

25.5.2018

EOAK/6946/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijä Virve Toivonen

LAPSEN EDUN ARVIOINTI ULKOMAALAISIASIASSA

1 KANTELU

Lähetitte eduskunnan oikeusasiamiehelle kirjeen, jossa kerroitte tilanteestanne ja pyysitte oikeusasiamiehen apua asiassa. Kerroitte kirjeessänne siitä, että asuntonne on perheellenne ahdas ja huonokuntoinen ja että perheenne taloudellinen tilanne on heikko.

2 SELVITYS

Kirjeenne johdosta pyydettiin selvitys Kotkan sosiaalitoimesta ja Vastaanottokeskuksesta. Saadut selvitykset ovat tämän vastauksen liitteenä.

Käytössäni on ollut myös Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien tekemät, perhettänne koskevat päätökset.

3 VASTAUS

Katson Kotkan sosiaalitoimen ja Vastaanottokeskuksen menetelleen virheellisesti siinä, etteivät ne ole arvioineet lapsen etua siten kuin sosiaalihuoltolain (1301/2014) 5 §:ssä ja vastaanottolain (746/2011) 5 §:ssä edellytetään. Lapsen edun arvioinnin olisi tullut olla nimenomaista, yksilöllistä ja laaja-alaista sekä vastaanottopalveluita lakkautettaessa että sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista päätettäessä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Taustatiedot

Perheenne on saapunut Suomeen yli seitsemän vuotta sitten ja hakenut Maahanmuuttovirastolta kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa useita kertoja. Maahanmuuttovirasto on hylännyt kaikki hakemukset. Perheenne on valittanut päätöksistä hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ne ovat tutkineet asianne ja hylänneet valitukset.

Viimeisin korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassanne on annettu 19.4.2017. Korkein hallinto-oikeus ei antanut perheellenne lupaa valittaa asiassa. Se tarkoittaa, että perheenne ei ole saanut oleskelulupaa Suomeen ja että perheenne käännytetään Maahanmuuttoviraston 1.7.2016 tekemän päätöksen mukaisesti takaisin kotimaahan Venäjän federaatioon. Kotkan sosiaaliviranomaisten ja Kotkan vastaanottokeskuksen mukaan eri viranomaiset ovat keskustelleet vanhempienne kanssa useita kertoja vapaaehtoisesta paluusta Venäjälle. Vanhempanne ovat kuitenkin kieltäytyneet tästä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen perheenne saamat vastaanottopalvelut lakkautettiin ja perheenne siirtyi asumaan Kotkan sosiaaliviranomaisten kustantamaan kalustettuun vuokrakaksioon. Kotkan sosiaaliviranomaisten mukaan perheenne on tehnyt uuden tur-

vapaikkahakemuksen joulukuussa 2017 ja asutte jälleen Laajakosken vastaanottokeskuksessa Kotkassa.

3.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen arvio asiassa

Vastaanottopalveluiden lakkauttaminen

Ulkomaalaisten ihmisten oikeudesta tulla Suomeen ja jäädä tänne säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Niin sanotussa vastaanottolaissa (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011) säädetään siitä, miten kansainvälistä suojelua hakevan toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottopalvelujen avulla sinä aikana, kun hakemusta käsitellään. Vastaanottopalveluihin kuuluvat vastaanottolain 13 §:n mukaan majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta siten kuin vastaanottolain 3 luvussa säädetään. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat.

Maahanmuuttovirasto, hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat ulkomaalaislain mukaisesti käsitelleet ja ratkaisseet kysymyksen siitä, onko perheellenne Suomen lainsäädännön mukaan oikeus jäädä maahan. Päätökset ovat olleet kielteisiä. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota näitä päätöksiä tai määrätä asiaa uuteen oikeuskäsittelyyn. Tämä johtuu riippumattomien tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvojan välisestä toimivallanjaosta. Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Oikeusasiamies valvoo perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan, että tuomioistuimet ja viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiin, elleivät ne ole toimineet lainvastaisesti tai ylittäneet niille laissa säädettyä harkintavaltansa.

