

26.2.2024

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi, kirjaamo.sm@gov.fi
VN/22620/2023

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnokseen ulkomaalaislain muuttamisesta ja laista kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (SM033:00/2023)

Lastensuojelun Keskusliitto lausuu siitä huolimatta, ettei siltä pyydetty lausuntoa sekä huomauttaa ongelmallisen lyhyestä lausuntoajasta ja avoimen lausuntokierroksen puuttumisesta Lausuntopalvelu.fi:ssä. On ongelmallista, että lainsäädäntöön tehdään merkittäviä muutoksia useassa hankkeessa kiireellisellä aikataululla ilman, että niiden yhteisvaikutuksia arvioidaan tarkoituksenmukaisesti. Kyse on lakimuutoksista, joilla on merkittävä vaikutus ihmisten elämään ja pahimmillaan kyse voi olla ihmisen hengestä.

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Esityksellä uudistetaan myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lastensuojelun Keskusliiton tehtävänä on ajaa ja edistää lapsen etua sekä oikeuksia, joten Keskusliitto tarkastelee tehtävänsä mukaisesti hallituksen esitystä lapsen oikeuksien näkökulmasta. Keskusliitto katsoo, että esityksen mukaisten muutosten seurauksena olisi vakavia riskejä siihen, että lapsen oikeuksia loukataan. Ennen kaikkea ilman huoltajaa tulevat lapset ovat haavoittuvassa asemassa, eikä heihin tulisi soveltaa rajamenettelyä.

Hallituksen esityksen (s. 52) mukaan rajamenettelyn käytön määrittäminen tapahtuu UMA-järjestelmän automaatiota hyödyntäen sen tiedon perusteella, mitä hakemuksen jättämisen yhteydessä hakemuksen vastaanottanut viranomainen (useimmiten rajatarkastusviranomainen) on kirjannut UMA-järjestelmään. Keskusliitto huomauttaa, että automatisoitua järjestelmää ei tulisi käyttää lapsen edun yksilöllistä harkintaa vaativaan rajamenettelyn käyttöön liittyvän päätöksen tekemiseen. Kun kyse on lapsista ja lapsiperheistä, tulee Maahanmuuttoviraston aina yksilöllistä harkintaa käyttäen tehdä päätös rajamenettelyn soveltamisesta, jotta lapsen mahdolliset erityistarpeet voidaan huomioida.

Hallituksen esitys jättää liian avoimeksi, miten haavoittuvassa asemassa olevat tunnistetaan rajamenettelyn käyttöönoton harkitsemisen yhteydessä. Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön tunnistaminen vaatii koulutusta ja erityisosaamista, jota rajatarkastusviranomaisilla ei ole. Lisäksi haavoittuvaisuuksien esille tuominen vaatii, että henkilöön luodaan luottamuksellinen kontakti, jossa hän uskaltaa kertoa taustastaan ja kokemuksistaan. Tällaista ei ole mahdollista toteuttaa rajalla tehtäessä kiireessä päätöstä siitä, mihin hakija seuraavaksi sijoitetaan.

Rajamenettelyä ei tule soveltaa ilman huoltajaa tullessiin lapsiin

Ehdotetun 104 a §:n 3. momentin mukaan rajamenettelyn soveltaminen on mahdollista ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin hakijoihin ainoastaan tietyissä tutkimatta jättämisen tai nopeutetun menettelyn tapauksissa. Hakemus voidaan rajamenettelyssä jättää tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa tai jos hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle. Hakemus voidaan käsitellä rajamenettelyssä nopeutettua menettelyä soveltaen vain, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa; kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset; hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä tai hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä asiakirjoja tai hakija on vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnut tai kadottanut henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä.

Hallituksen esityksen (s. 40) mukaan ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla rajamenettelyä sovellettaessa tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Keskusliitto huomauttaa, että Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan lapsen etu tulee huomioida ensisijaisena harkintaperusteena kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Rajamenettelyn soveltaminen alaikäisiin tarkoittaisi hakemuksen nopeaa käsittelyä neljässä viikossa, jolloin lapsen edun ja mahdollisten haavoittuvaisuuksien yksilölliselle arvioinnille ei jää riittävästi aikaa. Ilman huoltajaa tulleet lapset ovat asemansa vuoksi erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevia, sillä he ovat sekä ikänsä että henkilökohtaisen tilanteensa puolesta tyypillisesti poikkeuksellisen haavoittuvassa asemassa.¹ Ilman huoltajaa tulleella alaikäisellä on todennäköisesti takana vaikea ja vaarallinen matka. Tämä puoltaa, että rajamenettelyä ei sovellettaisi ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin lainkaan, jotta lapsen oikeuksien täysimääräinen toteutuminen voitaisiin varmistaa. Mikäli hakijan alaikäisyydestä ei voida varmistua rajalla, hakijaa ei tule ohjata rajamenettelyyn, jotta voidaan varmistua siitä, ettei alaikäisiä ohjaudu rajamenettelyyn.

Hallituksen esityksen (s. 39) mukaan ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä, joille on tehty kielteinen päätös, on ollut viimeisen viiden vuoden aikana 0–2 vuosittain. Nämä olisivat käytännössä niitä alaikäisiä, joiden

¹ General Comment No. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. (CRC/GC/2005/6)

kohdalla rajamenettelyä voitaisiin esityksen mukaan mahdollisesti soveltaa oleskelulupaprosessin ajaksi. Valtaosa ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä saa kansainvälistä suojelua tai oleskeluluvan Suomesta, eivätkä täyttäisi rajamenettelyn kriteereitä. Näin rajamenettelyn vaikutus prosessien sujuvoittamiseen olisi lähes olematon.

Lisäksi hallituksen esityksen (s. 39) mukaan yksin tulleita alaikäisiä on usein erittäin vaikea palauttaa heidän kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, sillä huoltajien jäljittäminen ja asianmukaisesta vastaanotosta varmistuminen on haastavaa. Ottaen huomioon, että rajamenettelyn keskeisenä tarkoituksena on poistaa maasta henkilöitä, joilla ei ole perusteita oleskeluluvan saamiseen, tämä tarkoituksena ei luultavasti toteutuisi alaikäisten kohdalla.

Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että ottaen huomioon ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten menettelylliset erityistarpeet, ehdotettuun rajamenettelyyn soveltuviin hakijoiden vähäinen määrä ja heidän kotimaahansa palauttamisen vaikeus, ei rajamenettelyn soveltamisen alaikäisiin voida katsoa olevan myöskään tarpeellista.

Lapsiin ei saa soveltaa vapaudenriistoa

Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan vapaudenriistoa tulee käyttää vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Lapsen oikeuksien komitea perustelee asiaa ilman huoltajaa tulleita koskevassa yleiskommentissaan² sekä on ottanut myöhemmin vielä selkeämmän kielteisen kannan lasten vapaudenriistoon³.

Rajamenettely edellyttää sitä, ettei hakijan sallita poistuvan vastaanottokeskuksen alueelta eli kyse on hakijan liikkumisvapauden rajoituksesta. YK:n Lapsen oikeuksien komitean sekä Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean kanta on, ettei lapsia tule ottaa säilöön. Komiteat tarkoittavat säilöönottolla ”tilanteita, joissa lapselta riistetään hänen vapautensa hänen tai hänen vanhempiansa siirtolaisasemaan liittyvistä syistä riippumatta lapsen vapaudenriistolle annetusta nimityksestä ja syystä tai sellaisen laitoksen tai paikan nimestä, jossa vapaudenriisto toteutetaan”. Komiteat viittaavat Kidutuksen vastaisen sopimuksen määritelmään vapaudenriistosta: vapaudenriistolla tarkoitetaan ”kaikenlaista säilöönottoa tai vangitsemista taikka henkilön asettamista lainkäyttö-, hallinto- tai muun viranomaisen määräyksestä julkiseen tai yksityiseen valvontalaitokseen, josta hän ei voi poistua

² CRC/GC/2005/6, kohdat 61–63.

³ Komitea kehottaa lopettamaan kokonaan säilöönoton ensin suosituksessaan: Committee on the Rights of the Child. Report of the 2012 Day of General Discussion the Rights of All Children in the Context of International Migration. Suositukset, kohta 78. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf>. Sittemmin kanta kirjattiin yleiskommenttiin nro 23 siirtolaislasten asemasta; CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23.

omasta tahdostaan”.⁴ Keskusliitto pitää selvänä, että esityksen 104 b §:n mukainen liikkumisvapauden rajoittaminen olisi vapaudenriistoa, ja näin lapsen oikeuksien komitean kannan vastaista.

Keskusliitto huomauttaa myös, että ryhmäkodit eivät ole luonteeltaan yksiköitä, joissa voitaisiin toteuttaa vapaudenriistoa. Esityksestä ei käy ilmi, miten lasten asuminen ratkaistaisiin; perustettaisiinko tiettyjen vastaanottokeskusten yhteyteen erillisiä ryhmäkoteja, joihin luotaisiin erityisiä järjestelyjä lasten liikkumisvapauden rajoittamisen toteuttamiseksi? Mikäli rajamenettelyn soveltamiseksi lapsiin perustettaisiin erillisiä liikkumisvapautta rajoittavia yksiköitä, tämä viivästyttäisi alaikäisen kotoutumista ja lisäisi tarpeettomia siirtymiä oleskelupaikasta toiseen.

Hallituksen esityksen uuden 104 b §:n mukaan luvatta vastaanottokeskuksen alueelta poistunut henkilö otettaisiin säilöön. Edellä perusteltiin, että lapsen liikkumisvapauden rajoittaminen tulee nähdä lapsen vapauden riistona, eikä sitä pitäisi soveltaa lapsiin. Keskusliitto toistaa Lapsen oikeuksien komitean kannan, ettei lapsia tule ottaa säilöön. YK:n lapsen oikeuksien mukaan lapsia ei saa koskaan ottaa säilöön heidän tai heidän vanhempiansa siirtolaisasemaan liittyvistä syistä.⁵ Komitea on myös Suomea koskeissa tuoreissa suosituksissa vaatinut lopettamaan turvapaikka- ja maahanmuuttolasten säilöönnoton⁶.

Keskusliitto pitää keinotekoisena esityksen tekemää eroa liikkumisvapauden rajoittamisen ja säilöön ottamisen välillä. Jos vastaanottokeskus aidataan ja hakijan liikkumisvapautta rajoitetaan kieltämällä alueelta poistuminen, on vaikea nähdä todellista eroa säilöönnottoon nähden. Jos rajamenettelyä päädytään kuitenkin soveltamaan lapsiperheisiin, on pidettävä kiinni siitä, että perheet majoitetaan lapsille soveltuviin tiloihin - ei telttoihin eikä kontteihin - sekä siitä, ettei lapsia oteta säilöön.

⁴ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 [2017] lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, kohdat 5–13.

⁵ CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, kohdat 5–13.

⁶ CRC/C/FIN/CO/5–6. Committee on the Rights of the Child, 15 November 2023. Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland, kohta 39. Myös aiemmissä päätelmissä kehoitettiin välttämään säilöönnottoa: CRC/C/FIN/CO/4. Committee on the Rights of the Child, 3 August 2011. Concluding observations: Finland, kohta 60 c.