

Hallintovaliokunnalle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 39/2016 15.11.2016

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 hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 133/2016 vp)

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 hallintovaliokunnalle otsikkoasiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Hallituksen esityksen tavoite ja päämäärä epäselvä

Hyväksyessään lasten säilöönottoa koskevan edellisen hallituksen esityksen¹ syyskuussa 2014, valtioneuvosto antoi seuraavan lausuman: "Valtioneuvoston tavoitteena on poistaa esityksessä asetettava 15 vuoden ikäraja ja laajentaa säilöönottokiello koskemaan myös kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä. Sisäministeriö tekee kansainväliseen vertailuun perustuvan selvityksen vaihtoehtoista ulkomaalaisten säilöönnotolle. Selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota vaihtoehtoihin, joita sovelletaan yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönoton kieltäneissä valtioissa. Selvityksen tavoitteena on kuvata muissa EU-maissa toimiviksi osoittautunut mutta Suomen järjestelmästä puuttuvat vaihtoehdot säilöönnotolle. Selvitys sisältäisi arviot vaihtoehtojen soveltuvuudesta maahamme ja ehdotukset niiden toteuttamisesta. Selvitys tulee saada valmiiksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Tavoitteena on, että täydentävä hallituksen esitys annetaan vielä tämän vaalikauden aikana."²

Käsillä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa edellä mainittua julkilausumaa. Esityksen sivulla 16 todetaan: "Esityksen tavoitteena on kehittää ulkomaalaislain turvaamistoimia yhtäältä säilöön ottamisen vähentämiseksi ja toisaalta turvapaikkamenettelyn sujuvoittamiseksi ja nopeuttamiseksi sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen ja täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saaneiden henkilöiden maasta poistamisen turvaamiseksi." Myöhemmin, sivulla 26 kuitenkin todetaan, että ehdotetussa ulkomaalaislain 120 a §:ssä asumisvelvollisuus "ei varsinaisesti ole säilöönoton vaihtoehto, koska säilöönoton edellytysten ei tarvitse täytyä". Hallituksen esityksen tavoite jää näin ollen epäselväksi.

¹ Hallituksen esitys (HE 172/2014 vp) eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

² Valtioneuvoston viestintäosasto 25.9.2014, Tiedote 403/2014, http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtioneuvoston-yleisistunto-25-9-2014

Hallituksen esitys jää vajaaksi valtioneuvoston julkilausumasta myös siltä osin, ettei siinä ehdoteta lasten säilöönoton kieltämistä siitä huolimatta, että lapsen säilöönnotolle ehdotettu lapsen asumisvelvollisuus (122 a §) olisi varsin rajoittava toimenpide.

Esityksessä todetaan myös, että asumisvelvollisuuden tavoitteena on turvapaikkamenettelyn ”sujuvoittaminen”. Säilöönoton vaihtoehtoja käsiteltäessä viranomaiset ovat painottaneet säilöönoton merkitystä nimenomaan maasta poistamisten turvaamiseksi. Amnesty International pitää siksi hallituksen esityksessä esitettyä ajatusta ”turvapaikkamenettelyn sujuvoittamista” erittäin ongelmallisena. Aiemmin ei ole esiintynyt mitään viitteitä, tutkimuksia tai mielipiteitä siitä, että nimenomaan turvapaikkamenettelyyn kaivattaisiin sen tehostamiseksi liikkumisvapauden rajoittamista. Päinvastoin, hallitus ja viranomaiset ovat todenneet, että turvaamistoimia on käytetty turvapaikkamenettelyssä harvoin. Tarvetta turvaamistoimen käyttämiselle turvapaikkamenettelyn aikana ei perustella riittävästi tässä hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: ”*Ehdotetun asumisvelvollisuuden käyttäminen ei rajoittaisi pelkästään maahantulijoiden rekisteröintivaiheeseen vaan asumisvelvollisuus toimisi kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa. Asumisvelvollisuutta voitaisiin käyttää myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä.*”.

Vaikuttaisi siltä, että säilöönnotolle kehitetään vaihtoehtoa siksi, että voitaisiin laajentaa turvaamistoimien 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 alkuperäisen hankkeen tavoitteen vastaisena.

2. Esityksen suhde EU-oikeuteen

Kansainvälistä suojelua hakevien liikkumisvapaudesta ja vapaudenriistosta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (vastaanottodirektiivi). Kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden tai muutoin ilman lupaa maassa oleskelevien vapaudenmenetyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (paluudirektiivi). Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota asiaan lausunnossaan.³

Amnesty International katsoo, että hallituksen esityksessä ei riittävästi analysoida ehdotetun lainsäädännön suhdetta Suomea sitovaan EU-oikeuteen.

3. Asumisvelvollisuus (ehdotettu 118 a §)

Vaihtoehtoisen turvaamistoimen kynnys

Vaihtoehtoisten turvaamistoimien kehittäminen on perusteltua, sillä 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

³ PeVL 48/2016 vp

kirjattu vastaanottodirektiivin 15)-johdantokappaleeseen.⁴ Vastaanottodirektiivi edellyttää siten, että lainsäädännössä on vaihtoehtoisia turvaamistoimia säilöönnotolle.

Jotta asumisvelvollisuus kuitenkin olisi tosiasiallinen vaihtoehto säilöönnotolle, sen määräämiseksi säädettyjen edellytysten tulisi olla riittävän korkealla verrattuna säilöönnottoon. Mikäli turvaamistoimen kynnyks on säilöönnottoa huomattavasti alhaisempi, sen ei voida katsoa olevan tosiasiallinen vaihtoehto säilöönnotolle. Muutoin on vaarana, että asumisvelvollisuutta käytetään keveämmin perusteina kuin säilöönnottoa ja siten siitä ei tulisi vaihtoehto säilöönnotolle vaan uusi ”matalan kynnyksen” vapaudenmenetyks.

EU:n vastaanottodirektiivin 20)-johdantokappaleessa todetaan, että ”säilöönnotolle vaihtoehtoisissa toimenpiteissä on kunnioitettava hakijoiden perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia.” Yleisesti liikkumisen- ja henkilönvapauden rajoitusten on oltava välttämättömiä ja suhteellisia saavutettavaan etuun nähden. Asumisvelvollisuudesta ja ilmoittautumisvelvollisuudesta koostuva turvaamistoimi rajoittaa henkilön liikkumisvapautta lähes vapaudenriistoon rinnastettavalla tavalla. Siksi sen edellytyksistä, perusteista, määräämisestä, lakkaamisesta ja valvonnasta on säädettävä tarkasti lailla ja turvaamistoimesta päätettäessä on noudatettava tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.

Asumisvelvollisuus ja vastaanottodirektiivi

Vastaanottodirektiivissä säädetään kansainvälistä suojelua hakeneiden asuinpaikasta ja liikkumisen vapaudesta. Vastaanottodirektiivin 4 artikla sallii jäsenvaltioiden määrävään suotuisemmista säännöistä turvapaikanhakijoille, mutta muilla tavoin direktiivistä ei saa poiketa. Siksi ehdotettua lainsäädäntöä on verrattava erityisen tarkasti Suomen EU-oikeudellisiin velvoitteisiin. Erityisesti on analysoitava onko ehdotettu lainsäädäntö vastaanottodirektiivin mukainen ja siltä osin kun se poikkeaa vastaanottodirektiivistä, on arvioitava onko ehdotettu säännös suotuisampi turvapaikanhakijalle.

Vastaanottodirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltio voi rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevan oikeutta vapaasti päättää asuinpaikastaan. Turvapaikanhakija voidaan määrätä asumaan jäsenvaltion osoittamalla alueella. Direktiivin 2)-kohdan mukaan asuinpaikasta voi päättää ”yleisen edun, yleisen järjestyksen” tai turvapaikkahakemuksen sujuvan käsittelyn perusteella. Artiklassa ei ole residuaalilauseketta, eli se ei jätä tulkinnan varaa siihen, voitaisiinko asumisvelvollisuus määrätä myös muissa kuin artiklan mainitsemissa tilanteissa.

Vastaanottodirektiivissä ei säädetä ilmoittautumisvelvollisuudesta. Komission ehdotus uudeksi vastaanottodirektiiviksi (ehdotus (KOM(2016) 465 lopullinen) vastaanottodirektiivin uudelleen laatimiseksi, 13.7.2016) puolestaan sisältää ehdotuksen ilmoittautumisvelvollisuuden sisällyttämisestä direktiivin turvaamistoimikienoksi. Tosin ehdotuksessa asumisvelvollisuus ja ilmoittautumisvelvollisuus ovat kaksi eri turvaamistointia. Ehdotus direktiiviksi ei näytä mahdollistavan sitä, että nämä kaksi eri turvaamistoimea määrättäisiin hakijalle samanaikaisesti.