Korkeimman hallinto-oikeuden 19.4.2017 päätöksen jälkeen perheellenne turvapaikanhakijoina vastaanottolain mukaan kuuluvat vastaanottopalvelut on lakkautettu. Olen selvittänyt, että lakkauttaminen on tapahtunut lainmukaisesti. Vastaanottopalvelut on lakkautettu vastaanottolain 14 a §:n nojalla sen jälkeen, kun Korkein hallinto-oikeus on kolmannen kerran antanut kielteisen päätöksen perheenne valitukseen.

Vastaanottolain 14 a §:n 1 momentin mukaan vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan vastaanottopalveluja oleskeluluvan epäämisen jälkeen siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Pykälän 3 momentin mukaan sellaiselle ulkomaalaiselle, joka ei kielteisen päätöksen saatuaan palaa vapaaehtoisesti, vastaanottopalveluja annetaan enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, ettei täytäntöönpano viranomaisitoimin ole mahdollista. Vastaanottokeskuksen johtaja voi 14 a §:n 4 momentin mukaan päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja pykälässä säädettyjen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Vastaanottopalvelut lakkaavat suoraan lain nojalla eikä palveluiden lakkaamisesta lain esitöiden mukaan tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä (HE 170/2004 vp., s. 37). Saamani selvityksen mukaan vastaanottopalveluiden lakkauttamisen syyt ja seuraukset on selitetty perheellenne tulkin välityksellä vastaanottokeskuksessa.

Näkemykseni mukaan vastaanottokeskus ei ole kuitenkaan arvioinut lapsen etua vastaanottopalveluiden lakkauttamisen yhteydessä siten kuin vastaanottolain 5 §:ssä tarkoitetaan. Minulle antamassaan selvityksessä Kotkan Vastaanottokeskus on katsonut avustetun vapaaehtoisen

paluun olevan keskeinen tapa tukea sellaista lapsiperhettä, jonka maassa oleskelun jatkamiselle ei ole ulkomaalaislain mukaisia perusteita ja jonka oikeus vastaanottopalveluihin on lakannut. Tämä todetaan myös tapahtuma-aikaan voimassa olleessa Maahanmuuttoviraston antamassa ohjeessa (MIGDno-2016-1144, s. 11). Lapsen etua on selvityksen mukaan huomioitu siinä, että perheelle on annettu tietoa vastaanottopalveluiden lakkaamisen käytännön seurauksista. Selvityksestä ei ilmene, että teidän ja sisarustenne näkemyksiä asiassa olisi selvitetty.

Vastaanottolain 5 § velvoittaa kiinnittämään erityistä huomiota lapsen etuun sekä tämän terveyteen ja kehitykseen liittyviin seikkoihin aina kun lakia sovelletaan alle 18-vuotiaaseen. Arvioitaessa lapsen etua vastaanottolain mukaisissa tilanteissa on vastaanottolain mukaan otettava huomioon lastensuojelulain 4 § 2 momentin säädökset lapsen edusta.

Lastensuojelulain (417/2007) 4 § 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;
- 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä
- 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lapsen edun arviointi edellyttää, että eri toimenpidevaihtoehtoja arvioidaan rinnakkain 4 § 2 momentin valossa. Arvioinnissa on annettava merkitystä kaikille pykälässä mainituille seikoille (HE 252/2006 vp., s. 117). Lapsen edun arvioinnin monipuolisuutta ja laaja-alaisuutta korostavat myös YK:n lapsen oikeuksien sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea (Yleiskommentti No. 14, kohta 32) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (esim. Karrer v. Romania 21.2.2012).

