

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 133/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 48/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Mirkka Mykkänen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö
- sosiaalineuvos Marjo Malja, sosiaali- ja terveysministeriö
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- ylikomisario Ari Jokinen, Poliisihallitus
- tulosalueen johtaja Kimmo Lehto, Maahanmuuttovirasto
- johtaja Jari Kähkönen, Joutsenon vastaanottokeskus
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- oikeudellinen neuvonantaja Jani Leino, Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- sisäministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Helsingin kaupunki

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

- Lastensuojelun Keskusliitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä siihen säännökset asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimista. Kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautua siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa, jos se on välttämätöntä maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai maasta poistamisen varmistamiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä säilöönoton edellytysten täytyessä ilman huoltajaa olevalle, kansainvälistä suojelua hakeneelle 15 vuotta täyttäneelle lapselle, jonka saama maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus sisältäisi nimetyssä vastaanottokeskuksessa asumisen ja päivittäisten ilmoittautumisten lisäksi sen, että lapsi pysyy vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle, ja siihen liittyen noudatettaisiin säilöön ottamista koskevia menettelyjä. Lapsen asumisvelvollisuus kestäisi enintään kaksi viikkoa, aikaa olisi mahdollista jatkaa enintään toisella kahden viikon ajanjaksolla.

Asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden määrääminen edellyttäisi aina tapauskohtaista harkintaa. Asumisvelvollisuuteen määrätty henkilö voitaisiin painavasta henkilökohtaisesta syystä vapauttaa tilapäisesti tästä velvollisuudesta. Velvollisuuden tahallisesta noudattamatta jättämisestä voitaisiin tuomita sakkoon.

Esityksen tavoitteena on kehittää kansainvälistä suojelua hakeviin kohdistettavia turvaamistoimia yhtäältä säilöön ottamisen vähentämiseksi ja toisaalta turvapaikkamenettelyn sujuvuuden ja kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen varmistamiseksi. Turvapaikkamenettelyn sujuvuutta edesauttavilla ehdotuksilla varaudutaan myös mahdolliseen turvapaikanhakijoiden määrän äkilliseen kasvuun.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Lain tavoite

Ehdotetulla lailla lisätään ulkomaalaislakiin (301/2004) säännökset asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimista. Turvaamistoimien tarkoituksena on helpottaa henkilön maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämistä tai henkilön maasta poistamista. Lainmuutoksen keskeisenä tavoitteena on säilöön ottamisen vähentäminen.

Kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle määrättävä asumisvelvollisuus sisältää velvollisuuden asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautua siellä määrävälein. Ehdotettu asumisvelvollisuus ei varsinaisesti ole säilöönoton vaihtoehto, koska säilöönoton edellytysten ei tarvitse täytyä. Säilöön ottamista lievempänä liikkumisvapauden rajoituksena se voi kuitenkin

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

monissa tapauksissa olla riittävä turvaamistoimi varmistamaan turvapaikkamenettelyn tai maasta poistamisen täytäntöönpanon tarpeita. Esityksen mukaan asumisvelvollisuuden käyttämistä säilöön ottamista lievempänä vaihtoehtona tulisi harkita erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Lapsen asumisvelvollisuus on vaihtoehto lapsen ottamiselle säilöön. Sen käyttö vaatii sitä, että säilöön ottamisen edellytykset ovat olemassa. Lapsen asumisvelvollisuus voidaan määrätä säilöönnoton sijasta ilman huoltajaa olevalle, kansainvälistä suojelua hakeneelle 15 vuotta täyttäneelle lapselle, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Lapsen asumisvelvollisuutta ei voida määrätä turvapaikkamenettelyn ollessa kesken, kuten ei säilöönottoakaan. Lapsen asumisvelvollisuus sisältää asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuuden lisäksi sen, että lapsi pysyy vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuus säilöönnoton vaihtoehtona vähentäisi ilman huoltajaa olevien 15—17-vuotiaiden säilöönnottoa. Lapsen edun ja haavoittuvasta asemasta johtuvien erityistarpeiden huomioon ottaminen korostaa säilöönnoton vaihtoehtojen käyttämisen ensisijaisuutta lasten kohdalla.

Asumisvelvollisuudella pyritään myös edistämään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sujuvaa käsittelyä. Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrä nousi merkittävästi vuonna 2015, jolloin syntyi tarve kehittää turvaamistoimia erityisesti turvapaikkamenettelyn sujuvuuden ja maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Asumisvelvollisuuteen määrätty hakija olisi helpommin saapuvilla hakemuksen käsittelyä, etenkin turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua, silmällä pitäen. Valiokunta kuitenkin korostaa, että asumisvelvollisuus on aina yksilön kannalta turvaamistoimi, joka voidaan määrätä vain ulkomaalaislaissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Hallintovaliokunta on säilöönnoton edellytyksiä koskeneen ulkomaalaislain muutoksen yhteydessä pitänyt tärkeänä, että pohditaan säilöönnotolle vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä ja että kiinnitetään huomiota siihen, että myös tällöin turvaamistoimien voimassaolevaan lainsäädäntöön perustuva tarkoitus toteutuu (HaVM 56/2014 vp — HE 172/2014 vp).

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallintovaliokunta pitää lain tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että vastaanottokeskusten resursointiin, henkilöstön koulutukseen ja turvallisuuteen kiinnitetään huomiota niin, että vastaanottokeskuksilla on tosiasialliset mahdollisuudet uusista turvaamistoimista aiheutuvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

Säilöönnoton viimesijaisuus

Ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien tarkoituksena on helpottaa henkilön maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämistä tai henkilön maasta poistamista. Laajentamalla viiranomaisten käytössä olevaa turvaamistoimien valikoimaa nyt ehdotetulla tavalla pyritään vähentämään tarvetta säilöön ottamiselle.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut muun ohella lapsen asumisvelvollisuuden suhdetta lapsen säilöön ottamiseen. Lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotetaan asetettavaksi samat edellytykset kuin lapsen säilöönnotolle. Sekä säilöönnotossa että lapsen asumisvelvollisuudessa on kyse vapaudenmenetyksestä. Lapsi, jolle on asetettu lapsen asumisvelvollisuus, voisi liikkua vastaanottokeskuksen alueella vapaasti, minkä vuoksi vapaudenmenetyksen aste muodostuu jonkin verran säilöönnottoa lievemmäksi. Valiokunnan mukaan lakiehdotuksen perusteluissa korostetaan tähän seikkaan nähden asianmukaisesti lapsen säilöönnoton viimesijaisuutta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että sanottu viimesijaisuus ei kuitenkaan käy ilmi ehdotetusta sääntelystä, mikä muodostuu ongelmalliseksi oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta. Laista tulee käydä ilmi, että lapsi voidaan ottaa säilöön vain, jos yksilöllisen arvioinnin perusteella lapsen asumisvelvollisuuden asettaminen on riittämätön toimenpide. Tällainen muutos on yksi perustuslakivaliokunnan asettamista edellytyksistä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä sanotun huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin ensinnäkin turvaamistoimisasiäntelyn rakennetta muutettavaksi siten, että lapsen asumisvelvollisuutta koskeva säännös (hallituksen esityksessä 122 a §) siirretään asumisvelvollisuutta koskevan pykälän perään uudeksi 120 b §:ksi. Säännöksen sijainti ja koko ulkomaalaislain turvaamistoimisasiäntely on näin rakenteeltaan loogisempi, koska laki etenee lievemmistä turvaamistoimista (ilmoittautumisvelvollisuus, muut velvollisuudet — esimerkiksi matkustusasiakirjojen luovuttaminen — sekä vakuuden asettaminen) nyt ehdotettujen uusien, astetta tiukempien turvaamistoimien kautta viimesijaiseen eli säilöön ottamiseen. Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa jäljempänä lapsen säilöön ottamista koskevaan 122 §:ään lisättäväksi viittauksen, jolla täsmennetään sitä, että lapsi voidaan ottaa säilöön vain, jos lapsen asumisvelvollisuutta koskevat edellytykset täyttyvät ja yksilöllisen arvioinnin perusteella lapsen asumisvelvollisuuden asettamisen katsotaan olevan riittämätön toimenpide.

Selvyyden vuoksi hallintovaliokunta tähdentää, että ilman huoltajaa olevaa alle 15-vuotiasta lasta ei saa ottaa säilöön lainkaan. 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön turvapaikkaprosessin aikana. Säilöönnotto on mahdollinen vasta, kun häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella viranomaisten näkökulmasta mahdollisuudelle säilöönnoton käyttöön on edelleen tarve erityisesti maasta poistamisen turvaamiseksi. Säilöönnottoa lievemmat turvaamistoimet eivät ole aina riittävä keino turvaamaan maasta poistamisen toteuttamista. Säilöön otettavat alaikäiset sijoitetaan vuonna 2014 avattuun Joutsenon säilöönnottoyksikköön, jonka tilat on suunniteltu nimenomaan lapsia ja lapsiperheitä sekä haavoittuvassa asemassa olevia varten. Valiokunta tähdentää, että lapsen säilöönnotosta tulee pidättäytyä aina, kun se on mahdollista. Joskus säilöönnotto voi parhaiten turvata lasta, esimerkiksi katoamiselta tai ihmiskaupan uhriksi joutumiselta.

Lisäksi hallintovaliokunta vielä viittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lakiin (746/2011), jonka 5 luvussa säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta. Lain 39 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

Esityksen suhde direktiiveihin

Vastaanottodirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista) määrittelee vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotolle. Voimassa olevan vastaanottodirektiivin 7 artiklan mukaan hakijat voivat liikkua vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi tarvittaessa päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun tai yleisen järjestyksen perusteella tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn ja tehokkaan seurannan perusteella.

Esityksen yhtenä tavoitteena on yleisesti sujuvoittaa turvapaikkamenettelyä, mutta kuten edellä on todettu, kyseessä on aina yksilön kannalta turvaamistoimi, joka ulkomaalaislain mukaan voidaan määrätä vain turvaamistoimien määräämisen yleisten edellytysten täyttyessä. Turvaamistoimen on jokaisessa tapauksessa oltava välttämätön ja oikeasuhtainen ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi taikka hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Ehdotettua asumisvelvollisuutta ei voida määrätä yleisen edun tai yleisen järjestyksen perusteella.

Vastaanottodirektiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka säätää mahdollisuudesta päättää hakijan asuinpaikasta hakemuksen käsittelyn sujuvuuden turvaamiseksi, on säädettävä myös mahdollisuudesta myöntää hakijalle väliaikainen lupa poistua kyseisestä asuinpaikasta. Päätös on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava. Hallituksen esityksen mukaan asumisvelvollisuuteen määrätty saa ilman lupaa poistua siitä vastaanottokeskuksesta, johon hänet on määrätty asumaan. Ehdotetun 120 a §:n 2 momentti koskee lupaa jättää tilapäisesti ilmoittautumatta, eikä kyse siis ole luvasta poistua kyseisestä asuinpaikasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin, että sääntelyä ilmoittautumiskertojen määrästä päättämisestä täsmennetään.

Vastaanottodirektiivi soveltuu asumisvelvollisuuteen turvapaikkamenettelyn kestäessä, toisin sanoen siihen asti, kunnes Maahanmuuttovirasto on hylännyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja tätä koskeva päätös ja siihen liittyvä maastapoistamispäätös on tullut lainvoimaiseksi tai muutoksenhakutuomioistuin on hylännyt valituksen ja päätös on hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Paluudirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, 2008/115/EY) soveltaminen alkaa päätöksen tultua kansallisen oikeuden mukaan lopulliseksi. Lopullisuus tarkoittaa päätöksen tuloa täytäntöönpanokelpoiseksi. Paluudirektiivi soveltuu asumisvelvollisuuteen tästä lukien. Paluudirektiivi on relevantti säädös myös lapsen asumisvelvollisuuden osalta, koska lapsen asumisvelvollisuus voidaan määrätä ainoastaan sellaiselle 15 vuotta täyttäneelle kansainvälistä suojelua hakeneelle lapselle, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

Alaikäisten koulunkäyntiin liittyen hallintovaliokunta toteaa, että vastaanottodirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltion on annettava alaikäisille hakijoille mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen niin kauan kuin heitä koskevaa maastapoistamistoi-
menpidettä ei tosiasiallisesti panna täytäntöön. Paluudirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioi-
den on varmistettava, että otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon periaate antaa alaikäisille
pääsy peruskoulutusjärjestelmään heidän oleskelunsa pituudesta riippuen esimerkiksi aikana, jol-
loin maastapoistamista on lykätty esimerkiksi ottaen huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

117 a §. Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset. Pykälässä säädetään ulkomaal-
laislain mukaisten turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä. Turvaamistoimen tu-
lee olla välttämätön ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisek-
si taikka ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöön-
panon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Ulkomaalaislain 117 a §:ssa säädetty edellytykset koskevat siten muun muassa asumisvelvolli-
suuden määräämistä. Asumisvelvollisuus voidaan 120 a §:ssä ehdotetun lisäedellytyksen mu-
kaan määrätä kansainvälistä suojelua hakeneelle kuitenkin vain, jolleivät ulkomaalaislain 118—
120 §:ssä säänneltävät turvaamistoimet ole riittäviä. Ulkomaalaislain 120 a §:ään ehdotettu edel-
lytys lievempien turvaamistoimien riittämättömyydestä liittyy perusoikeuksien yleisiin rajoitus-
edellytyksiin kuuluvaan oikeasuhtaisuusvaatimukseen. Turvaamistoimia määrättäessä tulevat li-
säksi sovellettaviksi ulkomaalaislain 5 §:n säännös siitä, ettei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoit-
taa enempää kuin on välttämätöntä, ja hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaiset hallinnon oikeus-
periaatteet.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää käsillä olevassa sääntely-yhteydessä erityistä huomiota siihen,
että liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäista-
pauksessa paitsi välttämättömiä myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden.
Tämän seikan merkitystä korostaa se, että ulkomaalaislain 7 luvussa säännellään useita erilaisia
turvaamistoimia, joiden määräämisedellytykset ovat osittain päällekkäisiä. Turvaamistoimien
määräämisen yleisiä edellytyksiä koskevaa 117 a §:ää tulee sen vuoksi täydentää maininnalla tur-
vaamistoimien käytön oikeasuhtaisuudesta. Tällainen muutos on edellytys lain käsittelylle taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että pykälän *1 moment-
tiin* lisätään edellytys turvaamistoimen oikeasuhtaisuudesta.

120 a §. Asumisvelvollisuus. Pykälän *1 momentin* mukaan kansainvälistä suojelua hakenut ul-
komaalainen voidaan lain edellytysten täytyessä määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuk-
sessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa, että velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokes-
kuksessa on valiokunnan käsityksen mukaan liikkumisvapauden rajoitus, jota tulee tarkastella
perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon asumis-

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

velvollisuuteen liittyvän velvollisuuden ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattavat asumisvelvollisuuden vaikutukset muodostua sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei ole ongelmatonta, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi edellytyksistä, jotka otetaan huomioon päätettäessä päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrästä. Ottaen huomioon, että toimivalta määrätä asumisvelvollisuus on useammalla eri viranomaisella, on valiokunnan mielestä olemassa myös vaara viranomaiskäytäntöjen muodostumisesta epäyhteneväisiksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan lain 120 a §:ää tulee täydentää sääntelyllä sellaisista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä edellytyksistä, joiden perusteella päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrästä päätetään.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei hallituksen esityksen perusteluissa, kuten ei perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan, ole eritelty seikkoja, joiden perusteella ilmoittautumiskertojen määräästä tulisi päättää. Asiasta saadun selvityksen perusteella yksittäisen päätöksen perusteena olevien seikkojen luetteleminen laissa osoittautuisi vaikeaksi, sillä asumisvelvollisuuteen sisältyvän ilmoittautumisvelvollisuuden ilmoittautumiskertojen määrä perustuu aina yksilölliseen arviointiin ja harkintaan. Valiokunta pitää kuitenkin sääntelyn täydentämistä aiheellisena ja ehdottaa 1 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan ilmoittautumiskertojen määrää päätettäessä tulee yksilöllisen arvioinnin perusteella varmistaa, että asumisvelvollisuuteen määrätyn oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä ja että turvaamistoimen tarkoitus toteutuu. Säännös korostaa oikeasuhtaisuusperiaatteen noudattamista.

Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan ilmoittautuminen yhden kerran päivässä voisi olla mahdollista esimerkiksi, jos asumisvelvollisuuden kohteena on viranomaisten kanssa yhteistyökykyinen henkilö, jonka työssäkäynti tai koulunkäynti on säännöllistä. Myös esimerkiksi asumisvelvollisuuteen määrätyn henkilön mahdollisen kuntoutuksen tai hoitosuhteen toteuttaminen voivat vaikuttaa ilmoittautumiskertojen määrään. Mikäli yksilöllisen harkinnan perusteella on välttämätöntä varmistaa, että henkilö on riittävästi tavoitettavissa turvaamistoimen tarkoituksen toteuttamiseksi esimerkiksi maasta poistamisvaiheessa, voi olla tarpeen määrätä ilmoittautumisvelvollisuuden enimmäismäärä eli ilmoittautumisvelvollisuus neljä kertaa päivässä. Turvaamistoimen määrännyt viranomaislainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan lain mukaan myöntää paimanan henkilökohtaisen syyn vuoksi luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi enimmäiskestoa asumisvelvollisuudelle. Asumisvelvollisuutta koskee kuitenkin ulkomaalaislain 117 a §:n säännös, jonka mukaan turvaamistoimi on voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty, kunnes maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai kunnes asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan asumisvelvollisuus merkitsee liikkumisvapauden rajoitusta. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, ettei asumisvelvollisuudelle ehdoteta säädettäväksi tarkkaa enimmäiskestoa. Vaikka asumisvelvollisuuden kestoa rajoitakaan ulkomaalaislain 117 a §:n yleissäännös, tulee lakiin ottaa säännökset velvollisuuden enim-

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

mäiskestosta. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan enimmäiskesto voi olla jossakin määrin pidempi kuin säilöönnotolle ulkomaalaislain 127 §:ssä säädetty enimmäisaika.

Ulkomaalaislain 127 §:n mukaan säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä. Säilöönottoaika voi kuitenkin olla tätä pidempi, ei kuitenkaan yli 12 kuukautta, jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen toteuttamiseksi tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluusiakirjoja ja maastapoistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Hallintovaliokunta arvioi, että asumisvelvollisuuden oikeasuhtaisena enimmäiskestona voidaan pitää 14 kuukautta, jolloin se on kaksi kuukautta pidempi kuin säilöönoton enimmäisaika. Hallintovaliokunta ehdottaa, että tätä koskeva säännös lisätään pykälän *uudeksi 2 momentiksi*, jolloin hallituksen esityksessä ehdotetun 120 a §:n 2—4 momenteista tulee pykälän 3—5 momentit.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä myös alaikäiselle. Valiokunta toteaa, että asumisvelvollisuuden määrittämisestä koskevien edellytysten lisäksi sovellettaviksi tulevat 117 a §:ssä säädetty turvaamistoimien määrittämisen yleiset edellytykset mukaan lukien välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimus sekä lain 5 § ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittamisesta, joita sovelletaan täysikäistenkin kohdalla, sekä erityisesti 6 § lain soveltamisesta alaikäisiin, jossa säädetään lapsen edun ja hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta, lapsen kuulemisesta sekä asian kiireellisestä käsittelystä. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 5 luvussa säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta.

120 b §. Lapsen asumisvelvollisuus. Valiokunnan yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti hallintovaliokunta ehdottaa, että säännös lapsen asumisvelvollisuudesta (122 a §) sijoitetaan asumisvelvollisuutta koskevan pykälän perään lakiehdotuksen uudeksi 120 b §:ksi, jolloin hallituksen esityksessä ehdotettu 122 a § poistetaan. Tämän seurauksena myös lain *johtolausetta* on tarpeen muuttaa.

Lapsen asumisvelvollisuus merkitsee velvollisuutta oleskella tietyn vastaanottokeskuksen alueella ja ilmoittautua siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Lapsen asumisvelvollisuus voidaan määrätä vain kielteisen turvapaikkapäätöksen ja täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saaneelle 15—17 vuotta täyttäneelle ilman huoltajaa olevalle lapselle.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että lapsen asumisvelvollisuutta on vapauden rajoituksen aste, kesto ja sen vaikutus sosiaalisiin suhteisiin huomioon ottaen pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, kuten esityksen perusteluissakin on arvioitu. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei ole ongelmattonta, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi edellytyksistä, jotka otetaan huomioon päätettäessä päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrästä. Ottaen huomioon, että toimivalta määrätä asumisvelvollisuus on useammalla eri viranomaisella, on valiokunnan mielestä olemassa myös vaara viranomaiskäytäntöjen muodostumisesta epäyhtenäisiksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan lapsen asumisvelvollisuutta koskevaa pykälää tulee täydentää sääntelyllä sellaisista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä edellytyksistä, joiden perusteella päivittäisten ilmoittautumiskertojen määrästä päätetään.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

Hallintovaliokunta toteaa, että myös lapsen asumisvelvollisuuden kohdalla yksittäisen päätöksen perusteena olevien seikkojen luetteleminen laissa osoittautuisi vaikeaksi, sillä myös lapsen asumisvelvollisuuteen sisältyvän ilmoittautumisvelvollisuuden ilmoittautumiskertojen määrä perustuu aina yksilölliseen arviointiin ja harkintaan. Valiokunta katsoo, että säännöstä on kuitenkin täsmennettävä, ja ehdottaa, että pykälän *1 momenttiin* lisätään vastaava säännös kuin asumisvelvollisuutta koskevan 120 a §:n 1 momenttiin.

Valiokunnan ehdottama säännös korostaa oikeasuhtaisuusperiaatteen noudattamista. Ilmoittautumiskertojen määrää päätettäessä varmistetaan yksilöllisen arvioinnin perusteella, että lapsen asumisvelvollisuuteen määrätyn oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä ja myös, että turvaamistoimen tarkoitus eli maasta poistaminen toteutuu. Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi ilmoittautuminen yhden kerran päivässä voisi olla mahdollista, jos asumisvelvollisuuden kohteena oleva lapsi on viranomaisten kanssa yhteistyökykyinen. Mikäli yksilöllisen harkinnan perusteella on välttämätöntä varmistaa, että lapsi on varmasti tavoitettavissa turvaamistoimen tarkoituksen toteuttamiseksi eli hänen maasta poistamiseksi, voi olla tarpeen määrätä ilmoittautumisvelvollisuus neljä kertaa päivässä. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi kuitenkin vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Lisäksi 1 momentissa oleva viittaus 120 a §:n 3 ja 4 momenttiin tulee valiokunnan 120 a §:ään ehdottaman uuden 2 momentin vuoksi muuttaa viittaukseksi pykälän 4 ja 5 momenttiin.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 122 a §:n *3 momentin* mukaan lapsen asumisvelvollisuuden enimmäiskesto on kaksi viikkoa. Lisäksi lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään kaksi viikkoa, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on ulkomaalaislain voimassa olevan 122 §:n mukaan päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilössä pitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lapsen asumisvelvollisuuden enimmäiskesto olisi yli neljä kertaa säilöönoton enimmäiskeston pituinen. Enimmäiskesto perustellaan hallituksen esityksessä lähinnä toteamalla kyseessä olevan säilöön ottamista lievempi vapauden rajoitus. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotettu kesto liittyy maasta poistamista koskevien viranomaismenettelyjen vaatimaan aikaan.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Myös ulkomaalaislain 6 §:n mukaan päätöksenteossa, joka koskee lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehityksensä ja terveytensä liittyviin seikkoihin. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapsen vapaudenriistoon saadaan turvautua vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.

Lapsen asumisvelvollisuudessa vapaudenmenetyksen aste on jossakin määrin lievempi kuin säilöönnotossa, millä voi perustuslakivaliokunnan mielestä olla merkitystä arvioitaessa turvaamistoimen enimmäiskesto. Ottaen kuitenkin huomioon lapsen vapaudenmenetyksen viimesijaisen aseman, tavoitteen käyttää lapsen asumisvelvollisuutta säilöönoton vaihtoehtona ja asumisvel-

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

vollisuuden kestolle esitetyt perustelut perustuslakivaliokunta pitää lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotettua enimmäiskestoja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena. Enimmäiskestoja tulee lyhentää oikeasuhtaisemmaksi säilöönoton enimmäiskestoon nähden, jotta laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Hallintovaliokunnan saaman, poliisin tietoihin perustuvan tiedon mukaan maasta poistamiseen tarvittava aika vaihtelee tapauskohtaisesti, eikä kaksi viikkoa kaikissa tapauksissa ole aina ollut riittävä aika. Hallintovaliokunta katsoo joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan tavoin, että lapsen asumisvelvollisuuden enimmäiskestoja ei voida pitää oikeasuhtaisena säilöönoton enimmäiskestoon nähden. Hallintovaliokunta ehdottaa uuden 120 b §:n *3 momentissa*, että lapsen asumisvelvollisuuden enimmäiskesto vähennetään puoleen hallituksen esityksessä ehdotetusta siten, että lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään viikon kuluttua asumisvelvollisuuden määrittämisestä. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään yhdellä viikolla, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lisäksi hallintovaliokunta muistuttaa, että ulkomaalaislain 117 a §:n mukaan turvaamistoimi on heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön turvaamistoimen tarkoituksen saavuttamiseksi.

122 §. Lapsen säilöön ottaminen. Valiokunnan yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa, että *1 momentin* 1 kohdassa oleva viittaus 118—120 a §:ään muutetaan viittaukseksi 118—120 b §:ään, jolloin viittaus kattaa myös lapsen asumisvelvollisuuden. Tällä täsmennetään sitä, että lapsi voidaan ottaa säilöön vain, jos lapsen asumisvelvollisuutta koskevat edellytykset täyttyvät ja yksilöllisen arvioinnin perusteella lapsen asumisvelvollisuuden asettamisen katsotaan olevan riittämätön toimenpide.

124 §. Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely. Pykälän *2 momentin* mukaan käräjäoikeuden on otettava lapsen asumisvelvollisuutta koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetun säännöksen vuoksi myös hallituksen esitykseen sisällyttämättä pykälän *1 momentissa*, jossa säädetään käräjäoikeudelle tehtävästä ilmoituksesta, on mainittava lapsen asumisvelvollisuus. Valiokunta ehdottaa, että mainittuun 1 momenttiin tehdään tässä yhteydessä tarvittavat täydennykset. Tämä tulee huomioida myös lain *johtolauseessa*.

Lisäksi 2 momentin viittaus lapsen asumisvelvollisuutta koskevaan 122 a §:ään tulee muuttaa viittaukseksi uuteen 120 b §:ään.

Ehdotetun 124 §:n 2 momentin mukaan määräaika on noudatettava viikonpäivistä riippumatta, toisin sanoen neljä vuorokautta voi tulla täyteen viikonloppuna ja juhlapäivinä. Asia voi siten tulla käsiteltäväksi normaalin virastoajan ulkopuolella päivystysasiana. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole käsitelty tässä yhteydessä oikeusministeriön asetusta vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä eräissä tapauksissa (953/2013). Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan ulkomaalaislakiin ehdotetusta muutoksesta seuraa mahdollisesti tarve tarkistaa mainittua asetusta.

126 §. Käräjäoikeuden päätös. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän *2 momenttiin* ehdotetaan tehtäväksi tekninen korjaus. Säännöksessä on kysymys siitä, että käräjäoikeuden määrätessä säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä hänet on määrättävä passitet-

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

tavaksi säilöönottoyksikköön tai poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin. Voimassa olevassa laissa on virheellisesti viittaus säilöön ottamisesta päättämistä koskevaan 123 §:ään, kun siinä pitäisi viitata säilöön otetun sijoittamista koskevan 123 a §:n 1 tai 2 momenttiin. Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on kuitenkin virheellisesti viittaus 123 a §:n 2 ja 3 momenttiin. Valiokunta ehdottaa, että säännös korjataan esityksen perustelujen mukaisesti.

185 §. Ulkomaalaisrikkomus. Valiokunta ehdottaa, että pykälän *1 momentin* 3 kohdassa oleva viittaus lapsen asumisvelvollisuutta koskevaan 122 a §:ään muutetaan viittaukseksi uuteen 120 b §:ään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 133/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 117 a §:n 1 momentti, 121 a §, 122 §:n 1 momentti, 124 §:n 1 ja 2 momentti, 126 §:n 2 momentti, 185 §:n 1 momentti ja 208 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 117 a §:n 1 momentti ja 124 §:n 1 ja 2 momentti laissa 813/2015, 121 a § laissa 1214/2013, 122 §:n 1 momentti laeissa 813/2015 ja 291/2016, 185 §:n 1 momentti laissa 631/2011 ja 208 §:n 1 momentti laissa 1341/2014, sekä
lisätään lakiin uusi 120 a ja 120 b § seuraavasti:

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118—122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista:

- 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka
 - 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.
-

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

120 a §

Asumisvelvollisuus

Jos 118—120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Ilmoittautumiskertojen määrää päätettäessä tulee yksilöllisen arvioinnin perusteella varmistaa, että asumisvelvollisuuteen määrätyn oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä ja että turvaamistoimen tarkoitus toteutuu.

Asumisvelvollisuus on voimassa enintään 14 kuukautta asumisvelvollisuuden alkamisesta. (Uusi 2 mom.)

Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää vastaanottokeskuksessa asumaan määrätulle ulkomaalaiselle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Jos vastaanottokeskuksessa asumaan määrätty ulkomaalainen ei noudata asumisvelvollisuuttaan, on vastaanottokeskuksen ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle.

Asumisvelvollisuuden toteutumista valvovaan vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluvaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

120 b § (HE:n 122 a §)

Lapsen asumisvelvollisuus

Jos 122 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset lapsen säilöön ottamiselle täyttyvät, voidaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, säilöön ottamisen sijasta määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Ilmoittautumiskertojen määrää päätettäessä tulee yksilöllisen arvioinnin perusteella varmistaa, että asumisvelvollisuuteen määrätyn oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä ja että turvaamistoimen tarkoitus toteutuu. Vastaanottokeskukseen ja sen henkilökuntaan sovelletaan, mitä 120 a §:n 4 ja 5 momentissa säädetään.

Lapsen, jolle on määrätty lapsen asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään yhden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään yksi viikko, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Jos lapsi ei noudata asumisvelvollisuuttaan, hänet voidaan ottaa säilöön 122 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten edelleen täytyessä.

Lapsen asumisvelvollisuuden määräämiseen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

121 a §

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos 118—120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle. Arvioitaessa pakenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.

122 §

Lapsen säilöön ottaminen

Edellytyksenä lapsen säilöön ottamiselle on, että:

- 1) 121 §:n 1 momentissa säädetty edellytys säilöön ottamiselle on olemassa sekä yksilöllisen arvioinnin perusteella todetaan 118—120 b §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimien riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi;
- 2) lasta on 6 §:n 2 momentin mukaisesti kuultu ennen päätöksen tekemistä; ja
- 3) sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi.

122 a §

Lapsen asumisvelvollisuus

Jos 122 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset lapsen säilöön ottamiselle täyttyvät, voidaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, säilöön ottamisen sijasta määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Vastaanottokeskukseen ja sen henkilökuntaan sovelletaan, mitä 120 a §:n 3 ja 4 säädetään.

Lapsen, jolle on määrätty lapsen asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

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.

Jos lapsi ei noudata asumisvelvollisuuttaan, hänet voidaan ottaa säilöön 122 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten edelleen täytyessä.

Lapsen asumisvelvollisuuden määräämiseen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

124 §

Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

Säilöön ottamisesta, 123 a §:n 2 momentissa tarkoitetusta poikkeuksellisesta sijoittamisesta ja lapsen asumisvelvollisuudesta päättäneen virkamiehen on viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista tai asumisvelvollisuuden alkamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta säilyttämisspaikkakunnan kärjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin kärjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena kärjäoikeudelle. (Uusi 1 mom.)

Kärjäoikeuden on otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista sekä 120 b §:ssä tarkoitettua lapsen asumisvelvollisuutta koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta tai asumisvelvollisuuden alkamisesta. Mainitun 123 a §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa sekä ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskevassa tapauksessa asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

126 §

Kärjäoikeuden päätös

Kärjäoikeuden määrätessä säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä hänet on määrättävä passitettavaksi 123 a §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun säilytyspaikkaan. Jos edellytyksiä ulkomaalaisen pitämiseen tutkintavankien säilytyspaikassa ei enää ole, kärjäoikeuden on määrättävä ulkomaalainen palautettavaksi ulkomaalaisten säilöönottotilaan.

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,

3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan, tai

4) tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä,

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

208 §

Tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönottoa ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevat päätökset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin tämän lain mukaiset päätökset sekä 152 b §:ssä tarkoitetun maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena oleva säilöönoton vähentäminen on perusteltua, sillä säilöönotto on perusoikeuksia voimakkaasti rajoittava toimenpide.

Hallituksen esittämien lakimuutosten seurauksena turvapaikanhakijoilta vietäisiin kuitenkin heille kuuluvia perusoikeuksia, vastaanottokeskusten työmäärää lisättäisiin ja turvapaikanhakijoista aiheutuvat asumiskulut kasvaisivat.

Kuten Pakolaisneuvonta lausunnossaan tuo ilmi, esitys ei myöskään täytä perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä olevaa täsmällisyyttä, tarkkuutta sekä ennakoitavuutta. Esitys on monelta osin epäselvä ja vaikeaselkoinen. Esityksessä ei ole asianmukaisesti huomioitu EU-lainsäädännön ja erityisesti ns. vastaanotto- ja paluudirektiivin velvoitteita. Asumisvelvoitteen perusteista, määrittämisestä, lakkaamisesta ja valvonnasta sekä ilmoittautumisvelvollisuudesta poikkeamisesta ei ole säädetty riittävän tarkasti.

Asumisvelvollisuus

Asumisvelvollisuus voi olla kannatettava esitys vain aitona säilöönoton vaihtoehtona. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut lausunnossaan, lakiesityksessä vaihtoehtojen hakeminen säilöönnotolle jää kuitenkin taka-alalle ja todelliseksi tavoitteiksi nousevat viranomaismenettelyjen tehostaminen, maasta poistamisen varmistaminen ja mahdollisesti kasvaviin turvapaikanhakijamääriin varautuminen.

Kuten Pakolaisneuvonta lausunnossaan tuo ilmi, esitetty asumisvelvollisuus on liikkumisvapauden rajoitus, joka yhdistettynä velvollisuuteen ilmoittautua jopa neljä kertaa vuorokaudessa merkitsee tosiasiallisesti puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja vähintään vapaudenmenetyksen kaltaista tilannetta.

Mikäli asumisvelvollisuus hyväksytään esitetyssä muodossa, sille tulee säätää samat edellytykset, valvonta ja oikeussuojakeinot kuin säilöönnotolle. Asumisvelvollisuudelle tulisi myös esittää enimmäispituus, joka saisi olla enintään sama kuin säilöönoton maksimikesto UIKL:n 127 §:n mukaisesti.

On huomioitava, että asumisvelvollisuus yhdistettynä erittäin tiiviiseen ilmoittautumisvelvollisuuteen muistuttaa käytännössä kotiarestia ja varsinaista säilöönottoa. Rajoitus henkilön liikkumisvapauden on merkittävä erityisesti syrjäisten vastaanottokeskusten osalta, joista poistuminen ilmoittautumisten välillä ei ole käytännössä mahdollista. Tällöin kyse voi olla tosiasiallisesti säilöönnotosta.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp Vastalause

Lasten säilöönotto

Esitykseen on kirjattu, että myös lasten säilöönnotolle on olemassa edelleen selkeä ulkomaalaislain mukainen tarve. Väitteelle ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteluita. Säilöönoton on lukuisissa tutkimuksissa todettu olevan haitallista lapsille. Suomi on jo saanut kritiikkiä siitä, että myös lapsia otetaan säilöön maasta poistamisen varmistamiseksi.

Lasten säilöönotto tulee kieltää, koska valtioilla on käytettävissään muitakin vaihtoehtoja. Näitä vaihtoehtoja tulee myös kehittää lapsen oikeuksien ja edun mukaisiksi. Esityksessä ei ole esimerkiksi huomioitu eikä turvattu lapsen oikeutta koulunkäyntiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 120 a ja 120 b § muutettuina (*Vastalauseen muutosehdotukset*) ja

että eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (*Vastalauseen lausumaehdotus*)

Vastalauseen muutosehdotukset

120 a §

Asumisvelvollisuus

Jos 118—120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä **kerran** vuorokaudessa. **Asumisvelvollisuuden pituuteen ja oikeussuojakeinoihin sovelletaan tämän lain 127 §:n määräystä velvollisuuden kestosta ja tämän lain 13 luvun säännöksiä oikeusturvasta.**

Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää vastaanottokeskuksessa asumaan määrätylle ulkomaalaiselle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta **perustellun** henkilökohtaisen syyn vuoksi. (2 mom. HaVM 3 mom.)

(3 mom. kuten HaVM 4 mom.)

Asumisvelvollisuuden toteutumista valvovaan **julkisen tahon ylläpitämään** vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluvaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

120 b §

Lapsen asumisvelvollisuus

Jos 122 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset lapsen säilöön ottamiselle täyttyvät, voidaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva pää-

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2016 vp
Vastalause

tös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, säilöön ottamisen sijasta määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä **kerran** vuorokaudessa. Ilmoittautumiskertojen määrää päätettäessä tulee yksilöllisen arvioinnin perusteella varmistaa, että asumisvelvollisuuteen määrätyn oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä ja että turvaamistoimen tarkoitus toteutuu. Vastaanottokeskukseen ja sen henkilökuntaan sovelletaan, mitä 120 a §:n 3 ja 4 momentissa säädetään.

Lapsen, jolle on määrätty lapsen asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta **perustellun** henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään yhden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään yhdellä viikolla, jos se on **ehdotto-**
man välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

(4 ja 5 mom. kuten HaVM)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ulkomaalaislain muutoksen, jolla lasten säilöönotto kielletään.

Helsingissä 9.12.2016

Matti Semi vas
Olli-Poika Parviainen vihr
Anders Adlercreutz r