

Sisäministeriölle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 18/2016 18.5.2016

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

Amnesty Internationalin lausunto sisäministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausunnon sisäministeriölle otsikkoasiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Asumisvelvollisuus (ehdotettu 118 a §)

Kansainvälisten velvoitteiden mukaan valtio voi turvautua ulkomaalaisen säilöönottoon vasta viimeisenä keinona ja vain, jos säilöönoton vaihtoehtojen soveltuvuutta on tutkittu ja muut turvaamistoimet on todettu riittämättömiksi. Tämä periaate on myös kirjattu turvapaikanhakijoiden säilöönottoa säätelevään EU:n vastaanottodirektiivin 20)-johdantokappaleeseen. Vastaanottodirektiivi edellyttää siten, että lainsäädännössä on vaihtoehtoisia turvaamistoimia säilöönnotolle. Amnesty International pitää uusien turvaamistoimien kehittämistä tervetulleena ja kannattaa tietyin varauksin asumisvelvoitteen sisällyttämistä ulkomaalaislakiin.

Turvaamistoimesta määräävä viranomainen

Ehdotettu asumisvelvollisuus tarkoittaisi sitä, että viranomainen voisi määrätä ulkomaalaisen asumaan tiettyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan päivittäin yhdestä neljään kertaan. Luonnoksessa siteerataan ulkomaalaislain 117 a §:ää, jossa todetaan, että ”turvaamistoimen määräisi se viranomainen, joka valmistelee ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämistä tai hänen maasta poistamistaan koskevaa päätöstä tai sen täytäntöönpanon turvaamista tai muutoin maasta poistumisen valvomista. Turvaamistoimen voisi määrätä siten eri viranomainen menettelyn eri vaiheissa.”.

Ehdotuksessa ei tarkenneta mitkä kaikki viranomaiset voisivat tehdä päätöksen turvaamistoimista. Amnestyn käsityksen mukaan turvaamistoimesta on pääsääntöisesti päättänyt poliisi ja rajavartiolaitos, vaikka laki periaatteessa sallisi myös muiden viranomaisten määräävän turvaamistoimesta. Asumisvelvollisuus liittyy läheisesti vastaanottokeskuksen toimintaan ja myös ilmoittautumisvelvollisuus toteutetaan vastaanottokeskuksessa. Vastaanottokeskuksilla on myös tiettyjä vapaaehtoisen paluun toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Siten voi jäädä lain perusteella epäselväksi, mikä vastaanottokeskuksissa toimivien tahojen tehtävä on turvaamistoimista päätettäessä. Amnesty International katsoo, että ulkomaalaislain 117 a §:ään olisi syytä tarkentaa selvemmin mitkä viranomaiset voivat tehdä päätöksen turvaamistoimen käyttämisestä ja mitkä tahot valvovat turvaamistoimen toimeenpanoa. Asumisvelvollisuus asettaa rajoituksia ihmisen liikkumisen

vapaudelle ja on siten vapaudenmenetys. Siksi sen perusteista, määräämisestä, lakkaamisesta ja valvonnasta on säädettävä laissa tarkasti.

Vaihtoehtoiselle turvaamistoimelle säädettävät rajoitukset

Vastaanottodirektiivin 20)-johdantokappaleessa todetaan, että ”säilöönnotolle vaihtoehtoisissa toimenpiteissä on kunnioitettava hakijoiden perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia.” Myös vaihtoehtoinen turvaamistoimi on aina yksilön oikeuden rajaamista ja siksi sen soveltamiselle on oltava tarkat rajat ja turvaamistoimesta päätettäessä on noudatettava tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Turvaamistoimelle tulisi myös asettaa jokin takaraja, eli sitä ei tulisi voida määrätä määräämättömäksi ajaksi. Esimerkiksi Venezuelassa säilöönnoton vaihtoehto määrätään 30 vuorokaudeksi kerrallaan. Amnesty International katsoo, että asumisvelvollisuus rajaa yksilön oikeuksia siinä määrin, että yksilöllä on oltava mahdollisuus hakea muutosta hänelle määrätystä asumisvelvollisuudesta.

Turvaamistoimen edellytyksiä ja ylipäänsä sen tarpeellisuutta on arvioitava jatkuvasti. Mikäli peruste tai oikeutus turvaamistoimelle lakkaa olemasta kesken menettelyn, on turvaamistoimesta luovuttava. Ulkomaalaislain ja Suomessa vallitsevan käytännön mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, mikäli muu turvaamistoimi on käytännössä todettu riittämättömäksi, esimerkiksi siten, ettei ulkomaalainen ole noudattanut hänelle määrättyä ilmoittautumisvelvollisuutta. Tämän periaatteen on toimittava molempiin suuntiin: mikäli ulkomaalainen noudattaa hänelle määrättyä turvaamistoimea ja toimii yhteistyössä viranomaisen kanssa viranomaisen tulisi arvioida, voidaanko henkilön kohdalla siirtyä kevyempään turvaamistoimeen (esimerkiksi säilöönnotto voitaisiin muuttaa henkilön kohdalla asumisvelvollisuudeksi ja asumisvelvollisuus ilmoittautumisvelvollisuudeksi) tai tulisiko turvaamistoimesta luopua kokonaan.

Vaihtoehtoisen turvaamistoimen kynnyks

Turvaamistoimen kynnyksen on myös oltava riittävän korkealla, jotta se olisi todellinen vaihtoehto säilöönnotolle. Mikäli turvaamistoimen kynnyks on säilöönnottoa huomattavasti alhaisempi, sen ei voida katsoa olevan tosiasiallinen vaihtoehto säilöönnotolle. Asumisvelvollisuus ei välttämättä edellytä suuria toimenpiteitä tai muutoksia viranomaiselta, jos henkilö jo asuu tietyssä vastaanottokeskuksessa ennestään. Tämä ei saa johtaa siihen, että asumisvelvollisuutta pidettäisiin ”matalan kynnyksen” turvaamistoimena, eikä siihen, että turvaamistoimen käyttäminen normalisoituu. Asumisvelvollisuus on yksilön perusoikeutta rajaava toimenpide ja turvaamistoimi, jonka saa määrätä henkilölle vain tietyissä lain sallimissa tilanteissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ulkomaalaisen säilöönnotto maasta poistamisen turvaamiseksi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaista ainoastaan siinä tilanteessa, jossa viranomaisen on tosiasiallisesti ryhtynyt valmistelemaan maasta poistamista. Viranomaisen ei saa ottaa henkilöä säilöön turvatakseen mahdollista maasta poistamista tulevaisuudessa, vaan EIT edellyttää viranomaiselta tosiasiallisia valmistelevia toimenpiteitä maasta poistamisen valmistelemiseksi.¹

Asumisvelvollisuus ja vastaanottodirektiivin 7 artikla

EU:n vastaanottodirektiivissä säädetään kansainvälistä suojelua hakeneiden asuinpaikasta ja liikkumisen vapaudesta. Sen mukaan jäsenvaltio voi rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevan oikeutta vapaasti päättää asuinpaikastaan, mutta 7 artiklan 4-kohdan mukaan: ”Jäsenvaltioiden on säädettävä mahdollisuudesta myöntää hakijoille väliaikainen lupa poistua 2 ja 3 kohdassa tarkoitettusta asuinpaikasta ja/tai 1 kohdassa mainitulta osoitetulta alueelta. Päätökset on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava. Hakijan ei tarvitse hakea lupaa tavatakseen sovi-

¹ Kts. Chahal v. UK (1997) 23 EHRR 413 ja EIT:n jäljemmät tuomiot ulkomaalaisten säilöönnotosta.

tulla tavalla viranomaisia ja ollakseen paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä.” Ehdotuksessa ei ole tarkemmin esitetty, millä tavoin asumisvelvollisuus liittyy vastaanottodirektiivin 7 artiklaan ja siltä osin luonnosta on tarkistettava.

Asumisvelvollisuuteen kuuluisi myös ilmoittautumisvelvollisuus 1-4 kertaa vuorokaudessa. Luonnoksessa ei tarkemmin esitetä, kuka määrää ilmoittautumisvelvollisuuden määrästä ja ajankohdista. Luonnoksessa ei myöskään tarkenneta, miten ilmoittautumisvelvollisuudesta päättävä taho määrittää ilmoittautumisen tarpeen ja ajankohdat ja mihin siinä tulisi kiinnittää huomiota.

Amnesty International katsoo, että ilmoittautumisvelvollisuuden päivittäisestä määrästä ja ilmoittautumisen ajankohdista päätettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei sillä saisi rajata esimerkiksi ihmisen työssäkäyntiä, opintoja tai kuntoutusta. Myös perheellisten erityistarpeet on tässä huomioitava: kaikilla lapsilla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oltava oikeus koulunkäyntiin, leikkiin ja virkistykseen. Ulkomaalaisella on myös aina oltava oikeus tavata lainopillista avustajaansa, käydä lääkärissä ja tarvittaessa myös muutoin hoitaa asioitaan viranomaisten kanssa virka-aikaan. Tätäkään ei saa rajoittaa ilmoittautumisvelvollisuudella. Tarvittaessa ilmoittautumisvelvollisuuden määrää ja tiheyttä tulisi tarkistaa asumisvelvollisuuden voimassaolon aikana ja tietyissä tilanteissa henkilölle on annettava lupa poiketa ilmoittautumisesta esimerkiksi yllä mainittuihin elämäntilanteisiin liittyvistä pakottavista syistä.

Asumisvelvollisuuden laajuus

Luonnoksessa todetaan, että Suomessa säilöönottoa ja turvaamistoimia on käytetty pääasiassa maasta poistamisen turvaamiseksi. Luonnoksen sivulla 7 todetaan, että vuonna 2015 81% säilöönotoista tehtiin maasta poistamistarkoituksessa, 16% maahantulon edellytysten selvittämiseksi ja 1% henkilöllisyyden selvittämiseksi. Kuitenkin luonnoksen perusteella vaikuttaisi siltä, että asumisvelvollisuuden käyttöönottamisen yhtenä perusteena olisi rajoittaa ulkomaalaisten liikkumisen vapautta entisestään. Kyse ei siis ainoastaan olisi vaihtoehtoisesta turvaamistoimesta, vaan turvaamistoimien soveltamisen laajentamisesta yleisesti.

Luonnoksen sivulla 16 todetaan seuraavaa: *”Nykytilaa arvioitaessa on havaittu tarvetta uusille keinoille, joiden avulla voitaisiin paremmin hallita kasvanutta turvapaikanhakijoiden määrää ja samalla vähentää säilöönottoa. Turvapaikanhakijoiden hallinnointi on tärkeää turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa. Etenkin nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä on tarpeita sijoittaa hakijoita tiettyyn paikkaan, jossa he pysyvät koko menettelyn ajan ja tarvittaessa voidaan ryhtyä tehokkaasti palautustoimiin. Suomessa on kasvaneiden turvapaikanhakijamäärien johdosta syntynyt tarve jo voimassaolevia säilöönnotolle lievempiä turvaamistoimia astetta voimakkaammalle ja tehokkaammalle uudelle turvaamistoimelle, joka olisi samanaikaisesti vaikutuksiltaan säilöönnottoon verrattavissa.”* Luonnoksen sivulla 17 todetaan: *”Esityksellä varaudutaan myös mahdolliseen tulevaan suurempaan turvapaikanhakijoiden määrän hallinnointiin.”* Edelleen, luonnoksen sivulla 20 todetaan: *”Ehdotetun asumisvelvollisuuden käyttäminen ei rajoittuisi pelkästään maahantulijoiden rekisteröintivaiheeseen vaan asumisvelvollisuus toimisi kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa. Asumisvelvollisuutta voitaisiin käyttää myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä.”*

Amnesty International kiinnittää tässä yhteydessä huomiota EU:n vastaanottodirektiiviin. Direktiivin 15)-johdantokappaleen mukaan: *”Hakijoiden säilöönnotossa olisi sovellettava periaatetta, jonka mukaan ketään ei pitäisi ottaa säilöön vain siitä syystä, että hän hakee kansainvälistä suojelua, ja olisi erityisesti noudatettava jäsenvaltioiden kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita ja Geneven yleissopimuksen 31 artiklan määräyksiä. Hakijoiden säilöönnoton olisi tapahduttava ainoastaan tässä direktiivissä säädetyissä selvästi määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa ja noudattaen tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita sekä tällaisen säilöönnoton toteuttamistavan että sen tarkoituksen osalta. Säilöön otetulla hakijalla olisi oltava tosiasiallinen mahdollisuus käyttää tarvittavia menettelyllisiä takeita, kuten oikeussuojakeinoja kansallisessa oikeusviranomaisessa.”* Lisäksi, vastaanottodirektiivin 8 artiklan mukaan *”[j]äsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä me-*

nettelyistä 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (8) mukainen hakija.”. Tältä osin Amnesty International muistuttaa, että säilöönoton vaihtoehtojen on oltava tosiasiallisia vaihtoehtoisia turvaamistoimia säilöönnotolle.

Amnesty International pitää erityisen ongelmallisena yllä luonnoksen sivulta 16 siteerattua toteamaa, jonka mukaan asumisvelvollisuutta sovellettaisiin nopeutetussa menettelyssä oleviin turvapaikanhakijoihin näiden koko menettelyn ajaksi. Käytännössä se tarkoittaisi sitä, että nopeutetussa menettelyssä olevilta riistettäisiin vapaus turvapaikkahakemuksen ajaksi vain siksi, että he ovat hakeneet turvapaikkaa. Katsomme, että se on vastoin vastaanottodirektiivin periaatetta.

