Lausunto perustuslakivaliokunnalle (25.10.2016)

OTT Ida Koivisto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 133/2016 vp)

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta. Lakiehdotuksen taustalla on hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma (8.12.2015). Sen tavoitteena on *"lyhyellä aikavälillä katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta maahamme ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan sekä kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet. Lisäksi Suomi tehostaa turvapaikka- ja palautusprosessejaan sekä pyrkii vaikuttamaan siihen, että EU:n ulkorajavalvonta paranee."*

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusia turvaamistoimia: asumisvelvollisuus ja lapsen asumisvelvollisuus, jotka sisältävät sekä velvollisuuden asua tietyssä vastaanottokeskuksessa että ilmoittautua siellä säännöllisesti. Muutoksella pyritään siihen, että säilöönoton ala turvaamistoimena kapenisi. Samoin muutoksella pyritään ulkomaalaislain tavoitteiden joustavampaan toteuttamiseen tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrä saattaa äkisti nousta. [1]

Turvaamistoimista on säädetty ulkomaalaislaissa. Esim. ilmoittautumisvelvollisuus ja velvollisuus asettaa vakuus ovat olleet osa turvaamistoimivalikoimaa jo vanhan ulkomaalaislain (378/1991) aikana.[2] Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan turvaamistoimia voidaan kohdistaa ulkomaalaislain 7 luvun säännösten mukaan ulkomaalaiseen, jos välttämättömyysvaatimus ja jokin turvaamistoimen määräämisen yleisistä edellytyksistä täyttyy. Ehdotetun asumisvelvollisuuden voi arvioida asettuvan voimakkuudeltaan ja perusoikeuksiin kajoavuudeltaan ilmoittautumisvelvollisuuden ja säilöönoton välimaastoon.

Ulkomaalaislain ja ns. vastaanottolain (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011) taustalla on useita EU:n direktiivejä. Lait on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp, PeVL 59/2010 vp). Niinpä voitaneen lähteä näiden lakien yleisestä perustuslainmukaisuudesta. Etenkin viime vuosina lakeja on kuitenkin muutettu useasti; trendi on ollut kiristyvä. Muutoksia on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavina (ks. esim. PeVL 47/2014 vp, PeVL 45/2014vp). Perustuslakivaliokunta on mm. pitänyt ongelmallisena, että perheenyhdistämissääntelyä tiukennettaessa tavoitteena olisi (myös) Suomen tekeminen vähemmän houkuttelevaksi paikaksi turvapaikanhakijoille (PeVL 27/2016 vp).

---

[1] Tähän on varauduttu myös Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ks. KHO:n tiedote 3.10.2016: Turvapaikkavalitusten määrä lähes kaksinkertaistunut korkeimmassa hallinto-oikeudessa – kasvuun varauduttu (http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/10/turvapaikkavalitustenmaaralaheskaksinkertaistunutkorkeimmassahallinto-oikeudessa-kasvuunvarauduttu.html)

[2] Perustuslakivaliokunta on useasti vuoden 1991 ulkomaalaislain muutoksia (PeVL 23/1998 vp, PeVL 7/1999 vp, PeVL 16/2000, vp, PeVL 17/2001 vp, PeVL 54/2001 vp ja PeVL 25/2002 vp).

Perus- ja ihmisoikeudet

Lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien laajempi huomioonottaminen. Nähdäkseni keskeiset kysymyksenasettelut on tunnistettu HE:n säätämisjärjestysperusteluissa. Merkittäviä lakiehdotuksen kannalta ovat etenkin perustuslain 7 § (Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) ja 9 § (Liikkumisvapaus). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 9 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja turvallisuuteen. Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen turvataan EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklassa ja liikkumis- ja oleskeluvapaus 45 artiklassa.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla sisältää myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 17/2001 vp, PeVL 54/2001 vp, PeVL 45/2014 vp ja PeVL 24/2016 vp). Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä, ja 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastaanottodirektiivin[3] johtolauseen 20-kohdan mukaan säiloonotolle vaihtoehtoisissa toimenpiteissä on kunnioitettava hakijoiden perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Säilöön otetulla hakijalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus käyttää tarvittavia menettelyllisiä takeita, kuten oikeussuojakeinoja kansallisessa oikeusviranomaisessa.

Vapaudenriiston tulee perustua lakiin: rajoitusten tulee laillisuusperiaatteen mukaan olla täsmällinen ja ennakoitavissa. Muutoin vapaudenriisto voi olla mielivaltainen (EIT:n ratkaisu Amuur v. Ranska 25.6.1996). Kyse on kuitenkin intensiteettiasiasta. Kysymyksessä siitä, onko kyseessä vapaudenmenetys vai liikkumisvapauden rajoitus, merkitystä on myös tapauskohtaisella arvioinnilla (mm. Stanev v. Bulgaria, 17.1.2012; Atudorei v. Romania, 16.9.2014).

Lapsen oikeusasema

Lasten oikeuksista on osittain säädetty erikseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp).

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus lähtee lapsen edun ensisijaisuudesta (3 artikla). 37 artiklan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessa tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Saman sopimuksen 22 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua hakeva lapsi tarvitsee erityistä suojelua.

EU:n perusoikeuskirjan 24(2) artiklan mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Vastaanottodirektiivin 23 artikla velvoittaa lapsen edun huomioon ottamiseen, samoin kun

[3] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)

paluudirektiivin[4] 5 ja 10 artiklat. Vastaanottodirektiivin 11 artiklan mukaan alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Tällaisen säilöönoton keston on oltava mahdollisimman lyhyt, ja on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen alaikäisten vapauttamiseksi ja sijoittamiseksi asianmukaiseen alaikäisille soveltuvaan majoitukseen. Paluudirektiivin 17(5) artiklan mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon, kun alaikäistä pidetään säilössä maasta poistamista varten.

Lasten vapaudenriistoihin sovelletaan myös erityisiä sääntöjä, esimerkiksi YK:n sääntöjä vapautensa menettäneiden alaikäisten oikeuksista eli Havanan sääntöjä (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty) sekä YK:n nuorisorikosoikeudenhoidon vähimmäissääntöjä, Pekingin sääntöjä (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice). [5] Kansainvälistä kehitystä lasten oikeusasemasta erityisesti säilöönoton tilanteessa on eritelty esim. hallituksen esityksessä HE 172/2014 (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta).

Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on suhtautunut kriittisesti lasten säilöönottoon. Se on katsonut lasten säilöönoton rikkovan EIS:n 3 artiklaa (kidutuksen kielto): ks. esim. Kanagaratnam ja muut v. Belgia 13.12.2011, Muskhadzhiyeva ja muut v. Belgia 10.1.2010, Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga v. Belgia 12.10.2006. Lyhyttäkin lapsen säilöönottoa on pidetty ongelmallisena (Rahimi v. Kreikka 5.4.2011). Ks. myös Popov. v. Ranska (19.01.2012).

Arviointia: asumisvelvollisuus ja perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen

Lakiehdotus on kannatettavasta perus- ja ihmisoikeuksien kohennustavoitteestaan huolimatta perusoikeusherkkä; turvaamistoimet rajoittavat joka tapauksessa asianosaisten perusoikeuksia. Tässä tuleekin siis arvioitavaksi, onko lakiehdotuksessa esitetty perusoikeuksien rajoittaminen perustuslakivaliokunnan omaksuman rajoitusdoktriinin (PeVM 25/1994) sekä Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten sopimusten kanssa sopusoinnussa. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden sekä oikeusturvaan liittyvien näkökohtien merkitys ulottuu säätämisvaiheen lisäksi myös lain tulkintaan ja soveltamiseen (ks. myös PeVL 54/2001 vp). Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Tähän velvoittavat myös hallinnon oikeusperiaatteet (hallintolaki 6§). [6]

---

[4] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

[5] Ks. myös Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68, 5 March 2015 (erit. para. 80): Méndez toteaa, että lasten maahanmuuttoperustaisesta säilöönotosta tulisi kokonaan luopua.

[6] Paluudirektiivin johtolauseen 22-kohdassa todetaan, että " Lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu tätä direktiiviä sovellettaessa. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti otettava huomioon perhe-elämän kunnioittamisen periaate tätä direktiiviä sovellettaessa."

Lakiehdotusta on nähdäkseni erityisesti arvioitava seuraavista näkökulmista: a) miten PL 7 ja 9 §:n turvaamat perusoikeudet suhtautuvat toisiinsa etenkin lapsen asumisvelvollisuuden tapauksessa ja b) onko kyse jommankumman tai kummankin näistä perusoikeuksista hyväksyttävästä rajoittamisesta ja c) ovatko oikeusturvakeinot asiassa riittäviä.

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Kuten HE:ssa todetaan, se, milloin kyse on vapauden menettämisestä ja milloin liikkumisvapauden rajoittamisesta, ei ole yksiselitteistä. Vertailukohdiksi muodostuvat yhtäältä ilmoittautumisvelvollisuus ja toisaalta säilöönotto sekä lapsen ja aikuisen asumisvelvollisuuden välinen suhde. Säilöönottoa on pidettävä PL 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993, PeVL 20/1998 vp). Kuten HE:n säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa mainitaan, ilmoittautumisvelvollisuus voidaan puolestaan nähdä liikkumisvapauden (PL 9§) rajoituksena.

Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut ilmoittautumisvelvollisuuden perusoikeusulottuvuuteen erityisesti kantaa. Se toteaa vain ulkomaalaislakia koskevan lausuntonsa yleisperusteluissa (PeVL 4/2004 vp), että *"Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksen lähtökohtana on "kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan". Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan" (HE 309/1993 vp, s. 52/I).*" Ks. myös PeVL 16/2000 vp.

Maahan saapuvan ulkomaalaisen liikkumisvapaus on siis jo lähtökohtaisesti rajoitettu. Toisaalta vastaanottokeskuksiin majoitetut turvapaikanhakijat voivat liikkua Suomessa vapaasti. Vastaanottodirektiivin 7 artiklan perusteella asuinpaikkaa on mahdollista tietyissä tapauksissa rajoittaa. Arvioitavana olevan lakiehdotuksen säätämisjärjestelyperustelujen mukaan: *"Päätöksenteon tai maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamisen on katsottava olevan hyväksyttävä tarkoitus perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden rajoittamiselle ehdotetulla tavalla."* Vaikka jo voimassaolevan ilmoittautumisvelvollisuussäännöksen voi arvioida rajoittavan liikkumisvapautta (perusteista on säädetty ulkomaalaislaissa) asumisvelvollisuus rajoittaa sitä kuitenkin enemmän, joskin vähemmän kuin säilöönotto. Turvaamistoimen kesto määrittyisi voimassaolevan ulkomaalaislain yleissäännöksen (117§) ja ehdotetun 117a§:n mukaan.

Ehdotetun säännöksen kriteerit aikuisen asumisvelvollisuuden määräämiselle ovat kuitenkin matalammat ja epätäsmällisemmät kuin säilöönotolle. Säilöönottoa koskevassa säännöksessä yksilöidään perusteet, joiden ollessa käsillä säilöönotto voidaan määrätä. Vaikka asumisvelvollisuus voidaan nähdä ennemmin liikkumisvapauden rajoituksena kuin vapaudenmenetyksenä ja täten vaikutuksiltaan lievempänä turvaamistoimena, perusoikeuksien rajoitusperusteet tulevat silti sovellettaviksi.

Tällaista perusteiden yksilöintiä ei ole ehdotettu asumisvelvollisuuden määräämiseen; ehdotetun 120a §:n mukaan kriteerinä olisi vain *"Jos 118—120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä"*. Näyttää siltä, että asumisvelvollisuus ei ole ainoastaan

vaihtoehto säilöönotolle vaan se myös kaventaa kokonaisuutena arvioiden asianosaisten liikkumisvapautta. **Nähdäkseni olisi syytä arvioida, voitaisiinko aikuisen asumisvelvollisuuden kriteereistä säätää ehdotettua täsmällisemmin ja yksityiskohtaisemmin.**

Onko lapsen poistumiskielto vastaanottokeskuksen alueelta välttämätön?

Lapsen asumisvelvollisuus sisältää velvollisuuden pysyä vastaanottokeskuksen rajatulla alueella. Se kajoaa enemmän perusoikeuksiin kuin aikuisen asumisvelvollisuus, jonka puitteissa vastaanottokeskuksen alueelta saa poistua, kunhan ilmoittautumisvelvollisuus toteutuu. Lapsen asumisvelvollisuus on kuitenkin lievempi keino kuin lapsen säilöönotto, josta on säädetty ulkomaalaislain 122§:ssä.

On huomattava, että aikuisen asumisvelvollisuus on kriteereiltään lievempi keino kuin säilöönotto, kun taas lapsen asumisvelvollisuudessa kriteerit ovat samat (122§). Lapsen asumisvelvollisuus tulee lisäksi kyseeseen vain tilanteessa, jossa maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, kun taas aikuisilla mahdollinen peruste olisi myös maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittäminen.

Lasten säilöönotosta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (valiokunta on erityisesti painottanut säilöönoton viimesijaisuutta PeVL 45/2014 vp), joten sen voi, kansainvälisoikeudellisesta problemaattisuudestaan huolimatta (esim. YK:n pakolaisjärjestön mukaan yksin tulleita lapsia ei tulisi ottaa säilöön lainkaan, vaan heidät tulisi sijoittaa esimerkiksi lastensuojelun yksikköihin), tulkita olevan perustuslakivaliokunnan linjan mukainen. On kuitenkin selvää, että lasten vapaudenmenetykseen on suhtauduttava kriittisesti.

Lasten asumisvelvollisuutta perustellaan säilöönoton vähentämisellä ja perus- ja ihmisoikeuksien laajemmalla huomioonottamisella. Ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *"Säilöönotto on aina viimesijainen toimenpide, ja harkinta lapsen asumisvelvollisuuden ja säilöön ottamisen välillä tapahtuisi aina yksilöllisesti. Harkinnassa arvioitaisiin erityisesti pakenemisen vaaran mahdollisuutta."* Ja: *"Jos asumisvelvollisuuteen määrätty lapsi ei noudattaisi asumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä, hänet voitaisiin ehdotetun 4 momentin mukaan ottaa säilöön ulkomaalaislain 122 §:ssä säädettyjen säilöön ottamisen edellytysten edelleen täyttyessä."*

Esitettyyn aikuisen asumisvelvollisuuteen sisältyy oikeus poistumiseen vastaanottokeskuksen alueelta, kunhan ilmoittautumisvelvollisuus toteutuu, kun taas lapsen asumisvelvollisuuden tapauksessa tämä ei olisi mahdollista. Tällöin kyse ei ole vain liikkumisvapauden rajoituksesta vaan vapaudenmenetyksestä, kuten HE:ssa todetaankin. Tätä lähtökohtaa voidaan arvostella. Olisi loogista, että lapsen etu ja haavoittuva asema puoltaisi ennemmin aikuisia lievempää kuin ankarampaa kohtelua (vrt. esim. lapsen oikeudesta oikeusavustajaan turvapaikkapuhuttelussa, ks. PeVL 24/2016 vp).

On siis arvioitava sitä, onko olemassa perusteltu syy asettaa lapset epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa aikuisiin, etenkin, kun otetaan huomioon heidän haavoittuva asemansa ja kun lasten säilöönotto viimeisenä keinona on yhä mahdollinen. Voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä myös lapsen asumisvelvollisuuden tapauksessa liikkumisvapautta rajoittamalla siten, että vapaudenmenetyksestä luovuttaisiin, vaikka kriteerit aikuisten ja

lasten asumisvelvollisuuden määräämiselle ovatkin jossain määrin erilaiset? **Nähdäkseni on siis arvioitava sitä, ovatko lasten asumisvelvollisuuden rajoittavammat olosuhteet suhteessa aikuisten asumisvelvollisuuteen perusteltavissa, vai voitaisiinko vastaavaan lopputulokseen päästä ilman velvollisuutta vastaanottokeskuksen tontilla pysymiseen.**

Lapsen asumisvelvollisuuden kesto

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, heikkeneekö lapsen asema kokonaisuutena arvostellen, koska ehdotettu säännös mahdollistaisi hänen pidempiaikaisen vapaudenriistonsa. HE:ssa todetaan, että: *"Ehdotettu lapsen asumisvelvollisuus on selvästi säilöön ottamista lievempi turvaamistoimi, koska lapsi jatkaa asumistaan normaalit vastaanottopalvelut tarjoavassa ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa ja saa liikkua sen alueella vapaasti. Lapsen asumisvelvollisuuden on siksi ehdotettu voivan kestää myös pitempään kuin hänen pitämisensä säilöön otettuna."*

Olosuhteet ovat epäilemättä mukavammat ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa kuin säilöönottotiloissa, mutta perusoikeuksia rajoitetaan kauemmin. Jos säilöönotto on mahdollinen enintään 72 (+72) tuntia, on kysyttävä, onko asumisvelvollisuuden tuntuvasti pidempi kesto 14 (+14) päivää välttämätön. **Ehdotan, että asumisvelvollisuuden kestoa arvioitaisiin uudelleen siitä näkökulmasta, onko lapsen enimmillään 28 päivän vapaudenriisto välttämätön ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.**

Koulunkäynti

Lakiehdotuksessa ei mainita lapsen mahdollisuutta käydä koulua asumisvelvollisuuden aikana. Sivistykselliset perusoikeudet on turvattu PL 16 §:ssä. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp), joka perustuslakivaliokunnan mukaan kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset (PeVL 59/2010 vp, PeVL 47/2014 vp). Myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 28 artikla perustaa lapselle oikeuden käydä maksutonta peruskoulua.

Perusopetuslain 4§:n (1288/1999) mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Säännös koskee myös turvapaikanhakijoita, joilla on subjektiivinen oikeus perus- ja esiopetukseen mutta ei oppivelvollisuutta. Koulutuksen järjestämiseen velvoittaa myös vastaanottodirektiivin 10 artikla. Paluudirektiivin 17(3) -artiklan mukaan säilöön otetuilla alaikäisillä on oltava mahdollisuus vapaa-ajan toimintaan, mukaan lukien heidän ikäänsä sopiva leikki- ja virkistystoiminta, ja heillä on oltava – oleskelun pituudesta riippuen – pääsy koulutukseen.

YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentti (CRC/GC/2005/6 Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella) edellyttää myös täysimääräistä pääsyä koulutukseen (kohdat 41-43). Kohdan 41 mukaan "valtioiden pitäisi varmistaa, että pääsy koulutukseen säilyy siirtymisprosessin kaikissa vaiheissa. Jokaisella ilman huoltajaa olevalla ja perheestään eroon joutuneella lapsella on oltava oikeusasemastaan riippumatta täysimääräinen pääsy koulutukseen maassa, johon he ovat saapuneet, yleissopimuksen 28 artiklan, 29 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 30 ja 32 artiklojen sekä komitean laatimien yleisperiaatteiden mukaisesti."

Nähdäkseni olisi tarpeen arvioida asumisvelvollisen lapsen oikeutta perusopetukseen ja sitä, miten tämä oikeus voitaisiin toteuttaa asumisvelvollisuuden aikana.

Oikeusturva

Lakiehdotusta ja oikeusturvan riittävyyttä tulee tarkastella myös oikeusturvaperusoikeuden (PL 21 §) ja tehokkaan oikeussuojakeinon näkökulmasta. EIS) 6(1) artikla sekä 13 artikla edellyttävät tehokasta oikeussuojakeinoa, samoin kuin KP-sopimuksen 14 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla.

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä (ks. esim. PeVL 33/2012 vp, PeVL 7/2010 vp, PeVL 7/2014 vp). Tämä pätee myös muutoksenhakuoikeuden ulottuvuuteen (ks. esim. PeVL 27/2013 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 32/2012 vp)

HE:n säätämisjärjestystä koskevien perustelujen ja perustuslakivaliokunnan aikaisemman linjan (PeVL 4/2004 vp) mukaan asumisvelvollisuutta koskevassa asiassa voi olla pääasiasta erillinen oikeusturvaintressi. Lausunnossa todetaan turvaamistoimia koskevat valituskiellot perustuslain vastaisiksi. Toisaalta kysymys on sellaisista päätöksistä, joita luonteensa vuoksi tulee noudattaa välittömästi. Asianmukaisten oikeusturvakeinojen tarjoaminen on siis turvattava.

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä käsitellyt ulkomaalaislain 201 §:ssä säädettyä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa PL 21 §:n kannalta (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta ei pitänyt käännyttämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp). Se totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemukseen annetusta ratkaisusta (PevL 47/2014 vp).

Aikuisen asumisvelvollisuutta koskeva valitusoikeus määrittyisi ulkomaalaislain voimassaolevan valitussäännöksen mukaan (190 §). Lapsen asumisvelvollisuudesta ei sen sijaan olisi valitusoikeutta, koska siinä noudatettaisiin käräjäoikeusmenettelyä kuten säilöönotossa. Käräjäoikeuden päätöksestä saisi kuitenkin kannella. Menettely on voimassaolevan ulkomaalaislain 129 §:n mukainen.

Kyseistä säännöstä koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 28/2003 vp, s. 199) kantelumahdollisuus vastaa pakkokeinolain 1 luvun 27 §:n mukaista vangitsemisasiaa koskevaa kantelumahdollisuutta. Hallituksen esitystä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp) koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 66/2010 vp) ei oteta erikseen kantaa kantelun tehokkuuteen oikeusturvakeinona. Lausunnossa todetaan, että oikeusturvajärjestelmän kannalta esitys sisältää selkeitä parannuksia. Tässä ei yksilöidä, mihin parannukset kohdistuvat; moitteita tulee ainoastaan kotietsintään liittyvissä oikeusturvanäkökohdista. Täten voidaan arvioida, että perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista kantelusta oikeusturvakeinona pakkokeino- tai siihen rinnastavassa asumisvelvollisuusasiassa. **Nähdäkseni oikeusturvanäkökohdat on otettu lakiesityksessä täten asianmukaisesti huomioon.**

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä myös yksityisen tahon ylläpitämään vastaanottokeskukseen. On kuitenkin huomattava, että yksityisen toimijan (kuten Suomen Punaisen Ristin) on suostuttava julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Järjestö on lausunnossaan katsonut, ettei se voi hoitaa asumisvelvollisuuden valvontaa ilman, että sen merkitys riippumattomana avustusjärjestönä vaarantuisi. HE:n mukaan asumisvelvollisuus voitaisiin tarvittaessa määrätä muuhun kuin SPR:n ylläpitämään vastaanottokeskukseen.

Nähdäkseni hallituksen esityksessä on riittävällä tavalla perusteltu, miksi julkisen hallinto-tehtävän antaminen yksityiselle toimijalle on asumisvelvollisuudenkin tapauksessa mahdollista eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Yksityisillä vastaanottokeskuksilla ei olisi lakiehdotuksen perustelujen, perustuslain esitöiden eikä perustuslakivaliokunnan aiempien linjausten valossa tehtäviä, jotka sisältäisivät merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaan tehtävät olisivat julkisen vallan näkökulmasta ennemmin epäitsenäisiä ja avustavia (ks. esim. PeVL 30/2010 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Lopuksi

Nähdäkseni lakiehdotus voidaan käsitellä PL 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, kun edellä yksilöidyt huomautukset on otettu asianmukaisesti huomioon.

Kunnioittavasti



Ida Koivisto, OTT