

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: : Kutsu: HE 172/2014 vp hallintovaliokunnassa perjantaina 14.11.2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 172/2014 vp)

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia.

Esityksellä kiellettäisiin ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto ja täsmennettäisiin muutoin lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saisi ottaa säilöön edes sen jälkeen, kun hänen maasta poistamistaan koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Tätä vanhempien ilman huoltajaa maassa olevien lasten säilöönottoa maasta poistamisen turvaamiseksi rajoitettaisiin ja täsmennettäisiin muutoin lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä.

Säilöön ottamisen edellytyksiä, tietojen antamista säilöön otetulle ja säilöön otetun sijoittamista ehdotetaan täsmennettävän vastaanottodirektiivin täytäntöönpanon johdosta. Ilmoittautumisvelvollisuutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä tulisi toimivampi vaihtoehto säilöön ottamiselle.

Esityksellä pyritään parantamaan vastaanottodirektiivin edellyttämin tavoin haavoittuvassa asemassa olevien säilöön otettujen ulkomaalaisten asemaa ja oloja, ja toisaalta parantamaan kansallisista tarpeista johtuen säilöönottoyksikön sekä sen asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää hallituksen esitystä oikeasuuntaisena, vaikka se ei kaikilta osin varmistaakaan lapsen oikeuksien toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Tässä lausunnossa nostetaan esiin kohtia, joita lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esityksestä olisi tärkeää tarkentaa, jotta säilöön otettavan lapsen oikeudet toteutuisivat mahdollisimman hyvin hallituksen esityksen sallimissa säilöönottotilanteissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että säilöönnotolle kehitetään toimivia vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä, jotta lasten säilöönotosta voitaisiin kokonaan luopua. Sisäministe-



riössä meneillään oleva selvitys säilöönnoton vaihtoehtoista on ehdottomasti saatava valmiiksi kuluvan vuoden aikana. Tavoitteena tulisi olla, että vaihtoehtoisista turvaamistoimenpiteistä tulisi pääsääntö lasten kohdalla. Olisi myös harkittava, että jatkossa lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että lasten säilöönnotto kielletäisiin täysin, kun käytettävissä olisi riittävän tehokkaita vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Hallituksen esitysluonnoksen kannalta keskeisiä yleissopimuksen artikloja ovat:

- 3 artikla, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapselle on taattava myös hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelu ja huolenpito ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet
- 2 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua
- 9 artikla, jonka mukaan lasta ei eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuinten tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista
- 12 artikla, jonka mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti
- 14 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen sekä 30 artiklan mukaan oikeus nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään
- 22 artikla, jonka mukaan pakolaislapsella on oikeus asianmukaiseen suojeluun ja humanitääriseen apuun, riippumatta siitä onko hän tullut maahan yksin vai vanhempiensa tai muun henkilön kanssa
- 28 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen
- 31 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin
- 37 artikla, jonka mukaan lasta ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla (a). Lapsen vapaudenriistossa tulee noudattaa lakia ja siihen on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona (b). Jokaisella lapsella on myös oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnin, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa (c).

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yksin liikkuvia lapsia koskevassa yleiskommentissaan nro 6² todennut mm. että, jos vankeuteen (tarkoitetaan myös säilöönottotilanteita) poikkeuksellisesti joudutaan turvautumaan, olosuhteiden tulee olla lapsen edun mukaisia ja noudattaa täysin artikkelin 37 a) ja c) kohtaa sekä muita kansainvälisiä velvoitteita. Lasten majoitustilat tulee suunnitella erityisesti heille sopiviksi ja niiden tulee olla erillään aikuisten tiloista, ellei ole lapsen edun mukaista menetellä toisin. Komitean mukaan majoituksen järjestämisen päämääränä tulee olla ”huolenpito” ei ”vankeus”.

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Esityksen tavoitteet lapsen näkökulmasta

Esityksen tavoitteena on kieltää ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto ja rajata muiden ilman huoltajaa olevien lasten säilöönotto ajallisesti. Tavoitteena on myös, että kaikki ulkomaalaislain nojalla säilöön otettavat lapset sijoitettaisiin säilöönottokeskuksiin, olivat he maassa huoltajansa kanssa tai ilman huoltajaa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattiin (2011) yksin tulleiden alaikäisten säilöönoton kieltäminen. Tämä ei valitettavasti toteudu hallituksen esityksessä, koska yksin maahan tulleet 15 vuotta täyttäneet alaikäiset voitaisiin ottaa säilöön sen jälkeen, kun he ovat saaneet kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen. Käytännössä parannusta on tulossa jossain määrin lasten ja lapsiperheiden oloihin säilöönoton aikana, kun Joutsenon uusi säilöönottokeskus on nyt aloittanut toimintansa.

Joutsenon säilöönottokeskuksessa lapset ja lapsiperheet voidaan sijoittaa erilleen muista säilöön otetuista henkilöistä. Säilöönottokeskus, joka toimii vastaanottokeskuksen yhteydessä, sijaitsee vanhan vankilan tiloissa, joita toki on pyritty remontoimaan myös lapsille sopiviksi. Tästä huolimatta tilat eivät välttämättä ole kaikilta osin lapselle soveliaat, etenkin silloin, kun kyse on pitkäaikaisemmasta säilöönotosta.

On myös huomattava, että hallituksen esityksessä ei edellytetä, ei pykälätasolla eikä yksityiskohtaisissa perusteluissa, että yksin tullut lapsi tai lapsiperhe sijoitettaisiin säilöön otettaessa aina Joutsenon säilöönottokeskukseen. Näin ollen on mahdollista ja jossain määrin todennäköistäkin, että lapsia sijoitetaan edelleenkin Metsälän säilöönottokeskukseen, jonka tilat eivät sovellu lapsille.

Lapsen säilöön ottamisen edellytykset

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että edellytykset lasten säilöön ottamiselle ovat oikeansuuntaisia, mutta edelleenkin niissä olisi tarkennettavaa. Säilöönotto on voimakas perusoikeuksiin puuttuva toimenpide, joka voi olla lapselle traumaattinen kokemus, myös silloin, kun lapsi otetaan säilöön yhdessä huoltajansa kanssa.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että kaikkien lasten kohdalla parannetaan sosiaaliviranomaisten mahdollisuuksia antaa säilöönotosta perusteltu lausunto. Lapsiasiavaltuutettu ei pidä ehdotettua 122 §:ä lapsen säilöön ottamisesta tässä muodossa tilannetta parantavana, päinvastoin on mahdollista, että asiassa mennään huonompaan suuntaan.

Ehdotetussa säännöksessä varataan sosiaalityöntekijälle vain tilaisuus tulla kuulluksi, ei edellytetä sosiaalityöntekijän kuulemistä, kuten voimassa oleva laki vaatii. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ratkaisua perustellaan sillä, että käytännössä sosiaalityöntekijä ei ole useinkaan pystynyt antamaan perusteltua, kirjallista lausuntoa lyhyessä ajassa ja ei ole tarkoituksenmukaista,

että lapsi tai perhe joutuisi odottamaan pidempään poliisin tai rajavartiolaitoksen tiloissa sosiaalityöntekijän lausunnon valmisteluun varattavan ajan johdosta. Muutosehdotus on siten vain nykyisen käytännön kirjaamista lakiin, eikä sillä pyritäkään ratkaisemaan todellista ongelmaa.

Lapsiasiavaltuutettu on yhtä mieltä siitä, että lausunnon valmistelusta johtuvaa odottelua poliisin tai rajavartiolaitoksen tiloissa ei ole syytä pidentää, mutta ratkaisuna ei tulisi olla, että sääntelyä lievennetään. Sen sijaan sääntely tulisi säilyttää ennallaan ja ratkaisua tulisi etsiä pikemminkin käytännön järjestelyiden kautta.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kyse on riittävästä resursoinnista sekä aidosta halusta varmistaa, että säilöönottopäätös tehdään lapsen etu ensisijaisesti huomioon ottaen. Lausuntoa edellytetään käräjäoikeuden käsitellessä säilöönottopäätöstä ensimmäisen kerran, eli kuitenkin hyvin lyhyen ajan kuluessa.

Käytännön järjestelyin olisi huolehdittava mm. siitä, että lausuntoja antavat sosiaalityöntekijät tuntevat yleisellä tasolla säilöönotto-olosuhteet riittävän hyvin ja että heillä on saatavilla tarvittavat tiedot sijoitettavasta lapsesta ja perheen ollessa kyseessä, koko perheen tilanteesta. Välttämättä edellä mainittu viive (1 pv/4pv) käräjäoikeuden käsittelyyn ei paranna juurikaan näiltä osin sosiaaliviranomaisen mahdollisuuksia antaa lausuntoa. Tärkeää olisi pyrkiä myös siihen, että lausunnon antaja tapaisi sijoitettavan lapsen ja perheen henkilökohtaisesti. Tähän toki on hieman parempi mahdollisuus, jos lausunto annetaan vasta käräjäoikeuden käsittelyä varten.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä on nyt huomioitu, että sosiaalityöntekijälle varataan tilaisuus antaa lausunto käsiteltäessä myös säilöönoton jatkamista käräjäoikeudessa. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa kuitenkin, että tässäkin tilanteessa sosiaalityöntekijän lausunto tulisi olla pakollinen. Lausunnon laatimiseksi olisi edellytettävä, että sosiaalityöntekijä on henkilökohtaisesti tavannut lapsen säilöönottotiloissa. Lausuntoa varten olisi kuultava säilöönottoyksikön työntekijöitä, jotka ovat seuranneet säännöllisesti lapsen tilannetta. Säilössä olon haitalliset vaikutukset lapsen ja perheen hyvinvointiin voivat ilmetä vasta viiveellä eikä lapsen olosuhteiden tai lapsen mielipiteen selvittäminen aina ole mahdollista eikä riittävää vain säilöönoton alkuvaiheessa tapahtuvan tapaamisen perusteella.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että todellinen lapsen edun arviointi edellyttää sosiaalityöntekijän tarkkaa perehtymistä tapaukseen ja sen hetkiseen tilanteeseen sekä lapsen henkilökohtaista tapaamista ja lapsen mielipiteen selvittämistä ja sen huomioimista. Lastensuojelulain 4 §:ssä määritellyjä seikkoja, jotka perusteluiden mukaan olisi huomioitava lapsen edun arvioinnissa, ei ole mahdollista selvittää pikaisella konsultaatiolla. Lapsen mielipiteen selvittäminen olisi liitettävä nimenomaisesti osaksi sosiaalityöntekijän tekemää lapsen edun arvioimista lausunnon antamisen yhteydessä. Selkeintä olisi, että tätä edellytettäisiin säännösten avulla.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että säilöönottoyksikkö ja lastensuojelu tekevät tiivistä yhteistyötä säilöön otettujen lasten kohdalla koko sen ajan, kun lapsen säilöönottoa valmistellaan ja lapsen ollessa säilöön otettuna. Aktiivisella yhteistyöllä on pyrittävä jo ennalta ehkäisemään lapselle säilöönotosta aiheutuvat haitat.

Jyväskylässä 13.11.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

1

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14&Lang=en

² General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin,

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 (englanniksi)