

## Eduskunnan hallintovaliokunnalle

**Viite:** Hallintovaliokunta tiistai 15.11.2016 klo 12:15/ HE 133/2016 vp/ Asiantuntijapyyntö

**Asia:** Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi 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 esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.*

## Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004). Esityksen tavoitteena on osaltaan edistää turvapaikkamenettelyn sujuvuutta sekä turvata kielteisen turvapaikkapäätöksen ja täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saaneiden maasta poistaminen. Uutena turvaamistoimenpiteeksi ehdotetaan määrättäväksi kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa. Lapsen asumisvelvoite voitaisiin määrätä 15 vuotta täyttä kansainvälistä suojelua saaneelle ilman huoltajaa olevalle lapselle, jonka saama maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

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

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

### *Johdanto*

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapselle määrättävä asumisvelvoite sekä siihen liittyvä ilmoittautumisvelvoite on kannatettava vaihtoehto lapsen säilöönotolle ja pitää tärkeänä, että sitä käytännössäkin tullaan soveltamaan ensisijaisena turvaamistoimenpiteenä. Nyt ehdotetulla sääntelyllä voidaan vähentää tarvetta alaikäisten säilöönottoa, mutta siitä huolimatta alaikäisten säilöönoton kieltäminen kokonaan tulee olla edelleenkin tavoitteena.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan hallituksen esityksen ehdotukseen lapsen asumisvelvoitteesta. Hallituksen esityksen tarkoituksena on vähentää alaikäisten säilöönottoa ottamalla käyttöön lapsen asumisvelvoite vaihtoehtoisena turvaamistoimenpiteenä.



Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että säilöönotto ja turvaamistoimenpiteet voivat tulla kyseeseen myös lapsiperheiden kohdalla. Lapsiperheiden säilöönottoon on kiinnitetty huomiota jo aiempien aiheeseen liittyvien lakimuutosten yhteydessä. Esimerkiksi Joutsenon vastaanottokeskuksen perheille tarkoitetut tilat paransivat jossain määrin säilöönoton olosuhteita. Tästä huolimatta säilöönottoa ja vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä tulee edelleen arvioida kriittisesti myös perheensä kanssa maassa olevien lasten kannalta. Hallituksen esityksen perusteluissa ei muutosehdotuksia käsitellä lapsiperheiden näkökulmasta lainkaan.

#### *Lapsivaikutusten arviointi*

Hallituksen esitykseen 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 ja ehdotusten uudelleen kuvaamisesta.

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

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely lapsen asumisveloitteesta on kannatettava. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää kuitenkin seuraavassa huomioita muutamiin yksityiskohtiin hallituksen esityksessä.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että asumisveloitetta määrättäessä on aina kuultava lasta. Lapsen asumisveloitetta koskevan 122 a §:n perusteluissa tämä on todettu lyhyesti, mutta säännöksessä viitataan ulkomaalaislain 6 § 2 momenttiin, jonka mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan asumisveloitetta määrättäessä ei pitäisi kuulemista katsoa missään tilanteessa ilmeisen tarpeettomaksi. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa alaikäisen yksintulleen lapsen edustajan rooliin asumisveloitetta määrättäessä. Tätä on pidettävä selkeänä puutteena.

Lapsen asumisvelvoite toteutettaisiin vastaanottolain (746/2011) 17 §:n mukaisesti ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa tai muussa lapselle tarkoitetussa majoituspaikassa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vastaanottojärjestelmän kokonaisuuden hallinnan varmistamiseksi vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston on voitava viime kädessä päättää majoittumisesta.

Hallituksen esitykseen saadusta lausuntopalautteesta käy ilmi, että Suomen Punainen Risti katsoi ”asumisveloitteen rajoittavan henkilöiden perusoikeuksia siinä määrin, että tällaisen julkisen tehtävän olisi omiaan vaarantamaan Punaisen ristin aseman riippumattomana avustusjärjestönä”<sup>1</sup>. Punainen Risti on merkittävä alaikäisten vastaanottoyksiköiden ylläpitäjä. Jos lapsen asumisveloitetta ei voida jatkossa toteuttaa kyseisissä vastaanottoyksiköissä, lapset joutuvat muuttamaan asumisveloitteen ajaksi toiseen vastaanottoyksikköön.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lasta ei siirretä tarpeettomasti tutusta ympäristöstään turvaamistoimenpiteen voimassaolon ajaksi. Asumisvelvoite voi pisimmillään kestää neljä viikkoa. Kielteisen turva paikkapäätöksen saaminen ja edessä oleva maasta poistaminen ovat lapselle suurta stressiä aiheuttavia asioita, joten tilannetta ei tule vaikeuttaa enää entisestään asuinpaikan muutoksella. Arjen tuttuun rutiiniin ja henkilökunnan säilyminen ennallaan voivat helpottaa lapsen vaikeaa tilannetta.

Hallituksen esityksen mukaan lapselle, jolle on määrätty asumisvelvoite, voitaisiin myöntää tilapäisesti oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Painava henkilökohtainen syy voisi olla esimerkiksi oma tai lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Lapsiasiaval-

tuutettu huomauttaa, että lapsen asumisvelvoite voi pisimmillään kestää neljä viikkoa. Tilanne on edellä todetulla tavalla haavoittuvassa asemassa olevalle lapsen erittäin stressaava, johon arjen rutiinit, muun muassa koulukäynti ja harrastusmahdollisuudet, voivat tuoda helpotusta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsi voi jatkaa koulukäyntiään myös asumisvelvoitteen aikana. Poistumislupa koulupäiväksi voi olla yksi keino varmistaa tämä.

### ***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>2</sup>

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

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymistä lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskevista suuntaviivoista<sup>3</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. Eriyistä 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.*"

Jyväskylässä 11.11.2016

Tuomas Kurttila  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies

---

<sup>1</sup> HE 133/2016 vp, s. 24.

<sup>2</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>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice\\_FI.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_FI.pdf)