LAPS/59/2026, 7.5.2026

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi HE 52/2026 vp

Viite: Hallintovaliokunta perjantai 08.05.2026 klo 11.15 / HE 52/2026 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, terveydenhuoltolakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia, rikosrekisterilakia, Maahanmuuttovirastosta annettua lakia, turvatoimista Maahanmuuttovirastossa annettua lakia, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia, lastensuojelulakia, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, hallinto-oikeuslakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia sekä yleistukilakia.

Esityksen tarkoituksena on tehdä EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa edellytetyt muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Koska suuri osa säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia, päällekkäinen kansallinen lainsäädäntö kumottaisiin. Kansallista liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta säädettäisiin uutta kansallista lainsäädäntöä ja muutettaisiin voimassa olevaa. Liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin. Suurin osa ehdotetuista säädösmuutoksista kohdistuisi ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Kansallinen sääntely tulisi täsmentää vastaamaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja EU-sääntelyn edellytyksiä lapsen edusta.
- Lapsen oikeuksien näkökulmasta esityksen (ja paktin) keskeisimmät ongelmat liittyvät säilöönottoon.
- Rajamenettelyn enimmäiskesto on lapselle huomattavan pitkä aika rajamenettelyn rajoittaessa liikkumisvapautta lähes säilöönottoon verrattavasti.
- Paktista johtuen viranomaisiin (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu ja hallinto-oikeudet) kohdistetaan uusia vaatimuksia, joten on välttämätöntä, että resursoinnit vastaavat uusista vaatimuksista johtuviin tehtävänmuutoksiin.
- Lapsen oikeus koulutukseen on huomioitu kiitettävästi.
- Lapsiystävällisen tiedon antamisvelvoite tulee ulottaa koskemaan kaikkia lapsia.
- Vastaanottorahan perusosan pienentämisellä on jo todettu olevan kielteisiä vaikutuksia lapsiin.
- Monet edustajajärjestelmään ehdotetuista muutoksista ovat myönteisiä, mutta lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että järjestelmän rakenne (esim. palkkionmaksu ja valvonta) saattaa heikentää edustajan todellista riippumattomuutta.

- Riippumattomuus on turvattava myös Maahanmuuttoviraston antamassa oikeudellisessa neuvonnassa.

- Lapsen oikeudet tulee turvata riippumatta maahanmuuttostatuksesta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lapsiasiavaltuutetulta lausuntoa EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) muodostavien säädösten täytäntöönpanosta teemalla lapset ja lasten edustajajärjestelmä. Lapsiasiavaltuutettu on tarkastellut hallituksen esitystä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta ja esittää seuraavat huomionsa aihealueina erityisesti: lapsen edun ensisijaisuus, säilöönotto, rajamenettely, resursointi, vastaanottopalvelut, edustajajärjestelmä ja lapsen maahanmuuttostatuksesta riippumaton oikeuksien turvaaminen.

Yleisesti ottaen lapsiasiavaltuutettu on suhtautunut paktiin varovaisen myönteisesti, sillä siinä lapsen etua korostetaan tavalla, joka on Suomen ulkomaalaisiin liittyvässä sääntelyssä lähes loistanut poissaolollaan. Nyt esitetyt muutokset ulkomaalaislakiin kuitenkin antavat vaikutelman, että mahdollisuutta vahvistaa lapsimyönteistä sääntelyä ei hyödynnetä täysimääräisesti. Euroopan lapsiasiavaltuutetut tekivät paktin implementoinnista kannanoton joulukuussa 2024, jossa painotettiin lapsen edun huomioimista ja sen kansainvälisoikeudellista perustaa.[1]