Nyt esitettävä turvaamistoimi on vastaanottodirektiivin 7 artiklan mukaisen asumisvelvollisuuden ja ulkomaalaislain 118 §:n mukaisen ilmoittautumisvelvollisuuden yhdistelmä ja toimenpiteenä rajoittavampi kuin asumisvelvollisuus tai ilmoittautumisvelvollisuus ovat yksinään. EU-oikeuden näkökulmasta on siten ky-

⁴”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.”, vastaanottodirektiivin 15)-johdantokappale

seenalaista, voitaisiinko kansainvälistä suojelua hakeneelle edes määrätä asumisvelvollisuus johon myös liitettäisiin ilmoittautumisvelvollisuus. Turvaamistoimi, joka yhdistää asumisvelvollisuuden ja ilmoittautumisvelvollisuuden, ei välttämättä ole vastaanottodirektiivin 4 artiklan mukainen suotuisampi sääntö.

Asumisvelvollisuuden kesto

Amnesty International katsoo, että asumisvelvollisuuden kestolle on asetettava enimmäisaika. Esimerkiksi Venezuelassa säilöönoton vaihtoehto määrätään 30 vuorokaudeksi kerrallaan.

Ilmoittautumisvelvollisuuden tiheys

Viranomainen voisi määrätä asumisvelvollisuuteen määrätyn henkilön ilmoittautumaan vastaanottokeskukseen yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Ehdotuksessa ei tarkenneta millä perusteilla ilmoittautumistiheys tai ilmoittautumisajankohdat määritetään. Koska turvaamistoimesta voisivat määrätä eri viranomaiset, jotka eivät ole saman valvonnan ja ohjauksen alaisia (poliisi, rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto), toteuttaminen ja säännöksen tulkinta voi käytännössä erota suurestikin riippuen siitä, kuka määrää turvaamistoimesta. Se asettaa turvaamistoimen kohteeksi joutuneet henkilöt eriarvoiseen asemaan.

Vastaanottodirektiivin 7 artiklassa todetaan lisäksi, että asuinpaikaksi määrätty alue ei saa vaikuttaa yksityiselämän koskemattomuuteen ja sen on oltava riittävän laaja, että vastaanottodirektiivin etuudet voidaan turvata. Vastaanottodirektiivi siis asettaa tiettyjä vaatimuksia sille, mihin vastaanottokeskukseen asumisvelvollisuus voidaan määrätä. Tältä osin esimerkiksi Suomen Punainen Risti on todennut lausunnossaan valtiokunnalle, että mikäli asumisvelvollisuus määrätään toteutettavaksi syrjäseudulla sijaitsevaan vastaanottokeskukseen, olisi toimenpide käytännössä yhtä rajoittava kuin säilöönotto.

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 säilöönotto voitaisiin muuttaa henkilön kohdalla asumisvelvollisuudeksi ja asumisvelvollisuus ilmoittautumisvelvollisuudeksi) tai tulisiko turvaamistoimesta luopua kokonaan.

Alueelta poistuminen

Ehdotetun 120 a § 2 momentin mukaan turvaamistoimesta määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää asumisvelvollisuuteen määrätylle ulkomaalaiselle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta "painavan henkilökohtaisen syyn" vuoksi. Esityksessä ei tarkenneta miten poikkeuslupaa haetaan (haetaanko sitä esimerkiksi kirjallisesti vai suullisesti). Esitöissä poikkeuslupa on rinnastettu vakavaan sairauteen tai omaisen hautajaisiin. Asumisvelvollisuus rajaisi siten henkilön työntekoa, opiskelua ja esimerkiksi terapiaa.

Vastaanottodirektiivin 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 sovitulla tavalla viranomaisia ja ollakseen paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä."* Vastaanottodirektiivin 7 artiklan 4 kohta ei mainitse "painavia syitä" perusteluna poistua asuinpaikaksi mää-

rätyltä alueelta. Vaikuttaa siltä, että turvapaikanhakijan kohdalla edellytys "painavan syyn" olemassaololle ei olisi EU-oikeuden mukaista.

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 syistä.

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

On hyvä, että esityksessä viitataan YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaan ja lapsen etuun, jonka mukaan: "kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.". Velvoite sitoo myös eduskuntaa lainsäätäjänä.

Kansainväliset valvontaelimet katsovat, että maahanmuuttoasioissa lapsen etu on merkittävämpi oikeushyvä kuin valtion oikeus valvoa rajojaan tai hallita maahanmuuttoa. Viimeisimpänä YK:n kidutuksen vastainen erityisraportointi Juan Mendez 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.*"⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että turvapaikkaa hakevat lapset ovat äärimmäisen haavoittuva ihmisryhmä, joka tarvitsee erityissuojelua.⁶

Myös EU:n vastaanottodirektiivissä kiinnitetään huomiota lapsen etuun. Direktiivin 23 artiklan 1-kohdan mukaan: "*Jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu pannessaan täytäntöön tämän direktiivin alaikäisiä koskevia säännöksiä. Jäsenvaltioiden on taattava alaikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan.*".

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.*". 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.

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*

⁵ 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

⁶ Kts. esim. Tarakhel v. Sveitsi 4.11.2014, kappaleet 117 ja 118; M.S.S. v. Belgia ja Kreikka 21.1.2011 kappale 251

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.”.

5. Lapsen säilöönotto

Amnesty International vastustaa lasten säilöönottoa maahanmuutosta johtuvista syistä, koska se on lapsen edun vastaista. Katsomme, että ulkomaalaislakia tulisi muuttaa siten, että kaikkien lasten säilöönotto on kiellettävä kokonaan. Vaadimme, että 15-17 -vuotiaiden lasten säilöönotto kielletään.

Amnesty International viittaa aiemmin hallintovaliokunnalle toimitettuihin lausuntoihin, joissa olemme kiinnittäneet huomiota seuraaviin asioihin: säilöönoton haitalliset vaikutukset lapseen ja perheeseen, säilöönottoa 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 säilöönoton ongelmiin ja vaatineet valtioita luopumaan käytännöstä. Tämä tukee Amnestyn aiemmin esittämää havaintoa siitä, että kansainvälinen kehityssuunta kulkee kohti lasten säilöönoton kieltämisestä. Valtioilla on mahdollisuus ennakoivasti säätää lapsen säilöönotosta luopumisesta tai vaihtoehtoisesti odottaa yksityiskohtaisempia suosituksia tai tuomioita valvontaelimiltä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan myös lapsen lyhytaikainen säilöönotto voi olla sopimuksen 3 artiklan vastaista. Tuomioistuin katsoo, että lapsen haavoittuvuus ja lapsen etu on oikeushyvämerkittävämpi kuin valtion oikeus hallita maahanmuuttoa. EIT on katsonut, että lasten säilöönoton olosuhteet eivät saa olla traumatisoivia, stressaavia tai ahdistusta aiheuttavia.⁷ Esimerkiksi tapauksessa Rahimi v. Kreikka vain kaksi vuorokautta kestänyt säilöönotto oli ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastainen.⁸ Oikeutta vapautteen ja turvallisuuden turvaavan 5 artiklan (f) – alakohdan valossa viranomaisten tulee huolellisesti arvioida lapsen säilöönoton vaihtoehdot, ja lapsen säilöönoton on oltava viimesijainen vaihtoehto.⁹ Lapsiperheen 2 viikkoa kestänyt säilöönotto oli ihmisoikeussopimuksen vastainen.¹⁰

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) Suomen hallitukselle laatimassa selonteossa vuodelta 2015¹¹ lasten säilöönotosta 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. Säilöönottoa 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.”*

Lisäksi komitea suosittelee ulkomaalaislain muuttamista, todeten seuraavaa: *”Yksin tulleiden tai perheestään erossa olevien lasten erityisen haavoittuvuuden takia komitea suosittelee, että ryhdytään tarpeellisiin*

⁷ Popov v. Ranska 19.1.2012, kappale 102; Tarakhel v. Sveitsi 4.1.2014, kappale 119

⁸ Rahimi v. Kreikka 5.4.2011

⁹ Rahimi v. Kreikka 5.4.2011, kappale 109; Popov v. Ranska 19.1.2012 kappale 146

¹⁰ Popov v. Ranska

¹¹ 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

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 säilöönnottoon. 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 säilöönnotto 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.”*¹²

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.”*¹³

6. Lapsen asumisvelvollisuus

Amnesty International pitää lapsen asumisvelvollisuutta tervetulleena vaihtoehtoisena turvaamistoimena lapselle. Viitaten yllä mainittuun YK:n kidutuksen vastaisen erityisraportoijan raporttiin ja päätelmiin lapsen säilöönnotosta hallinnollisista syistä suhtaudumme kuitenkin varauksellisesti lapsen vapaudenriistoon. Hallituksen ehdottama säädös edellyttäisi muutoksia, jotta sitä voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Lisäksi katsomme, että mikäli lapsen asumisvelvollisuus lisätään ulkomaalaislakiin, tulee Suomen luopua lasten säilöönnotosta kokonaan valtioneuvoston vuonna 2014 tehdyn lausuman mukaisesti.

