

25.6.2024

Sisäministeriö
VN/26422/2023
VN/26422/2023-SM-3
(hanke SM043:00/2023)

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta ulkomaalaislain muutokseen säilöönottoon ja maahantulokieltoon liittyen. Keskusliitto lausuu, vaikkei siltä pyydetty erikseen lausuntoa, sillä se pitää esitystä tärkeänä lapsenoikeuskysymyksenä.

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esitys toteuttaa hallitusohjelmaan kirjattuja kiristyksiä ulkomaalaislakiin. Siinä ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi ja pidennettäisiin säilöönoton enimmäiskesto 12 kuukaudesta 18 kuukauteen maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa. Lakiin lisättäisiin myös uutena mahdollisuus pidentää säilöönoton enimmäiskesto kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Lisäksi maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan kokonaisharkinnan poistamista joiltakin osin maahantulokieltoa määrättäessä, ja esitys sisältää maahantulokiellon pituuteen sekä viranomaisten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Niin ikään esitetään säännöksiä koskien pysyvän oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle, joka vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Keskusliitto katsoo asiaa lapsen oikeuksien näkökulmasta, mutta toteaa myös yleisemmällä tasolla, että esitys on jälleen osa lukuisia kiristyksiä, joiden yhteisvaikutukset tulevat olemaan merkittäviä suojelua hakevien ja saavien elämään. Aivan kuten esityksessäkin todetaan, EU:n komissio on todennut paluudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon olevan Suomen osalta moitteetonta. Etsittäessä on löydetty kuitenkin joitain mahdollisuuksia tiukentaa politiikkaa niissä kohdin, joissa EU-lainsäädäntöön on jätetty kansallista liikkumavaraa. Maahantulokiellon keston osalta halutaan ottaa käyttöön hyvin pitkiä enimmäiskeston aikoja, perustelematta asiaa kuitenkaan konkreettisin esimerkein tarpeesta. Kiristysten

perusteluina käytetään muun muassa sisäministeriön selvityksessä esittämiä vuosina 2015–16 tapahtuneita häiriötilanteita, joita jouduttiin selvittämään usean poliisipartion voimin. Perustelut eivät näiltä osin ole riittävän vakuuttavat, etenkin kun samassa yhteydessä viitataan epämääräisesti mahdollisiin hybridivaikuttamisyrityksiin. Esityksestä on myös vaikea erottaa selkeästi terrorismin torjuntaan tähtäviä pyrkimyksiä, sillä ehdotetuilla toimilla on vaikutuksia aivan tavallisiin turvapaikanhakijoihin ja muihin kolmannen maan kansalaisiin. Tämän vuoksi esityksen motiivi ei vaikutakaan lähtevän perustellusta tarpeesta vastata esimerkiksi paluudirektiivin toimeenpanoon liittyviin puutteisiin tai epäselvyyksiin tai todennettuihin ja olemassa oleviin turvallisuushäiriöihin, vaan puhtaasti hallitusohjelman maahantulon rajoittamiseen tähtäävästä linjasta.

Keskusliitto huomauttaa, että vapaudenriisto on vakava henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puuttuva toimi, ja sen käytön tulee olla erittäin rajattua ja aivan viimesijaista. Ulkomaalaisten säilöönotto kohdistuu pääasiassa henkilöihin, jotka eivät ole rikollisia, vaan kansainvälistä suojelua tai muita elämisen mahdollisuuksia Suomesta hakemaan tulleita. Rikoksia tehneitä varten on olemassa toimiva rikosoikeusjärjestelmä, ja on tärkeää pitää erossa säilöönotto hallinnollisena toimenpiteenä ja rikosoikeudellinen vapaudenriisto. Hallitusohjelma ei ole omiaan tekemään selvää eroa näiden välillä, mutta lainsäädännössä eron tulee olla selvä. Yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaarallisia henkilöitä varten on olemassa rikosoikeusjärjestelmä.

On hyvä, että lasten säilöönoton kestoa rajataan, mutta se täytyy lopettaa kokonaan

Keskusliitto pitää sinänsä erittäin tervetulleena yritystä vähentää päiviä, jolloin Suomessa pidetään lapsia säilössä pelkästään maahantuloon liittyvien syiden vuoksi. Huoltajiensa kanssa olevien lasten säilöönoton kestoa ei ole erikseen rajattu tähän mennessä, vaan heitä on voitu pitää säilössä yhtä kauan kuin vanhempiaan. Nyt – samalla kun aikuisten säilöönoton enimmäiskesto pidennetään 12 kuukaudesta 18 kuukauteen – rajattaisiin lasten säilöönoton kestoa. 122 §:ään säännös, jonka mukaan lapsi tulee päästää vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta, ja tietyssä tilanteessa säilössä pitoa voitaisiin jatkaa vielä toiset kolme kuukautta. Teksti saa esityksen kuulostamaan varsin hyvältä todetessaan, että sen avulla ehkäistäisiin säilöönoton mahdollisia haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin, heidän fyysiseen ja psyykkiseen terveyteensä sekä kehitykseensä. Lasta kuitenkin voitaisiin pitää edelleen puoli vuotta säilössä. Keskusliitto huomauttaa, että kehitysvaiheessa olevan lapsen elämässä puoli vuotta saattaa olla todella pitkä aika.

Tässä yhteydessä herää kysymys myös siitä, ettei lapsen edun mukaista yleensä ole myöskään erottaa häntä perheestään. Tätä ei kuitenkaan voi käyttää perusteena lapsen vapaudenriistolle. Tämän vuoksi tulee aktiivisesti kehittää vaihtoehtoja säilöönnotolle, johon kehottaa muun muassa vaikutusvaltainen kansainvälinen koalitio sekä Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous¹. Vuonna 2016 olikin

¹ End Immigration Detention of Children <https://endchilddetention.org/solution/there-are-alternatives/>; Parliamentary Assembly Council of Europe. Recommendation 2056 (2014), 3 October 2014. The alternatives to the immigration detention of children. <https://pace.coe.int/en/files/21295>;

Suomessa tarkoitus etsiä näitä vaihtoehtoja, mutta todellisia vaihtoehtoja ei lopulta esitetty hallituksen esityksessä (HE 133/2016), vaan lakiin lähinnä vain lisättiin uusia turvaamistoimia.

Keskusliitto pitää kiinni kannastaan, että lasten säilöönotto tulee lopettaa kokonaan. YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artikla velvoittaa valtioita takaamaan jokaiselle lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset *mahdollisimman täysimääräisinä*. Kaikessa viranomaistoiminnassa on varmistettava, että lapsella on mahdollisuus kasvaa ja kehittyä turvallisesti täyteen potentiaaliinsa. Tähän liittyy niin oikeus koulutukseen (LOS art. 28), terveyteen (LOS art. 24) ja sosiaaliturvaan (LOS art. 27), kuin oikeus leikkiin ja lepoonkin (LOS art.31). Näitä oikeuksia on vaikea toteuttaa säilöönottoyksiköissä.

Jo Kataisen hallituksen ohjelmassa vuonna 2011 luvattiin, että alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen kielletään. Tämä toteutui vain osittain, kiellettiin vain maahantulon yhteydessä tapahtuva säilöönotto (lapsi on kansainvälisen suojelun hakija vielä senkin jälkeen, kun hän on saanut kielteisen päätöksen). Myöhemmin myös maasta poistamisen yhteydessä tapahtuva säilöönotto kiellettiin alle 15-vuotiaiden ilman huoltajaa tulleiden osalta. Koskaan ei saatu riittävää selitystä siihen, miksi lasten säilöönottoa ei voida kieltää kokonaan. Kansainväliset valvontaelimet ovat useasti huomauttaneet asiasta, säilöönoton haitallisuudesta lapsille on tutkimustietoa ja sen rajoittamisesta keskustellaan kansainvälisesti enenevässä määrin.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus toteaa, että lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti (LOS 37 artikla b kohta). Komitea selventää asiaa sopimuksen tulkintaa ohjaavassa ilman huoltajaa koskevassa yleiskommentissaan². Myöhemmin komitea on muotoillut vielä selkeämmän kielteisen kannan, jonka mukaan valtioiden on pikaisesti lopetettava lasten maahanmuuttostatukseen perustuva säilöönotto³. Kuten esityksessäkin todetaan, lapsen oikeuksien komitea kehottaa viimeisimmissä suosituksissaan Suomea lopettamaan lasten säilöönoton.

Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea on toistuvasti ottanut kantaa säilöönottoon, näin myös tuoreissa Suomen kahdeksanteen maaportin johdosta antamissaan päätelmissä⁴, joissa se esitti huolensa siitä, että lapsia voidaan edelleen ottaa säilöön kielteisen päätöksen ja palauttamisen yhteydessä. Komitea kehottaa välttämään lasten säilöönottoa ja varmistamaan, että jos perheitä otetaan säilöön aivan viimesijaisena keinona, heille taataan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, mukaan lukien mielenterveyspalvelut.

Esitysluonnoksessa käytetään yleisesti tässä yhteydessä käytettyä vähättelevää kommenttia, että lapsia otetaan Suomessa säilöön vain harvoin. Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että säilöön otettujen lasten vähäisiin lukumääriin vetoaminen ei ole riittävä peruste antaa lainsäädännöllä mahdollisuus lasten

² General Comment No. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. (CRC/GC/2005/6), kohdat 61-63.

³ Committee on the Rights of the Child. Report of the 2012 Day of General Discussion the Rights of All Children in the Context of International Migration. Suositukset, kohta 78; Yleiskommentti nro 23 siirtolaislasten asemasta, CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23; Komitean suositukset Suomelle 2023, CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 39 e.

⁴ Concluding observations on the eighth periodic report of Finland, 8 May 2024, kohdat 28-29.

vapaudenriistoon, vaan lainsäädännön tulee olla selkeän kielteinen lasten säilöönottoon. Säilöönoton haitallisuudesta on riittävästi näyttöä. Lisäksi on huomattava, etteivät tilastot aina kerro koko kuva. Menneiltä vuosilta on kokemuksia, että poliisi esimerkiksi on saattanut kirjata säilöön otettuja, joiden ikä ei ole ollut tiedossa, jolloin näistä osa on saattanut olla ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä. Suomeen suuntautunut turvapaikanhakijoiden määrä on myös pysynyt hyvin maltillisella tasolla lukuun ottamatta paria poikkeusvuotta – jos tulijamäärä kasvaisi oleellisesti, myös säilöön otettujen lasten määrä voisi kasvaa, jollei kiello ole riittävän vahva lainsäädännössä.

Myös vain huoltajiin kohdistuvat toimet voisivat vaarantaa lasten perhe-elämän suoja

Lastensuojelun Keskusliitto on huolissaan siitä, että esitysluonnoksella olisi toteutuessaan vaikutuksia myös toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden perheisiin. Esitys tulisi ensinnäkin todennäköisesti lisäämään säilöönottoa sekä pidentämään säilöönoton kestoja. Se, että 117 a §:ään lisättäisiin mahdollisuus säilöönottoon myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi sekä vahvistettaisiin tulkinta, jonka mukaan maahantulon edellytysten selvittämisellä tarkoitetaan koko turvapaikkaprosessin aikaa (eli kunnes kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet on määritetty), on omiaan lisäämään säilöönoton määrää ja kestoja.

Keskusliitto pitää ongelmallisena myös maahantulokieltoon ja oleskeluluvan peruuttamiseen liittyviä muutoksia. Esitys antaisi mahdollisuuden pitkittää maahantulokieltoja sekä peruuttaa oleskelulupia ulkomailla oleville henkilöille. Näillä henkilöillä voi olla Suomessa perheet.

Esitysluonnos jättäisi varsin suuren harkintavallan lain toimeenpanijalle niin säilöönoton edellytysten kuin myös oleskeluluvan peruuttamisen osalta. Lain toimeenpanija tarvitsee selkeät säädökset näin merkittävien henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen – kansainvälistä suojelua saavien kohdalla ehkä myös henkeen ja terveyteen – liittyvien asioiden ratkaisemisessa. Esityksessä myös vedotaan kauttaaltaan kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Nämä ovat varsin väljiä käsitteitä, mutta lain tulee kuitenkin olla täsmällinen ja tarkkarajainen.

Keskusliitolla ei luonnollisesti ole mitään sellaisia säädöksiä vastaan, joilla rajoitetaan terroristiseen toimintaan osallistuneiden maassa oloa tai maahan pyrkimistä. Esimerkiksi oleskeluluvan peruuttamiseen riittäisi esitysluonnoksen mukaan kuitenkin perusteeksi se, että henkilö on syyllistynyt rikokseen, josta voidaan määrätä yksi vuosi vankeutta. On huomattava, että usein rangaistus niiden kohdalla voidaan tuomita myös ehdollisena. Toteutuessaan esitysluonnos voisi johtaa tilanteisiin, joissa suhteellisen vähäiseen rikokseen syyllistyneeltä peruttaisiin oleskelulupa, ja sivuutettaisiin kokonaan perhe-elämän suoja.

Keskusliitto näkee huolestuttavana, että esityksellä pyritään ohjaamaan lain soveltamista siihen suuntaan, että maahantulokieltoja määrättäisiin entistä helpommin. Viittaus kokonaisuutensa poistettaisiin kokonaan 150 §:stä. Erityisen ongelmallinen on esitetty uusi 150 a §, jossa mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen Suomen ulkopuolella olevalle ensimmäistä oleskelulupaa hakevalle henkilölle. Tällä olisi tarkoitus estää yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien henkilöiden pääsy

maahan, mutta siinä mahdollistetaan maahantulokiellon käyttö myös kansainvälistä suojelua hakeneelle, mikä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Luonnoksen lapsivaikutusten arvioinnissa tunnistetaan, että harkinnanvaraisuuden poistamisella voi olla kielteinen vaikutus lapsen edun toteutumiseen, kun Schengen-alueelle jäävä lapsi ei voi tavata maahantulokiellon saanutta huoltajaansa. Tämä kuitenkin sivuutetaan toteamalla, että maasta poistettava henkilö pystyy itse omalla toiminnallaan vaikuttamaan siihen, määrätäänkö hänet maahantulokieltoon. Luonnoksessa mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa henkilö olisi antanut vääriä tietoja oleskelulupaa hakiessaan. Turvapaikanhakijoiden kohdalla on usein epäselvyyttä asiakirjojen ja tietojen suhteen. Väärien tietojen antamiseen voi olla lukuisia syitä, eikä se ole välttämättä aina tahallista. Maahantulokiellon määrääminen pääsääntöisesti tällaisissa tilanteissa voi olla kohtuutonta ja loukata vakavasti perhe-elämän suojaa. Näissä tilanteissa täytyy olla mahdollisuus huomioida inhimillisiä tekijöitä.