

Sisäministeriölle

Asia: Lausunto liittyen rajamenettelyn käyttöönottoa koskevaan säädöshankkeeseen SM010:00/2022

Pelastakaa Lasten lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa

Pelastakaa Lapset kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa.

EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely sisältäisi mahdollisia liikkumisvapauden rajoituksia ja vapaudenmenetystä jo siinä vaiheessa, kun henkilö saapuu rajalle hakemaan suojelua. Hallituksen esityksessä ehdotetaan rajamenettelyn aikana säilöönnotolle vaihtoehtoista lievempää liikkumisvapauden rajoitusta. Esityksessä pohditaan rajoituksia rajamenettelyn käyttöönotolle ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla. Perheensä kanssa saapuvien lasten kohdalla rajoituksia ei pohdita eikä esitetä.

Pelastakaa Lasten näkemys on, että vaikka lievempi liikkumisvapauden rajoitus on säilöönnoton vaihtoehtona kannatettava, rajamenettelyä ei tule soveltaa ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin.

Rajamenettelyn soveltamisesta lapsiperheisiin, joissa on alaikäisiä lapsia, ei ehdotuksessa suunnitella tehtävän poikkeusta. **Pelastakaa Lasten näkemys kuitenkin on, että rajamenettelyn soveltamisessa lapsiperheisiin, joissa on alaikäisiä lapsia, on myös pohdittava rajoituksia.**

Rajamenettelyyn ohjautuminen

Rajamenettelyssä rajatarkastusviranomaisen selvittäisi esittämiensä kysymysten avulla, ohjautuuko henkilö rajamenettelyyn vai normaaliin turvapaikkaprosessiin. Päätöksen rajamenettelyyn ohjautumisesta tekisi vastausten pohjalta Maahanmuuttovirasto, ja käytännössä tässä hyödynnettäisiin automaattista UMA-järjestelmää. Rajaviranomaisella tulisi olla tässä tilanteessa riittävät tiedot ja taidot lapsen kohtaamiseen rajatilanteissa sekä riittävä osaaminen myös lapsen erityisen tuen- ja suojelutarpeen tunnistamiseen.

Pelastakaa Lapset suosittelee rajamenettelyn käyttöönoton tilanteessa varmistamaan sen, että rajaviranomaisilla on riittävä erityisosaaminen lasten kanssa toimimiseen ja lasten suojelun ja muun tuen tarpeen huomaamiseen sekä keinot lapsen ohjaamiseen tarvittavien palveluiden piiriin.

Liikkumisvapauden rajoitus

Ehdotuksessa suunniteltuun rajamenettelyn malliin sisältyy liikkumisvapauden rajoitus. Henkilöt sijoitettaisiin ensisijaisena esitetyssä mallissa avoimeen vastaanottokeskukseen, jonka alueella pysymiseen heillä olisi velvollisuus. Esityksen mukaan menettely toteutettaisiin niissä vastaanottokeskuksissa, joiden Maahanmuuttovirasto arvioi tarjoavan tarvittavat tilat ja muut edellytykset hakijan liikkumisvapauden rajoittamiseksi vastaanottokeskuksen alueelle. Tahattomien alueelta poistumisten välttämiseksi ja alueen rajojen osoittamiseksi alue voitaisiin aidata tai selkeästi merkitä. Tähän tarkoitukseen sopivimmaksi on arvioitu Joutsenon vastaanottokeskus, jonka majoitusrakennusta ympäröivään aitaan tulisi esityksen mukaan puhkaista kulkuaukot ja varustaa ne kulunvalvonnan sisältävillä porteilla. Muitakaan vastaanottokeskuksia ei rajata esityksen ulkopuolelle.

Vaikka suunniteltu rajoitus on kevyempi kuin toissijaisena vaihtoehtona esitelty säilöönotto, kysymyksiä herättää muun muassa ensisijaisen vaihtoehdon soveltuvuus lasten kohdalla esimerkiksi tilanteissa, joissa muut lapset saavat mahdollisesti liikkua kyseisen vastaanottoyksikön alueelta ulos vapaasti, kun taas rajamenettelyssä olevilla lapsilla ei tätä mahdollisuutta olisi. Lapselle liikkumisvapauden rajoituksen ymmärtäminen ja hyväksyminen voi olla vaikeaa, ja sillä voi olla negatiivisia vaikutuksia lapsen hyvinvointiin.

Lisäksi liikkumisvapauden rajoituksen kesto herättää lasten kohdalla kysymyksiä. Enimmillään rajamenettely saattaisi prosessista riippuen ehdotuksen mukaan kestää jopa 71 päivää. Lapsen näkökulmasta tällainen liikkumisvapauden rajoitus olisi pitkäkestoinen, vaikka rajoitus olisikin lievempi kuin säilöönotto.

Myös rajamenettelyssä olevien lasten pääsy lapsen hyvinvoinnin kannalta keskeiseen toimintaan, kuten vapaa-ajan toimintaan ja koulunkäyntiin olisi kyettävä turvaamaan, ja tämä saattaa olla käytännössä vaikeaa toteuttaa rajamenettelyn aikana.

Pelastakaa Lasten näkemys on, että toteutuessaan tällaisessa menettelyssä lapsella tulee olla esteetön pääsy hänen hyvinvointinsa kannalta tärkeisiin palveluihin. Rajamenettelyyn käytettävien tilojen tulee myös olla avoimet ja niihin tulee olla jatkossakin kansalaistoimijoilla sekä muilla lapsen etua ja oikeuksien toteutumista seuraavilla toimijoilla pääsy.

Mallia ei esityksen mukaan olisi mahdollista myöskään toteuttaa ilman rajoitusten rikkomisen seurauksena määrättäviä turvaamistoimia, joista esityksessä mainitaan säilöönotto.

Mahdollisuus säilöönottoon

Liikkumisvapauden rajoituksen rikkomisesta saattaa rajamenettelyssä seurata säilöönotto.

Nykyinen laki mahdollistaa ilman huoltajaa suojelua Suomesta hakevan 15 vuotta täyttäneen lapsen säilöönoton enintään kuuden vuorokauden ajaksi. Perheensä kanssa liikkuva lapsi voidaan ottaa säilöön samaksi ajaksi kuin hänen vanhempansa, jolloin lapsen säilöönoton kesto enimmillään

Suomessa voi olla vuoden. Viime vuosina alaikäisten säilöönotto on ollut Suomessa kohtalaisen harvinaista, ja sitä on sovellettu vain maastapoistamispäätöksen yhteydessä.

Rajamenettelyn myötä alaikäisen säilöönotto olisi jatkossa mahdollista myös maahantulolanteessa, jossa alaikäinen tai hänen huoltajansa rikkoisi rajamenettelyn ajaksi määrättyä liikkumisen rajoitusta.

Esityksen mukaisesti ”hakija voitaisiin edellytysten täyttyessä ottaa rajamenettelyn ajaksi myös säilöön, jotta rajamenettelyn soveltaminen ja hakemuksen perusteiden tutkiminen voitaisiin turvata. Esityksessä esitetään tämän toteuttamiseksi ulkomaalaislakiin uutta säilöön ottamista koskevaa edellytystä, josta säädetään vastaanottodirektiivissä.” Rajamenettelyn kesto voi esityksen mukaan enimmillään olla 71 päivää, minkä voi esityksen pohjalta tulkita olevan myös säilöönoton enimmäiskesto.

Useampien toimijoiden havaintojen mukaan säilöönotolla on usein hyvin kielteisiä vaikutuksia lapsen hyvinvointiin. YK:n lapsen oikeuksien komitean ja siirtotyöläisten oikeuksia käsittelevän komitean mukaan kaikenlaisella, myös lyhytaikaisella tai vanhempien kanssa tapahtuvalla vapaudenriistolla on todettu olevan negatiivisia vaikutuksia lapsen fyysiseen terveyteen ja mielenterveyteen.¹ YK:n lapsen oikeuksien sopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean mukaan turvapaikanhakijalasten säilöönotto on lapsen oikeuksien vastainen toimenpide, eikä lasta tule ottaa säilöön hänen maassa oleskeluunsa liittyen. Helmikuussa 2018 komitea vaati EU:ta kieltämään kokonaan siirtolaisuuteen liittyvän lasten säilöönoton ja uudistamaan turvapaikkajärjestelmäänsä tämän mukaiseksi. Suomi on saanut huomautuksen lasten säilöönottoon liittyvistä käytänteistään komitealta jo vuonna 2011.

Suomen nykyiseen hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite säilöönoton vaihtoehtojen selvittämisestä yli 15-vuotiaiden alaikäisten kohdalla. Vaihtoehtoja ei ole vielä tiettävästi esitetty.

Tässä hallituksen esityksessä esitellään myös muutamien muiden eurooppalaisten valtioiden sovelluksia rajamenettelystä, jossa Alankomaiden mallissa rajamenettelyä ei pääsääntöisesti sovelleta alaikäisiin ilman huoltajaa tullessiin tai perheisiin, joissa on alaikäisiä lapsia. Tätä käytäntöä voisi harkita myös Suomessa.

Pelastakaa Lapset suosittelee, että minkään ikäisiä lapsia ei oteta säilöön liittyen maahantuloon ja maassaolostatukseen. Lasta ja huoltajaa ei myöskään pidä erottaa muuten kuin erittäin painavista syistä, joissa lapsen etu on asetettu etusijalle. Säilöönottoa ei pidä soveltaa tästä johtuen myöskään lapsiperheisiin, vaan säilöönnotolle on tärkeää myös lapsiperheiden kohdalla kehittää ja tarjota vaihtoehtoja.

Lapsen suojeluntarpeen arviointi rajamenettelyn aikana

Rajamenettelyssä päätöksen teon kesto hakemuksen rekisteröinnistä alkaen on rajattu enintään neljään viikkoon, minkä aikana Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus. Neljän viikon

¹ Unicef (2018), *Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*. <https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/Vaikuttaminen/Protected+on+Paper.pdf>

määräaika asettaa tiukat raamit sille, missä ajassa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten tässä tapauksessa lasten, suojelun tarve on kyettävä arvioimaan luotettavasti. Tämä edellyttää sitä, että lapsella on riittävän turvallinen olo voidakseen avoimesti kertoa suojelun tarpeestaan, ja että hänelle on pystytty tarjoamaan riittävät tukipalvelut, kuten lapsen tasoinen ja kielinen tieto, lapsen kanssa työskentelyyn erikoistuneet viranomaiset sekä tulkkaus. Kuten esityksessä huomautetaan, olisi ilman huoltajaa saapuneiden lasten palauttamisen edellytysten selvittäminen myös käytännössä mahdotonta neljän viikon määräajassa.

Esityksen mukaan ”Maahanmuuttovirastolta rajamenettelyn soveltaminen vaatisi riittävän henkilöstömäärän, jotta hakemukset saataisiin käsiteltyä vaaditussa neljän viikon määräajassa. Tämä voidaan varmistaa asiakasetäpuhuttelujen käyttöönotolla.”

Pelastakaa Lasten näkemys on, että uuden rajamenettelyn soveltamisessa tulisi ensisijaisesti pidättäytyä sen käyttämisestä alaikäisiin. Mikäli rajamenettelyä kuitenkin sovelletaan alaikäisiin, **on tärkeää varmistaa, että rajamenettelyn avulla pystytään ajantasaisesti ja tehokkaasti arvioimaan alaikäisen suojelun tarvetta lapsilähtöisesti ja lapsen erityiset tuen tarpeet huomioiden.** Etäpuhuttelujen realistinen käyttömahdollisuus lasten kohdalla on arvioitava tarkasti.

Lasten suojelemiseen rajoilla tulee osoittaa riittävät resurssit, mukaan lukien tähän erikoistuneet ammattilaiset, joilla tulee olla pääsy rajalle ja sen läheisyyteen ohjaamaan lapsia palveluiden piiriin sekä seuraamaan lapsen oikeuksien toteutumista.

Lapsen edun ja lapsivaikutusten arviointi

Pelastakaa Lapset kiinnittää hallituksen esityksessä huomiota erityisesti lapsivaikutusten arviointiin.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla vaikutuksia arvioidaan useammassa esityksen kohdassa. Esityksen mukaan ”normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettely ei soveltuisi kuin äärimmäisen harvoin. Tällä perusteella valmistelussa pidettiin vaihtoehtona myös sitä, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat rajattaisiin kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.”

Pelastakaa Lapset kannattaa ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden rajaamista kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.

Perheensä kanssa saapuvien lasten kohdalla puolestaan esitettyjen muutosten vaikutuksia arvioidaan hyvin suppeasti kappaleessa 4.2.5, jossa huomautetaan, että lapsen etuun tulee kiinnittää erityistä huomiota, ja todetaan että lapsen säilöönnottoa koskevat säännökset ovat jo valmiiksi rajoittavia eikä niihin esitetä muutoksia.

Vuonna 2021 julkaistussa valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä ulkomaalaislain muutosten vaikutuksista kansainvälistä suojelua hakeneiden asemaan² kuitenkin nähtiin yhdenvertaisuuden

² Pirjatanniemi, Elina - Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi (2021): *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden*

näkökulmasta ongelmallisena se, että huoltajan kanssa saapuneita lapsia kohdellaan säilöönnotossa selkeästi eri tavoin kuin yksin tulleita lapsia.³ Selvityksen mukaan Suomen ulkomaalaislainsäädännön tavoitteissa korostuu intressi säännellä ja rajoittaa maahanmuuttoa ihmisoikeussopimusten toteuttamisen sijaan.⁴ Lisäksi selvitys huomautti, että asettamalla säilöön ottamisen kieltämisen edelle muita tavoitteita kuin lapsen etu, turvapaikanhakijalasten oikeudet tulevat kyseenalaistetuksi hallituksen esityksissä.⁵

Lapsen edun tuleekin olla ensisijainen, kun tehdään päätöksiä lapsen asioista. Lapsivaikutusten arviointi on tehtävä aina kun tehdään lasta koskevia päätöksiä ja lakimuutoksia. Suomi on ilmaissut edistävänsä lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista muuttoliiketyksissä.

Pelastakaa Lapset suosittelee lapsivaikutusten perusteellisempaa arviointia myös huoltajansa kanssa saapuneiden lasten kohdalla ennen esityksen eteenpäin viemistä.

ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³ Pirjatanniemi et al (2021), 225.

⁴ Pirjatanniemi et al 2021, 194.

⁵ Pirjatanniemi et al 2021, 63-64.