Suvianna Hakalehto

17.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi

1. Aluksi

Oikeusturvan toteutuminen ovat turvapaikkaprosessissa korostetun tärkeää. Eduskunnan oikeusasiamies on toiminnassaan todennut turvapaikanhakijoiden tietoisuuden oikeuksistaan, mahdollisuuden huolehtia asiansa hoitamisesta sekä kielitaidon olevan usein heikko. Lakiesitys heikentää tarkoituksella tämän ihmisryhmän oikeuksia, muun muassa turvapaikanhakijan oikeuden saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti PL 21 §:n 1 momentin mukaisesti. Tästä huolimatta esityksessä ei ole arvioitu, miten valittu sääntely toteuttaa kyseessä olevan, korostetusti oikeussuojan tarpeessa olevan ryhmän oikeusturvaa. Huomio kiinnittyy myös siihen, ettei lakiesitykseen ei lainkaan oikeusvertailevaa jaksoa eikä siinä ole myöskään tarkasteltu vaihtoehtoisia sääntelytapoja. Lisäksi tavoite parantaa oikeudenkäytön joutuisuutta tuntuu varsin kornilta, sillä taustalla ei liene tältä osin turvapaikanhakijoiden intressit vaan lähinnä valtion edun toteuttaminen.

Oikeusturvan supistaminen on toki mahdollista perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamissa rajoissa. Esitykseen sisältyvät lukuisat oikeusturvan rajoitukset johtavat kuitenkin kokonaisuutena siihen, ettei turvapaikanhakijoiden oikeusturva enää ole tehokas perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämin tavoin. *Alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta eräät esityksen kohdat ovat selkeästi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia, eikä niitä ole mahdollista hyväksyä esitetyssä muodossaan.*

Arvioin lausunnossani lakiesityksen vaikutuksia alle 18-vuotiaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja nostan esiin erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet, joihin Suomen valtio on sitoutunut ja jotka on otettava huomioon kaikessa lainsäädäntötyössä. Lasten oikeuksia koskeva oikeusturvaa koskeva lainsäädännöllinen lähtökohta on, ettei sääntelyllä saa luoda esteitä lasten tehokkaan oikeussuojan toteutumiselle.

2. Alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusturvan lähtökohtia

Alle 18-vuotiaille on lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa turvattu oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon, minkä tulee näkyä myös ulkomaalaisasioita koskevassa lainsäädännössä. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa lainsäätäjää tarkastelemaan alle 18-vuotiaita oikeudellisen aseman osalta *omana aikuisista erillisenä ryhmänään, jolle kuuluu erityisiä oikeuksia.* Sopimuksen mukaan turvapaikkaa hakevia alaikäisiä on kohdeltava erityisen haavoittuvana ryhmänä, jonka oikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lapsilla on turvapaikkaprosessissa aina korotettu oikeussuojan tarve ja tämän koskee sopimuksen mukaan poikkeuksetta kaikkia alle 18-vuotiaita.

Perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnossaan tuoda esiin se, ettei alle 18-vuotiaita tule oikeusturvan osalta kohdella yhtenäisenä ryhmänä täysi-ikäisten turvapaikanhakijoiden kanssa, vaan heidän osaltaan sääntelyn on täytettävä erityisiä edellytyksiä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikessa lainsäädännössä ja hallintotoiminnassa on asetettava lapsen etu ensisijalle. Tällä tarkoitetaan, että esimerkiksi lainvalmistelussa on pohdittava, mistä lapsen etu koostuu kyseessä olevassa sääntelytilanteessa ja miten voidaan varmistaa, että se toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi edellytetään, että lapsen oikeuksien toteuttaminen asetetaan ensisijalle eli sitä tarkastellaan korostetun tärkeänä verrattuna muihin tilanteessa arvioitaviin intresseihin. *Esimerkiksi Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrällä ei voida perustella lapsen edun vastaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Lakiesityksessä ei ole pyritty varmistumaan siitä, että sääntely olisi lapsen edun mukaista.*

3. Alaikäisten oikeus oikeusapuun (9 §)

Asiantunteva neuvonta ja oikeusapu ovat ensiarvoisen tärkeitä ennakollisen oikeusturvan takeita. Turvapaikanhakijalasten kohdalla on poikkeuksellisen suuri riski siitä, etteivät he saa riittävästi tietoa ja tukea asiaansa liittyvistä seikoista menettelyssä ja valituksen tekemiseen. Turvapaikkaa hakevien lasten haavoittuvasta asemasta johtuu, ettei heiltä voida odottaa kykyä ilmaista itseään ja toimia turvapaikkamenettelyssä ilman edustajaa ja asiantuntevaa oikeudellista avustajaa. Tämän vuoksi heillä on oltava aina oikeus paitsi edustajaan myös oikeudelliseen avustajaan, jotka ovat läsnä prosessin kaikissa vaiheissa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 22 artiklan mukaan valtion on huolehdittava siitä, että pakolaisen asemaa hakeva lapsi saa asianmukaisen suojelun ja humanitaarista apua, jotta hän voi nauttia sopimuksessa samoin kuin muissa ihmisoikeussopimuksessa tunnustetuista oikeuksistaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan 6 katsonut, että valtioiden tulee säätää lakeja, jotka mahdollistavat alaikäisen käyttää turvapaikkamenettelyssä sekä edustajaa että oikeudellista avustajaa.

Lakiesitykseen sisältyvä säännös, jonka mukaan oikeusapua voi saada vain poikkeuksellisesti, ei täytä alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeusturvalle asetettavia minimivaatimuksia eikä riittävästi turvaa näiden lasten ja nuorten oikeutta oikeusapuun. *Alaikäisten oikeus oikeudelliseen apuun on kansainvälisten velvoitteiden mukainen peruslähtökohta, josta on mahdollista poiketa vain poikkeuksellisesti. Lakiesityksessä ei ole käsillä mikään poikkeustilanne, joka oikeuttaisi kaventamaan tämän ryhmän oikeusturvaa tältä osin. Perustuslakivaliokunnan tulee huolehtia, että lakiin lisätään alaikäisen oikeus saada asiantuntevaa oikeusapua ilman erityisedellytyksiä.*

4. Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa (128 §)

Lakiesityksen mukaan käräjäoikeuden on otettava 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä, viimeistään neljän vuorokauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Säilöön ottamista koskevaa asiaa ei kuitenkaan tarvitse ottaa uudelleen käsiteltäväksi aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa paitsi, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta.

Säilöön ottamisen on oltava mahdollista vain erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa ja tällöinkin mahdollisimman lyhytaikaisena. Alaikäisten säilössä pidon osalta on otettava huomioon paitsi PL 7 §:n 3 momentin ja EIS 5.1 artiklan sisältämät oikeudet myös lapsen oikeuksien sopimuksen 22 ja 37 artiklat. Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artikla velvoittaa valtiota käyttämään vapaudenriistoa kuten säilöönottoa vasta viimesijaisena ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. *Mahdollisuutta muutamaa päivää pitempään säilöönottoon on pidettävä alaikäisten osalta vakavana perus- ja ihmisoikeusloukkauksena, ellei sitä toteuteta asianmukaisesti rajoitusedellytyksiä noudattaen. On huomattava, ettei alle 18-vuotiaita tule säilöönoton osalta kohdella samoin kuin täysi-ikäisiä.*

Säilöönoton aikana samoin kuin säilöönottoa koskevissa päätöksissä lapsen edun on oltava viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa ohjaava ensisijainen tekijä. Kuten aina lapsen etua arvioitaessa, lapsen edun selvittäminen edellyttää myös säilöönottoasiassa, että kyseessä olevalle lapselle annetaan mahdollisuus ilmaista näkemyksensä asiassa (PL 6 § 3 mom ja LOS 12 artikla). Alaikäisten osalta on erityisesti huolehdittava siitä, että heillä on oikeus asiantuntevaan oikeusapuun samoin kuin oikeus saada pikainen päätös asiassaan.

Lakiesitys asettaa säilöön otetulle alaikäiselle lapsen oikeuksien näkökulmasta selvästi kohtuuttomia aktiivisuteen ja informaatioon liittyviä vaatimuksia. *Lakiesityksen 128 § on lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien vastainen ja sen soveltamisalaa on rajoitettava siten, ettei se koske alle 18-vuotiaita.*

5. Lapsivaikutusten arviointi

Lapsen oikeuksien komitea suosittaa lainsäädäntöratkaisujen lapsivaikutusten arviointia lapsen edun ensisijaisuuden varmistamiseksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että lainvalmistelussa punnitaan eri vaihtoehtojen vaikutusta lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja kirjataan arviointi lainvalmisteluasiakirjoihin. Lakiesityksen yhteydessä ei ole arvioitu lapsivaikutuksia, mitä on pidettävä lasten ihmisoikeuksien näkökulmasta selkeänä puutteena ja on johtanut kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ongelmallisiin lainsäädäntöratkaisuihin. *Perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomiota lapsivaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen kaikissa lakiesityksissä, joilla on vaikutuksia lapsiin.* Arviointi johtaisi perusteellisempaan lapsen oikeusaseman tarkasteluun ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien parempaan toteutumiseen.

Helsingissä 17.5.2016

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
lapsi- ja koulutusoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto