

## Sisäministeriölle

**Viite:** SMDno-2015-422, SM012:00/2015

**Asia:** Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönoton vaihtoehdot)

*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 esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.*

## Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004). Esityksen tavoitteena on osaltaan edistää turvapaikkamenettelyn sujuvuutta sekä turvata kielteisen turvapaikkapäätöksen ja täytäntönnäpönelkelpöisen maastapoistamispäätöksen saanelen maastapoistaminen. Uutena turvaamistoimenpiteeksi ehdotetaan määrättäväksi kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle velvollisuus asua nimeetyssä vastaanottokeskuksessa.

Esityksen tavoitteena on edistää säilöönotolle vaihtoehloisten turvaamistoimenpiteiden käyttöä ja vähentää lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoa.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

### Johdanto

Ulkomaalaislain muutoksella tavoitellaan alaikäisten säilöönoton vähentämistä ottamalla käyttöön vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kynnyks yksin maahan tulleen säilöönotolle on jo valmiiksi ollut korkea ja riski ei-toivottuun käyttäytymiseen kynnyksen ylittävien kohdalla on arvioitu merkittäväksi. Tämän vuoksi on katsottu, että vaihtoehloisten toimenpiteiden tulee olla vaikuttavuudeltaan lähellä säilöönottoa. Esitysluonnoksessa tällaiseksi toimenpiteeksi ehdotetaan 15 vuotta täyttäneen yksin maahan tulleen lapsen kohdalla asumisvelvoitetta nimeetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumista siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

Esitysluonnokseen on sisällytetty lyhyt kappale otsikolla ”Vaikutukset lapsiin”, joka sinänsä on myönteistä. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida muutosten vaikutuksia tutkittuun tietoon perustuen ja konkreettisesti kuvaten. Vaikutusarvioinnissa ei ole kyse tavoitteiden (uudelleen) kuvaamisesta.



Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapselle määrättävä asumisvelvoite sekä siihen liittyvä ilmoittautumisvelvoite on kannatettava vaihtoehto lapsen säilöönnotolle. Hallituksen esitysluonnos jättää kuitenkin joitain seikkoja vielä avoimeksi. Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan esittämään lapsen asumisvelvoitteeseen liittyviä seikkoja, jotka vaatisivat tarkentamista joko yksityiskohtaisten perusteluiden ja/tai pykälän sanamuodon osalta.

### ***Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille***

#### *YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista*

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.

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä yleissopimuksen artikloja ovat muun muassa:

- 2 artikla, jonka mukaan **lapsella on oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erotte-  
lua
- 3 artikla, jonka mukaan **kaikissa** julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintovi-  
ranomaisten 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 vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oi-  
keudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet
- 6 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus **elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen** edelly-  
tyksiin mahdollisimman täysimääräisesti
- 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 mahdol-  
lisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti
- 22 artikla, jonka mukaan **pakolaislapsella on oikeus asianmukaiseen suojeluun ja humanitääriseen apuun**, riippumatta siitä onko hän tullut maahan yksin vai vanhempiansa tai muun henkilön kanssa

Yleissopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon lapsen oikeuksien yleissopimus kokonaisuutena. Komitean mukaan lap-  
sen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa määritellyt oikeudet täyttyvät mahdollisimman täysimääräi-  
sesti.<sup>1</sup>

#### *Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä*

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymistä lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskevista suuntaviivoista<sup>2</sup>. Suuntaviivojen perustan muodostavat sen johdanto-osassa mainittuihin välineisiin kirjatut periaatteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tällaisia välineitä ovat erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.

Suuntaviivojen peruseriaatteita ovat lapsen osallistumisoikeus, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen ihmisarvon kunnioittaminen, lapsen suojelu syrjinnältä sekä oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen lapsiin yhtä täysipainoisesti kuin aikuisiin.

EN:n lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat soveltuvat kaikkiin tilanteisiin, joissa lapset joutuvat tekemisiin rikos-, siviili- tai hallinto-oikeudellisen järjestelmän kanssa, riippumatta siitä, missä asemassa tai millä perusteella lapsi on tilanteeseen joutunut. Erityistä suojelua ja apua voivat tarvita haavoittuvassa asemassa olevat lapset, kuten maahanmuuttaja- ja pakolaislapset sekä turvapaikkaa hakevat lapset (kohta D.2).

Suuntaviivojen tavoitteeksi on määritelty (kohta 3): "*... varmistaa, että kaikissa edellä mainituissa menettelyissä noudatetaan tinkimättömästi kaikkia lasten oikeuksia, kuten oikeutta saada tietoa ja käyttää edustajaa sekä oikeutta osallistua menettelyihin ja saada suojelua, ja otetaan samalla asianmukaisesti huomioon lapsen kehitys- ja tietämystaso sekä tapauksen olosuhteet. Lasten oikeuksien kunnioittaminen ei saisi vaarantaa muiden osapuolten oikeuksia.*" Suuntaviivojen johdannossa todetaan myös, että (kohta 20) "*[L]apset ovat oikeuksien haltijoita, ja menettelyistä on tältä osin tehtävä lapsiystävällisempiä, jotta lapsia voitaisiin tukea parhaalla mahdollisella tavalla, jos heidän on suojeltava oikeuksiaan turvautumalla oikeudenkäynteihin tai muihin menettelyihin.*"

#### **Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista**

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnokseen tulisi tarkentaa, miten asumisvelvoitetta sovelletaan lapsiperheiden kohdalla. Esitysluonnoksessa on nyt keskitytty kuvaamaan ilman huoltajaa olevien lasten säilöönnoton vaihtoehtoja. Säilöönnotto koskee myös perheitä, joissa on yksi tai kaksi huoltajaa sekä lapsi tai lapsia. Säilöönnoton vaihtoehtoja tulee soveltaa ensisijaisena vaihtoehtona kaikkiin lapsiin, joiden maastapoistaminen edellyttää turvaamistoimenpiteitä.

Esitysluonnoksen mukaan ilman huoltajaa oleva lapsi voidaan ottaa säilöön, jos ulkomaalaislain 122 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Yhtenä edellytyksenä on, että 118 a §:n mukainen asumisvelvollisuus on osoittautunut riittämättömäksi toimenpiteeksi (1 momentti 1 kohta). Ehdotetut 122 a §:n 1 momentin mukaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakeva lapsi voidaan säilöönnoton sijasta velvoittaa asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa, jos 122 §:n 1 momentin mukaiset säilöönnoton edellytykset täyttyvät. Lisäksi todetaan, että asumisvelvollisuuteen sovelletaan 118 a §:n säännöksiä. Esitysluonnokseen olisi tarkennettava, miten 118 a §:n mukainen asumisvelvoite eroaa 122 a §:ssä säädettävästä asumisvelvoitteesta, jos jälkimmäinen on edelleen vaihtoehtona käytettävissä, vaikka ensin mainittu asumisvelvoite on todettu riittämättömäksi toimenpiteeksi.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (122 a §) todetaan, että turvaamistoimien yleisten edellytysten (117 a §) ja erityisten edellytysten (121 §) on täyttyvä, jotta erityisestä syystä voitaisiin määrätä asumisvelvollisuus nimetyssä vastaanottokeskuksessa. Perusteluista ei käy ilmi, mitä "erityisillä syillä" tarkoitetaan. Pykälätekstissä ei mainita mitään erityisistä syistä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jos 117 a §:n ja 121 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät, ensisijaisena turvaamistoimenpiteenä tulee olla asumisvelvoitteen asettaminen, ilman muita erityisiä syitä.

Jos lapsi jättää noudattamatta asumisvelvollisuuttaan, voidaan hänet ottaa säilöön, jos sen edellytykset edelleen ovat olemassa (122 a § 4 mom). Yksityiskohtaisten perusteluiden (122 a §) mukaan tässä kohdin säilöönnoton tarvetta arvioidaan myös yksilöllisin perustein, tarkentamatta tätä edellytystä mitenkään. Lisäksi perusteluissa todetaan, ilmeisesti liittyen ylipäätään punnintaan säilöönnoton ja asumisvelvoitteen välillä, että "*säilöönnotto on aina viimesijainen toimenpide ja harkinta lapsen asumisvelvollisuuden ja säilöönnoton välillä olisi aina yksilöllistä harkintaa punniten erityisesti pakenemisen vaaran mahdollisuutta*". Pakenemisen vaaralla viitataan mahdollisesti 121 a §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen, mutta tämä ei käy ilmi pe-

rusteluista. Muita mahdollisia syitä päätymiselle säilöönottoon asumisveloitteen käyttämisen sijaan ei perusteluissa ole kuvattu millään tavoin tässä kohdin. Koska säilöönotossa on kyse lapsen perusoikeutena turvautun vapauden menetyksestä, lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan tulisi sen edellytykset kuvata perusoikeuden rajoittamiselle vaadittavalla tarkkuudella.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan kohdassa 4.3. *Vaikutukset lapsiin*, että lapsen asumisvelvoite toteutettaisiin vastaanottolain 17 §:n mukaisesti ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa tai muussa lapselle tarkoitettussa majoituspaikassa. Toteutuspaikkaa ei ole tarkennettu tältä osin 122 a § perusteluissa. Asumisvelvoitetta koskevan 118 a §:n perusteluissa on mainittu, että asumisvelvoite toteutettaisiin nimetyssä vastaanottokeskuksessa, jossa velvoitettu ennestään on tai johon hänet sijoitetaan. Esitysluonnoksessa jää siten jossain määrin epäselväksi, onko tarkoituksena, että lapsi voisi jatkaa asumista tutussa asumispaikassaan myös turvaamistoimenpiteen ajan vai tullaanko lapset siirtämään tiettyihin vastaanottokeskuksiin asumisveloitteen ollessa voimassa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lasta ei siirretä tarpeettomasti tutusta ympäristöstään turvaamistoimenpiteen voimassaolon ajaksi. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaminen ja edessä oleva maastapoistaminen ovat lapselle suurta stressiä aiheuttavia asioita, joten tilannetta ei tule vaikeuttaa enää entisestään asuinpaikan muutoksella. Asuinpaikan säilyminen ennallaan myös asumisveloitteen aikana mahdollistaa muun muassa lapsen koulukäynnin jatkumisen. Arjen tuttujen rutiinien säilyttäminen voivat helpottaa lapsen vaikeaa tilannetta.

Jyväskylässä 12.5.2016

Tuomas Kurttila  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies

---

<sup>1</sup> Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta) CRC/C/GC/14, kohta 4, verkossa [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS\\_14.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf).

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice\\_FL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_FL.pdf)