

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: HE 172/2014vp

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



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

19.11.2014

Asia: Ammesty Internationalin lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta

1. Yleistä

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn työ pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolesta Euroopassa keskittyy tällä hetkellä rajavalvontaan, ulkomaalaisten säilöönottoon, palautusten valvontaan, ja ulkomaalaisten rikollistamiseen ja syrjintään.

Vuoden 2011 eduskuntavaalien aikana kampanjoimme lasten säilöönoton lopettamiseksi ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämiseksi. Kampanjaa jatkettiin vuonna 2013, jolloin vetoomuksemme allekirjoitti 10 019 henkilöä. Amnesty lähetti ennen vuoden 2011 eduskuntavaaleja puolueille kyselyn ulkomaalaisten säilöönotosta. Valtaosa puolueista kannatti lasten säilöönoton kieltämistä ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä. Tavoite kirjattiin myös hallitusohjelmaan. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi vuonna 2013, että se ”pitää erittäin tärkeänä, että lasten sijoittamista säilöönottoyksiköihin rajataan, ja kiirehtii hallitusohjelmassa sovittua säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä sekä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten säilöönoton kieltämistä.”¹

Amnesty International on ollut sisäministeriön asettaman työryhmän kuultavana useasti ja lausunut kirjallisesti työryhmän edellisistä ehdotuksista vuosina 2012 ja 2014. Amnesty International katsoo, että hallituksen esitys ei täytä hallitusohjelmaan kirjattua lupausa lasten säilöönoton lopettamisesta ja

¹ TyVL 13/2013 vp - HE 134/2013 vp

vaihtoehtojen kehittämisestä. **Hallituksen esityksessä on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta useita puutteita ja ongelmia.** Amnesty International kehottaa eduskuntaa muuttamaan esitystä paremmaksi tai harkitsemaan esityksen palauttamista jatkovalmisteluun.

2. Kansainväliset veloitteet ja kansainvälinen kehitys

Säilöönnotto on vapaudenriisto, joka loukkaa ihmisen perustavanlaatuista oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja liikkumisen vapauteen. Säilöönnotto on äärimmäinen toimenpide, koska säilöön otetut ulkomaalaiset eivät ole syyllistyneet rikokseen, vaan he menettävät vapautensa maahanmuuttoon liittyvistä hallinnollisista syistä. Kansainväliset veloitteet edellyttävät, että ulkomaalaisten säilöönnottoa tulee välttää ja siihen tulee turvautua vasta viimeisenä keinona – ja vain niissä tilanteissa, joissa muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artikla takaavat jokaisen oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä kieltää mielivaltaiset vapaudenriistot. YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut, että ulkomaalaisten säilöönnottoa voidaan pitää 9 artiklan mukaisena mielivaltaisena vapaudenriistona jos säilöönnotto ei ole ollut välttämätöntä ja kohtuullista.² Säilöönnoton peruste ja tarve on yksilöitävä, säilöönnoton tulee perustua säilöön otetun henkilön tilanteeseen ja ensisijaisesti käytettävien säilöönnoton vaihtoehtojen soveltuvuutta on arvioitava yksilöllisesti jokaisen henkilön osalta. Säilöönnoton on oltava suhteellinen verrattuna aiottuun päämäärän. Mikäli sama päämäärä voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja käyttämällä, voidaan säilöönnottoa pitää mielivaltaisena.³ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan vapaudenriiston tulee perustua lakiin, jonka tulee laillisuusperiaatteen mukaan olla täsmällinen ja ennakoitavissa oleva. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi *Chahal v. UK* tapauksessa, että ulkomaalaisen säilöönnotto käännetyksen täytäntöönpanon turvaamiseksi on sallittua ainoastaan jos käännetykseen liittyvät valmistelut ovat tosiasiallisesti alkaneet ja käännitys on jo meneillään. Mikäli käännetyksestä ei valmistella riittävän huolellisesti, laillinen peruste säilöönnotolle lakkaa olemasta.⁴

Säilöönnottoon liittyvät läheisesti myös oikeus ihmisarvoiseen elämään, oikeus oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen menettelyyn sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukainen velvollisuus asettaa lapsen etu etusijalle lasta koskevassa päätöksenteossa.

Siltä osin kuin hallituksen esityksellä saatetaan kansallisesti voimaan EU:n vastaanottodirektiiviä⁵, Suomi soveltaa unionin oikeutta ja on velvollinen noudattamaan EU:n perusoikeuskirjaa.⁶ EU:n perusoikeuskirjassa keskeisiä veloitteita tälle esitykselle ovat muun muassa oikeus ihmisarvoon (1 artikla), oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltäminen (4 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), yhdenvertaisuus (20 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).

² Communication No. 560/1993, UN Doc, CCPR/C/59/D/560/1993,30.4.1997

³ Kts. Communication No. 560/1993, UN Doc, CCPR/C/59/D/560/1993,30.4.1997 ja Communication No. 900/1999, UN Doc. CCPR/C/76/D/900/1999, 28.10.2002

⁴ *Chahal v United Kingdom*, 70/1995/576/662, 15.11.1996

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)

⁶ Artikla 51, Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01

Vastaanottodirektiivin lähtee siitä, että ketään ei tulisi ottaa säilöön vain siksi, että hän hakee kansainvälistä suojelua. Hakijoiden säilöönoton olisi tapahduttava ainoastaan selvästi määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa ja noudattaen tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.⁷ Direktiivin mukaan hakijoiden fyysisen ja psyykkisen koskemattomuuden turvaamiseksi säilöönottoon olisi turvauduttava viimeisenä keinona, ja sitä saadaan käyttää vasta, kun kaikki säilöönotolle vaihtoehtoiset toimenpiteet, jotka eivät sisällä vapauden menettämistä, on tutkittu asianmukaisesti. Säilöönotolle vaihtoehtoisissa toimenpiteissä on kunnioitettava hakijoiden perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Säilöön otetulla hakijalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus käyttää tarvittavia menettelyllisiä takeita, kuten oikeussuojakeinoja kansallisessa oikeusviranomaisessa.⁸

ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

1. Ilman huoltajaa saapuneiden lasten säilöönotto on kiellettävä

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Velvoite on erikseen kirjattu ulkomaalaislain 6 §:ään, jonka mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Kansainvälisen oikeuden mukaan lapsi voidaan ottaa säilöön ainoastaan silloin kun muita vaihtoehtoja ei ole käytettävissä. Esimerkiksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan mukaan 'lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessä tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona'. Koska lähes kaikilla valtioilla on käytettävissään muita vaihtoehtoja, esimerkiksi lastensuojelun puitteissa, lasten säilöönottoa ei voida pitää hyväksyttävänä.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on kohdeltava inhimillisesti, kunnioittaen ja 'ottaen huomioon hänen ikäistensä tarpeet'. Lapsi on erityisesti 'pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin'. Mikäli lasta ei pidetä perheen kanssa, on hänellä oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnein. Vapaudenriiston kohteeksi joutuneella lapsella on myös oikeus pikaiseen oikeusapuun ja muuhun apuun ja oikeus saada tuomioistuimelta pikainen päätös vapaudenriiston laillisuudesta.

Lasten vapaudenriistoihin sovelletaan myös erityisiä sääntöjä, esimerkiksi YK:n sääntöjä vapautensa menettäneiden alaikäisten oikeuksista, *Havanan sääntöjä* (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)⁹ sekä YK:n nuorisorikosoikeudenhoidon vähimmäissääntöjä, *Pekingin sääntöjä* (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice)¹⁰.

Säilöönotto on useissa tutkimuksissa todettu haitalliseksi lapsille. Australiassa tehtyjen lääketieteellisten tutkimusten mukaan pitkään säilöön otettujen alaikäisten keskuudessa esiintyy muihin samanikäisiin verrattuna enemmän itsemurhia, itsemurhayrityksiä, mielialahäiriöitä, kehitysongelmia ja häiriöitä

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (vastaanottodirektiivi) johdantokappale 15 ja 8 artikla.

⁸ Vastaanottodirektiivi johdantokappale 20.

⁹ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 45/113, 14.12.1990

¹⁰ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 40/33, 29.11.1989

kiintymyssuhteissa huoltajiin.¹¹ Säilöönottoyksikössä lapset joutuvat myös todistamaan muiden säilöön otettujen ahdinkoa. Psykiatrisessa tutkimuksessa säilöön otettujen lasten todettiin olevan erityisen haavoittuvia ja ahdistuneen esimerkiksi todistaessaan muiden säilöön otettujen itsemurhayrityksiä.¹² Vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa enemmistö haastatelluista australialaisista lastenlääkäreistä piti säilöönottoa lasten kaltoin kohtelemiseen verrattavana tekona.¹³ Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan säilöön otetut alaikäiset eivät kehity ikätovereidensa tavoin, he masentuvat herkemmin ja kärsivät uni- ja syömishäiriöistä.¹⁴ Yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan säilöönotto heikentää vanhempien kykyä huolehtia lapsistaan. Säilöön otetut vanhemmat masentuvat muita useammin ja menettävät säilöönoton aikana roolinsa perheidensä auktoriteetteina.¹⁵

YK:n lapsen oikeuksien komitea CRC totesi vuonna 2012 julkaistussa raportissa, että lapsen säilöönotto ainoastaan maahanmuuttoon liittyvistä syistä loukkaa lapsen oikeuksia. Raportissa kehoitetaan kaikkia valtioita lopettamaan lasten säilöönotto maahanmuuttoon liittyvistä syistä ja kehittämään säilöönnotolle vaihtoehtoja.¹⁶ YK:n pakolaisjärjestö UNHCR katsoo, että ilman huoltajaa olevaa lasta ei pääsääntöisesti tulisi ottaa säilöön, ja että säilöönnotolle tulisi kehittää muita vaihtoehtoja.¹⁷ Amnesty International katsoo, että lapsen säilöönotto ei koskaan voi olla lapsen edun mukaista ja siksi se tulee kieltää kokonaan.

¹¹ M Dudley & B Blick, Appendix E to The heart of the nation's existence – a review of reports on the treatment of children in Australian detention centres, ChilOut 2002; S Mares & J Jreidini, Psychiatric assessment of children and families in immigration detention – clinical, administrative and ethical issues, Australian and New Zealand Journal of Public Health 520 (2004); Human Rights and Equal Opportunity Commission, A Last Resort? National Enquiry into Children in Detention (HREOC, April 2004); Z Steel & S Mares, Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia, Australian and New Zealand Journal of Public Health 534 (2004).

¹² Z Steel & S Mares, Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia, Australian and New Zealand Journal of Public Health 534 (2004)

¹³ Elizabeth J M Corbett, