiminnan valvonnasta (vastaanottolain 39 a §).

Lapsiasiavaltuutettu myös korostaa, että edustajan nimittämistä ja varsinaisen edustajan määräämistä koskevassa prosessissa on huomioitava lapsen etu. Ehdotetun ulkomaalaislain 95 §:n

mukainen määräaika hakemuksen jättämiselle (21 päivää hakemuksen rekisteröinnistä) huomioiden edustajan mahdollinen vaihtuminen kesken hakuprosessin (varsinainen edustaja määrättävä 15 arkipäivässä hakemuksen tekemisestä) voi jo itsessään aiheuttaa haasteita lapsen edun toteutumiselle. Prosessissa on tunnistettava, että kyse on haavoittuvassa asemassa olevista lapsista, joilla voi olla hyvinkin traumaattisia kokemuksia, joiden toistuva läpikäyminen voi olla lapselle traumatisoivaa. Ylipäättään sen selvittäminen, mikä kunkin lapsen etu tällaisessa haastavassa tilanteessa on, vaatii aikaa ja ammattitaitoa.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotusta siitä, että edustajalla olisi velvoite toimittaa Maahanmuuttovirastolle (vastaanottolaki) tai elinvoimakeskukselle (kotoutumislaki) rikosrekisteriote pyynnöstä myös edustajana toimimisen aikana, mikäli esimerkiksi edustajan määräämisestä olisi kulunut huomattavan pitkä aika. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotuksen toteuttamiseksi tarvittavat lakimuutokset on selvitettävä ja toteutettava.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotetun myötä on myös syytä arvioida ja harkita vastaavanlaista sääntelyä toiminnan aikaisesta velvoitteesta otteen esittämiseen myös lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin (504/2002) ja lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin (148/2014) koskemaan muita lasten kanssa työskenteleviä ammattilaisia ja henkilöitä.

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

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

Lapsen edun ensisijaisuus

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että asetuksissa on sellaista lapsia koskevaa sääntelyä, joita ei esitysluonnoksessa mainintaa enempää avata ja joista ei ehdoteta säädettävän osana kansallista lainsäädäntöä. Esimerkiksi seulonta-asetuksen 13(1) artikla velvoittaa ottamaan seulonnan aikana lapsen edun aina ensisijaisesti huomioon ja menettelyasetuksen 22(1) artikla velvoittaa toimivaltaisten viranomaisten asetusta soveltaessaan ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota vastaanottodirektiivin 26 artiklassa säädetyn velvoitteen suomenkieliseen käännökseen. Esitysluonnoksen mukaan (s. 63) aiemman artiklan 1 kohdassa

jäsenvaltioiden tuli ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu pannessaan täytäntöön direktiivin alaikäisiä koskevia säännöksiä. Esitysluonnoksen mukaan uudessa direktiivissä artiklan kohtaa on täsmennetty siten, että lapsen edun on oltava yksi ensisijaisesti jäsenvaltion huomioon ottamista seikoista.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksessa mainittu täsmennys koskee vain uudistetun direktiivin suomenkielistä versiota. Vastaanottodirektiivin ((EU) 2024/1346) 26(1) artiklan englanninkielisessä versiossa sanamuoto lapsen edun ensisijaisesta huomioimisesta on säilynyt ennallaan (EU 2013/33, 23 artikla): "The best interests of the child shall be a primary consideration for Member States when implementing the provisions of this Directive that possibly affect minors". Aiempi sanamuoto kuului seuraavasti: "The best interests of the child shall be a primary consideration for Member States when implementing the provisions of this Directive that involve minors".

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä maininnalla täsmennyksestä tarkoitetaan eikä sanamuodon muutosta suomenkielisessä käännöksessä muutoinkaan avata tarkemmin. Lapsiasiavaltuutettu pitää velvoitetta uudistetussa vastaanottodirektiivissä jopa aiempaa tiukempana – aiemmin lapsen etu on tullut ottaa ensisijaisesti huomioon direktiivin täytäntöönpanossa direktiivin säännösten koskiessa alaikäisiä. Uudistettu muotoilu velvoittaa ensisijaisesti huomioimaan lapsen edun direktiivin täytäntöönpanossa silloin, kun säännökset mahdollisesti vaikuttavat alaikäisiin.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää tässä yhteydessä sisäministeriön huomion ulkomaalaislain 6 §:n ja vastaanottolain 5 §:n muotoiluun. Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan "Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin". Vastaanottolain 5 §:n 1 momentin mukaan "Sovellettaessa tätä lakia kahdeksaatoista vuotta nuorempaan on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin".

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että em. säännösten sanamuodot eivät vastaa LOS 3(1) artiklassa asetettua velvoitetta: "Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu".

YK:n lapsen oikeuksien komitea on sekä 2011 että 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa sovelleta LOS 3(1) artiklan mukaista lapsen etua johdonmukaisesti. Komitea on suositellut, että Suomi takaa lapsen edun periaatteen oikean ja järjestelmällisen soveltamisen.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ulkomaalaislain 6 §:ää ja vastaanottolain 5 §:ää tulee muuttaa vastaamaan LOS 3(1) artiklan sanamuotoa lapsen edun ensisijaisuudesta.

Lapsen kuuleminen

Ulkomaalaislain 6 §:ään ehdotetaan uutta viittausta menettelyasetukseen. Menettelyasetuksen 22 artiklan 3 kohta edellyttää, että määrittävän viranomaisen on annettava alaikäiselle mahdollisuus henkilökohtaiseen puhutteluun myös silloin, kun hakemus on tehty hänen puolestaan 32 artiklan ja 33 artiklan 1 kohdan mukaisesti, paitsi jos se ei ole lapsen edun mukaista. Asetus siten laajentaa alaikäisiä koskevaa kuulemisvelvoitetta kansainvälistä suojelua huoltajansa kanssa hakevien alaikäisten kohdalla suhteessa nykytilaan. Jatkossa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa alaikäisen lapsen henkilökohtainen kuuleminen olisi pääsääntö. Maahanmuuttovirasto arvioisi tapauskohtaisesti, onko pääsäännöstä poikkeamiselle syitä lapsen edun perusteella (HE-luonnos, s. 221).

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että kuulemisessa tulee noudattaa menettelyasetuksen 22 artiklan mukaista ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 12 kuvattua velvoitetta huolehtia lapsiystävällisestä menettelystä. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsi saa tarvitsemansa oikeusavun myös hakemuksen hallintomenettelyvaiheeseen.

Puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen

Ulkomaalaislain 97 a §:ssä säädetään puhuttelupöytäkirjan tarkastamisesta. Ehdotettu uusi 2 momentti (nykyinen 4 momentti) ei sisältäisi muutoksia ulkomaalaislain muutoksella (247/2025) tehtyyn sääntelyyn pöytäkirjan tarkastamisesta (HE 10/2025 vp). Menettelyasetus sisältää kansallista harkintaa puhuttelupöytäkirjan tai selostuksen kommentoinnin mahdollistamiseen joko heti puhuttelun päätteeksi tai asetetussa määräajassa sen jälkeen (HE-luonnos, s. 31).

Lapsiasiavaltuutettu on jo edellä mainittua ulkomaalaislain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä lausuessaan todennut, että hakijalähtöisyys on ongelmallista alaikäisten kohdalla. Alaikäisten mahdollisuudet tarkastaa pöytäkirja tehokkaasti jälkikäteen riippuvat huomattavasti myös heidän huoltajiensa, avustajiensa ja edustajiensa antamasta tuesta. Esimerkiksi huoltajien voimavarat voivat vaihdella suuresti. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotusta ei ole arvioitu lasten kannalta eikä siitä käy ilmi, kuinka paljon lasten puhuttelupöytäkirjoihin tehdään muutoksia jälkikäteen tai mikä vaikutus edellä todetulla ulkomaalaislain muutoksella on ollut lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa kantansa siitä, että lasten kohdalla olisi perustellumpaa, että pöytäkirjan tarkistus on viranomaislähtöistä. Lapsiasiavaltuutettu myös katsoo, että säännöksestä tulisi ilmetä, että pöytäkirjan tarkastaminen puhuttelun päätteeksi on alaikäisten osalta pääsääntö.

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Paktin säädökset ovat vastaanottodirektiiviä lukuun ottamatta asetuksia ja suoraan kansallisesti sovellettavaa lainsäädäntöä. Ne jättävät jäsenvaltioille kuitenkin kansallista liikkumavaraa, erityisesti turvapaikkahakemuksen tutkintaan ja muutoksenhakuun liittyvien säännösten osalta. Paktin täytäntöönpano sovitetaan yhteen pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteiden kanssa ja hankkeessa otetaan käyttöön kaikki paktin säädösten sallimat tiukennukset (HE-luonnos, s. 12).

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 ainakin keskeisimpiin lapsen oikeuksiin ja asemaan vaikuttaviin lainvalmisteluhankkeisiin.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että tämä tehtävä muodostuu hyvin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi, jos lausuntokierrosten aikataulut ovat lyhyet.

Esitysluonnos tuli lausuttavaksi virka-ajan jälkeen perjantaina 19.12.2025, joten alkuperäisestä kuuden viikon lausuntoajasta kolmasosa osui joulunajan lomakaudelle. Lausuntoaikaa pidennettiin 27.1.2026 viikolla. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen, tässä tapauksessa joululomakauteen.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että samaan aikaan lausuntokierroksella on lisäksi nyt käsillä olevaan esitysluonnokseen läheisesti liittyvät hallituksen esitysluonnos ulkomaalaislain muuttamisesta, joilla pyritään muun muassa tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista (lausuntopyyntö 19.12.), hallituksen esitys kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (lausuntopyyntö 30.12.) sekä esitysluonnos kansalaisuuslain muuttamisesta (lausuntopyyntö 19.12.). Edellä mainituissa esityksissä ulkomaalaislakia ja kotoutumislakia selkeytetään, mutta myös tiukennetaan. Kansalaisuuslain muuttamista koskevassa esityksessä kansalaistamisen edellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi.

