

Asia: VN/26422/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

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.

Lapsen oikeuksien komitea sekä siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea painottavat yhteisessä yleiskommentissaan jokaisen lapsen oikeutta vapauteen, mikä pitää sisällään oikeuden olla joutumatta säilöön otetuksi 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 kieltä tulisi panna täysimääräisesti täytäntöön käytännön tasolla.”

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 säilöönoton lyhytaikaisuutta ja nostaneet esiin lasten säilöönoton täyskiellon (s. 75). Samassa kohdassa viitataan perustuslakivaliokunnan kannanottoon PeVL 45/2014, jonka mukaan lasten säilöönoton 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. Aiemmissä loppupäätelmissään vuodelta 2011 komitean kanta oli muotoiltu huomattavasti lievemmin eikä se sisällä täyskiellon vaatimusta, 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 säilöönottoajasta erikseen. Ehdotetun

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

Vaikka lasten säilöössäoloajat ovat käytännössä olleet keskimäärin lyhyitä, mahdollistaisi laki enimmillään puolen vuoden säilöössäpidon, 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.

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

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, määrätäänkö 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 tarkoitettujen näkökulmien, kuten siteet Suomeen tai lapsen etu, tulevat huomioon otetuiksi jo maastapoistamispäätöksen yhteydessä tehtävässä kokonaisharkinnassa (s. 53).

Kohdassa 6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin 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 määräämisen 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 lapsiin ja nuoriin kohdistuvat välittömät ja välilliset sekä negatiiviset ja positiiviset vaikutukset. Jos arvioinnin tuloksena on se, ettei tietyllä ehdotuksella ole vaikutuksia lapsiin, tulee asia todeta ja perustella.

Kohdassa 6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin 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 lapsiin tuntuu erikoiselta valinnalta.