Toteutuessaan tämä käytäntö on erityisen ongelmallinen myös siitä syystä, että eduskunta käsittelee parhaillaan hallituksen esitystä 32/2016 vp, jossa hallitus ehdottaa turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajamista merkittävällä tavalla. Turvapaikanhakija ei enää olisi oikeutettu avustajaan turvapaikkamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa (turvapaikkapuhuttelussa), ellei siihen olisi erityisen perusteltua syytä. Hakija saisi käyttää avustajaa vasta valitusvaiheessa. Nopeutetussa menettelyssä valitusvaihe tulee hakijalle vastaan hyvin nopeasti. Oikeudellisen avun saaminen hankaloituisi entisestään, mikäli nopeutetussa menettelyssä olevan hakijan liikkumista rajoitettaisiin koko menettelyn ajaksi. Tältä osin viittaamme myös vastaanottodirektiivin 7 artiklan säännöksiin.

Valtioneuvoston vuonna 2014 tehdyn periaatepäätöksen tavoitteena oli säilöönoton vähentäminen muun muassa turvaamistoimia kehittämällä. Luonnoksen pohjalta vaikuttaa siltä, että säilöönnotolle kehitetään vaihtoehtoa siksi, että voitaisiin laajentaa turvaamistojen käyttämistä sisällyttämällä lakiin ”matalan kynnyksen” turvaamistoimi, jonka soveltamisala olisi säilöönottoa laajempi ja jota voitaisiin soveltaa maahanmuuton hallitsemiseksi. Amnesty International pitää tätä lähestymistapaa hyvin ongelmallisena ja jopa koko hankkeen tavoitteen vastaisena.

UNHCR:n mukaan erityisryhmien ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten (esimerkiksi tytöt ja naiset, HLBTIQ-ihmiset, trauman ja kidutuksen uhrin, ihmiskaupan uhrin) tarpeet on huomioitava kehittäessä ja toimeenpantaessa vaihtoehtoisia turvaamistoimia.² Tässä asiassa luonnos jättää vielä paljon toivomisen varaa.

2. Lapsen asema ja lapsen etu YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen mukaan

Luonnoksessa käytetään lapsesta sanoja ”lapsi” ja ”alaikäinen”. Amnesty International ehdottaa, että luonnosta muutetaan siten, että lapsista puhuttaessa käytetään kauttaaltaan sanaa ”lapsi” kuten YK:n lapsen oikeuksia koskevassa sopimuksessa.

Amnesty International pitää tervetulleena sitä, että luonnoksessa viitataan useaan otteeseen lapsen etuun ja YK:n yleissopimuksen 3 artiklaan. Luonnoksen sivulla 7 todetaan, että ”lapsen etu pyritään ottamaan huomioon ensisijaisena näkökohtana kaikissa lapsia koskevissa asioissa tai tilanteissa”. Sivulla 8 todetaan: ”[m]yös vastaanottolain 5 §:n mukaan sovellettaessa tätä lakia kahdeksatoista vuotta nuorempaan on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Sivulla 19 todetaan: ”YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsen etuun.”.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1) kohdan mukaan: ”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, **on ensisijaisesti otettava huomioon** lapsen etu.”. Sopimuksessa ei lue, että valtioiden on ”pyrittävä ottamaan

² Lapsen oikeuksien sopimus, 2. artikla, UNHCR Age, Gender and Diversity Approach 202, para 19

huomioon” lapsen etu vaan yksiselitteisesti, että lapsen edun on oltava etusijalla. Suomenkin olisi syytä tarkistaa lainsäädäntöä ja viranomaiskieltä ja käytäntöä vastaamaan lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita.

Mainittakoon myös, että kansainväliset valvontaelimet katsovat, että maahanmuuttoasioissa lapsen etu on merkittävämpi oikeushyvä kuin valtion oikeus valvoa rajojaan tai hallita maahanmuuttoa. Viimeisimpänä YK:n kidutuksen vastainen erityisraportoiija totesi hiljattain erityisesti lasten vapaudenriistoa koskevassa raportissaan seuraavaa: *”States should make clear in their legislation, policies and practices that the principle of the best interests of the child takes priority over migration policy and other administrative considerations.”*³

Myös EU:n vastaanottodirektiivi noudattaa lapsen oikeuksien sopimuksen terminologiaa. Siten vastaanottodirektiivin 23 artiklan 1-kohdan mukaan: *”Jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu pannaan täytäntöön tämän direktiivin alaikäisiä koskevia säännöksiä. Jäsenvaltioiden on taattava alaikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan.”*. Siten muunlainen tulkinta lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan veloitteen sisällöstä (lapsen edun oltava etusijalla) on myös EU-oikeuden vastaista.

