**Perustuslakivaliokunta 25.10.2016 klo 10:30**

## LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE ASUMISVELVOLLISUUTTA JA LAPSEN ASUMISVELVOLLISUUTTA KOSKEVIEN TURVAAMISTOIMIEN LISÄÄMISESTÄ ULKOMAALAISLAKIIN (HE 133/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä siihen säännökset asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista hallinnollisista turvaamistoimista, joiden tarkoituksena on helpottaa joko ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämistä tai maasta poistamista.

Perusoikeusrajoitusten intensiteetin kannalta kysymys on hallinnollisista turvaamistoimista, jotka kajoavat yksilön perusoikeuksiin (PL 7§ ja 9§) ankarammin kuin kaikki muut ulkomaalaislain turvaamistoimet (ks. lain 118-120 §:t[1]) lukuun ottamatta säilöönottoa (lain 121 §) ja lapsen säilöönottoa (lain 122 §).

Uusia turvaamistoimia voidaan kuvailla tiivistetysti seuraavasti:

- *Asumisvelvollisuudella* (ulkomaalaislain uusi 120a §) tarkoitetaan sitä, että kansainvälistä suojelua hakeva ulkomaalainen määrätään asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa, jos tämä on välttämätöntä maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai maasta poistamisen varmistamiseksi.

- *Lapsen asumisvelvollisuudella* (ulkomaalaislain uusi 122a §) tarkoitetaan sitä, että säilöönoton edellytysten täyttyessä voidaan määrätä ilman huoltajaa olevalle, kansainvälistä suojelua hakeneelle 15 vuotta täyttäneelle lapselle, jonka saama maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa, ilmoittautua siellä päivittäin ja olla poistumatta vastaanottokeskuksen alueelta. Lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöönotolle ja siihen liittyen noudatetaan säilöön ottamista koskevia menettelyjä. Lapsen asumisvelvollisuus kestäisi enintään kaksi viikkoa ja sitä olisi mahdollista jatkaa enintään toisella kahden viikon ajanjaksolla.

Ennen esitysten yksityiskohtaista arviointia on syytä todeta, että nykyinen ulkomaalaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja valiokunta on sen jälkeen viime vuosina useaan otteeseen tarkastellut seikkaperäisesti ulkomaalaislain muutoksia sekä yleensä ulkomaalaisten asemaa ja kohtelua koskevia lakiehdotuksia sekä niiden muutoksia kuten esimerkiksi lain säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä säätämistä ja muuttamista koskevia esityksiä. Siten esimerkiksi esitettyihin uusiin turvaamistoimiin sovellettavien voimassa olevaan ulkomaalaislakiin sisältyvien turvaamistoimien määräämisen yleisten edellytyksien (ulkomaalaislain 117a §) valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei ole tässä yhteydessä tarpeen.

Ennen esitysten yksityiskohtaista arviointia on myös todettava, että ulkomaalaislain hallinnollisilla turvaamistoimilla on EU-oikeudellinen kytkös niiden liittyessä etenkin vastaanottodirektiivin (direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista) ja paluudirektiivin (direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi) kansalliseen täytäntöönpanoon.

[1] Näitä turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvollisuus, velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirjat ja matkaliput poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun, velvollisuus ilmoittaa paikka josta hän on tavoitettavissa sekä vakuuden asettaminen.

**ESITYKSEN TAVOITTEISTA**

Esityksellä edistetään säilöönotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöä ja pyritään vähentämään erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoa. Esityksen tavoitteet ovat tältä osin kannatettavia, joskin esityksen perusteella jää epäselväksi missä määrin nämä tavoitteet voidaan tosiasiallisesti toteuttaa. Esitystä lukiessa syntyy nimittäin vaikutelma, että esityksen toisena tosiasiallisena tarkoituksena on myös laajentaa turvaamistoimien kohteena olevien henkilöiden määrää. Asumisvelvollisuuden (uusi 120a §) kohdalla esitystä lukiessa syntyy paikoin kuva siitä, että tavoitteena on ohjata viranomaisia määräämään asumisvelvollisuutta säilöönoton sijaan, ja paikoin taas kuva siitä, että tavoitteena on luoda uusi matalan kynnyksen vaihtoehto säilöönotolle ja siten kasvattaa suhteellisen järeiden turvaamistoimien kohteena olevien henkilöiden määrää. Kummasta asumisvelvollisuuden käyttöönotossa oikeastaan on kyse? Ottaen huomioon, että kyseessä on ihmisten perusoikeuksiin vahvasti puuttuva toimenpide, epäselvyyttä sen kohteena olevan henkilöpiirin laajuudesta voi pitää ongelmallisena.

Esitystä perustellaan sen yleisperusteluissa ja sitä edeltäneissä sisäministeriön valmisteluasiakirjoissa tarpeella hallinnoida ja rajoittaa turvapaikanhakijoiden liikkumista laajamittaisen ulkomaalaisten maahantulon yhteydessä, jotteivat muun muassa yleinen järjestys, turvallisuus tai luottamus viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan vaarantuisi taikka ihmisten turvallisuuden tunne vähenisi. Tavoitteita kuvaillaan epäyhtenäisesti esityksen eri osissa, joka antaa vaikutelman siitä, että tavoitteita on osin uudelleenmuotoiltu lainvalmistelun viimemetreillä. Tavoitteena on kaiken kaikkiaan turvapaikkamenettelyjen ja erityisesti maasta poistamismenettelyjen sujuvuuden varmistaminen. Yleisperusteluissa olevat turvapaikanhakijoiden massahallinnointiin liittyvät syyt on vaikea sovittaa yhteen turvaamistoimen yksilöllisen luonteen ja niiden yleisten edellytysten (esim. ulkomaalaislain 117 §) kanssa, sillä esitetyissä uusissa turvaamistoimissa on kyse ihmisten perusoikeuksien merkittävästä rajoittamisesta. **On syytä korostaa, ettei esitettyjä turvaamistoimia voida koskaan määrätä ulkomaalaiselle yksinomaan esimerkiksi laajamittaisen maahanmuuton hallinnan tarkoituksessa.**

Yleisarvionani esityksen tavoitteista katson, että hallituksen esityksen yleisperusteluissa annetaan uusista turvaamistoimista osin kuva sellaisina yleisinä maahanmuuttopolitiikan työkaluina, joista niissä ei niiden yksilöllisen luonteen ja suhteellisen korkean soveltamiskynnyksen kannalta voi olla oikeudellisesti kysymys.

**ASUMISVELVOLLISUUS (UUSI 120a §)**

Ulkomaalaislain uudessa 120a §:ssä säädettyä asumisvelvollisuutta ei voi pitää hallituksen esityksen mukaisessa muodossa EU-oikeudellisesta näkökulmasta täysin onnistuneena turvaamistoimena.

> Koska asumisvelvollisuudesta ei ole aiemmin säädetty ulkomaalaislaissa, Suomessa ei ole aiemmin tulkittu vastaanottodirektiivin 7 artiklan säännöksiä asumisvelvollisuudesta. Artiklan mukaan turvapaikanhakija voidaan määrätä asumaan jäsenvaltion osoittamalla alueella, jos tämä on tarpeen yleisen edun, yleisen järjestyksen tai turvapaikkahakemuksen sujuvan käsittelyn perusteella. Artiklaan ei sisälly tältä osin asumisvelvollisuuden perusteiden luettelon avoimeksi jättävää lauseketta eikä artiklassa mainita mahdollisuutta asumisvelvollisuuden ja ilmoittautumisvelvollisuuden kytkemiseen toisiinsa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 120a §:n mukaisella tavalla. Vastaanottodirektiivin 4 artikla sallii toki suotuisampien sääntöjen asettamisen, mutta minun on hyvin vaikea pitää turvaamistointa, joka yhdistää asumisvelvollisuuden ja jo aiemmin käytössä olleen ilmoittautumisvelvollisuuden toisiinsa, suotuisampana säännöksenä. Koska säilöönoton ja ulkomaalaislain uuden 120a §:n soveltamisalaan kuuluvat henkilöpiirit eroavat toisistaan, minun on vaikea nähdä, että suhteessa säilöön ottamiseenkaan kysymys olisi vastaanottodirektiivin 4 artiklan tarkoittamasta suotuisamman säännön asettamisesta.

Pidän edellä sanotun perusteella asumisvelvollisuutta ulkomaalaislain uudessa 120a §:ssä säädetyssä muodossa EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallisena siltä osin, kun se koskee kansainvälistä suojelua hakeneita henkilöitä (vastaanottodirektiivin soveltamisala). Koska paluudirektiiviin ei sisälly vastaavia ongelmia tuottavia säännöksiä, pidän asumisvelvollisuutta ulkomaalaislain uudessa 120a §:ssä säädetyssä muodossa EU-oikeuden näkökulmasta ongelmattomana siltä osin, kun se koskee laittomasti maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia (paluudirektiivin soveltamisala). Sanottu tuo esiin sen, että Suomessa omaksuttuun lainsäädäntöratkaisuun olla erottelematta ulkomaalaislaissa turvaamistoimia EU-direktiivien soveltamisalojen mukaisesti liittyy EU-oikeuden täytäntöönpanon näkökulmasta merkittäviä jännitteitä.

Haluan lisäksi kiinnittää EU-oikeuden näkökulmasta huomion vielä siihen, että hallituksen esityksessä (s. 17-18) asumisvelvollisuuden + ilmoittautumisvelvollisuuden yhdistelmää kuvataan vaihtoehdoksi menettelydirektiivissä (direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä) säädetylle erityiselle turvapaikkamenettelylle eli rajamenettelylle. Rinnastus on ongelmallinen, koska ulkomaalaislain uuden 120a §:n mukaisen asumisvelvollisuuden asettamiseen ei liity samanlaisia tehokkaita oikeussuojatakeita kuin menettelydirektiivin mukaiseen rajamenettelyyn. Jos tarkoituksena on luoda puitteet rajamenettelyyn rinnastuvalle ”nopeutetulle käsittelylle”, on erittäin ongelmallista tehdä se ottamalla käyttöön järjestely, jossa ei sovelleta varsinaiseen rajamenettelyyn liittyviä oikeussuojatakeita. Tältä osin hallituksen esityksen lukija ei voi välttyä kysymästä itseltään, onko hallituksen tarkoituksena kiertää rajamenettelyille asetettujen oikeusturvatakeiden käyttöönotto. Toivon, että tästä ei ole kysymys. Pidän samalla tärkeänä korostaa, että **ulkomaalaislain uuden 120a §:n mukainen turvaamistoimi ei liity millään tavalla rajamenettelyyn eikä voi toimia sen vaihtoehtona**.

Asumisvelvollisuuden asettamisessa on kysymys perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisen ja asuinpaikan valitsemisen vapauden rajoituksesta hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla. Yhdyn siten hallituksen esityksen tulkintaan, että kyse ei ole intensiteetiltään niin ankarasta toimesta, että sitä olisi arvioitava perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, joskin neljään kertaa vuorokaudessa tapahtuvan ilmoittautumisvelvollisuuden voidaan alkaa jo luonnehtia olevan lähellä vapaudenmenetystä, kun otetaan huomioon osan vastaanottokeskuksista sijaitsevan maantieteellisesti sellaisessa syrjäisessä paikassa, jossa neljästi vuorokaudessa ilmoittautuminen merkitsee tosiasiassa vastaanottokeskuksen alueella tai sen välittömässä läheisyydessä olevilla lähes asumattomilla alueilla oleskelua. Tästä huolimatta katson kuitenkin, että ehdotettu asumisvelvollisuus ei vielä rinnastu kestonsa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi lukittuun tilaan sijoittamiseen eikä täytä siten valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna vapaudenriiston kriteerejä. Asumisvelvollisuutta ja siihen sisältyvää ilmoittautumisvelvollisuutta on siis arvioitava perustuslain yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta liikkumisen ja asuinpaikan valitsemisen vapauden rajoituksina (PL 9.1 §).

**Koska asumisvelvollisuuden asettamisessa liittäen siihen kerran päivässä tapahtuva ilmoittautumisvelvollisuus on kysymys aivan eri intensiteetin mukaisesta rajoituksesta kuin asumisvelvollisuuden määräämisessä liittäen siihen ilmoittautumisvelvollisuus neljästi vuorokaudessa, pidän tarkkarajaisuus-, hyväksyttävyys- ja suhteellisuusnäkökulmista arvioiden ongelmallisena, ettei 120a §:ssä määritellä sitä, miten arvioidaan kuinka monta ilmoittautumiskertaa vuorokaudessa on tarpeen yksittäiselle henkilölle.** Kysymys on niin vahvasti yksilön liikkumisvapauteen puuttuvasta toimenpiteestä, ettei sen intensiteetin määrittelyä voi jättää yksinomaan hallinnollisten soveltamisohjeiden ja tosiasiallisen toiminnan kautta määrittyväksi. Ilman sääntelyn tarkentamista, ulkomaalaislain 120a §:ssä säädettyjen turvaamistoimien kohteena olevat henkilöt joutuvat todennäköisesti keskenään hyvin eriarvoiseen asemaan. **Yksi tapa tarkentaa säännöstä olisi säätää, että henkilön päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrää ei saa ilman painavia perusteita määrätä yhtä kertaa korkeammaksi.**

Asumisvelvollisuus yhdistettynä velvollisuuteen ilmoittautua useita kertoja vuorokaudessa vastaanottokeskuksessa rajoittaa henkilön liikkumisvapautta niin merkittävästi, että sen rajoittamatonta kestoa ei voi pitää hyväksyttävänä. Tätä ongelmaa ei poista se, että turvaamistoimi on ehdotetun 120a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Ongelmaa ei poista myöskään se, että ehdotetun 120a §:n 2 momentin mukaan turvaamistoimesta määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää asumisvelvollisuuteen määrätylle ulkomaalaiselle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi, sillä 120a §:ssä ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään niukasti tilapäisyyden ja painavan henkilökohtaisen syyn käsitteitä.

Yksi vaihtoehto purkaa edellä kuvattu valtiosääntöoikeudellinen jännite on vähentää perusoikeusrajoituksen intensiteettiä poistamalla ”painavan syyn” vaatimus ja muuttamalla se esimerkiksi soveltamiskynnykseltään alhaisemmaksi ”hyväksyttävän syyn” vaatimukseksi. Tämä olisi nähdäkseni myös linjassa vastaanottodirektiivin kanssa, sillä direktiivin 7 artiklassa ei mainita "painavien syiden" vaatimuksen asettamista perusteena asuinpaikaksi määrätyltä alueelta poistumiselle[2]. Tällöin esimerkiksi työssäkäyvällä tai opiskelevalla henkilöllä olisi ”hyväksyttävään syyhyn” perustuva oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta työ- tai opiskelupaikalleen. **Katson, että hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä ilman 120a §:n täsmentämistä siten, että mahdollisuudesta asettaa asumisvelvollisuus yhdistettynä ilmoittautumisvelvollisuuteen määräämättömäksi ajaksi luovutaan (käytännössä asettamalla sille laintasolla jokin enimmäiskesto) taikka luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta myöntämiskynnystä alennetaan ”painavan syyn” tasoa alemmaksi eli esimerkiksi ”hyväksyttävän syyn” tasolle.**

**LAPSEN ASUMISVELVOLLISUUS (UUSI 122a §)**

Lapsen asumisvelvollisuudessa on kysymys hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla perustuslain 7 §:ssä tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä sen rinnastuessa intensiteetissään lähes säilöön ottamiseen. Se on tarkoitettu hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla lapsen säilöön ottamisen vaihtoehdoksi, mikä saa hallituksen esityksen lukijan pohtimaan, mitkä seikat oikeastaan enää oikeuttavat lapsen asumisvelvollisuudesta säätämisen jälkeen lasten säilöön oton. Kysymys on yhtäältä merkityksellinen siitä syystä, että ihmisoikeusvalvontaelimet ovat toistuvasti vaatineet Suomea luopumaan lasten säilöönotoista[3], ja toisaalta siitä syystä, että ihmisoikeuksien valontaelimet ovat ylipäänsä asettaneet lasten säilöön ottamiselle tiukkoja rajoja[4]. Pidän selvänä, että lapsen asumisvelvollisuuden (uusi 122a §) säätämisen jälkeen lasten säilöönotto (122 §) on ihmisoikeusnäkökulmasta erittäin ongelmallinen perustuslain 7 §:n rajoitus. **Hallituksen tulisi nähdäkseni ryhtyä lapsen asumisvelvoitteen käyttöön oton jälkeen välittömiin toimiin lasten säilöönotosta luopumiseksi eli ulkomaalaislain 122 §:n kumoamiseksi.**

Perustuslain 7 §:n mukaisen vapaudenmenetyksen kesto ei saa olla pidempi kuin on sen taustalla olevan hyväksyttävän päämäärän kannalta välttämätöntä. Hallituksen esityksen perusteella lapsen asumisvelvoitteella ja lapsen säilöönotolla on sama päämäärä ja samat soveltamiskriteerit. Lapsen säilöönoton enimmäisaika on 2 x 72 tuntia, kun lapsen asumisvelvollisuuden enimmäiskestoksi esitetään 2 x 2 viikkoa. Ottaen huomioon, että kysymys on perustuslain 7 §:n mukaisesta vapaudenmenetyksestä, eikä

[2] Kuten hallituksen esityksessä 120a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan vastaanottodirektiivin 7 artikla edellyttää poistumista koskevan ratkaisun tapahtuvan objektiivisesti ja yksittäistapauksellisesti. Uuden 120a §:n sanamuotoon otettu poikkeuksellisen syyn vaatimus on omaksuttu direktiivin kansallisena täytäntöönpanoratkaisuna.

[3] Ks. esim. kidutuksen vastaisen komitean (CPT) raportti vuodelta 2015: Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 September to 2 October 2014.

[4] Esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Popov v. France (19.01.2012), jossa luotuihin ns. Popov-kriteereihin on viitattu EIT:n myöhemmässä ratkaisukäytännössä etenkin Ranskaa koskevissa tapauksissa (esim. 12.7.2016 annettiin viisi Popov-kriteereihin nojautunutta ratkaisua A.B. and Others v. France, R.M. and M.M. v. France, A.M. and Others v. France, R.K. v. France ja R.C. v. France). Popov-kriteerien soveltaminen muihin on Ranskaa koskeviin ratkaisuihin on ollut kuitenkin pidättyvää.

esimerkiksi perustuslain 9 §:n mukaisesta liikkumisvapauden rajoituksesta, enimmäisaika on aivan liian pitkä. **Nähdäkseni lapsen asumisvelvoitteen enimmäiskesto ei saa olla merkittävissä määrin säilöönoton enimmäiskestoa pidempi, jotta lapsen asumisvelvoitetta voidaan pitää hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla aitona vaihtoehtona säilöönotolle.** Nyt on vaarana, että lapsen asumisvelvoitteen avulla pidennetään lapsen vapaudenmenetyksen kestoa tilanteessa, jossa sekä säilöön ottaminen että lapsen asumisvelvoite on sidottu säilöön ottamisen edellytysten täyttymiseen.

> Tältä osin haluan erityisesti nostaa esiin seuraavan asetelman. Jos lapsen asumisvelvoitteen lisäksi ulkomaalaislaissa säilytetään lapsen säilöönottoa koskevat säännökset, syntyy mahdollisuus määrätä lapselle ensin ulkomaalaislain 122a §:n perusteella asumisvelvollisuus heti, kun maasta poistamista koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, ja tämän jälkeen vasta alkaa valmistelemaan maasta poistamista, jonka lopuksi juuri ennen maasta poistamista lapsi voidaan ottaa säilöön 72 tunniksi. Tässä tilanteessa lapseen kohdistuu erittäin pitkäkestoinen ja intensiivinen vapaudenmenetys, jota voi luonnehtia syvästi ongelmalliseksi niin perustuslain 7 §:n kuin Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Ottaen huomioon lapsen asumisvelvoitteen kesto, on tärkeää, ettei lapsen asumisvelvoitteen määrääminen estä hänen oikeuttaan käydä koulua. Pidän selvänä, että lapsen asumisvelvollisuuteen määrätyllä henkilöllä on oltava vähintään samat mahdollisuudet käydä koulua kuin säilöön otetulla lapsella. Katson, että **asumisvelvoitteen piiriin kuuluvan lapsen koulunkäyntioikeuden kirjaaminen ulkomaalaislain tekstiin vähintään säilöön otetun lapsen koulunkäyntioikeutta vastaavasti on edellytyksenä hallituksen esityksen käsittelylle tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.** Koulunkäyntioikeuden turvaaminen liittyy jo EU-oikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanoon, sillä esimerkiksi paluudirektiivissä (17 artiklan 3 kohta) säädetään säilöön otetun lapsen oikeudesta koulunkäyntiin. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite puoltaisi koulunkäyntioikeuden turvaamista vielä tätä laajemminkin.

**Se, mitä olen edellä todennut esitetyn 120a §:n osalta päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrän määrittämisestä, pätee myös esitettyyn 122a §:ään.**

**LAPSIPERHEISIIN KUULUVIEN LASTEN ASEMA**

Esityksen mukaan huoltajan kanssa oleville lapsille ei voida määrätä lapsen asumisvelvollisuutta (uusi 122a §), sillä se on rajattu vain ilman huoltajaa oleville lapsille. Hallituksen esityksessä ei kuvata, mitä tapahtuu lapsiperheen lapsille, jos heidän huoltajalleen tai huoltajilleen määrätään asumisvelvollisuus (uusi 120a §). Nähdäkseni lasten edun ja lasten yksilöllisen kohtelun vaatimusten näkökulmasta lapsille ei voida määrätä asumisvelvelvollisuutta samalla ratkaisulla, jolla heidän huoltajalleen tai huoltajilleen määrätään asumisvelvollisuus, taikka yksinomaan siitä syystä, että heidän huoltajalleen tai huoltajilleen on määrätty asumisvelvollisuus. **Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana oli syytä täsmentää lapsiperheisiin kuuluvien lapsien asemaa, jotta se ei jäisi ulkomaalaislain soveltamiskäytännössä täsmentyväksi.**

**VASTAANOTTOKESKUSTEN ROOLI ASUMISVELVOITTEIDEN TOIMEENPANOSSA (PL 124 §)**

Vastaanottokeskusten on tarkoitus osallistua hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla asumisvelvoitteiden toimeenpanoon ja hoitavan julkista hallintotehtävää. Koska osa vastaanottokeskuksista on yksityisiä toimijoita, on tältä osin hallituksen esitystä arvioitava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Sen 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.

Asumisvelvoitteiden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä säädetään asianmukaisesti lakiehdotukseen sisältyvissä ulkomaalaislain pykälissä. Toimeenpanotehtävien antaminen vastaanottokeskuksille on

lakiehdotuksen 120a §:n mukaisen asumisvelvoitteen osalta tarkoituksenmukaista, eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pidän tältä osin hallituksen esitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmattomana. Tältä osin voidaan viitata hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla esimerkiksi siihen, kuinka muulle kuin viranomaiselle on annettu liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen oikeuttavia toimivaltuuksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella muun muassa lastensuojelussa (PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp). Esitetyssä 120a §:ssä viitataan asianmukaisesti rikos- ja vahingonkorvausvastuuseen. Viittauksen hallinnon yleislakeihin sisällyttäminen pykälään ei ole tarkoituksenmukaista, eikä siihen sellaista sisällykään.

Lakiehdotuksen 122a §:n mukaisen lapsen asumisvelvoitteen toimeenpanon osalta en pidä tarkoituksenmukaisena, että perustuslain 7 §:n mukaisen suhteellisen pitkäkestoisen vapaudenmenetyksen toteuttaminen annetaan yksityisen toimijan hoidettavaksi. Kun otetaan vielä huomioon se, että hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi lapsen koulunkäyntioikeuden toteutuminen on vahvasti riippuvainen keskuksen johtajan myötävaikutuksesta (”turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi *vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan* myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi”) lapsen perusoikeuksien turvaaminen ei nähdäkseni puolla lapsen asumisvelvollisuuden toimeenpanoa muissa kuin julkisissa vastaanottokeskuksissa. **Katson, että hallituksen esitystä tulisi täydentää siten, että lakiehdotuksen 122a §:n mukaisen lapsen asumisvelvoitteen toimeenpano ei olisi mahdollista yksityisissä vastaanottokeskuksissa.**

***Helsingissä 25. lokakuuta 2016,***

**Pauli Rautiainen**
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti