Tuomas Ojanen
25.10.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 133/2016 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista käy ilmi, että esityksellä on kytkentöjä useisiin perusoikeus- ja muihinkin perustuslain säännöksiin. Säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään ei ole tarpeen lisätä siltä osin kuin on kysymys esityksen arvioinnissa merkityksellisistä perustuslain säännöksistä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä siihen säännökset asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimista. Lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle ja siihen liittyen noudatettaisiin säilöön ottamista koskevia menettelyjä.

Lakitasoinen sääntely ulkomaalaisten säilöönotosta säädettiin jo alun perin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella 2000-luvun alussa (PeVL 54/2001 vp). Sittemmin ulkomaalaislakia sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia muutettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2014. Tuolloin annettu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 45/2014 vp sisältää valiokunnan tuoreimman kannanoton ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimista, etenkin lapsen säilöön ottamisesta.

Sääntelyn vaikeaselkoisuuden tuottamat riskit perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle soveltamistoiminnassa

Perustuslakivaliokunta katsoi jo lausunnossaan PeVL 45/2014 vp, että tuolloin ehdotettu säilöön ottamista koskeva sääntely oli "hankalasti hahmottuvaa". Nähdäkseni nyt ehdotettu sääntely lisäisi entisestään ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimisääntelyn vaikeaselkoisuutta, etenkin siltä osin kuin on kysymys lapsiin kohdistettavista turvaamistoimista. Sääntelyn lisääntyvä monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus voi helpostikin tuottaa arjen soveltamistoiminnassa perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallisia lopputuloksia.

Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä ensinnäkin korostaa sitä, että lain soveltamisessa on tapauskohtaisesti varmistettava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeuksien *rajoitusedellytysten* toteutuminen. On painokkaasti korostettava, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten merkittävyys ei rajaudu vain lain säätämiseen vaan ulottuu myös lainsoveltamistoimintaan.

Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että kaikki liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitukset yksittäistapauksissa perustuvat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttäviin päämääriin sekä ovat välttämättömiä ja oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteiseen nähden.

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset 117 a §:ssä eivät riittävästi tuo esiin näitä seikkoja. Pykälässä mainitaan vain välttämättömyyden vaatimus, mutta sitä pitäisi täydentää oikeasuhtaisuuden vaatimuksella esimerkiksi seuraavasti: ””Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118—122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä *ja oikeasuhtaista*”.

Lisäys on edellytys ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset

Perustuslain kannalta sinänsä myönteisiä seikkoja on kohdittain luettavissa vain esityksen perusteluista säädöstekstin sijasta. Esimerkiksi esityksen perusteluista ilmenee se perustuslain, ihmisoikeusvelvoitteiden että EU-oikeuden kannalta perusteltu ja tärkeä seikka, että asumisvelvollisuuden käyttämistä “säilöön ottamista lievempänä vaihtoehtona tulisi harkita erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla” (s. 26).

Säädösteksti ei kuitenkaan lainkaan ilmennä tätä tärkeää seikkaa paitsi lasten osalta. On kuitenkin tärkeää korostaa, että haavoittuvassa asemassa olevia ovat lasten ohella vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet ihmiset.

Näin ollen säädöstekstissä olisi syytä tuoda esiin selvemmin asumisvelvollisuus ensisijaisena vaihtoehtona säilöönottoon verrattuna myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kuin vain lasten osalta.

Vapaudenmenetys vai liikkumisvapauden rajoitus?

Yhtenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä esityksessä on, onko ehdotettuja turvaamistoimia ensisijaisesti arvioitava perustuslain 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen vapauden rajoittamisena, so. vapaudenmenetyksinä, vai perustuslain 9 §:n turvatun liikkumisvapauden rajoituksina.

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen asumisvelvollisuutta on arvioitava perustuslain 9 §:n mukaisena liikkumisvapauden rajoituksena, koska hän olisi kuitenkin vapaa liikkumaan ilmoittautumisvelvollisuuden rajoissa. Sitä vastoin lapsen asumisvelvollisuutta on arvioitava esityksen mukaan vapaudenmenetyksenä perustuslain 7 §:n kannalta, koska lapsen, jolle on määrätty lapsen asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella.