Lapsen edun ensisijaisuus

Lapsiasiavaltuutettu pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että paktissa lapsen etu ja sen ensisijaisuus on laajalti huomioitu. Esityksessä esimerkiksi todetaan, että ehdotetussa sääntelyssä on huomioitava muun ohella YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja EU:n perusoikeuskirjasta johtuvat velvoitteet (s. 421). Näiden velvoitteiden huomioiminen on ehdottoman myönteistä, mutta samalla on todettava, etteivät hallituksen esityksessä esitetyt näkemykset (s. 421) ulkomaalaislain (301/2004) 6 §:n ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (vastaanottolaki, 746/2011) 5 §:n vastaavuudesta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa ole paikkansa pitäviä. Em. lainkohdat edellyttävät erityisen huomion kiinnittämistä lapsen etuun lasta koskevissa päätöksissä, ja vastaanottolain 5 §:ssä on viittaus lastensuojelulaissa säädettyyn lapsen edun arviointiin. Lapsiasiavaltuutettu on

useissa yhteyksissä edellyttänyt, että ulkomaalaislain 6 § ja vastaanottolain 5 § muotoillaan uudelleen siten, että ne ovat sanamuodoltaan linjassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa. Tätä on edellyttänyt myös YK:n lapsen oikeuksien komitea.[2] Huomioiden paktista painokkaasti välittyvä viesti lapsen edusta, olisi jälleen kerran ollut mitä erinomaisin paikka täsmentää ulkomaalaislain 6 §:n muotoilu vastaamaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta ja EU:n primaarioikeuteen kuuluvaa perusoikeuskirjaa.

Lapsiasiavaltuutettu pyytää hallintovaliokuntaa täsmentämään ulkomaalaislain 6 § ja vastaanottolain 5 § siten, että ne ovat linjassa niin paktin muotoilujen kuin EU:n perusoikeuskirjan että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksenkin kanssa. Perusteluksi riittänee se, että pykälät yhdenmukaistetaan vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita, kuten paktissa valittuja muotoiluja.

Säilöönotto

Jatkaen arviota hallituksen esityksen yhdenmukaisuudesta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa lapsiasiavaltuutettu katsoo, että paktin ja esityksen keskeisin lapsen oikeuksien kannalta ongelmallinen piirre on säilöönoton mahdollistaminen. Lisäksi merkittäviä haasteita liittyy vastaanottodirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on johdonmukaisesti katsonut, että lapsia ei tule ottaa säilöön heidän tai heidän vanhempiensa maahanmuuttostatukseen liittyvistä syistä.[3] Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa tätä kantaa tukevan, että joukko YK:ssa lapsen oikeuksien ja maahanmuuton parissa työskenteleviä asiantuntijoita on toukokuussa 2024 ottanut kantaa EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen implementointiin ja edellyttänyt, että EU:n jäsenvaltiot kieltävät lasten säilöönoton, koska lasten säilöönotto on lapsen oikeuksien rikkomus.[4] Alaikäisten säilöönotto kuitenkin mahdollistetaan vastaanottodirektiivin 13 artiklassa ja sitä löyhemmin perustein ulkomaalaislain 122 §:ssä.

Hallituksen esityksessä lapsivaikutusten arvioinnissa viitataan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 37 artiklaan (vapaudenriiston kieltäminen) ilman tarkempaa kontekstualisointia käsillä olevan esityksen sisältöön. Lapsiasiavaltuutettu tulkitsee, että kyseisellä viittauksella pyritään perustelemaan lasten säilöönoton mahdollistamista. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitean tulkinnan mukaan kyseistä kohtaa ei tule soveltaa säilöönottoon maahanmuuton yhteydessä, minkä vuoksi siihen viittaaminen esityksessä on harhaanjohtavaa.[5]

Vuoden 2023 loppupäätelmissään Suomelle YK:n lapsen oikeuksien komitea vaati Suomea lopettamaan turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton.[6] Onkin sinänsä myönteistä, että esimerkiksi menettelyasetuksessa ja vastaanottodirektiivissä painotetaan lapsen edun huomioimista, kun paktissa lasten säilöönotto edelleen mahdollistetaan. Lapsen edun huolellinen punninta säilöönottokysymyksissä on ollut avainasemassa myös YK:n lapsen oikeuksien komitean ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aiemmassa ratkaisukäytännössä, jossa on katsottu, että lapsen säilöönotto maahanmuuton perusteella on hyvin harvoin oikeutettua ja oleellista on muiden vaihtoehtojen aito punninta.[7]

Kuten lapsen edun ensisijaisuus edellyttää, ennen säilöönottoa viranomaisten on tehtävä yksilöllinen arviointi lapsen tilanteesta ja selvitettävä kaikki säilöönottoa lievemmät vaihtoehdot, kuten esimerkiksi sijoittaminen avoimeen vastaanottokeskukseen tai perhehoitoon. Jos näitä edellytyksiä, siis vaihtoehtoisten toimintamallien arviointia, ei täytetä, säilöönotto ei pelkästään riko kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita vaan on myös ristiriidassa EU:n vastaanottodirektiivin kanssa. Lapsiasiavaltuutettu pitääkin suorastaan eriskummallisena, ettei nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia ulkomaalaislain 122 §:ään, vaikka Nykytila ja sen arviointi -osiossa viitataankin ulkomaalaislain 122 §:ään ja lasten säilöönoton edellytyksiin. Vastaanottodirektiivi tulee saattaa kansallisesti voimaan ja siinä ”säädetään vastaanottovaatimusten vähimmäistasosta, jonka tarkoituksena on varmistaa kansainvälistä suojelua hakevien riittävä elintaso ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa” (s. 53-54). Vastaanottodirektiivin 13 artiklassa todetaan säilöönoton olevan 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 alaikäisten edun mukaista 26 artiklan mukaisesti, alaikäisiä voidaan ottaa säilöön,
>
> a) kun on kyse huoltajan kanssa olevista alaikäisistä ja alaikäisen vanhempi tai pääasiallinen huoltaja otetaan säilöön; tai
>
> b) kun on kyse ilman huoltajaa olevista alaikäisistä ja säilöönotolla turvataan alaikäisen hyvinvointi.”

Yllä mainitut ehdot eivät vastaa ulkomaalaislain tämänhetkistä sääntelyä, jossa säilöönoton edellytyksenä **EI** ole se, että se on nimenomaisesti arvioitu lapsen edun mukaiseksi. Lienee

todennäköistä, että tällainen harmonisoimattajättäminen johtaa jonkinlaisiin toimenpiteisiin EU:n taholta. Lapsiasiavaltuutettu pyytää hallintovaliokuntaa kiinnittämään asiaan huomioita.

Rajamenettely

Paktin sääntely lähtee siitä, että hakijan tulee olla hakemuksensa käsittelyn ajan jäsenvaltion viranomaisten käytettävissä siinä valtiossa, joka vastaa hakemuksen tutkimisesta. Paktiin sisältyykin rajoituksia liikkumisvapauteen kulloinkin sovellettavan vaiheen mukaisesti, merkittävimmin ehkä rajamenettelyn osalta. Lapsiasiavaltuutettu katsoo ensinnäkin, että liikkumisvapauden rajoitukset rajoittavat niin vahvasti lapsen liikkumisvapautta, että ne lähentelevät säilöönoton olosuhteita koulunkäynnin mahdollistavasta poikkeamisesta huolimatta.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että rajamenettelyn pääsääntöinen maksimikesto (12 vko + 12 vko) on etenkin lapsen kannalta hyvin pitkä aika. Vaikka lapsen oikeuksia pyritään turvaamaan muun ohella seurantamekanismin kautta, valituskelpoisten päätösten myötä ja lapsen koulunkäynnin mahdollistamalla, suhtautuu lapsiasiavaltuutettu kriittisesti rajamenettelyn soveltamiseen alaikäisiin.

On ehdottoman myönteistä, että ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten osalta rajamenettelyyn ottamisen sääntelyä tiukennetaan. Lapsiasiavaltuutetun näkemys kuitenkin on, ettei lapsia ylipäätään tulisi saattaa rajamenettelyn piiriin. Nyt esitettävillä muutoksilla alaikäinen ilman huoltajaa saapunut voidaan ottaa rajamenettelyn piiriin ainoastaan, mikäli hänen katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Laiton maahantulo ei itsessään muodosta uhkaa kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.[8]

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että sääntelyn mahdollistaessa lasten säilöönoton ja sitä lähentelevät liikkumisvapauden rajoitukset, on laillisuusvalvonnan rooli erityisen korostunut.

Paktista johtuvien uusien tehtävien resursointi

Kuten todettua, rajamenettely on järjestely, johon liittyy merkittäviä riskejä lapsen oikeuksien toteutumiselle. Lapsiasiavaltuutettu pitääkin erittäin myönteisenä, että paktin nojalla tulee perustaa seurantamekanismi seuraamaan EU:n sääntelyn ja kansainvälisen

oikeuden toteutumista seulonta- ja rajamenettelyissä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi uusi 16 j §, joka perustuu seulonta-asetuksen 10 artiklaan ja menettelyasetuksen 43 artiklan 4 kohtaan. Seulonta-asetuksen 10 artiklan mukaan riippumattoman seurantamekanismin tehtävänä on seurata, ”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”. Menettelyasetuksen 43 artiklassa viitataan seulonta-asetukseen ja kyseiseen perusoikeuksien seurantamekanismiin ulottaen seurantamekanismi koskemaan myös rajamenettelyä.

Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee hallintovaliokunnalle vakavan huolensa siitä, onko laajaan perusoikeuksien valvontatehtävään esitetyt resurssit, eli yksi henkilötyövuosi yhdenvertaisuusvaltuutetulle, riittävät turvaamaan muun ohella lapsen edun toteutumisen valvontaa seulonta- ja rajamenettelyissä. Perusoikeuksien toteutumista turvaamaan luotu tehtävä edellyttää pysyväisluonteista rahoitusta, eikä tehtävän rahoitusta voida kuitata EU:n rahoitushauilla (s. 176), jotka yleisesti ottaen jo itsessään ovat hyvin aikaa vieviä ja kuormittavia.

Toinen lapsiasiavaltuutettua huolestuttava resurssikysymys koskee hallintotuomioistuimille lisättäviä käsittelyaikoja. Vaikka asioiden joutuisaa käsittelyä voidaan pitää sinänsä perusteltuna tavoitteena, voi kiireellisten asioiden priorisointi aiheuttaa viivästyksiä muissa asiaryhmissä, kuten lastensuojeluasioissa, jotka muodostavat merkittävän osan hallintotuomioistuinten työstä. On inhimillisesti kestämätöntä, mikäli tuomioistuinten resursseja ei vahvisteta siten, että kaikkien asiaryhmien käsittelyajat säilyvät vähintään nykyisellä tasolla paktin myötä tulevista uusista velvoitteista huolimatta. Oikeudenkäyntien kesto, myös erityisesti lasten osalta, on kysymys, johon kansainväliset sopimusvalvontaelimet ovat Suomen osalta toistuvasti kiinnittäneet huomiota.[9]

Vastaanottopalvelut, velvollisuuksien ymmärtäminen ja seuraukset velvollisuuksien laiminlyönnistä

Paktiin sisältyy lukuisia velvoitteita hakijalle, joiden noudattamatta jättämisellä vuorostaan on seurauksia. Lapsiasiavaltuutettu esittää seuraavaksi huomioitaan joistain velvoitteista lasten kannalta.

On myönteistä, että lapsen sivistyksellisten oikeuksien toteutumista painotetaan paktissa ja hallituksen esityksessä laajalti (esim. s. 214, 333, 431). Lapsen oikeus koulunkäyntiin rajamenettelyn aikana on turvattu ulkomaalaislain 104 § b:ssä, johon ei ehdoteta muutoksia koulunkäynnin osalta. Vastaanottolain 16 §:ää koskevissa perusteluissa niin ikään painotetaan sitä, että lasten (erityisesti ilman huoltajaa olevien lasten) siirtoja vastaanottokeskuksesta toiseen tulisi välttää muun muassa koulunkäynnin jatkuvuuden turvaamiseksi. Lapsiasiavaltuutettu pitää lisäksi erittäin myönteisenä, että vastaanottolakiin ehdotettavan 13 a §:n tunnistautumisvelvoitetta ei uloteta alaikäisiin (s. 160, 212, 323, 413, 424), jotta heidän koulunkäyntinsä jatkuvuus pystytään turvaamaan. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että seuraukset, jotka vanhemman tunnistautumatta jättämisestä seuraavat, koskevat myös lapsia.