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 vanhempiensa, alaikäisten naimattomien sisarustensa tai muun aikuisen kanssa, joka on heistä vastuussa joko asianomaisen jäsenvaltion lain tai käytännön mukaan edellyttäen, että tämä on asianomaisten alaikäisten edun mukaista.

¹² 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

¹³ Ibid

Lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotetaan kahden viikon enimmäisaikaa, jota voitaisiin jatkaa enintään kahdella viikolla, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lapsen säilönoton enimmäisaika on 72 tuntia, jota voidaan pidentää toisella 72 tunnilla. Lapsen asumisvelvollisuus voidaan määrätä samassa tilanteessa kuin lapsen säilöönotto vasta silloin, kun lapsella on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös. Hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluja sille, miksi lapsen asumisvelvollisuus jopa kuukaudeksi olisi perusteltua.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ulkomaalaisen säilöönotto 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.¹⁴ Tämä pätee myös lapsen säilöönottoon ja lapsen asumisvelvollisuuteen.

Lausuntokierroksella lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotettiin samaa oikeusturvakeinoa kuin lapsen säilönotolle, eli käräjäoikeuskäsittelyä viipymättä. Lausuntojen jälkeen tämä muuttui siten, että käräjäoikeus käsittelee lapsen asumisvelvollisuutta vasta neljän vuorokauden kuluttua päätöksen jälkeen. Amnesty International pitää muutosta ongelmallisena ja vaatii oikeusturvakeinoon liittyvän sisäministeriön alkuperäisen ehdotuksen palauttamista.

Ilman huoltajaa olevan lapsen asumisvelvollisuus on rajattu palautustilanteisiin, jolloin voitaneen päätellä, että palautettaviin lapsiin sovelletaan paluudirektiiviä. Paluudirektiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaan säilöön otetulla lapsella tulee olla oikeus käydä koulua riippuen säilöönoton kestosta. Asumisvelvollisuuteen määrättyllä lapsella tulisi olla vähintään sama oikeus käydä koulua kuin säilöön otetulla lapsella.

7. Ulkomaalaisrikkomus ja kaksoisrangaistavuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta 185 §:ään, jonka mukaan henkilö, joka tahallaan jättäisi noudattamatta asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta, tuomitaan ulkomaalaisrikkomuksesta sakoon. Lapsen kohdalla ehdotetun 122 a § 4 mom mukaan asumisvelvollisuuden noudattamatta jättämisen seurauksena lapsi voidaan ottaa säilöön. Lapselle määrättäisiin siis sekä sakko, että vapaudenmenetykset. Amnesty International pitää tätä ongelmallisena ja katsoo, että seuraamuksissa on kaksoisrangaistavuuden piirteitä, kun yhdestä hallinnollisesta rikkeestä voitaisiin lapselle määrätä sekä sakko että vapaudenmenetykset.

9) Säilöön otettujen sijoittaminen poliisin ja rajavartiolaitoksen pidätystiloihin

Amnesty International katsoo, että mikäli asumisvelvollisuus lisätään ulkomaalaislakiin, tulisi ulkomaalaislaista poistaa mahdollisuus sijoittaa turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja siirtolaisten sijoittamisen poliisin pidätystiloihin. Säännöstä on pidetty perusteltuna siksi, että säilöönottokeskukset ovat olleet täynnä. Jos asumisvelvollisuus nähdään aidosti säilöönoton vaihtoehtona ja sen tosiasiallisena tarkoituksena on vähentää säilöönottoja, putkaan sijoittamista ei ole perusteltua pitää mahdollisena. Ulkomaalaislain 123 a § 2 mom tulisi siten muuttaa.

Kunnioitavasti

¹⁴ Kts. Chahal v. UK (1997) 23 EHRR 413 ja EIT:n jäljemmät tuomiot ulkomaalaisten säilöönotosta.



Niina Laajapuro
Toiminnanjohtaja vt
Amnesty International Suomen osasto



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto