

Tuomas Ojanen

21.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 103/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

1. Lakiehdotuksella on esityksen mukaan tarkoitus parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä, kun maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta, ottamalla lainsäädännön keinovalikoimaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely.
2. Rajamenettely on esityksen mukaan turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.
3. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Arvion lähtökohtia

4. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujaksossa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatuksen yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon, 7 §:ssä turvatuksen henkilökohtaiseen vapauden, 9 §:ssä turvatuksen liikkumisvapauden, perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Lisäksi lakiehdotusta tarkastellaan Lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja eräiden muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta.
5. Unionin menettelydirektiivillä ja yleensä EU-oikeudella on keskeinen merkitys käsillä olevassa sääntely-yhteydessä. Rajamenettely perustuu EU:n menettelydirektiivin 43 artiklaan. Tästä syystä on korostettava perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien merkitystä myös ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa.
6. Eduskunnan sidonnaisuus lainsäätäjänä perusoikeuskirjaan seuraa myös EU-oikeuden tasolta. Ehdotettavalla sääntelyllä otettaisiin käyttöön EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely. Unionin perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne "soveltavat unionin oikeutta." Koska käsillä

oleva lainsäätämistilanne on EU-oikeuden soveltamisalalla, perusoikeuskirja velvoittaa eduskuntaa lainsäätäjänä perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti.

7. Perusoikeuskirjassa suojatuista perusoikeuksista keskeisimpiä ovat ehdotetun sääntelyn kannalta oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kieltä (19 artikla), syrjinnän kieltä (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin (47 artikla), sellaisina kuin näiden oikeuksien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.
8. Lisäksi on ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnissa huomioitava, että unionin menettelydirektiivissä säädetään pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista *vähimmäisvaatimuksista*. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä, edellyttäen että säännökset ovat tämän direktiivin mukaisia (ks. 4 artikla).

Arvio

Kansallinen liikkumavara

9. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti pidetty tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14).
10. Esityksessä ei ole systemaattisesti tehty selkoa EU-oikeuden mahdollisesti sallimasta kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä, vaikka menettelydirektiivillä ja yleensä EU-oikeudella on keskeinen merkitys käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, ja vaikka rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin. Lähinnä sääätämisyjärjestysjaksossa on havaitakseni muutamissa kohdissa tarkasteltu kansallista liikkumavaraa ja sen käyttöä.
11. Kansallisen liikkumavaran asianmukainen erittelemättä jättäminen on erittäin valitettavaa, varsinkin kun kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat merkityksellisiä monet perus- ja ihmisoikeudet. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kiinnitettävä valtioneuvoston vakavaa huomiota kansallisen liikkumavaran selostamisen puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Rajamenettelyn käyttöönotto

12. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi päättää menettelydirektiivin mahdollistaman rajamenettelyn käyttöön ottamisesta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Menettelyn tarkoituksena on esityksen

mukaan mahdollistaa muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkamenettelyn sujuvuus myös näissä tilanteissa.

13. Ehdotuksen arvioinnissa on lähtökohtana huomattava, että menettelydirektiivin 43 artikla ei velvoita jäsenvaltioita ottamaan rajamenettelyä käyttöön, vaan ainoastaan mahdollistaa sen ("jäsenvaltiot voivat päättää", ks. 43.3 artikla). Kuten esityksen s. 9 selostetaan, Suomi ei ole myöskään aiemmin pitänyt tarpeellisenä ottaa rajamenettelyä käyttöön, ei edes vuosina 2015-16, koska rajamenettelyn ei ole katsottu tuovan lisäarvoa turvapaikkahakemusten käsittelyyn (ks. myös esityksen s. 9). Esityksessä ei juuri tarkastella vaihtoehtoja rajamenettelyn käyttöön ottamiselle varsinkaan ottaen huomioon rajavartiolaitoksen hiljattain tehdyt muutokset ns. kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä (ks. myös PeVL 37/2022 vp).
14. Ehdotetut kaksi perustetta rajamenettelyn käyttöön ottamiselle ovat *vaihtoehtoisia* ("tai"). Perusteet ovat myös toisiinsa nähden oikeudellisesti yhteismitattomia esimerkiksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Ihmisten laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla voi olla esimerkiksi sota, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrkii kerralla suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Sitä vastoin vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo (ns. välineellistäminen) ei välttämättä lainkaan liity tällaisiin syihin, eikä se myöskään edellytä maahantulijoiden suurta määrää, vaikka se voi johtaakin siihen.
15. Ehdotetut perusteet ovat samanlaisia kuin hiljattain säädetyssä rajavartiolaitoksen muutoksessa, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi (ks. myös PeVL 37/2022 vp).
16. Huomiota kiinnittää kuitenkin ensinnäkin se, ettei rajamenettelyn käyttöön ottoa ole sidottu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tapaan siihen, että se olisi välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.
17. Edelleen huomiota kiinnittää se, että menettelydirektiivi tunnistaa vain tilanteen, jossa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella (ks. 43 artikla, 3 kohta). Sitä vastoin direktiivi *ei* tunnista nyt ehdotettua toista perustetta ottaa käyttöön rajamenettely, "vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon" tilanteessa eli ns. välineellistämisen tilanteessa. EU:ssa on vasta vireillä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn uudistus, johon muun ohella sisältyvät säädösehdotukset muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten (ks. PeVL 15 ja 16/2022 vp). Sinänsä menettelydirektiivin 43 artikla ei aseta erityisiä rajoituksia tai kvalifikaatioita jäsenvaltioiden mahdollisuudelle päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta, joten tässä mielessä ehdotettu sääntely käyttöönottoperusteista on tiukempaa direktiiviin verrattuna. Samalla on kuitenkin huomioitava, että

- rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee rajoituksia useiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, minkä osaltaan tulee määrittää ja rajata rajamenettelyn käyttöön ottoa koskevaa päätösvaltaa.
18. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ns. välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyä tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja painavana (PeVL 37/2022 vp, kappale 23, PeVL 16/2022 vp, kappale 5). Sitä vastoin valiokunta piti hiljattain rajavartiolain muuttamisen yhteydessä keskittämistä maahantulijoiden määrän perusteella ehdotetussa muodossaan sikäli ongelmallisena, että valiokunta piti perusteltuna täydentää tuolloista ehdotusta siten, että keskittäminen laajamittaisen maahantulon perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntautumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybridivaikuttamisesta joko vieraan valtion tai ei-valtiollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi (PeVL 37/2022 vp, kappale 25).
 19. Kaiken kaikkiaan ehdotetussa sääntelyssä rajamenettelyn käyttöön otto olisi sidottu kahteen toisiinsa nähden oikeudellisesti arvioiden yhteismitattomaan perusteeseen, joista menettelydirektiivi tunnistaa yhtäältä vain rajamenettelyn käyttöön oton maahantulijoiden määrän perusteella, jonka käyttöä perustuslakivaliokunta on puolestaan vaatinut kvalifioitavaksi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tilanteessa. Toisaalta direktiivi ei tunnista perustuslakivaliokunnan tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja painavana pitämää välineellistämisperustetta. Sille seikalle, että unionissa yritetään parhaillaan kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttosääntelyä vastaamaan myös ns. välineellistämiseen (ks. PeVL 15 ja 16/2022 vp) ei voida antaa merkitystä nyt käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa. Ehdotettuja toisilleen vaihtoehtoisia rajamenettelyn käyttöönottoperusteita ei siten voida pitää ongelmattomina sen paremmin perustuslain kuin EU-oikeuden kannalta.
 20. Esityksen perusteella jää epäselväksi, varsinkin hiljattain säädetty rajavartiolain muutos huomioon ottaen, mikä loppujen lopuksi perustelee rajamenettelyn käyttöönoton mahdollistamista ehdotetuilla perusteilla. Samoin jää epäselväksi, miksei rajamenettelyn käyttöön ottoa ole sidottu välttämättömyyden vaatimukseen. Esityksessä tätä perustellaan havaitakseni vain seuraavasti: "Toisin kuin ehdotetun rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädetävän kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tarkoitus, rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena ei kuitenkaan ole torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa, vaan parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta. Tästä syystä rajamenettelyn käyttöön-ottoa ei myöskään sidottaisi rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömyysharpintaan." (s. 44).
 21. Perustelut liittyvät maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyn hallinnolliseen sujuvuuteen. Rajamenettelyn käyttöön ottaminen kuitenkin tarkoittaa perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia, kuten puuttumista jäljempänä tarkasteltaviin liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden perus- ja ihmisoikeuksiin, mistä syystä rajamenettelyn käyttöönoton olisi perustuttava asianmukaiseen arvioon rajamenettelyn käyttöönoton välttämättömyydestä. Lisäksi ehdotetut

käyttöönottoperusteet ovat verraten yleisiä ja tulkinnanvaraisia, mikä ei ole ongelmatonta rajoitustoimia ja toimivaltuuksien sääntelyä koskevan lailla säätämisen vaatimukseen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

22. Kaiken kaikkiaan ehdotettuja käyttöönottoperusteita on syytä arvioida vielä kriittisesti sekä perustuslain että EU-oikeuden kannalta. Rajamenettelyn käyttöönotto olisi perusteltua sitoa säännösperusteisesti välttämättömyyden vaatimukseen. Koska rajamenettely perustuu keskeisesti menettelydirektiiviin, lain rajamenettelyä koskevissa säännöksissä olisi perusteltua viitata nimenomaisesti menettelydirektiiviin tai jollain muulla tapaa tuoda selvästi esiin rajamenettelyn perustuminen menettelydirektiiviin. Tämä loisi edellytyksiä myös menettelydirektiivin peruseriaatteiden ja suojatakeiden sekä yleensä vähimmäisvaatimusten toteutumiselle nyt ehdotetussa rajamenettelyssä.

Oikeus hakea turvapaikkaa ja palautuskielto

23. Esityksestä ilmenevillä perusteilla ehdotetun rajamenettelyä koskevan säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskieltoa koskevan vaatimuksen sekä EU:n perusoikeuskirjan 18, 19 ja 21 artiklan vaatimukset oikeudesta hakea turvapaikkaa, palautuskiellosta ja joukkokarkotuksen kiellosta.
24. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin korostettava tarvetta tulkita ja soveltaa nyt ehdotettua sääntelyä rajamenettelystä perustuslain 9 §:n 4 momentin, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU:n perusoikeuskirjan 18 ja 19 artiklan mukaisesti.

Liikkumisvapaus ja henkilökohtainen vapaus

25. Esityksen säätämisperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä myös liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ottaen perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella huomioon Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Esityksessä päädytään kantaan, jonka mukaan ehdotetussa velvollisuudessa pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei ole kyse perustuslain 7 §:ssä tarkoitettusta vapaudenmenetyksestä ja tilanteesta, jossa unionin tuomioistuimen mukaan on kyse hakijan säilöönnotosta. Sitä vastoin kyse on esityksen mukaan hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta.
26. Lakiehdotuksen 104 a §:n 3 momentin mukaan hakijalla ei rajamenettelyn aikana olisi oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla olisi rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Hakijalla ei siis olisi oikeutta poistua tältä alueelta. Ihmisillä olisi kuitenkin mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella ja osallistua siellä järjestettävään toimintaan. Velvollisuuteen pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei sisältyisi ilmoittautumisvelvollisuutta. Lisäksi lakiehdotuksen 104 a §:n 3 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Pykälän perustelujen mukaan

esimerkkeinä painavista syistä olisivat lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Lisäksi perusteluissa selostetaan tilanteita, joissa hakijan ei tarvitsisi hakea lupaa poistua vastanottokeskuksen alueelta. Kyse olisi perustelujen mukaan vastaanottopalvelujen saamiseen liittyvistä syistä, kuten siitä, että hakijalle turvataan mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Samoin lapsen oikeus koulunkäyntiin tulee perustelujen mukaan turvata sallimalla tarvittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta.

27. Nähdäkseni näistä nyt vain perusteluista luettavissa seikoista olisi säädettävä nimenomaisesti laissa, eikä jättää niitä vain perustelujen ja vastaanottokeskuksen johtajan harkinnan varaan. Vähintäänkin lapsen oikeus poistua vastaanottokeskuksesta koulunkäymistä varten tulee turvata säännösperusteisesti.
28. Lakiehdotuksen 104 a §:n 5 momentin mukaan maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä, kun taas 6 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn päättymisestä. Jos rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin hakemuksen käsittelyn ollessa vielä kesken, käsittelyä jatkettaisiin rajamenettelyn ulkopuolella ulkomaalaislain mukaisesti, eikä hakijalla olisi tämän jälkeen enää velvoitetta pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.
29. Velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella voisi siis kestää jopa neljä viikkoa. Kun ehdotettu sääntely ei myöskään nimenomaisesti ja riittävän selvästi säädä niistä tilanteista, joissa hakijalla on oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, lakiehdotuksen 104 §:ssä ehdotettu oleskeluvelvollisuus voi kokonaisuutena arvioiden ainakin joissain tapauksissa rinnastua tosiasiallisilta vaikutuksiltaan vapaudenmenetykseen (vrt. myös PeVL 48/2016 vp, s. 3).
30. Säännösperusteisesti tulee nähdäkseni säätää nyt vain perusteluista ilmenevistä ja liiaksi vastaanottokeskuksen harkinnan varaan jäävistä sellaisista tilanteista, joiden käsillä ollessa hakijalla on oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta.

Lasten, ml. vammaisten lasten etu ja oikeudet

31. Esityksestä ilmenee, että esitystä koskevassa lausuntopyynnössä kysymys rajamenettelyn soveltamisesta yksin tullessiin alaikäisiin oli jätetty avoimeksi ja tuotu esiin, että kysymys ratkaistaan lausuntopalauteen perusteella. Esityksen mukaan lausunnonantajia pyydettiin erikseen ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisiin hakijoihin. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn ja ulkomaalaislaissa nopeutetun menettelyn soveltamista ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin.
32. Suuri osa lausunnonantajista, kuten eduskunnan oikeusasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, suhtautui kielteisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Silti esityksessä rajamenettely on ulotettu myös ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, rajoittaen kuitenkin soveltamista vain turvallisista alkuperämaista tuleviin hakijoihin.
33. Lakiehdotuksen 104 a §:n 2 momentin mukaan jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä voidaan soveltaa vain 101 §:n 3 kohdassa säädetyllä perusteella ottaen huomioon 6 §:ssä säädetyt edellytykset. Ulkomaalaislain 6 §:ssä

säädetään lain soveltamisesta alaikäisiin. Sen mukaan lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

34. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu käsillä olevissa sääntely-yhteyksissä tarvetta huolehtia lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta täysimääräisesti (ks. esim. PeVL 2/2021 vp, kappale 5, ks. myös esim. PeVL 8/2018 vp). Valiokunta on ”erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).” (ks. PeVL 2/2021 vp, kappale 18).
35. Tässä yhteydessä on huomautettava painokkaasti siitä, että Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti (General Comment No 6 (2005) yksin ilman huoltajaa olevien lasten kohtelusta alkuperämaansa ulkopuolella (*General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*) tuo esiin erityisesti niitä velvoitteita, joita yleissopimuksen syrjinnän kieltoa (2 artikla) ja lapsen etua (3 artikla) sekä oikeutta elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) asettavat sopijavaltioille siltä osin kuin kyse on yksin ilman huoltajaa olevista lapsista. Lisäksi yleiskommentissa korostetaan palauttamiskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon täysimääräistä noudattamista sekä lapsen tilanteen yksilöllistä arvioimista (26-28 kappaleet). Vaikka on syytä korostaa yleisesti kaikkien lasten edun ja oikeuksien huomioon ottamisen tarvetta rajamenettelyssä ja muussa ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa, komitean yleiskommentti kuitenkin korostaa erityistä tarvetta tähän yksin ilman huoltajaa olevien lasten suhteen.
36. Lisäksi *Vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus* sisältää erityisesti vammaisia naisia ja tyttöjä (6 artikla) sekä lapsia (7 artikla) turvaavia määräyksiä, jotta vammaiset lapset ja tytöt voivat nauttia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista. Vammaisyleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleessa edellytetään, että kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa edellyttää lapsen edun huomioon ottamista yleisesti kaikkien lasten osalta. Sekä yleissopimuksessa lapsen oikeuksista että vammaisyleissopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, jollei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.
37. Edellä on jo kiinnitetty huomiota tarpeeseen turvata selvemmin säännösperusteisesti erityisesti lapsen oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta muun muassa koulun käymistä varten perustuslain 16 §:n 1 momentin toteutumisen takaamiseksi. Tätä perustelee myös edellä mainittu yleiskommentti, jonka kohdissa 41-43 korostetaan tarvetta turvata täysi pääsy opetuksen piiriin: ”States should ensure that access to education is maintained during all phases of the displacement cycle. Every unaccompanied and separated child, irrespective of status, shall have full access to education in the country that they have entered in line with articles 28, 29(1)(c), 30 and 32 of the Convention and the general principles developed by the Committee. Such access should be granted without discrimination and in particular, separated and unaccompanied girls shall have

equal access to formal and informal education, including vocational training at all levels. Access to quality education should also be ensured for children with special needs, in particular children with disabilities.” (*General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, kappale 41). Kommentissa painotetaan myös useiden muiden Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattujen lapsen oikeuksien toteutumisen täysimääräistä turvaamista.

38. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi syytä sisällyttää lain soveltamista ohjaava lausuma tarpeesta kiinnittää erityistä huomiota ilman huoltajaa olevien lasten ja vammaisten lasten asemaan, etuun ja oikeuksiin, vaikka sinänsä on syytä korostaa myös yleisesti kaikkien lasten edun ja oikeuksien huomioimista kaikessa rajamenettelyyn liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa.