



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN

SISÄMINISTERIÖ

10. 01. 2014

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO
LAPS/543/2013
10.1.2014

Sisäasiainministeriölle

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Viite: SM001:00/2013

Hallituksen esitysluonnoksen sisältö ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tarkoituksena on täytäntöön panna Euroopan parlamentin ja neuvoston 13 päivänä joulukuuta 2011 antama direktiivi 2011/95/EU (jälj. määritelmädirektiivi), jolla on uudelleen laadittu aiempi neuvoston direktiivi 2004/83/EY.

Määritelmädirektiivi sisältää vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle. Määritelmädirektiivi on osa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöspakettia, jolla pyritään kohti yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhdenmukaista suojeluasemaa koko unionin alueella.

Esitysluonnoksen mukaan voimassa oleva ulkomaalaislaki (301/2004) vastaa pääosin direktiiviä. Suomessa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneilla on jo nyt yhtäläiset oikeudet ja etuudet. Pääasiassa esitysluonnoksella ehdotetaan tehtäväksi käsitteiden täsmennyksiä sekä aiempien hallitusten esitysten perusteluihin nojaavan vallitsevan soveltamiskäytännön nostamista lain tasolle.

Alaikäisten osalta pääasiallinen muutos kohdistuu ulkomaalaislain 105 b §:än, jolla säädetään alaikäisen ilman huoltajaa tulevan turvapaikanhakijan vanhemman tai muun tosiasiallisesta huollosta vastaavan henkilön jäljittämistä. Nykyisen lain mukaan ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikan hakijan vanhemman tai muun tosiasiallisen huoltajan jäljittäminen pyritään tekemään, mutta määritelmädirektiivi edellyttää, että asiasta säädetään velvoittavasti kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59-

60/1991), joka on Suomessa saatettu voimaan lakina. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

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 esitysluonnoksen kannalta muita keskeisiä yleissopimuksen artikloja ovat mm:

- **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 vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet.
- **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.
- **22 artikla**, jonka mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi joka yksin tai yhdessä vanhempiansa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia tässä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmis-oikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat. 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot osallistuvat, siten kuin katsovat tarpeelliseksi, Yhdistyneiden Kansakuntien ja muiden toimivaltaisten, hallitustenvälisten tai Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa yhteistyössä olevien kansalaisjärjestöjen ponnisteluihin tällaisen lapsen suojelemiseksi ja avustamiseksi sekä pakolaislapsen vanhempien tai muiden perheenjäsenten jäljittämiseksi, jotta saataisiin lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisen kannalta välttämättömiä tietoja.

Kannanotot esitysluonnokseen

Esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaislaki vastaa hyvin määritelmädirektiivissä asetettuja vaatimuksia. Lapsiasiavaltuutettu yhtyy pääosin tähän käsitykseen, mutta esittää seuraavassa muutamia kannanottoja ilman huoltajaa olevan alaikäisen asemaa koskevaan artiklan 31 täytäntöönpanoon liittyviin ehdotuksiin.

Artiklan 31 kohdan 5 mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen, jolle on myönnetty kansainvälistä suojelua eikä perheenjäsenten jäljittämistä ole vielä aloitettu,

on jäljittäminen aloitettava mahdollisimman nopeasti samalla, kun alaikäisen etua suojellaan. Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevasta vaatimuksista (2013/33/EU, jälj. vastaanottodirektiivi) edellyttää, että jäljittäminen aloitetaan heti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 105 b §:ää siten, että jäljittäminen on aloitettava viipymättä kansainvälistä suojelua hakevan ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi, ja jäljittämistä on jatkettava tarvittaessa suojeluaseman myöntämisen jälkeenkin. Ehdotus täyttää kummankin direktiivin asettamat vaatimukset vanhempien tai muun huoltajan jäljittämisen osalta.

Lapsen edun mukaista on yleensä, että hän edes tietää missä hänen perheenjäsenensä, erityisesti vanhempansa tai muu laillinen huoltajansa oleskelee, joten vanhempien tai muun huoltajan jäljittäminen on tärkeää. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa kuitenkin, että jäljittäminen ei kaikissa tilanteissa ole lapsen edun mukaista. Maahamme voi tulla esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi joutuneita alaikäisiä, joiden omat vanhemmat ovat syyllisiä uhriksi joutumiseen. Jäljittäminen voi olla lapsen edun vastaista myös, jos uhkana on ns. kunniaväkivalta.

Vanhempien tai muun huoltajan jäljittämisessä on erityisesti huomioitava tämänkaltaiset erityistilanteet ja arvioitava huolellisesti, onko jäljittäminen tai sen jatkaminen lapsen edun mukaista. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla edellyttää, että lapsen etu asetetaan ensisijaiseksi kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun arvioinnissa on hyvin oleellista lapsen oman mielipiteen kuuleminen ja sen huomioiminen lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.¹

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että 105 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa korostettaisiin lapsen mielipiteen selvittämisen tärkeyttä lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi, sekä ennen jäljittämisen aloittamista että myös sen aikana. Lapselle olisi annettava tarvittavat tiedot hänen ymmärtämällään tavalla, jotta voisi tosiasiallisesti ja ilmaista mielipiteensä asiasta. Ulkomaalaislain 6 § sääntelee lapsen kuulemisesta ennen häntä koskevaa päätöksentekoa, mutta yhtäläillä tärkeää on, että lapsen mielipidettä selvitetään myös muissa prosessin vaiheissa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että sekä määritelmädirektiivissä (31 art 5 kohta) että vastaanottodirektiivissä (23 art 3 kohta) käytetään termiä ”perheenjäsenten jäljittäminen”. Perheenjäseniä ovat vanhempien lisäksi myös esim. mahdolliset sisarukset. Hallituksen esitysluonnoksessa mm. sivulla 12 todetaan, että kansainvälistä suojelua hakevan alaikäisen taustaa, perheenjäsenien henkilötietoja ja heidän olinpaikkaansa selvitetään aina. Ehdotetun 105 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan perheenjäsenien jäljittämisestä mutta myös huoltajien tavoittamisesta (s. 14). Ehdotetun 105 b §:n sanamuotona (otsikko ja säännös) on ”vanhempansa tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö”.

Esitysluonnos (kuten jo HE 31/2006 vp, joka liittyy aiemman määritelmädirektiivin täytäntöön panoon) jättää siten jossain määrin epäselvän kuvan, kumpaa ryhmää tarkoitetaan ja täyttääkö ulkomaalaislaki tosiasiallisesti direktiivien asettamat vaatimukset. Mahdollisesti kyse on siitä, että muiden perheenjäsenten jäl-

jittäminen on erillinen prosessi, jota tässä yhteydessä ei ole tarkoitukseen säädellä. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksen tekstiä on tarkennettava tältä osin ja tarvittaessa myös perusteltava miksi rajaudutaan vain vanhempien tai muun tosiasiallisen huoltajan jäljittämiseen.

Esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaislain 105 b §:n otsikosta ja itse säännöksestä poistetaan termi ”turvapaikan hakija”. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että 105 a § 1 mom:ssa viitataan myös 105 b §:ään ja käytetään vastaavaa termiä. Tämä olisi myös korjattava hallituksen esitysluonnokseen teknisenä muutoksena.

Jyväskylässä 10.1.2014

Maria Kaisa Aula
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti: General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), kohta IV.B.2.