Vastaanottolain 5 § 2 momentti velvoittaa selvittämään kaiken ikäisten lasten toivomukset ja mielipiteen sekä ottamaan ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla toteutettaessa vastaanottolain mukaisia toimenpiteitä. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on lisäksi varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen osallisuus on lastensuojelulain (4 § 2 mom. -6 kohta), lapsen oikeuksien sopimuksen (Yleiskommentti No. 14, kohta 43 ja Yleiskommentti No. 12, kohdat 70-74) ja vastaanottolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 266/2010 vp., s. 39) mukaan keskeinen osa lapsen edun mukaista menettelyä tai päätöstä. Myös korkein hallinto-oikeus on kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevassa ratkaisussaan 2017:81 korostanut osallisuuden ja lapsen edun välistä yhteyttä sekä yleisesti ottaen lapsen osallisuuden tärkeää merkitystä ulkomaalaisasioissa.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen edusta säädetään 3 artiklassa. Sen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut lapsen edun arvioinnin ehdottomuutta: artikla ei jätä jäsenvaltioille harkintavaltaa asiassa. Komitean mukaan kaikkien hallintoviranomaisten, muun muassa maahanmuuttoviranomaisten, on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etua, jonka on ohjattava niin päätöksiä kuin täytäntöönpanotoimenpiteitäkin (Yleiskommentti No. 14, kohta 30). Komitea on myös korostanut, ettei lapsen haavoittuva asema (esim. maahanmuuttaja) riistä häneltä oikeutta ilmaista näkemyksiään eikä

vähennä hänen näkemyksilleen annettavaa painoarvoa hänen etunsa määrittämisessä (Yleiskommentti No. 14, kohta 54).

Näkemykseni mukaan te ja muut sisaruksenne olette joutuneet kohtuuttoman haastavaan tilanteeseen aikuisten tekemien valintojen ja päätösten vuoksi. Tähän ovat vaikuttaneet sekä vanhempienne että Suomen viranomaisten toiminta. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kohta velvoittaa Suomen valtiota suojelemaan lasta kaikenlaiselta syrjinnältä, joka perustuu hänen vanhempiansa asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumukseen. Syntyneessä tilanteessa viranomaisilla on ollut korostunut velvollisuus arvioida perheenne kaikkien lasten etu yksilöllisesti ja laaja-alaisesti. Lapsella on aikuiseen verrattuna aina heikommät mahdollisuudet pitää huolta omista oikeuksistaan. Siksi on perusteltua, että viranomaiset kiinnittävät niiden toteutumiseen erityistä huomiota. Tavanomaista painavampi velvollisuus tähän on silloin kun lapsi on erityisen haavoittuvassa asemassa, kuten esimerkiksi turvapaikanhakija.

Lapsen etua olisi näkemykseni mukaan tullut arvioida myös siinä yhteydessä, kun perheenne vastaanottopalvelut on lakkautettu. Kantelun ja siihen saadun selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut havaita, että tällaista arviointia olisi tehty. Tällä ratkaisullani en ota kantaa siihen, millainen arvioinnin lopputuloksen olisi tullut olla. Kiinnitän kuitenkin Kotkan vastaanottokeskuksen huomiota siihen, että sillä on vastaanottolakia soveltaessaan velvollisuus arvioida lapsen etu aina silloin kun sen tekemisessä päätöksissä tai tosiasiallisissa toimissa on kyse alle 18-vuotiaasta. Lapsen etu on arvioitava jokaisen lapsen osalta yksilöllisesti ja arvioinnin on oltava lastensuojelulain 4 § 2 momentin viitoittamin tavoin laaja-alaista. Tässä tarkoituksessa lähetän Kotkan vastaanottokeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestä.

Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut

Suomen perustuslain (731/1999) 19 § 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän kolme momentin mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 27 artiklan 1 kohta turvaa lapselle oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintason. Ensisijainen vastuu lapsen elinolosuhteiden turvaamisesta on artiklan 2 kohdan mukaan lapsen vanhemmilla. Myös jäsenvaltioilla on kuitenkin kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukainen velvollisuus tukea vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antaa tarvittaessa aineellista apua ja tukevia ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen. Sopimuksen 22 sisältää erityisen velvoitteen suojella pakolaislapsia ja huolehtia heidän oikeuksistaan.

On huomattava, että lapsen oikeuksien sopimuksen takaamat oikeudet kuuluvat täysimääräisesti kaikille lapsille, myös valtion alueelle pyrkiville. Valinta on ollut tietoinen. Sopimuksen valmisteluvaiheessa nimenomaisesti hylättiin ehdotus, jonka mukaan sopimus suojaisi vain "laillisesti" maassa oleskelevia (Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child. E/CN.4/L.1575, kohdat 40, 44 ja 47).

Sosiaalihuoltolain 12 § konkretisoi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamaa oikeutta riittävään elintason. Pykälän mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kii-reellisessä tapauksessa hänen yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Sosiaali-

huoltolain 21 §:n mukaan henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua, järjestetään tilapäistä asumista.

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kaikissa lasta koskevissa sosiaalihuollon toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Arvioitaessa lapsen etua sosiaalihuoltolain tarkoittamissa tilanteissa on otettava huomioon samoja seikkoja kuin edellä kuvatussa lastensuojelulain 4 § 2 momentissa.

Vastaanottopalveluiden lakkauttamisen jälkeen teillä on ollut oikeus edellä kuvattuihin perustulolain ja sosiaalihuoltolain mukaisiin, välttämättömiin ja kiireellisiin palveluihin ja toimeentuloon. Nämä palvelut ovat kuuluneet oleskelukuntanne eli Kotkan sosiaalihuollon järjestettäviksi. Minulle antamansa selvityksen mukaan Kotkan sosiaalihuolto on tarjonnut perheellenne tilapäisen majoituksen ja välttämättömän huolenpidon. Sosiaalihuollon kautta perheellenne on hankittu asunto ja myönnetty maksusitoumuksia ruokaan. Joulukuussa 2017 perheenne on ohjattu hakemaan toimeentulotukea kansaneläkelaitokselta (KELA). Sosiaalityöntekijöiden arvion mukaan ette ole toistaiseksi tarvinneet lastensuojelulain mukaisia palveluja, vaan vanhempanne ovat kyenneet huolehtimaan teistä. Tarjotut palvelut ovat olleet niukkoja, mutta toisaalta niitä ei ole lain mukaan tarkoitettu pitkäkestoisiksi, vaan ainoastaan turvaamaan perheenne tilanne kotimaahan palaamiseen saakka.

Näkemykseni mukaan myös vastaanottopalveluiden lakkauttamisen jälkeistä tilannetta olisi tullut arvioida lapsen edun näkökulmasta. Sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus arvioida lapsen etu sekä sosiaalihuoltolain että lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella aina silloin kun niiden tekemät päätökset tai toimet koskevat lasta.

Silloin kun välttämättömän toimeentulon turvaamisen kohteena on lapsi, toimeentulon arvioinnissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Minulle esitetystä selvityksestä en ole voinut havaita, että tällaista arviointia olisi asiassa tehty. Katson Kotkan sosiaalitoimen menettelleen tältä osin asiassa virheellisesti.

Tällä ratkaisullani en ota kantaa siihen, mihin lopputulokseen arvioinnin olisi tullut johtaa. Sannottu ei myöskään tarkoita, etteikö päävastuu lapsen hoidosta ja huolenpidosta kuuluisi perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille ja muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Tämä on sekä lapsen oikeuksien sopimuksen että kansallisen lainsäädäntömme lähtökohta. Julkinen valta kuitenkin voi, ja sen myös pitää, puuttua perheen elämään silloin kun lapsen oikeuksia ei voida muulla tavoin turvata. Korostan tässä yhteydessä julkisen vallan erityistä vastuuta lapsen oikeuksien toteutumisesta. Kiinnitän Kotkan kaupungin sosiaalihuollon huomiota siihen, että lapsen oikeuksien sopimus ja sosiaalihuoltolaki velvoittavat lapsen edun arviointiin kaikissa lasta koskevissa sosiaalihuollon toimissa. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestä.