



LAPS/53/2024, 27.6.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Viite: VN/26422/2023

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä tiukennettaisiin säilöönottoa koskevaa sääntelyä ja uudistettaisiin maahantulokieltoa koskeva sääntely. Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti vaatinut lasten säilöönoton lopettamista Suomessa kokonaan ja toistaa kantansa myös tämän esitysluonnoksen yhteydessä.
- YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomelle kesäkuussa 2023 antamissaan loppupäätelmissä vaatinut Suomea lopettamaan turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että lapsen etu on pyritty huomioimaan säätämällä lapsen säilöönottoajasta erikseen. Esitetty enimmäisaika (3 kk + 3 kk) on kuitenkin erityisesti lapsen näkökulmasta hyvin pitkä.



- Lapsiasiavaltuutettu ei kannata kokonaisharkinnasta luopumista maahantulokiellon määräämisen yhteydessä.
- Lapsia koskevia vaikutuksia on esitysluonnoksessa arvioitu verraten suppeasti, ja esitystä on jatkovalmistelussa tältä osin vielä välttämätöntä täydentää.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lasten säilöönotto tulee lopettaa Suomessa kokonaan

YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomelle kesäkuussa 2023 antamissaan loppupäätelmissä esittänyt vakavan huolensa Suomen nykyisestä turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönottokäytännöstä. Komitea vaati Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin lopettamalla turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton.¹

Lapsen oikeuksien komitea sekä siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea painottavat yhteisessä yleiskommentissaan jokaisen lapsen oikeutta vapauteen, mikä pitää sisällään oikeuden olla joutumatta säilöönotetuksi maahanmuuton yhteydessä. Komiteat toteavat yleiskommentissa muun muassa seuraavaa: ”Lapsen oikeuksien komitea on vahvistanut, että jokaisen lapsen säilöönotto hänen tai hänen vanhempiansa siirtolaisaseman perusteella on lapsen oikeuksien loukkaus ja lapsen edun periaatteen vastaista. Tällä perusteella molemmat komiteat ovat toistuvasti todenneet, ettei lapsia saisi koskaan ottaa säilöön syistä, jotka liittyvät heidän tai heidän vanhempiansa siirtolaisasemaan, ja että valtioiden tulisi viipymättä luopua kokonaan lasten säilöönottamisesta maahanmuuton yhteydessä. Lasten kaikenlainen säilöönotto maahanmuuton yhteydessä tulisi kieltää lailla, ja tällainen kielto tulisi panna täysimääräisesti täytäntöön käytännön tasolla.”²

Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti vaatinut lasten säilöönoton lopettamista Suomessa kokonaan ja toistaa kantansa myös tämän esitysluonnoksen yhteydessä.

On hyvin ongelmallista, ettei esitysluonnoksessa oteta vakavasti ihmisoikeusvalvontaelinten edellä kuvattua yksiselitteistä kantaa säilöönoton lapsen edun vastaisuudesta. YK:n lapsen oikeuksien komitean vaatimus lasten säilöönoton lopettamisesta kyllä mainitaan (s. 36), mutta edes kohdassa ”Muita toteuttamisvaihtoehtoja” ei pohdita sääntelymallia, jossa lapsen säilöönotto lopetettaisiin



kokonaisuudessaan ja pohdittaisiin sille vaihtoehtoja. Lainsäädäntö sisältää jo nykyiselläänkin vaihtoehtoja alaikäisen säilöönnotolle.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat suosituksissaan korostaneet säilöönnoton lyhytaikaisuutta ja nostaneet esiin lasten säilöönnoton täyskiellon (s. 75). Samassa kohdassa viitataan perustuslakivaliokunnan kannanottoon PeVL 45/2014, jonka mukaan lasten säilöönnoton täyskieltoa ei ole johdettavissa Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista tai valvontaelinten kannanotoista. **Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kyseinen perustuslakivaliokunnan kannanotto on ajalta ennen YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamia viimeisiä loppupäätelmiä.** Aiemmissa loppupäätelmissään vuodelta 2011 komitean kanta oli muotoiltu huomattavasti lievemmin eikä se sisällä täyskiellon vaatimusta³, toisin kuin vuoden 2023 loppupäätelmät. Myös edellä viitattu YK:n lapsen oikeuksien komitean ja antama yleiskommentti on annettu ko. perustuslakivaliokunnan mietinnön jälkeen vuonna 2017.

Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että lapsen etu pyritään huomioimaan säätämällä lapsen säilöönnottoajasta erikseen. Ehdotetun

122 §:n 2 momentin mukaan huoltajansa kanssa oleva lapsi olisi päästettävä vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilössäpitoa voitaisiin jatkaa lainkohdassa mainituissa tilanteissa enintään kolmella kuukaudella.

Vaikka lasten säilössäoloajat ovat käytännössä olleet keskimäärin lyhyitä, mahdollistaisi laki enimmillään puolen vuoden säilössäpidon, joka on erityisesti lapsen näkökulmasta hyvin pitkä aika. Lapsiasiavaltuutettu haluaa tässä yhteydessä muistuttaa lapsen aikakäsityksen erilaisuudesta, johon myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota. Lapset ja aikuiset eivät käsitä ajan kulumista samalla tavoin.⁴

Jos lapsen säilöönnotto kuitenkin jatkossakin mahdollistetaan, tulee sen aina olla hyvin poikkeuksellista ja lyhytaikaista. Lapsen oikeuksista ja lapsen normaalin arjen tukemisesta tulee huolehtia säilöönnoton aikana parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi **YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea säilöönnottiloissa annettavan opetuksen puutteellisuudesta ja kehottanut varmistamaan säilöönnottiloissa annettavan opetuksen laadun**⁵.



Kokonaisharkinnasta ei tule luopua maahantulokiellon yhteydessä

Esitysluonnoksen mukaan maahantulokiellosta päätettäessä ei enää kaikissa tilanteissa tehtäisi ulkomaalaislain 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa. Kokonaisharkinnassa on ko. lainkohdan mukaan kiinnitettävä erityisesti huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Muutos koskisi tilanteita, joissa henkilölle ei ole annettu vapaaehtoisen paluun aikaa tai hän ei ole poistunut maasta hänelle annetun vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa (s. 38). Muutoksella korostettaisiin henkilön oman käyttäytymisen merkitystä siinä, määrätäkö hänelle maahantulokielto vaiko ei (s. 66).

Esitysluonnoksen mukaan kokonaisharkinnasta luopuminen osittain maahantulokieltojen määräämisessä ei vaarantaisi kiellon kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia, sillä kokonaisharkinnasta luovuttaisiin tilanteissa, joissa maahantulokielto määrätään maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä. Tällöin on jo arvioitu lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät seikat lain 146 §:n perusteella. (s. 44) Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevassa kohdassa todetaan, että muutos ei olennaisesti muuta tilannetta yksilön näkökulmasta, sillä kokonaisharkinnassa tarkoitettut näkökulmat, kuten siteet Suomeen tai lapsen etu, tulevat huomioon otetuiksi jo maastapoistamispäätöksen yhteydessä tehtävässä kokonaisharkinnassa (s. 53).

Kohdassa 6.2.4.3 Vaikutukset lapseen arvioidaan kuitenkin harkinnanvaraisuuden poistamisen maahantulokieltoa määrättäessä vaikuttavan kielteisesti lapsen edun toteutumiseen. Lisäksi kohdassa todetaan seuraavaa: ”Maahantulokielto vaikeuttaa Schengen-alueelle jäävän ja maahantulokieltoon määrätyn henkilön tapaamisia. Lapsen etu ja perhe-elämän suoja huomioidaan kuitenkin oleskelulupapäätöksessä ja siihen sisältyvässä maastapoistamispäätöksessä. Maastapoistamispäätöksen tekemistä edeltää aina ulkomaalaisen ja hänen Suomessa olevien läheistensä kuuleminen 145 §:n mukaisesti. Viranomaisella on harkintavaltaa myös maahantulokiellon pituuden määrittelyssä ja siinä on mahdollista huomioida perhesiteet.”

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mihin arvio kielteisestä vaikutuksesta lapsen edun toteutumisessa perustuu, jos toisaalta katsotaan riittäväksi, että lapsen etu ja perhe-elämän suoja huomioidaan asianmukaisesti oleskelulupavaiheessa ja maastapoistamispäätöksessä. Vaikutusten arvioinnissa ei ylipäättänsä avata riittävällä tarkkuudella sitä, millä eri tavoin ja missä laajuudessa muutos heikentäisi lapsen etua.



Lapsiasiavaltuutettu näkee muutosehdotuksessa merkittävän riskin erityisesti lapsen perhe-elämän suojan heikentymiselle, eikä pidä kokonaisharkinnasta luopumista maahantulokiellon määrittämisen yhteydessä perusteltuna.

Lapsivaikutusten arviointia täydennettävä jatkovalmistelussa

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että lapsia koskevia vaikutuksia on esitysluonnoksessa arvioitu verraten suppeasti. Lainvalmistelussa lapsen edun huomioiminen turvataan laatimalla huolellinen lapsivaikutusten arviointi. Vain laadukkaalla lapsivaikutusten arvioinnilla on mahdollista tunnistaa valmistelussa kaikki ne kohdat, joissa tulee huomioida lapseen ja nuoriin kohdistuvat välittömät ja välilliset sekä negatiiviset ja positiiviset vaikutukset. **Jos arvioinnin tuloksena on se, ettei tietyllä ehdotuksella ole vaikutuksia lapseen, tulee asia todeta ja perustella.**

Kohdassa 6.2.4.3 Vaikutukset lapseen todetaan, että maasta poistettava henkilö pystyy itse omalla toiminnallaan vaikuttamaan siihen, määrätäänkö hänelle maasta poistamisen lisäksi myös maahantulokielto, joka vaikeuttaa läheisten tapaamista. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsilla itsellään on vain hyvin rajattu mahdollisuus vaikuttaa vanhempiensa toimintaan, eikä sitä voida heiltä edes olettaa. Siksi toteamuksen sisällyttäminen kohtaan Vaikutukset lapseen tuntuu erikoiselta valinnalta.

Jyväskylässä 27.6.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
Juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6, kohdat 38-39. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.

² Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti (CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23), kohdat 5-12. Saatavilla verkossa https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37292773/CRC_C_GC_23_julkaisu-1.pdf/54fee9f5-3c8c-341c-bf4d-2ee8a6f3682d/CRC_C_GC_23_julkaisu-1.pdf?t=1555501460000



³ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmissä neljännessä raportissa 20.6.2011 todetaan, että säilöönottoon tulee turvautua vasta viimesijaisena toimenpiteenä, mahdollisimman lyhyeksi ajaksi, kun muut vaihtoehtoiset toimet eivät ole mahdollisia (kohta 61). Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_Concluding_Obs_4_+English.pdf/01d34106-2b26-fc16-8a4c-abe9c613df80?t=1553604522128

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta). CRC/GC/C/14, kohta 93. Saatavilla verkossa https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennessä ja kuudennessa raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6, kohdat 40-41.