Koska vastaanottoon kuuluvien velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä voi koitua henkilölle, myös lapselle, seuraamuksia, tulisi aina varmistaa, että henkilö on saanut tietoa hänelle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista (s. 330). Lapsiasiavaltuutettu pitääkin erinomaisena, että esimerkiksi menettelyasetuksen johdanto-osassa ja 8 artiklassa on painotettu lapsiystävällisen tiedon erityistä merkityksellisyyttä.

Vastaanottolain 15 §:ään esitetyt muutokset perustuvat puolestaan vastaanottodirektiiviin, jossa lapsiystävällistä tietoa ei painoteta samalla tavalla. Direktiivin 5 artikla edellyttää kyllä, että tiedot annetaan ymmärrettävässä muodossa ja tarvittaessa esimerkiksi visuaalisia keinoja hyödyntäen. Alaikäisten osalta velvollisuus ikätasoisen ja heille mukautetun tiedon antamiseen koskee kuitenkin vain ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä valitettavana erityisesti mahdollisten velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seuraamusten näkökulmasta ja toteaa, ettei mikään olisi estänyt Suomea säätämästä lapsiystävällisestä tiedosta kaikkien alaikäisten osalta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on lapsen tiedonsaannin osalta todennut, että ”lasten on voitava saada tietoa ikänsä ja valmiuksiensa kannalta sopivassa muodossa kaikista heitä koskevista asioista, esimerkiksi oikeuksistaan, kaikista heihin vaikuttavista menettelyistä, kansallisesta lainsäädännöstä, kansallisista määräyksistä ja menettelytavoista”.[10] Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että kaikkien lasten on oltava tietoisia tekemiensä valintojen mahdollisista seurauksista ja pyytää kohteliaimmin, että hallintovaliokunta muuttaa vastaanottolain 15 §:n muotoilun ikätasoisen tiedon saamisesta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen hengessä koskemaan kaikkia lapsia.

Seuraukset velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä voivat johtaa muun ohella vastaanottorahan alentamiseen. Esityksessä ehdotetaan vastaanottodirektiivin 23 artiklan kansallisen liikkumavaran käyttöönottamiseksi säädettävän vastaanottolakiin 45 §, jonka perusteella kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan vastaanottorahan perusosaa voitaisiin alentaa 20 prosenttia, jos hän ilman perusteltua syytä jättäisi noudattamatta asetettuja velvollisuuksia tai rajoituksia. Lisäksi esimerkiksi häiriökäyttäytyminen vastaanottokeskuksessa voisi johtaa vastaanottorahan perusosan alentamiseen. Vastaanottorahan alentamisen lisäksi vastaanottolaissa ehdotetaan säädettävän vastaanottopalvelujen peruuttamisesta muun muassa uudessa 47 §:ssä. Sekä vastaanottorahan alentamisessa ja vastaanottopalvelujen peruuttamiseen liittyvässä harkinnassa on huomioitava lapsen etu (s. 212, 356 ja 359). Tämä on myönteistä, mutta lapsiasiavaltuutettu katsoo, että vastaanottorahaa ja vastaanottopalveluita ei tule missään tilanteessa sanktiona alentaa tai lakkauttaa lapsiperheiltä. Lapset eivät voi vaikuttaa huoltajiensa toimintaan eivätkä he koskaan ole vastuussa huoltajiensa toiminnasta tai passiivisuudesta. Vastaanottodirektiivin 26 artikla kuitenkin edellyttää lapsen edun ensisijaisuuden tunnustamista vastaanottodirektiivin säännösten osalta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että ennen vastaanottolain 6 luvun mukaisia toimia hakijoiden kanssa käydään keskustelua (s. 354, 355). Lasten laiminlyödessä lakiin kirjattuja velvoitteita todetaan, että hänen kanssaan käytäisiin ”ensin kasvatuksellista keskustelua hänelle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista ja velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seurauksista” lapsen etu huomioiden (s. 212). Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että etenkin lapsen oikeusturvan ja yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen kannalta keskusteluvelvoitteesta ennen rajoitustoimia olisi syytä säätää lain tasolla ja pyytää kohteliaimmin hallintovaliokuntaa lisäämään hallituksen esityksestä ilmi käyvän velvoitteen myös lain tasolle (vrt. perusopetuslain, 628/1998, 35 a §: ”voidaan ensisijaisena toimenpiteenä määrätä osallistumaan yhteensä enintään kaksi tuntia kestävään kasvatuskeskusteluun”).

Lapsiasiavaltuutettu toteaa vielä vastaanottodirektiivin 26 artiklan edellyttävän, että ”jäsenvaltioiden on taattava alaikäisen fyysisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta riittävä elintaso”. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että Suomi ”tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla vammaisten lasten, turvapaikanhakijalasten ja laittomasti maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta”.[11]

Näiltä osin lapsiasiavaltuutettu viittaakin Maahanmuuttoviraston perusvastaanottorahan alentamisen vaikutuksista vuosi alennuksen jälkeen -raporttiin, jossa lasten ja lapsiperheiden osalta todetaan yhteenvetona ”lapset ja lapsiperheet kohtaavat monenlaisia taloudellisia haasteita, mikä vaatii lisää resursseja ja tukea heidän hyvinvointinsa turvaamiseksi”.[12] Lapsiasiavaltuutettu on jo paktin luonnosvaiheessa esittänyt huolensa siitä, että väliaikaisella lailla (466/2024) säädetty vastaanottorahan perusosan määrä ehdotetaan säädettäväksi osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotusta (s. 162) hyvin huolestuttavana sen valossa, että väliaikaisella lailla säädetyn vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen kielteisistä vaikutuksista lapsen oikeuksien toteutumiselle on jo saatavilla esimerkiksi yllä mainittua Maahanmuuttoviraston selvitystä. Lapsiasiavaltuutettu painottaa lasten erityistarpeiden huomioimista (s. 338) ja viittaa lisäksi hallintovaliokunnalle lokakuussa 2025 antamaansa lausuntoon koskien vastaanottolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamista.[13]

Koskien hallituksen esityksen sanamuotoja toteaa lapsiasiavaltuutettu tässä yhteydessä lastensuojeluilmoituksen tekemisvelvollisuudesta seuraavaa. Vastaanottokeskus on voimassa olevan lastensuojelulain (417/2007) nojalla velvollinen tekemään lastensuojeluilmoituksen havaitessaan lapsen olosuhteiden sitä vaativan. Lastensuojeluilmoituksen tekeminen ei ole vastaanottokeskukselle siis harkinnanvarainen asia, kuten esityksen muotoiluista voi saada kuvan (s. 212 ja 424 ”jos vastaanottokeskuksessa herää huoli lapsen hyvinvoinnista tai sijainnista, voi vastaanottokeskus tehdä tarvittaessa lastensuojeluilmoituksen”).

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä ja riippumattomuus

Käsillä oleva hallituksen esitys sisältää useita muutosehdotuksia koskien ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajajärjestelmään. Vastaanottolain 39-44 §:ssä oleviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia ja lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 39 a § edustajatoiminnan hallinnoinnista. Kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (681/2023) ehdotettavat muutokset edustajajärjestelmästä vastaavat pääosin vastaanottolakiin esitettyjä muutoksia.

Monet ehdotetuista muutoksista edustajajärjestelmään ovat tervetulleita. Lapsiasiavaltuutettu pitää esimerkiksi myönteisenä, että edustajan riippumattomuutta painotetaan. Tilapäisen edustajan osalta esityksessä todetaan, että ”vastaanottokeskuksen johtajan tulisi ennen määräämistä varmistaa, että tilapäisen edustajan etu ei ole ristiriidassa lapsen edun kanssa” (s. 346). Lisäksi riippumattomuutta painotetaan esimerkiksi suhteessa

lapsen iän monitieteiseen arviointiin siten, että ”ilman huoltajaa olevan lapsen edustajana vastaanottolain 39 §:n 4 momentin mukainen tilapäinen edustaja ei voisi samanaikaisesti, tai tilapäisenä toimimisen jälkeen, osallistua lausunnon laatimiseen” (s. 249). On tietysti hyvä, että riippumattomuuteen suhteessa lapseen kiinnitetään huomiota, mutta lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vaikka tilapäisen edustajan riippumattomuuden osalta asiantila ei sinänsä muutu nykyisestä puhevallan käytöstä (vastaanottokeskuksen johtaja on aiemmin toiminut tehtävässä ennen edustajan nimeämistä), liittyy edustajajärjestelmään kokonaisuutena sellaisia rakenteellisia sidoksia, jotka voivat heikentää edustajan tosiasiallista riippumattomuutta. Lapsiasiavaltuutettu esittää hallintovaliokunnan arvioitavaksi riippumattomuuden kannalta edustajan palkkionmaksuun liittyvät kysymykset, ts. sen, että Maahanmuuttovirasto maksaa vastaanottolain nojalla määrätyn edustajan palkkion ja vastaa muun muassa vastaanottolain mukaisesta edustajatoiminnan valvonnasta.[14]

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin tervetulleena velvoittavan EU-sääntelyn myötä ehdotettua lisäystä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin (504/2002). Uusi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin esitettävä 5 c § mahdollistaa sen, että sekä Maahanmuuttovirastolla että elinvoimakeskuksella on mahdollisuus pyytää ilman huoltajaa olevan lapsen edustajasta nähtäväksi rikosrekisteriote, jotta edustajan kelpoisuus tehtäväänsä näiltä osin voidaan tarvittaessa tarkastaa myös edustajaksi määräämisen jälkeen. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että muutos vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista ja tuo lisää suojaa ilman huoltajaa oleville lapsille.

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 ja lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin (148/2014) koskemaan muita lasten kanssa työskenteleviä ammattilaisia ja henkilöitä.

Riippumattomuuden osalta on myös todettava, että Maahanmuuttoviraston kaksoisrooli oikeudellisen neuvonnan antajana ja päätöksentekijätahona on jokseenkin hankala. Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että vaikka neuvontaa antavan osaston itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on korostettu (s. 155), pitää lapsiasiavaltuutettu edelleen kyseenalaisena, miten hakijalla on mahdollisuus yksilöllisen tilanteen ja olosuhteet

huomioivaan oikeudellista neuvontaa. Kun kyse on korostuneen hakijalähtöisestä menettelystä, tulee muistaa, että kaikilla huoltajilla ei välttämättä ole osaamista tai riittäviä voimavaroja avustaa lasta prosessissa lapsen oikeudet turvaavalla tavalla.

Muut kuin turvapaikanhakijalapset

Lapsiasiavaltuutettu katsoo kiistattomaksi, että paktin myötä turvapaikanhakijalasten asema voi tietyiltä osin parantua. Esityksen lapsivaikutusten arviointia koskevassa osiossa todetaan muun ohella, että henkilökohtaisen kuulemisvelvoitteen irrottaminen ikäsidonnaisuudesta edistänee lapsen oikeuksien toteutumista, ja että monitieteisen iänarvioinnin käyttöönoton arvioidaan vastaavasti tukevan lasten oikeuksien ja edun toteutumista (s. 211).

Lapsiasiavaltuutettu pitää kuitenkin välttämättömänä korostaa, että kyseiset parannukset kohdistuvat yksinomaan turvapaikanhakijalapsiin. Näin ollen esitetyt arviot lapsen oikeuksien yleisestä vahvistumisesta ovat ylimitoitettuja. Erityisen huomionarvoista on, ettei mikään olisi estänyt Suomea toteuttamasta ulkomaalaislakiin laajempia ja lapsen oikeuksia nykyistä vahvemmin turvaavia uudistuksia.

Lapsiasiavaltuutettu, jälleen kerran, painokkaasti muistuttaa YK:n lapsen oikeuksien komitean kiinnittäneen huomiota lasten näkemysten huomioimiseen ja todenneen ikärajoista seuraavaa:

> ”Komitea suosittelee, että sopimusvaltio
> a) takaa, että kaikki lapset voivat ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa, tuomioistuimissa ja hallintomenettelyissä edellyttämättä vanhemman tai huoltajan suostumusta, kiinnittäen erityistä huomiota päätöksentekoon, joka koskee maahanmuuttoa ja turvapaikkaa, huoltajuutta, asumista ja yhteydenpitoa, suojelutoimenpiteiden toteuttamista sijaishuollossa, sosiaalipalveluja ja perheväkivaltaa;
> b) hyväksyy tarvittavat lainsäädäntömuutokset, joilla varmistetaan, että lasten näkemyksiä kuullaan ja ne otetaan huomioon edellä mainitussa päätöksenteossa riippumatta heidän iästään”[15]

Lapsiasiavaltuutettu pyytää kohteliaimmin hallintovaliokuntaa saattamaan ehdotetun sääntelyn tältäkin osin paremmin linjaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen

kanssa. Perusteluiksi riittänee viittaaminen em. suosituksiin ja lainsäädännön yhdenmukaistaminen.

Lapsiasiavaltuutettu alleviivaa, että vaikka kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden sisältämät velvoitteet sinänsä sallivatkin sen, että pakolaisaseman saaneilla on eri oikeuksia muihin kansainvälistä suojelua saaneisiin henkilöihin nähden, YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut lapsen oikeuksien turvaamista suojeluasemasta riippumatta. Monitieteinen ikäarviointi ulkomaalaislakiin ehdotettujen 6 a ja 6 b §:n mukaisesti tulisikin niin ikään ulottaa koskemaan kaikkia lapsia. Suomi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sopimusvaltiona on velvollinen noudattamaan yleissopimuksissa vahvistettuja velvollisuuksiaan kunnioittaa ja suojella lasten oikeuksia kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä ja turvata ne riippumatta lasten tai heidän vanhempiensa tai laillisten huoltajiensa siirtolaisasemasta.[16]

Helsingissä 7.5.2026

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
juristi

---

[1] European Network of Ombudspersons for Children: *Ad-hoc Position Statement on the protection of children on the move1 at EU borders in light of the adoption of the EU Pact on Migration and Asylum*, Adopted by the ENOC extraordinary General Assembly, 13 December 2024. Saatavilla: ENOC-ad-hoc-statement-The-protection-of-children-on-the-move-at-EU-borders-in-light-of-the-adoption-of-the-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf

[2] YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomen 5. ja 6. määräaikaisraporttia koskevat loppupäätelmät (CRC/C/FIN/CO/5-6), kohta 17.

[3] Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa (CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23), kohta 5.

[4] Press release: Child immigration detention must be prohibited following adoption of EU migration and asylum pact, UN experts say, 2.5.2024. Ks. myös European Network of Ombudspersons for Children: *Position Statement on "Ending detention of children for immigration purposes"*, Adopted by the 23rd ENOC General Assembly, 27 September 2019, Belfast. Saatavilla: ENOC-statement-on-ending-child-immigration-detention-FV.pdf.

[5] CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, kohta 10.

[6] CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 39 (e). Suomen lisäksi komitea on antanut lasten säilöönoton lopettamista koskevia suosituksia viime vuosina esimerkiksi Bulgarialle, Liettualle, Ranskalle, Ruotsille ja Virolle. Ks. CRC/C/BGR/CO/6–7, kohdat 40–41; CRC/C/LTU/CO/5–6, kohdat 43–44; CRC/C/FRA/CO/6–7, kohdat 44–45; CRC/C/SWE/CO/6–7, kohta 43; CRC/C/EST/CO/5–7, kohdat 39–40.

[7] Ks. *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium* (Application No. 13178/03), kohta 83 ja CRC/C/89/D/55/2018, kohta 13.14.

[8] CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, kohta 7.

[9] CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 40.

[10] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 82.

[11] CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 35 (b).

[12] Maahanmuuttovirasto: *Raportti perusvastaanottorahan alentamisen vaikutuksista vuosi alennuksen jälkeen*, kyselyn vastaamisaika 27.8.–20.9.2025.

[13] Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, LAPS/142/2025, 15.10.2025.

[14] Ks. Lundqvist, K., Toivonen, V., Saari, J., Halttunen, T., Qvist, L., Mikkonen, A. & Castrén, Elina: Edustajat lapsen *edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/hand le/10024/161040. European Union Agency for Fundamental Rights FRA: *Guardianship systems for unaccompanied children in the Euro pean union — developments since 2014 report*. Publications Office of the European Union, 2022. Saatavilla: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-guardianship-systems-developments_en.pdf.

[15] CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 19.

[16] Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22), kohta 11.