Sekä paktia että ulkomaalaislain muuttamista koskevat hallituksen esitykset ovat menossa alustavan suunnitelman mukaan eduskuntaan viikolla 9. Lausuntopalautteiden arvioinnille ja hallitusten esitysten viimeistelylle on siten varattu myös hyvin lyhyt aika.

Kiireelliset aikataulut ovat lausuntokierrosten vaikuttavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta hyvin kyseenalaisia. Vaikka lausuntoaikaa pidennettiin (27.1.2026) viikolla 9.2.2026 asti, lapsiasiavaltuutettu pitää esitysluonnoksesta lausumiseen varattua lausuntoaikaa hyvin lyhyenä huomioiden, että kyseessä on merkittävä ja hyvin laaja lainsäädäntökokonaisuus.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi on hyvin puutteellinen. Arvioinnista on vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuvaa siitä, miltä osin ehdotuksilla on vaikutuksia lapsiin joko suoraan tai välillisesti. Lapsivaikutusten arviointi on pistemäistä ja pintapuolista. Esitysluonnoksen pohjalta ei ole mahdollista arvioida esimerkiksi rajamenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevien ehdotusten konkreettisia vaikutuksia lapsille. Epäselvää on myös, miten lapset on huomioitu ehdotuksissa seulontamenettelyä ja muun muassa haavoittuvuustarkastuksen tekemistä koskien.

Epäselväksi jää, miten ehdotetut poikkeukset, joilla otetaan käyttöön kansallinen liikkumavara koskien oikeutta oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan, vaikuttavat lapsiin. Em. poikkeuksilla on merkittävä vaikutus henkilön vastaanottopalveluihin, sillä niiden keston osalta ratkaiseva ajankohta olisi jatkossa se hetki, jolloin henkilöllä ei katsottaisi enää olevan oikeutta jäädä Suomen alueelle (HE-luonnos, s. 293). Mikäli vaikutuksia ei arvioida olevan, tulee asia esityksessä todeta.

Varsinaisessa lapsivaikutusten arviointia koskevassa kappaleessa (4.2.9.3) tuodaan lähinnä ilmi yksittäisiä, arvioidusti lapsen oikeuksien ja edun toteutumista edistäviä, muutoksia. Mahdollisia kielteisiä tai välillisiä vaikutuksia lapsiin tuodaan esiin hyvin niukasti ja silloinkin pistemäisesti. Esitysluonnoksessa on useita ehdotuksia, jotka heikentävät kansainvälistä suojelua hakevien aikuisten oikeuksia, ja joilla on siten selkeitä välillisiä vaikutuksia mahdolliseen hakijan kanssa kansainvälistä suojelua hakevaan lapseen. Esimerkkinä tästä on oikeusavun rajaamista hallintomenettelyssä koskevat ehdotukset. Välillisiä vaikutuksia lapsiin on myös ehdotuksella rajata tilapäistä suojelua saavien aikuisten terveydenhuoltopalveluja. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsivaikutusten arvioinnin täydentäminen jatkovalmistelussa on välttämätöntä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää lisäksi valitettavana puutteena sitä, ettei paktia koskevasta esitysluonnoksesta ilmene eri lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutusten arviointia eri ihmisryhmien kannalta. Esityksillä toteutetaan pääministeri Orpon hallitusohjelman maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa, joten niiden yhteisen tavoitteen vuoksi yhteisvaikutusten kokonaisarviointi olisi tarpeellista. Nyt käsillä oleva esitysluonnos jättää epäselväksi, mikä merkitys useilla eri lainsäädäntömuutoksilla on maahantulijoille. Kokonaisarvioinnin puuttuessa on mahdotonta saada kuvaa siitä, missä määrin useiden muutosten vaikutukset tulevat kohdentumaan lapsiin lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. Lapsiasiavaltuutettu on huomauttanut yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeesta

useissa aiemmissa lausunnoissaan ja jo joulukuussa 2023 yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa yhdessä laaditussa kirjelmässä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntö-hankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin.

Yllä todettu huomioiden, lapsiasiavaltuutettu esittää keskeisimmät tekemänsä huomiot esitysluonnoksesta. Lapsiasiavaltuutetun huomiot koskevat 1) sääntelyä lapsen edun ensisijaisuudesta, 2) alaikäisen iän arviointia, 3) lapsen säilöönottoa ja liikkumisvapauden rajoittamista, 4) rajamenettelyn soveltamista lapsiin, 5) ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää, 6) vastaanottopalveluja, 7) oikeusapua ja maksutonta oikeudellista neuvontaa sekä 8) perus- ja ihmisoikeuksien seurantamekanismia. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu esittää huomionsa lapsen kuulemista koskevaan sääntelyyn ja puhuttelupöytäkirjan tarkastamiseen.

Saukkola Jenni
Lapsiasiavaltuutetun toimisto