Nähdäkseni esityksen arviot ovat oikeasuuntaisia. Silti perustuslakivaliokunta ei voi täysin yhtyä esitettyihin arvioihin käsillä olevien turvaamistoimien

valtiosääntöoikeudellisesta luonteesta. Ehdotetussa sääntelyssä ei nimittäin ole tarkkaan ottaen kysymys vain asumisvelvollisuudesta, vaan myös ilmoittautumisvelvollisuudesta. Esityksen mukaan ulkomaalainen, ml. yli 15-vuotias lapsi, ”voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa” (ks. 120 a § ja 122 a §).

Kysymys on näin ollen *kahdesta erillisestä* turvaamistoimesta, so. ilmoittautumisvelvollisuudesta ja asumisvelvollisuudesta, joita on syytä arvioida paitsi omina turvaamistoimina myös erillisinä perusoikeusrajoituksina.

Nähdäkseni ilmoittautumisvelvollisuus merkitsee itsessään jo liikkumisvapauden rajoitusta, etenkin jos sen määrä olisi jopa 4 kertaa vuorokaudessa eli keskimäärin 6 tunnin välein. Sitä vastoin lapsen asumisvelvollisuus jo itsessään on vapaudenmenetys, jonka voimakkuutta ilmoitusvelvollisuus määrästä riippuen vain korostaa. Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen asumisvelvollisuus taas on jo mielestäni vapaudenmenetys, jos ulkomaalainen samalla määrätään ilmoittautumaan vastaanottokeskuksessa neljä kerta vuorokaudessa, so. keskimäärin 6 tunnin välein.

Ilmoitus- ja asumisvelvollisuus

Yritystä kehittää vaihtoehtoja säilöön ottamiselle voidaan sinänsä pitää tervetulleena. Esitys vaikuttaa kuitenkin tältä osin epäjohdonmukaiselta ja jättää paljon toivomisen varaa, jos se on todella tarkoitettu vaihtoehtojen kehittämiseksi säilöönotolle, jota on kuitenkin perustuslain kannalta pidettävä viimesijaisena turvaamistoimena ulkomaalaisasioissa erityisesti siltä osin kuin kysymys on lapsista (ks. myös PeVL 45/2014 vp).

Yhtäältä esityksessä muun muassa todetaan s. 1, että lapsen “asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle ja siihen liittyen noudatettaisiin säilöön ottamista koskevia menettelyjä”. Toisaalta esityksessä kuitenkin hämmentävästi myöhemmin mainitaan, että asumisvelvollisuus “"ei varsinaisesti ole säilöönoton vaihtoehto, koska säilöönoton edellytysten ei tarvitse täyttyä…" (s. 26). (Tässä on tosin sinänsä ilmeisesti tarkoitettu muita kuin lapsia.) Kun lisäksi esityksessä korostetaan asumisvelvollisuutta turvapaikkamenettelyä sujuvoittavana turvaamistoimena, esityksen tavoite ja tarkoitus jäävät kokonaisuutena arvioiden epämääräisiksi. Lopputulos ei ole ongelmaton siitäkään näkökulmasta, että Suomi on viime vuosina esittänyt kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelimille pyrkivänsä ehdotetulla sääntelyllä luomaan ihmisoikeusmyönteisemmän vaihtoehdon säilöön ottamiselle.[1]

Lopuksi on huomioitava, ettei EU:n vastaanottodirektiivin 7 artiklan 4 kohta näytä mahdollistavan jäsenvaltiolle asettaa asumisvelvollisuuden ohella ilmoitusvelvollisuuden. Ehdotettu sääntely ei siten ole välttämättä direktiivin mukainen siltä osin kuin se asettaisi asumisvelvollisuuden lisäksi ilmoitusvelvollisuuden.

[1] Ks. esim. Suomen hallituksen kannanotto Kidutuksen vastaiselle CPT-komitealle vuonna 2014, http://www.cpt.coe.int/documents/fin/2015-33-inf-eng.pdf

Ilmoitusvelvollisuuden määrä

Ehdotetun sääntelyn mukaan ilmoittautumisvelvollisuuden määrä olisi 1-4 krt päivässä. Lakitekstistä ei ole luettavissa kriteerejä määrän määrittämiselle, vaan asia jäisi soveltavan viranomaisen harkinnan varaan, etenkin kun pykäläehdotuksen perusteluissakaan ei ole juurikaan tuotu esiin päivittäisen ilmoittautumisvelvollisuuden määrään vaikuttavia seikkoja. Kun lisäksi otetaan huomioon, että ilmoittautumisvelvollisuuden määrästä päättävät eri viranomaiset, ehdotettu sääntely sisältää riskin soveltamiskäytännön eriytymisestä liiaksi riippuen siitä, mikä viranomainen kulloinkin määrää ehdotetusta turvaamistoimesta. Tämä on ongelma perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Nähdäkseni olisikin syytä säännösperusteisesti – tai vähintään perusteluissa – täsmentää niitä kriteerejä, joiden mukaan ilmoittautumisvelvollisuuden määrää arvioidaan turvaamistoimesta määräävän viranomaisen toimesta. Kriteerien on oltava hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perustuslain kannalta.

Ilmoitusvelvollisuudesta poikkeaminen

Ilmoittautumisvelvollisuudesta voidaan ”tilapäisesti” poiketa ”painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi” turvaamistoimen päättäneen viranomaisen luvalla (ks. 120 a § ja 122 a §).

Ilmaisut ”tilapäisesti” ja ”painavan henkilökohtaisen syyn” ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia ja jättävät siten liikaa viranomaisen harkinnan varaan. Tässä yhteydessä on huomioitava, että EU:n vastaanottodirektiivin 7 artiklan 4 kappaleen mukaan päätös alueelta poistumisesta on tehtävä "erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava". Vastaanottodirektiivin määräys tarkoittaa myös sitä, että ainakin poikkeuslupapäätöksen pitää olla kirjallisessa muodossa. Ehdotetusta sääntelystä ei kuitenkaan ilmene mitään muotovaatimusta, joten ehdotusta on täydennettävä tältä osin.

Vastaanottodirektiivin 7 artiklan 5 kohdasta myös ilmenee, että turvapaikanhakijan “ei tarvitse hakea lupaa tavatakseen sovitulla tavalla viranomaisia ja ollakseen paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä”. Näin ollen direktiivi turvaa ulkomaalaisille oikeuden tavata ilman lupaakin viranomaisia ja olla paikalla tuomioistuimessa, joten tätä oikeutta ei voida edes luvanvaraistaa ehdotetulla tavalla. Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä olisi syytä täydentää direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Lapsen asumisvelvollisuuden kesto

Ehdotetussa sääntelyssä asumisvelvollisuus määräytyisi muun muassa keston osalta merkittävästi eri tavoin riippuen siitä, onko kysymys täysi-ikäisistä tai lapsista. Asumisvelvollisuuden kesto olisi myös merkittävästi pidempi kuin säilöön ottamisen kesto.

Lakiehdotuksen 122 a §:n mukaan lapsi olisi päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan

jatkaa enintään kaksi viikkoa, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus määrättäisiin samoin edellytyksin ja samasta syystä kuin lapsen säilöönotto.

Esityksessä ei juurikaan perustella lapsen asumisvelvollisuuden pidempää kestoa täysi-ikäisiin ja säilöön ottamiseen verrattuna muutoin kuin toteamalla, että lapsen asumisvelvollisuus olisi ”lievempi vaihtoehto säilöön ottamiselle: lapsi ei olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella. Tämän vuoksi olisi esityksen mukaan ”perusteltua, että lapsen asumisvelvollisuus kestäisi enintään kaksi viikkoa, mitä aikaa olisi mahdollista jatkaa toisella kahden viikon ajanjaksolla, jos se olisi välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lapsen säilöön ottamisen vastaavat enimmäisajat ovat kolme vuorokautta plus kolme vuorokautta.” – Säilöönotto voi olla enimmillään 6 vuorokautta, mutta asumisvelvollisuus voisi siis kestää enimmillään lähes kuukauden, so. 28 päivää.

Koska lapsen asumisvelvollisuudessa on kysymys voimakkaasta vapaudenmenetyksestä, sille pitäisi kyetä esittämään perustuslain kannalta painavia perusteita, etenkin kun ikään perustuva sääntely — erityisesti silloin, kun se perustuu tarkkaan ikärajaan — on perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon huomioon ottaen. Nähdäkseni esityksessä ei kuitenkaan kyetä näin tekemään. Esityksessä ei kunnolla perustella, mikä perustelee yli 4 kertaa pidempää asumisvelvollisuuden kestoa verrattuna säilöönottoon, vaikka säilöön ottamista voidaankin pitää ankarampana turvaamistoimena. Myöskään esityksessä ei perustella hyväksyttävästi lapsen asumisvelvollisuuden kestoa täysi-ikäisiin verrattuna. Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä lapsen asumisvelvollisuuden kestosta ei voidakaan pitää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta hyväksyttävänä ainakaan nyt esityksestä ilmenevillä perusteluilla.

Lisäksi esitys synnyttää riskin *turvaamistoimikumulaatiosta*, so. siitä, että asumisvelvollisuus ei välttämättä olisi mikään reaalinen vaihtoehto säilöönotolle vaan pikemminkin säilöönottoon läheisesti liittyvä ja sitä edeltävä turvaamistoimi: *ensin* viranomainen määräisi asumisvelvollisuuden maasta poistumispäätöksen tultua lainvoimaiseksi ja sitten heti sen perään myöhemmin turvautuisi vielä säilöönottoon maasta poistamisen ”varmistamiseksi”.

Säännösperusteisesti olisikin vähintäänkin estettävä se, ettei synny edellä tarkoitettua ”turvaamistoimikumulaatiota” vaan että asumisvelvollisuus on aidosti vaihtoehtoinen turvaamistoimi, jota ei voida soveltaa säilöön ottamisen ohella vaan *sijasta*. Esimerkiksi 122 a §:n 3 momenttiin voitaisiin lisätä virke seuraavasti: ” Lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään kaksi viikkoa, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. *Lasta ei saa asumisvelvollisuuden päätyttyä ottaa säilöön*.”

Tämänkaltainen lisäys toisi selvemmin esiin asumisvelvollisuuden vaihtoehtoisuuden ja on edellytys ehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lapsen asumisvelvollisuuden noudattamatta jättämisen sanktiot

Lakiehdotuksen 122 §:n 4 momentin mukaan jos ”lapsi ei noudata asumisvelvollisuuttaan, hänet voidaan ottaa säilöön 122 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten edelleen täyttyessä.” Lakiehdotuksen 185 §:n mukaan lapsen asumisvelvollisuuden tahallaan noudattamatta jättäminen olisi rangaistava ulkomaalaisrikkomuksena, josta tuomittaisiin sakkoon. Säilöönotto ei koskisi täysi-ikäisiä vaan heitä koskisi sanktiona ainoastaan 185 §:n mukainen ulkomaalaisrikkomus, josta tuomittaisiin sakkoon.

Ehdotettu sääntely merkitsee ihmisten erottelua iän perusteella ja tuo siten esiin kysymyksen erottelun hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Ikään perustuva sääntely — erityisesti silloin, kun se perustuu tarkkaan ikärajaan - on perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen. Perusteluvaatimukset ikään perustuville erottelulle ovat hyvin korkeat.

Esityksessä ei nähdäkseni kyetä perustelemaan perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla, miksi lapsen asumisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen olisi syytä sanktioida ankarammin kuin täysi-ikäisten. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely estääkin tuomitsemasta lasta tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon sen lisäksi että hänet otettaisiin säilöön, joka on jo sinänsä huomattavan voimakas vapaudenriisto, johon voidaan turvautua vain viimesijaisena keinona tietyin edellytyksin (ks. myös PeVL 45/2014 vp).

Nähdäkseni sakkorangaistuksen poistaminen lapsen asumisvelvollisuuden noudattamatta jättämisen sanktiona on edellytys ehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti voidaan pysyttää sakkorangaistus mutta luopua kokonaan lapsen säilöönotosta ja tällä tavoin edistää lasten oikeuksien ja edun toteutumista perustuslain 22 §:n mukaan, vaikkei EU:n vastaanottodirektiivi sinänsä sisällä määräystä lasten säilöön oton täyskiellosta, eikä sellaista ole johdettavissa myöskään Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista eikä niiden valvontaelinten kannanotoista (ks. PeVL 45/2014 vp).

Perustuslain 124 §

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa arvioidaan aivan perustellusti ilmoitus- ja asumisvelvollisuuden toteuttamista vastaanottokeskuksissa perustuslain 124 §:n näkökulmasta, koska vastaanottokeskus voi olla paitsi valtion myös kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön perustama ja ylläpitämä. (Esityksen mukaan vastaanottokeskusten yksityisiä ylläpitäjiä oli yhteensä 14 ja niillä kaikkiaan 31 vastaanottokeskusta. Esityksestä edelleen ilmenee, että ilman huoltajaa oleville alaikäisille oli heinäkuun alussa 2016 yhteensä 77 vastaanottokeskusta, joista valtio ja kunnat ylläpitivät 9 keskusta ja Suomen Punainen Risti 13 keskusta. Yksityisiä toimijoita oli yhteensä 32, joilla oli ylläpidettävänään 55 yksikköä.)

Esityksen mukaan ehdotettuihin asumisvelvollisuuteen ja lapsen asumisvelvollisuuteen kuuluvan ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla, koska tehtävä olisi ”menettelynä epäitsenäinen eikä siihen sisältyisi päätöksentekoa tai harkintavaltaa.” Ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvova vastaanottokeskus ei ”ryhtyisi itse toimenpiteisiin ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi, vaan ilmoittaisi siitä velvollisuuden määränneelle viranomaiselle, joka ryhtyisi tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin”. Vastaanottokeskuksen henkilökunta ei voisi ”myöskään estää lasta poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta”.

Kuten edellä olen jo todennut, lapsen asumisvelvollisuudessa on kuitenkin varsinkin yhdessä ilmoittautumisvelvollisuuden ja vastaanottokeskuksen alueella oleskeluvelvollisuuden kanssa kysymys voimakkaasta ja verraten pitkäkestoisesta, enimmillään lähes kuukauden mittaisesta henkilökohtaisen vapauden menetyksestä. Yksityiset vastaanottokeskukset olisivat siis merkittävässä roolissa sinänsä merkittävänä pidettävän julkisen vallan käyttämistä tarkoittavan vapaudenmenetyksen tosiasiallisessa toteuttamisessa, vaikkakaan ne eivät tekisi varsinaisia päätöksiä asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuuksista.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä *ei* ole arvioitu juuri nyt esillä olevan kaltaista tilannetta, jossa muut kuin viranomaiset olisivat näinkin merkittävässä roolissa näin merkittävässä julkisen vallankäytön toteuttamisessa. Tilanne ei mielestäni kunnolla rinnastu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 57/2010 vp ja 23/2013 vp esillä olleisiin pysäköintivalvonnan avustamiseen, koska nyt ei ole kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvan rahallisen seuraamuksen määräämisestä, vaan perusoikeuksien kannalta huomattavasti ankarammasta seuraamuksesta, vapaudenmenetyksestä ja sen toteuttamiseen liittyvästä yksityisestä toiminnasta.

Nähdäkseni nyt esillä olevassa asiassa korostuvatkin ensinnäkin vieläkin voimakkaammin ne perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 23/2013 vp esitetyt valtiosääntöoikeudelliset edellytykset, so. se ”…ettei kyse ole perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, turvaamalla voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätämällä muun muassa oikeusturvakeinoista. Lisäksi sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä. Olennaista on myös toimivaltuuksien sellainen rajaus, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 57/2010 vp, s. 5).”

Ehdotettu sääntely yhdessä laissa kv. suojelua hakevan vastaanotosta kanssa – tuossa laissa on muun muassa säädetty vastaanottopalvelujen järjestämisestä hallinnon yleislakeja noudattaen sekä siitä, että vastaanottopalvelujen tarjoajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä tämän käyttäessä julkista valtaa – vaikuttaisi sinänsä kohtuullisesti toteuttavan perustuslakivaliokunnan edellä mainittuja

linjauksia. Nähdäkseni jossain on kuitenkin oltava raja perustuslain 124 §:n kannalta sille, missä määrin muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa edes avustavia ja täydentäviä tehtäviä, jotka liittyvät merkittävän julkisen vallan käyttöä tarkoittaviin päätöksiin tms., jotka rajoittavat etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten lasten, perus- ja ihmisoikeuksia verraten syvällekäyvästi.

Oma kantani on, että ainakin lapsen asumisvelvollisuus tulisi toteuttaa vain julkisen vallan lukuun laskettavien tahojen ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa, etenkin kun julkisuudessa on ollut uutisointia yksityisten tahojen ylläpitämien vastaanottokeskusten ongelmista. Perustuslakivaliokunnan lausunnossakin voisi ainakin todeta, että lapsen asumisvelvollisuus tulisi ensisijaisesti pyrkiä toteuttamaan julkisen vallan lukuun laskettavan tahon ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa.

Lisäksi valiokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti korostaa lapsen asumisvelvollisuuden toteuttamiseen kohdistuvan viranomaisvalvonnan tärkeyttä. Tästä näkökulmasta on sinänsä myönteistä, että lapsen asumisvelvollisuus vapaudenmenetyksenä tarkoittaa tätä velvollisuutta toteuttavien vastaanottokeskusten tulemista YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) soveltamisalaan ja sitä kautta sopimuksen tarkoittaman kansallisen valvontaelimen, eduskunnan oikeusasiamiehen, valvonnan piiriin.

Helsingissä 25. päivänä lokakuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki