Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunta perjantai 13.5.2016 klo 9:15/ HE/32/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto HE 32/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004) ja useita muita siihen liittyviä lakeja. Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa ehdotetaan säädettäväksi kiireellisinä. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi ja ratkaisukokoonpanoon muutoksia. Korkeimman hallinto-oikeuden valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että valituslupa voitaisiin myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Lisäksi ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua hänen tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä rajoitettaisiin säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Ulkomaalaislaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi nykyisin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeusapulakia muutettaisiin säätämällä siitä, että kansainvälistä suojelua koskeville asioille voidaan säätää kiinteät asiakohtaiset palkkiot valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on luoda edellytyksiä sille, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat olisi mahdollista käsitellä aikaisempaa joutuisammin.

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Johdanto

Hallituksen esityksen tavoitteena on nopeuttaa kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyä, on sinänsä kannatettava tavoite. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin katsoo, että menettelyn nopeuttamista ei tule tavoitella sen kustannuksella, että tehtävät muutokset heikentävät lasten oikeusturvaa turvapaikkamenettelyssä.

Turvapaikkaa hakevat lapset ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä. Alaikäisenä heillä ei ole vielä samassa määrin kykyä ilmaista ja käsitellä omaa tilannettaan, turvapaikan hakuun johtaneita syitä ja hakuprosessiin liittyviä asioita. Monilla lapsilla on takanaan hyvin traumaattisia kokemuksia, jotka entisestään heikentävät lapsen asemaa. Lasten kohdalla on siten tarve korostuneesti huolehtia oikeusturvan toteutumisesta, riippumatta siitä, onko lapsi tullut Suomeen vanhempiensa tai muun aikuisen kanssa vai yksin.

Lapsiasiavaltuutettu näkemyksen mukaan hallituksen esitys on osin puutteellinen. Hallituksen esityksessä esitettyjä muutoksia ei ole käsitelty käytännössä lainkaan alaikäisten turvapaikanhakijoiden näkökulmasta. Esitys ei sisällä myöskään lapsivaikutusten arviointia. Erityisesti oikeusavun rajaaminen ja valitusaikojen lyhentäminen esitetyllä tavalla voivat heikentää sekä yksin maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden että vanhempiensa tai muun aikuisen mukana tulleiden lasten oikeusturvaa turvapaikanhakuprosessissa. Lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen huomioon otettava periaate kaikessa lainvalmistelussa. Lapsen edun mukaiset lainsäädäntöratkaistut edellyttävät lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä.[1]

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan oikeusavun vähentämistä ja valitusaikojen lyhentämistä koskevien ehdotusten vaikutuksia lapsen oikeusturvan toteutumiseen. Lapsiasiavaltuutettu ei käsittele lausunnossaan tarkemmin Korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja alueellisille hallinto-oikeuksille suunniteltua tehtävää ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjinä, mutta toivoo asiassa tarkkaa harkintaa valiokunnalta.

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 vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaa perustuvaa erottelua
- 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 vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet
- 6 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus **elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen** edellytyksiin 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 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 **pakolaislapsella on oikeus asianmukaiseen suojeluun ja humanitääriseen apuun,** riippumatta siitä onko hän tullut maahan yksin vai vanhempiensa 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 lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa määritellyt oikeudet täyttyvät mahdollisimman täysimääräisesti.[2]

Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymistä lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskevista suuntaviivoista[3]. 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 perusperiaatteita ovat lapsen osallistumisoikeus, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen ihmisarvon kunnioittaminen, lapsen suojelu syrjinnältä sekä oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen lapsiin yhtä täysipainoisesti kuin aikuisiinkin.

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. Erityistä 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.*"

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Oikeusavun rajaaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa oikeusapuun ei enää kuuluisi avustajan läsnäolo, ellei se olisi erityisen painavista syistä tarpeen. Perusteluiden mukaan erityisen painava syy voisi olla, ”*jos viranomaisen selvittämisvelvollisuuskin huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja ilman oikeusapua hänen oikeusturvansa turvapaikkapuhuttelussa tosiasiallisesti vaarantuisi*”.[4] Esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys olisivat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että oikeudellisen avustajan läsnäoloa turvapaikkapuhuttelussa tulisi harkita matalalla kynnyksellä aina, kun puhuteltavana on lapsi. Lapsi on haavoittuvassa asemassa jo kehitystasonsa vuoksi, tämän lisäksi haavoittuvuutta voi lisätä mikä tahansa edellä mainituista seikoista. Vanhempi tai muu laillinen huoltaja ei välttämättä pysty stressaavassa puhuttelutilanteessa varmistamaan riittävästi lapsen edun toteutumista. On myös huomattava, että ulkomaalaislain 97 a §:n mukaan perheenjäsen läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on sallittu vain perustellusta syystä. Alaikäistä, hänen kehitystasonsa huomioon ottaen, voidaan puhutella ilman huoltajan läsnäoloa. Tällaisessa tilanteessa oikeudellisen avustajan läsnäolo tulisi varmistaa aina.

Yksin maahan tulleen lapsen, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 39 §:ssä tarkoitetun edustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa säädettiin velvoittavaksi heinäkuussa 2015 (ulkomaalaislaki 97 a § 5 mom).[5] Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen erityisen haavoittuva asema edellyttää, että turvapaikkapuhuttelussa olisi paikalla sekä oikeudellinen avustaja että edustaja. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on esittänyt kantanaan, että turvapaikkaa hakevan lapsen asianmukainen suojelu ja hänen oikeuksistaan huolehtiminen (22 artikla) edellyttää huoltajan/edustajan määräämisen lisäksi oikeudellisen edustuksen järjestämistä sekä molempien edellä mainittujen läsnäoloa kaikissa haastatteluissa.[6]

Lapselle määrätty edustaja ei välttämättä yksin pysty varmistamaan oikeusturvan toteutumista riittävästi. Edustajien osaaminen, pohjakoulutus ja edustajan tehtävään saatu koulutus vaihtelevat paljon. Edustajan kelpoisuudesta säädetään vastaanottolain 40 §:ssä. Säädettäessä edustajan kelpoisuudesta ko. hallituksen esityksessä todettiin muun muassa, että ”[*k]ansainvälistä suojelua hakevan oikeudellinen avustaja ja edustaja eivät pääsääntöisesti olisi sama henkilö*”.[7]

Nykytilanteessa, kun yksintulleiden lasten määrä on kasvanut huomattavassa määrin, edustajia ei ole ollut saatavilla riittävästi vastaamaan tarvetta. Uusille edustajille koulutusta on jouduttu järjestämään pikaisella aikataululla. Yhden tai kahden päivän tilaisuuksissa on ollut todennäköisesti mahdollisuus vain perehdyttää osallistujat edustajan tehtäviin yleisellä tasolla. Yhdellä edustajalla voi olla kymmeniä edustettavia lapsia, joten edustajalla ei kaikissa tilanteissa ole tarvittavaa aikaa perehtyä yksittäisen lapsen asioihin. Lapsiasiavaltuutetun tietojen mukaan osa edustajista ei tosiasiallisesti ole edes tavannut edustettavaa lasta tehtävänsä asianmukaisen hoitamisen edellyttämällä tavalla tai he ovat tavanneet vain kerran. On ilmeistä, että edustaja ei tällöin voi olla tietoinen lapsen tilanteesta ja hänen haavoittuvaan asemaansa vaikuttavista seikoista. Edustajan osaaminen ja edustettavan lapsen asioihin perehtyneisyys ei välttämättä ole siten tasolla, jolla hän voisi varmistaa lapsen oikeusturvan toteutumisen turvapaikkaprosessissa.

Valitusaikojen lyhentäminen ja asioiden käsittely kiireellisenä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valitusaikoja lyhennetään turvapaikka-asioissa. Hallinto-oikeuteen valitus olisi tehtävä 21 vuorokauden kuluessa ja valituslupaa tulisi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta 14 vuorokauden kuluessa. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsitteleminen säädettäisiin kiireelliseksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsia koskevat asiat käsitellään tuomioistuimissa viivytyksettä. Pitkään jatkuva epävarmuus kuormittaa lasta tarpeettomasti. Samaan aikaan korostuu tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimus. Turvapaikkaa hakevan lapsen oikeusturva on varmistettava kaikissa tilanteissa. Prosessin nopeuttaminen valitusaikoja lyhentämällä ja asioiden käsittelyn säätäminen kiireelliseksi ei saa tapahtua lapsen oikeusturvan kustannuksella. Lyhyet valitusajat voivat käytännössä estää yksin maahan tulleen lapsen tai lapsiperheen mahdollisuuden valittaa kielteisistä turvapaikkapäätöksistä. Vaikka käytännössä tällä hetkellä yksin tulleet lapset pääsääntöisesti saavat myönteisen oleskeluluvan Suomeen ja tarvet-

ta valittaa ei tältä osin ole, tilanne voi muuttua. Lainsäädännöllä ei tule luoda esteitä lapsen tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiselle missään tilanteessa.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa vielä lopuksi huomionsa siitä, että hallituksen esitys ei sisällä lapsivaikutusten arviointia. Esityksessä ei siten ole otettu kantaa siihen, millaisia vaikutuksia muutoksilla tulee olemaan kokonaisuudessaan turvapaikanhakijalasten oikeusturvaan. Esimerkiksi oikeudellisen avun vähentäminen turvapaikkapuhutteluvaiheessa voi lisätä tilanteita, joissa olisi tarve hakea muutosta kielteiseen päätökseen. Lapsen kohdalla korostuu riski, että hän ei saa riittävästi tietoa ja tukea valituksen jättämiseksi ylipäätään tai apua ei ole saatavilla riittävän nopeasti. Lapsella ei siten ole tehokkaita oikeussuojakeinoja käytettävissään. Lapsivaikutusten arvioinnin avulla voitaisiin selvittää, ovatko ehdotetut muutokset tai kenties vaihtoehtoiset ratkaisut lapsen oikeuksia tukevia. Valittavan sääntelyvaihtoehdon tulisi täyttää vaatimus ottaa huomioon lapsen edun ensisijaisuus lainvalmistelussa.

Jyväskylässä 12.5.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

---

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (CRC/C/GC/14), kohta 99, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf.
[2] CRC/C/GC/14 kohta 4.
[3] http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_FI.pdf
[4] HE 32/2016 vp, s. 17.
[5] HE 218/2014 vp, s. 42.
[6] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 (CRC/GC/2005/6) kohdat 36 ja 72, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2005_6.pdf.
[7] HE 266/2010 vp, s. 63.