



Pelastakaa Lasten lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Diaarinumero: VN/27731/2024

Pelastakaa Lapset kiittää mahdollisuudesta lausua luonnokseen ja huomauttaa, ettei lausuntoaika ollut riittävä esityksen perusteelliseen läpikäymiseen.

Tästä johtuen Pelastakaa Lapset keskittyykin lausunnossaan erityisesti lapsen liikkumisvapauden rajoituksia koskeviin seikkoihin, lapsen tarvitseman tuen saatavuuteen vastaanottopalveluissa ja yleisesti lapsen edun ja oikeuksien huomioimiseen esityksessä. Järjestön analyysi ei ole lausuntoaikataulusta johtuen kattava, joten moni lapsen oikeuksien ja edun näkökulmasta oleellinen seikka saattaa jäädä lausunnossa huomiotta.

Esityksen lapsivaikutusten arvioinnissa korostetaan, että esityksellä pyritään turvaamaan lapsen etua ja perhe-elämän suojaa. Sen mukaan yleiseen maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi mennä lapsen edun edelle, ja lapsen etua arvioidessaan otetaan huomioon alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, erityisesti hänen taustansa, sekä turvallisuusnäkökohdat ja alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Käytännössä esityksestä on vaikea löytää kirjauksia siitä, miten yllä olevat seikat kansallisen lainsäädännön tasolla esitykseen sisältyvissä hyvin monissa eri lainsäädäntömuutoksissa lopulta huomioidaan ja miten jotkin EU-lainsäädännön tuomat pakolliset muutokset konkreettisesti pannaan toteen. Esimerkiksi lapsen edun arvioinnin toteutusta ei esityksessä selkeästi avata, jolloin jää epäselväksi, miten esitys turvaa lapsen etua ja miten varmistetaan sen toteutuminen esimerkiksi vastaanottoon liittyvissä rajoitustoimenpiteissä.

Pelastakaa Lapset korostaa, että lapsen etu on aina otettava ensisijaisesti huomioon lasta koskevissa päätöksissä.

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Esitysluonnoksen mukaan seulontamenettelyyn kuuluu henkilöllisyyden todentamisen lisäksi alustava haavoittuvuustarkastus. Alustava haavoittuvuustarkastus edellyttää sitä toteuttavalta viranomaiselta riittävää perehtyneisyyttä haavoittuvuuskytymyksiin ja niiden tunnistamiseen. Seulonta-asetus edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä esimerkiksi toimivaltaisten seulontaviranomaisten osalta.



Hallituksen esityksen mukaan toimivaltaisia viranomaisia olisivat Suomessa Rajavartiolaitos, Tulli, poliisi ja Suojelupoliisi.

Hallituksen esityksen mukaisesti rajatarkastusviranomaisen koulutusvaatimukseen kuuluu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta. Samassa yhteydessä todetaan kuitenkin, että "haavoittuvuustarkastuksen suorittaminen on annettava tähän tarkoitukseen koulutetun seurantaviranomaisen erikoistuneen henkilöstön tehtäväksi". Haavoittuvuuksien tunnistaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa seurantaa on seurantaa kohteena olevan henkilön etu.

Pelastakaa Lapset huomauttaa, että seurantaviranomaisilla tulee aidosti olla riittävä perehtyneisyys ja valmius haavoittuvuuksien tunnistamiseen. Pelastakaa Lapset pitää myönteisenä, että haavoittuvuustarkastelu ei pääty seurantavaiheeseen, vaan haavoittuvuutta tarkastellaan pitkin turvapaikkaprosessia.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seurantaa ja rajamenettelyyn

Hallituksen esityksessä esitetään perustettavaksi seurantaa-asetuksen 10 artiklan ja menettelyasetuksen 23 (4) artiklan mukainen uusi, perusoikeuksien monitorointimekanismi. Kyseisen monitorointimekanismin avulla on tarkoitus seurata, noudatetaanko seurantaa- ja rajamenettelyissä unionin ja kansainvälistä oikeutta, erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyä, palautuskiellon periaatetta, lapsen etua ja säilöönottoa koskevia sääntöjä. Tehtävää ollaan hallituksen esityksessä näiltä osin ehdottamassa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Hallituksen esityksessä tämän tehtävän hoitamiseksi ehdotetaan yhden (1) henkilötyövuoden resurssia. Ottaen huomioon, miten mittava ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta olennainen tehtävä on, tulee myös resurssi sen hoitamiseen olla riittävä. Pelastakaa Lapset esittää huolensa siitä, ettei suunniteltu resurssi näyttäydy riittävänä tehtävän merkityksellisyyteen ja laajuuteen verraten.

Edellä mainitun lisäksi monitorointimekanismin toinen tehtävä on varmistaa, että mahdolliset väitteet perusoikeuksien tutkimatta jättämisestä käsitellään tuloksekkaasti ja viivytyksettä. Hallituksen esityksessä esitetään, että tältä osin tehtävän hoitaa seurantamenettelyä ja rajamenettelyä vastaava viranomainen. Hallituksen esitykseenkin kirjatun, seurantaa-asetuksessa mainitun mukaisesti yleinen laillisuusvalvonta ei riitä täyttämään asetuksen vaatimuksia. Pelastakaa Lapset korostaa täten tarvetta ylipäätään resursoida tämä seurantamekanismi riittävin resurssein, jotta sen toiminta voi olla riittävää ja uskottavaa.

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Rajamenettelyyn liittyvät muutokset tulevat asetuksesta, mutta kansallista liikkumavaraa on päätöksessä soveltaa kansallisessa lainsäädännössään rajamenettelyä pakollisten tilanteiden lisäksi laajemminkin kaikissa ulkorajalla tehdyissä hakemuksissa, jos ne voidaan jättää tutkimatta tai voidaan



tutkia nopeutetussa menettelyssä. Esityksessä ehdotetaan liikkumavaraa käytettävän kaikissa asetuksessa sallituissa tilanteissa, mikä myös vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Rajamenettelyä voidaan soveltaa ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin poikkeuksellisesti. Perheen mukana saapuvien lasten kohdalla ei poikkeuksia ole, eikä niitä ole myöskään suunniteltu kansallista liikkumavaraa sisältäviin tilanteisiin. Rajamenettelyyn sisältyy vähintään vahvoja liikkumavapauden rajoituksia ja mahdollisuus myös säilöönottoon, mistä johtuen Pelastakaa Lapset katsoo, ettei rajamenettelyä tulisi soveltaa alaikäisiin, eikä etenkään ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin.

Rajamenettelyn käytössä edellytetään, että lapsiperheille järjestetään heille sopivat vastaanotto-olosuhteet rajamenettelyn aikana, ja lapsiperheitä tulee priorisoida, jos vastaanottokapasiteetti on rajamenettelyssä täyttymässä. Lapsen edun ensisijaisuutta ei kuitenkaan ole esityksessä mainittu eikä avattu, mikä on esityksessä selkeä puute lapsen oikeuksien näkökulmasta. Pelastakaa Lapset katsoo, että lapsen edun ensisijaisuus tulee kirjata esitykseen selväsanaisesti.

Rajamenettelyyn liittyvän liikkumisvapauden rajoitusten järjestämistä alaikäisten kohdalla ei myöskään esityksessä lainkaan arvioida tai avata. Lapsen iän, kehitystason tai terveydentilan ml. traumaattisten kokemusten vaikutusten huomioimista rajamenettelyssä ei lainkaan avata, vaikka tekstissä mainitaankin haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Esityksen lapsivaikutusten arviointi on näiltä osin puutteellinen.

Huomautamme, että lapsen liikkumavapauden rajoittaminen on lapsen oikeuksien, edun ja hyvinvoinnin näkökulmasta aina äärimmäinen toimenpide. Siinä tulisi aina käyttää lapsen kohdalla erityistä harkintaa, ja järjestää mahdollinen rajoittaminen niin, että lapsen henkinen tai fyysinen hyvinvointi ei vaarannu. Pelastakaa Lapset katsoo, että lapsen säilöönotto ei ole koskaan lapsen edun mukainen toimenpide, ja tätä ei tule käyttää lapsen kohdalla.

Menettelyasetukseen tulee uusi valtioita velvoittava säätely, jonka mukaan alaikäisen iän arviointi tulee jatkossa tehdä monitieteisesti sisältäen psykososiaalisen arvion ja välttää oikeuslääketieteellisiä menetelmiä. Kansallisessa esityksessä ulkomaalaislakiin esitetään tämän myötä muutosta, jossa määritellään monitieteinen iän arviointi ja sen tekijöiksi nimetään vastaanottokeskuksen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilökunta. Ehdotuksessa myös tarkennetaan oikeuslääketieteellistä iänmäärittystä, mutta ei mainita sen viimesijaisuutta. Näkemyksemme on, että lapsen iän määrittelyssä oleellista on varmistaa, että sitä tekevän vastaanottokeskuksen ammattihenkilöstön tai ulkopuolelta tilattaessa muiden ammattihenkilöiden osaaminen ja kokemus on varmasti riittävää monitieteiseen ja lapsiystävälliseen iän arviointiin.

Pelastakaa Lapset katsoo, että lasta tulee kohdella alaikäisenä, kunnes toisin todistetaan (*benefit of the doubt*).

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella sisältävät esityksen mukaan myös tilanteet, joissa kansainvälisen suojelun hakija on viranomaisten tulkin mukaan jättänyt hakemuksen maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi, tai toisen tai myöhemmän hakemuksen kohdalla, jos aiempi hakemus on jo hylätty. Tällöin hakijalla ei olisi oikeutta jäädä Suomen



alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi. Tässä esityksessä käytetään kansallista liikkumavaraa.

Pelastakaa Lapset katsoo, että kansainvälisen suojelun hakijalle ja tässä tapauksessa muun muassa lapselle ja tämän perheelle on taattava riittävän perusteellinen prosessi heti alkuvaiheessa, jotta kansainvälisen suojelun saamiseen vaikuttavia seikkoja ei jäisi huomaamatta. Tämä edellyttää paitsi puhutteluissa vahvaa osaamista lasten kanssa työskentelyyn, myös riittävää oikeus- ja muuta tarpeellista apua, jolla pyritään varmistamaan, että lapsi osaa ja uskaltaa kertoa prosessin aikana kaikki sellaiset seikat, joilla voi olla vaikutusta päätökseen.

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Vastaanottoon liittyvissä muutoksissa on löydettävissä joitain lapsen oikeuksien kannalta myönteisiä seikkoja. Vastaanottodirektiivi jo itsessään velvoittaa valtioita lapsen edun ensisijaisuuden ja arvioinnin vahvistamiseen, ja tätä on myös vastaanottodirektiivissä täsmennetty asettamalla tälle konkreettisia kriteerejä (vastaanottodirektiivin Artikla 26). Kansalliseen lainsäädäntöön ehdotetuissa muutoksissa täsmennykset eivät kuitenkaan esityksestä tule ilmi, joten direktiivin soveltaminen käytäntöön jää vielä epäselväksi.

Myönteistä kansallisessa esityksessä on erityisten vastaanottotarpeiden arviointia koskeva lisäys, joka velvoittaa arvioimaan henkilön erityiset vastaanottotarpeet 30 päivän sisällä asian vireilletulosta ja myös myöhemmin vastaanoton aikana. Lakiluonnoksessa huomioidaan mahdollisten myöhemmin esiin tulevien erityisten vastaanottotarpeiden arviointi ja niihin reagoiminen vastaanottokeskuksissa.

Samoin myönteistä on, että majoittamisessa otetaan jatkossa huomioon entistä paremmin majoitettavien ikä, sukupuoli ja erityiset vastaanottotarpeet, ja majoituksen järjestämisessä toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että majoitus toteutuu turvallisesti. Vastaanottoa koskevissa muutosesityksissä löytyy myös kansallista liikkumavaraa, jonka kohdalla nyt tehdyistä esityksistä useat vaikuttavat todennäköisesti suoraan vastaanottopalveluissa olevien lasten oloihin heikentävästi. Tässä Pelastakaa Lapset haluaa kiinnittää huomion erityisesti vastaanottorahaan ja tunnistautumiseen.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Myönteinen lapsen edun ja oikeuksien näkökulmasta on muutos, jossa lakiin lisätään vastaanottopalvelujen saajan kohdalle edellytys erityisten vastaanottotarpeiden arvioinnista. Muutos parhaimmillaan edistää lasten yksilöllisen tuen tarpeen systemaattisempaa ja nopeampaa tunnistamista ja arviointia vastaanottoympäristössä ammattilaisten toimesta.

Esityksessä ei tarkemmin avata erityisiä vastaanottotarpeita, mutta näihin oletettavasti kuuluu esimerkiksi lapsen väkivaltakokemus tai ihmiskauppa, vammaisuus tai sairaus ml. mielenterveyteen liittyvät tarpeet. Näiden tarkempi avaus sovellettaessa on tärkeää. Lisäksi arviointia tulee tehdä läpi



vastaanottovaiheen, koska lapsen tilanne saattaa muuttua nopeastikin. Tästä ei lakiesityksen tasolla ole mainintaa, mutta itse esityksessä tämä huomioidaan. Tärkeää on huomioida tämä myös lain toimeenpanossa.

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

Pelastakaa Lapset on jo aiemmin ottanut kantaa vastaanottorahan väliaikaiseen alentamiseen, josta nyt ollaan esityksellä tekemässä pysyvää. Vastaanottokeskuksissa on jo havaittu vastaanottorahan vähentämisen vaikutukset erityisesti lapsiperheiden tuen tarpeen kasvamiseen, millä on paitsi kokonaisvaltaisia lapsen hyvinvointiin liittyviä negatiivisia vaikutuksia myös vastaanottokeskusten työmäärää lisääviä vaikutuksia, kuten esityksessäkin tuodaan esiin.

Vastaanottoaika saattaa olla joidenkin lapsiperheiden kohdalla hyvinkin pitkä. Tänä aikana lapselle on taattava kasvun ja kehityksen edellytykset. Mikäli perhe joutuu toistuvasti turvautumaan ruokakasseihin tai vastaanottokeskuksen ulkopuoliseen ruoka- ja muuhun apuun, on tällä hyvin todennäköisesti vaikutuksia vastaanottopalveluiden piirissä olevien lasten ravitsemukseen ja muiden perustarpeiden täyttymättä jäämiseen. Vastaanottokeskuksen ulkopuolista apua ei myöskään ole saatavilla kaikkien vastaanottokeskusten läheisyydessä, eikä tällä voida paikata lapsen oikeuksien ja edun mukaista velvoitetta huolehtia lapsen perustarpeista. Lisäksi erilaisissa häiriötilanteissa perustarpeisiin suunnitellaan hyödykkeistä koostuvaa apua. Tässäkin on tärkeää huomioida, että apu huomioi myös lasten erityistarpeet.

Uutena toimenä vastaanottokeskuksissa ollaan ottamassa käyttöön maksukortit, jonne vastaanottoraha ladataan. Maksukortilla ei voi nostaa käteistä. Maksukortin rajoitteissa kysymyksiä herättääkin, että miten toimitaan tilanteissa, joissa perhe tai esimerkiksi lapsi tarvitsee käteistä. Tällaisia tilanteita voivat olla lapsen kohdalla esimerkiksi koulun tai harrastustoiminnan tapahtumat ja retket.

Vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuvassa perinnässä on tärkeää ottaa huomioon lapsen hyvinvointi. Lapsella tai tämän huoltajalla tulee olla selkeä ymmärrys perinnästä heti vastaanottopalveluiden alkamisesta lähtien. Mikäli vastaanottoraha ei riitä perheen perustarpeiden täyttämiseen, on myös tärkeää varmistaa, ettei perheenjäsenten mahdollisesti hankkimat lisäansiot johda takaisinperintään.

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan tulisi tunnistautua vastaanottokeskuksessa 2–4 kertaa kuukaudessa joko paikan päällä tai muulla Maahanmuuttoviraston hyväksytyksi katsomalla tavalla. Tunnistautumisvelvoite koskee myös alaikäisiä. Jos henkilö jättäisi ilman perusteltua syytä tunnistautumatta, voitaisiin hänen vastaanottopalvelunsa päättää viiden päivän kuluttua tunnistautumatta jättämisestä. Maahanmuuttoviraston päätöksellä velvollisuudesta tunnistautua voidaan poiketa, jos vastaanotto on ruuhkautunut, tai muusta poikkeuksellisesta syystä.

Perheiden ja lasten kohdalla on erityisen tärkeää huomioida, että vastaanottoaika saattaa joidenkin lasten kohdalla venyä jopa vuosien mittaiseksi, ja tänä aikana lapsi elää todennäköisesti ja toivottavasti



Pelastakaa Lapset

jo mahdollisimman normaalia elämää, käy koulua, luo sosiaalisia suhteita ja harrastaa. Pelastakaa Lapset pitää tärkeänä, että lapsella on mahdollisesta viikoittaisesta tunnistautumisolueesta huolimatta mahdollisuus osallistua muun muassa koulu- ja harrastustoimintaan normaalisti ilman seuraamusten pelkoa, ja että tunnistautumisolueesta löytyy joustoa esimerkiksi perheen ja lapsen vapaa-ajan matkojen tai sairastelujaksojen aikana.

Lisäksi pidämme tärkeänä sen huomioimista, että ainakin nykytilanteessa osa vastaanottokeskusten asiakkaista saattavat asua varsin kaukana fyysisestä keskuksista yksityismajoituksessa, ja osa keskuksista sijaitsee heikkojen julkisten liikenneyhteyksien päässä. Tällöin mahdolliseen paikan päällä tapahtuvaan tunnistautumiseen saattaa esimerkiksi kokonaiselta perheeltä mennä julkisilla liikennevälineillä varsin kauan, ja tämä saattaa myös olla perheelle, jonka vastaanottoraha on pieni, suhteessa hyvin kallista. On siis varmistettava, ettei tunnistautumisolue kohtuuttomasti vaikeuta lapsiperheen arkea tai aiheuta heille taloudellista painolastia. Myös erityistarpeiset lapset ja perheet, ml. liikkumisrajoitteet tai muut toimintakykyä häiritsevät vammat tai sairaudet, on kyettävä ottamaan riittävällä tavalla huomioon tunnistautumisolueen toteutuksessa. Mikäli tunnistautumisolueen toteutus johtaa lapsen poissaoloon koulusta tai harrastuksesta, saattaa se myös aiheuttaa lapselle tarpeetonta leimaantumista ja stressiä. Olueen toteutuksessa onkin kyettävä huomioimaan lapsen etu ja yksilöllinen tilanne.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Vastaanottodirektiiviin lisätty liikkumisvapauden rajoittamista koskeva artikla jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten henkilön pysymistä tietyllä sovitulla alueella seurataan. Rajamenettelyn osalta liikkumisvapauden rajoittaminen on velvoittavaa, muilta osin ei. Kansallisessa esityksessä kuitenkin esitetään, että rajoittamista koskeva artikla otetaan käyttöön täysimittaisesti. Pelastakaa Lapset haluaa huomauttaa, että koska rajoite koskee myös alaikäisiä, tulee muutoksen vaikutukset alaikäisiin selkeämmin arvioida ja myös huomioida selkeämmin lain täytäntöönpanossa. Nyt tekstissä tuodaan esiin liikkumavapauden rajoitusten ja säilöönoton viimesijaisuus, mutta esitys ei lainkaan kuvaa, miten lapsen ikätaso, kehitys tai mahdolliset haavoittuvuudet arvioitaisiin tai miten ne vaikuttaisivat menettelyn toteutukseen. Lapsen vastaanottoaika saattaa Suomessa olla hyvin pitkä, minkä aikana lapsi käy koulua ja rakentaa sosiaalisia verkostoja. Mikäli lapsen liikkumisvapautta aletaan joissain tilanteissa tiukasti rajoittaa, voi tällä olla vaikutuksia lapsen hyvinvointiin.

Kaikille vastaanottopalveluiden piirissä oleville suunniteltu tunnistautumisolue näyttäytyy nyt hyvin samankaltaisena kuin rajoittamistoimenpiteenä tietyissä tilanteissa mahdollisesti käyttöön otettava ilmoittautumisolue. Kansallisessa esityksessä esitetään kaikille vastaanottokeskuksessa kirjoilla oleville tunnistautumisoluetta 2–4 kertaa kuukaudessa, johon Pelastakaa Lapset lausui aiemmassa kohdassa. Ilmoittautumisolueeseen liittyen alaikäisten kohdalla pätee monet samat huomiot kuin tunnistautumisolueeseen, ja näihin tulee toimeenpanon suunnittelussa kiinnittää erityistä huomiota.

Yleisesti ottaen lapsen näkökulmasta erilaiset rajoitus- ja sanktiokäytänteet voivat vaikuttaa perustavanlaatuisesti arjen jatkuvuuteen ja lapsen turvallisuudentunteeseen. Liikkumisrajoituksilla saatetaan myös kaventaa lapsen kehitykselle tärkeitä sosiaalisia verkostoja.

**Pelastakaa Lapset**

Vastaanottodirektiivi mahdollistaa yhä myös lapsen säilöönoton. Lisäyksenä on säilöönottopäätökseen liitetty haavoittuvuuden ja erityisten vastaanottotarpeiden arviointi, joilla tulee myös olla vaikutusta säilöönottoon liittyviin päätöksiin. Vaikka lisäys on sinänsä myönteinen, tätä tulee vielä konkretisoida. Pelastakaa Lapset haluaa myös huomauttaa, ettei lapsen säilöönotto ole koskaan lapsen edun mukainen toimenpide, ja YK:n lapsen oikeuksien komitea on useampaan otteeseen kehottanut Suomea lopettamaan alaikäisten siirtolaisperustaisen säilöönoton.

Lisätietoja:

Eveliina Viitanen
Kehittämispäällikkö, valmius ja pakolaistyö
eveliina.viitanen@pelastakaalapset.fi

Venla Ryymin
Hankepäällikkö, Kanava-hanke
venla.ryymin@pelastakaalapset.fi