Siitä, mitä lapsen etu tarkoittaa turvapaikkamenettelyssä, on erillinen maininta EU:n vastaanottodirektiivissä. Direktiivin 23 artiklan mukaan *”jäsenvaltioiden on lapsen etua arvioidessaan otettava huomioon erityisesti seuraavat tekijät: perheen yhdistämisen mahdollisuus; alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, ottaen erityisesti huomioon hänen taustansa; turvallisuusnäkökohdat erityisesti silloin, kun on olemassa vaara, että alaikäinen saattaa olla ihmiskaupan uhri; sekä alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.”*. Suomessa on myös noudatettava vastaanottodirektiivin 23 artiklan veloitetta. Kaikissa vastaanottodirektiivin toimialaan kuuluvissa lasta koskevissa toimenpiteissä tulisi noudattaa 23 artiklaa. Muu toiminta on yksiselitteisesti vastaanottodirektiivin ja EU-oikeuden vastaista. Toimeenpanevilla viranomaisilla on oltava tästä veloitteesta riittävästi tietoa.

Luonnoksen sivulla 19 todetaan, että *”alaikäisyys itsessään ei yksistään aina tee lapsesta haavoittuvaa. Lapsen haavoittuvuus voi johtua fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Esimerkiksi alaikäisen fyysinen sairaus voi tehdä lapsesta haavoittuvan.”*. Päätelmä on virheellinen. Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan: *”Jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden, mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään, jolla tämä direktiivi pannaan täytäntöön.”*. Direktiivissä todetaan, että lapsi on haavoittuvainen. Siinä ei todeta, että ainoastaan fyysisesti tai psyykkisesti sairas lapsi on haavoittuvainen. Direktiivi ei jätä tulkintavaraa sille, lasketaanko lapsi direktiivissä tarkoitettujen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten joukkoon. Muu tulkinta on siten vastaanottodirektiivin 21 artiklan vastaista.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että turvapaikkaa hakevat lapset ovat äärimmäisen haavoittuva ihmisryhmä, joka tarvitsee erityissuojelua.⁴

³ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, A/HRC/28/68, 5 March 2015, para 80

⁴ Kts. esim. Tarakhel v. Sveitsi 4.11.2014, kappaleet 117 ja 118; M.S.S. v. Belgia ja Kreikka 21.1.2011 kappale 251

Lisäksi vastaanottodirektiivin 23 artiklan 4-kohta edellyttää, että on kiinnitettävä erityisesti huomioita sellaisiin lapsiin, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja direktiivi myös edellyttää, että valtiot varmistavat, että näille lapsille annetaan erityisiä palveluita: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikenlaisten väärinkäytösten, laiminlyöntien, hyväksikäytön, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhriksi joutuneille ja aseellisista selkkauksista kärsineille alaikäisille annetaan kuntoutusta ja että soveltuvia mielenterveyspalveluita kehitetään ja pätevää neuvontaa annetaan tarvittaessa.”.

3. Lapsen säilöönnotto

Amnesty International vastustaa lasten säilöönnottoa maahanmuutosta johtuvista syistä. Katsomme, että ulkomaalaislakia tulisi muuttaa siten, että kaikkien lasten säilöönnotto on kiellettävä kokonaan. Vaadimme, että lapsiperheiden ja 15-17 -vuotiaiden lasten säilöönnotto kielletään .

Amnesty International viittaa aiemmin sisäministeriölle toimitettuihin lausuntoihin ja kirjeisiin, joissa olemme kiinnittäneet huomiota seuraaviin asioihin: säilöönnoton haitalliset vaikutukset lapseen ja perheeseen, säilöönnottoa koskevat kansainväliset velvoitteet yleisesti ja erityisesti lapsien kohdalla. Tässä lausunnossa kiinnitämme nyt huomiota erityisesti viimeisten vuosien aikana tapahtuneeseen kansainväliseen kehitykseen. Kansainväliset valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota lasten säilöönnoton ongelmiin ja vaatineet valtioita luopumaan käytännöstä. Tämä tukee Amnestyn aiemmin esittämää havaintoa siitä, että kansainvälinen kehityssuunta kulkee kohti lasten säilöönnoton kieltämistä. Valtioilla on mahdollisuus ennakoivasti säätää lapsen säilöönnoton luopumisesta tai vaihtoehtoisesti odottaa yksityiskohtaisempia suosituksia tai tuomioita valvontaelimiltä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan myös lapsen lyhytaikainen säilöönnotto voi olla sopimuksen 3 artiklan vastaista. Tuomioistuin katsoo, että lapsen haavoittuvuus ja lapsen etu on oikeushyvä merkittävämpi kuin valtion oikeus hallita maahanmuuttoa. EIT on katsonut, että lasten säilöönnoton olosuhteet eivät saa olla traumatisoivia, stressaavia tai ahdistusta aiheuttavia.⁵ Esimerkiksi tapauksessa Rahimi v. Kreikka vain kaksi vuorokautta kestänyt säilöönnotto oli ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastainen.⁶ Oikeutta vapautteen ja turvallisuuteen turvaavan 5 artiklan (f) – alakohdan valossa viranomaisien tulee huolellisesti arvioida lapsen säilöönnoton vaihtoehdot, ja lapsen säilöönnoton on oltava viimesijainen vaihtoehto.⁷ Lapsiperheen 2 viikkoa kestänyt säilöönnotto oli ihmisoikeussopimuksen vastainen.⁸

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) Suomen hallitukselle laatimassa selonteossa vuodelta 2015⁹ lasten säilöönnotosta todetaan seuraavaa: ”Tässä yhteydessä CPT yhtyy YK:n lapsen oikeuksien komiteaan, joka toteaa, että ”lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan ja lapsen edun periaatteiden mukaisesti yksin tulleita tai perheestään eronneita lapsia ei tulisi pääsääntöisesti ottaa säilöön. Säilöönnottoa ei voi oikeuttaa pelkäämään sen perusteella, että lapsi on yksin tai erossa perheestään tai sen perusteella onko heillä siirtolaisasema tai oleskelulupa vai ei”. Lisäksi muutkin Euroopan neuvoston elimet, mm. parlamentaarinen yleiskokous tai ihmisoikeusvaltuutettu ovat todenneet, että yksin tulleita alaikäisiä ei tulisi ottaa säilöön.”

⁵ Popov. v. Ranska 19.1.2012, kappale 102; Tarakhel v. Sveitsi 4.1.2014, kappale 119

⁶ Rahimi v. Kreikka 5.4.2011

⁷ Rahimi v. Kreikka 5.4.2011, kappale 109; Popov v. Ranska 19.1.2012 kappale 146

⁸ Popov v. Ranska

⁹ Selonteko Suomen hallitukselle Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) käynnistä Suomessa, 22. Syyskuuta–2 Lokakuuta 2014, CPT/Inf (2015) 25

Lisäksi komitea suosittelee ulkomaalaislain muuttamista, todeten seuraavaa: *”Yksin tulleiden tai perheittäin erossa olevien lasten erityisen haavoittuvuuden takia komitea suosittelee, että ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että nämä lapset saavat aina erityistä hoitoa ja heidät sijoitetaan avoimeen (tai puoliavoimeen) laitokseen, joka on erikoistunut lasten ja nuorten hoitoon (esim. nuorten sosiaali/koulutuslaitos). Ulkomaalaislakia olisi muutettava vastaavasti.”*

YK:n kidutuksen vastainen erityisraportoija Juan Mendez on lasten vapaudenriistoa koskevassa raportissaan vuodelta 2015 kiinnittänyt huomiota myös lasten säilöönottoon. Mendez toteaa raportissaan seuraavaa: *“Within the context of administrative immigration enforcement, it is now clear that the deprivation of liberty of children based on their or their parents’ migration status is never in the best interests of the child, exceeds the requirement of necessity, becomes grossly disproportionate and may constitute cruel, inhuman or degrading treatment of migrant children.”*. Erityisraportoija kiinnittää huomiota nimenomaan siihen, että hallinnollisilla maahanmuuttomenettelyillä ja rikosoikeudellisilla menettelyillä on eri menettelylliset tavoitteet. Hän katsoo, että lapsen vapaudenmenetykseen soveltuva *ultima ratio*-periaate (jonka mukaan lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona), soveltuu ainoastaan rikosoikeudellisiin menettelyihin. Lapsen vapaudenriisto ainoastaan maahanmuuttoon liittyvistä syistä ei ylitä sille asetettua kynnystä hyväksyttävästä ja välttämättömästä toimenpiteestä. Maahanmuuttoon liittyvät syyt eivät ole hyväksyttävä peruste lapsen vapaudenriistolle, sillä säilöönotto ei ole ehdottoman välttämätöntä sillä saavutettavan edun turvaamiseksi. Raportoija toteaa seuraavaa: *“Therefore, States should, expeditiously and completely, cease the detention of children, with or without their parents, on the basis of their immigration status.”*¹⁰

Lapsiperheistä erityisraportoija toteaa seuraavaa: *“When children are accompanied, the need to keep the family together is a not sufficient reason to legitimize or justify the deprivation of liberty of a child, given the prejudicial effects that such measures have on the emotional development and physical well-being of children. The Special Rapporteur shares the view of the Inter-American Court of Human Rights that, when the child’s best interests require keeping the family together, the imperative requirement not to deprive the child of liberty extends to the child’s parents, and requires the authorities to choose alternative measures to detention for the entire family.”*¹¹

Rikosperustaiset säilöönnotot ulkomaalaislain nojalla

Luonnoksen sivulla 8 esitetään seuraavaa: *”Ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönotto on Suomessa poikkeuksellista ja säilöönottokynnyksen ylittäneiden henkilöiden osalta tilanne on usein haastava. Lapsi on saattanut esimerkiksi syyllistyä Suomessa oleskellessaan toistuvasti rikoksiin.”* Väite on leimaava ja oikeudellisesti ongelmallinen. Ensinnäkin, Amnestyn käsitys on, ettei tämä tieto pohjautu tarkkaan tutkimukseen, sillä säilöönottoja ei tilastoida riittävän tarkasti. Sisäministeriön poliisiosaston esittämät yksittäiset esimerkitapaukset eivät edusta kaikkia säilöön otettuja. Väittämän esittäminen perusteluna sille, miksi lasten säilöönottoa ei voitaisi Suomessa kieltää, on epäeettistä ja tarkoitushakuista.

Toiseksi, Amnesty International pitää oikeudellisesti ongelmallisena sitä, että ulkomaalaislain sallimaa vapaudenmenetystä perustellaan mahdolliseen rikollisuuteen liittyvällä argumentaatiolla. Ulkomaalaislakiin perustuva säilöönotto on hallinnollinen toimenpide, joka ei liity rikollisuuteen, vaan maassa oleskelun tai henkilöllisyyden selvittämiseen ja maasta poistamiseen. Mikäli lasta epäillään rikoksista, tai mikäli hänen vapaudenmenetyksensä johtuu rikosperustaisesta syystä, tulee häneen soveltaa pakkokeinolakia ulkomaa-

¹⁰ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, A/HRC/28/68, 5 March 2015

¹¹ Ibid

laislain sijaan. Vaikka lapsi tulevaisuudessa mahdollisesti karkotettaisiin tai poistettaisiin maasta rikosperustaisista syistä, häntä ei saa näistä syistä ottaa ennakoivasti säilöön mahdollisen maasta poistamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Kansainvälistä suojelua hakevien säilöönnotosta on säädetty tarkasti vastaanotodirektiivissä ja maassa ilman lupaa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönnotosta on säädetty paluudirektiivissä. Muita perusteita säilöönnotolle maahanmuutosta johtuvista syistä ei ole. Lisäksi ulkomaalaistaustaisten lasten vapaudenmenetyksen salliminen myös rikosperustaisista syistä asettaisi nämä lapset eriarvoiseen asemaan muitten lasten kanssa ja alentaisi ulkomaalaislapsiin kohdistuvien vapaudenmenetysten kynnystä.

Ylipäänsä luonnoksessa ei kerrota riittävän tarkasti säilöön otetuista lapsista: keitä he ovat ja miksi lapsia edelleen tulisi voida ottaa säilöön Suomessa. Herää kysymys siitä, miksi viranomaiset haluavat pitää kiinni säilöönnotosta kun viranomaisilla ei edes näytä olevan tarkkaa tietoa siitä, ketä varten järjestelmää ylläpidetään ja mistä syistä. Amnestyn keräämien tietojen mukaan aiempina vuosina valtaosa säilöön otetuista yksin saapuneista lapsista otettiin säilöön Dublin-menettelyiden turvaamiseksi. Tästä ei kuitenkaan ole tarkempaa tietoa viime vuosilta. Olisi esimerkiksi tärkeä tietää, kuinka moni säilöön otetuista on hakenut Suomesta suojelua tai muuta oleskelulupaa ja saanut kielteisen päätöksen ja minkä verran lapsia otetaan säilöön Dublin-asetuksen mukaisten menettelyiden vuoksi tai täysin muista syistä. Ylimalkaiset viittaukset rikosperusteisiin ilman tarkempia tietoja ovat omiaan vääristämään keskustelua.

Vuoden 2015 tilastot lasten säilöönnotosta puuttuvat luonnoksesta kokonaan. Kuitenkin esitettyjen tilastojen perusteella voidaan todeta, että Suomessa otetaan hyvin vähän lapsia säilöön vuosittain: vuonna 2014 otettiin säilöön vain 4 lasta ilman huoltajaa. Säilöönottoja on viimeisten vuosia ollut niin vähän, että säilöönnoton säilyttäminen laissa ei edes ole yhteiskunnallisesti perusteltua. Säilöönnoton sijaan näille muutamille lapsille on löydettävä muita vaihtoehtoja hallinnollisten päätösten turvaamiseksi.

4. Lapsen asumisvelvollisuus

Amnesty International pitää lapsen asumisvelvollisuutta tervetulleena vaihtoehtoisena turvaamistoimena lapselle. Viitaten yllä mainittuun YK:n kidutuksen vastaisen erityisraportin raporttiin ja päätelmiin lapsen säilöönnotosta hallinnollisista syistä suhtaudumme kuitenkin varauksellisesti lapsen vapaudenriistoon. Ehdotettu säännös asumisvelvollisuudesta edellyttäisi muutoksia, jotta sitä voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Lisäksi katsomme, että mikäli luonnoksessa ehdotettu muutos toteutuu, tulee Suomen luopua lasten säilöönnotosta kokonaan. Lisäksi katsomme, että ehdotettua 122 a §:ää lapsen asumisvelvollisuudesta on sovellettava myös lapsiperheisiin sen sijaan, että lapsiperheisiin sovellettaisiin ehdotettua 118 a §:ää (aikuisen) asumisvelvollisuudesta. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että hakijoiden alaikäiset lapset tai alaikäiset hakijat majoitetaan yhdessä vanhempiansa, alaikäisten naimattomien sisarustensa tai muun aikuisen kanssa, joka on heistä vastuussa joko asianomaisten jäsenvaltion lain tai käytännön mukaan edellyttäen, että tämä on asianomaisten alaikäisten edun mukaista.

Yleisesti lapsen asumisvelvollisuuteen on sovellettava samoja periaatteita kuin aikuisen asumisvelvollisuuteen. Tältä osin pidämme tervetulleena, että käräjäoikeus tekee päätöksen lapsen asumisvelvollisuudesta. Päätöstä tulisi arvioida määräajoin.

Lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotetaan kahden viikon enimmäisaikaa kerralla. Asumisvelvollisuutta voitaisiin jatkaa enintään kahdella viikolla, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Amnesty International pitää kahden viikon enimmäisaikaa verrattain pitkänä. Katsomme lisäksi, että 3 momenttiin sisältyvä peruste asumisvelvollisuuden jatkamiselle sisältää yhdessä 121 § 1 momentin kanssa luettuna eräänlaisen kehä-argumentin.

Ensinnäkin lapsen säilöönnotto ja asumisvelvollisuus olisi mahdollista määrätä ainoastaan 121 § 1 momentin edellytyksen toteutuessa: ”ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua

aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa”. Eli turvaamistoimi (säilöönotto tai asumisvelvollisuuden ensimmäiset kaksi viikkoa) voidaan määrätä lapselle vain jos se on välttämätöntä maasta poistamisen turvaamiseksi. Ehdotetun 122 a § mukaan lapsen asumisvelvollisuutta voitaisiin edelleen jatkaa toiset kaksi viikkoa ”jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi”.

Amnesty International katsoo, että 3 momenttiin kirjatun edellytyksen on toteuduttava jotta lapselle voitaisiin ylipäänsä määrätä asumisvelvollisuus. Nyt tämä kuitenkin jää hieman epäselväksi. Viittaamme myös tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan viranomaisten on tosiasiallisesti valmisteltava maasta poistamista ennen kuin maasta poistettava henkilö voidaan määrätä säilöön otettavaksi. Mikäli viranomaiset tosiasiallisesti valmistelevat lapsen maasta poistamista, yhteensä kuukauden kestävä turvaamistoimi vaikuttaa pitkältä ottaen myös huomioon lapsen erityisen haavoittuvainen asema.

Lapsen asumisvelvollisuuden osalta on myös kiinnitettävä huomiota vastaanottodirektiivin 7 artiklan 4)-kohtaan, johon on viitattu yllä kohdassa 1. Myös lapsella on oltava oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta vastaanottodirektiivin mukaisissa tilanteissa. Asumisvelvollisuus ja ilmoitusvelvollisuus eivät saa haitata lapsen oikeutta ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoimintaan sekä ulkoiluun. Vastaanottodirektiivin 23 artiklan 4)-kohdan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on varmistettava lapsille edellä mainitut oikeudet.

5. Ulkomaalaisrikkomus

Luonnoksessa ehdotetaan, että henkilö, joka tahallaan jättää noudattamatta asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta, tuomitaan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. Amnesty International pitää ylipäänsä ongelmallisena, että turvaamistoimen rikkomisesta määrätään sakkorangaistus, kun periaatteessa tämän seurauksena voi myös olla henkilön säilöönotto. Järjestelmässä on kaksoisrangaistavuuden piirteitä. Erityisesti Amnesty International pitää ongelmallisena lapsen asumisvelvollisuudesta säädettyä sakkorangaistusta. Katsomme, että ulkomaalaislain 185 §:n mukaista ulkomaalaisrikkomusta ei tulisi lainkaan soveltaa lapsiin.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Toiminnanjohtaja vt
Amnesty International Suomen osasto



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto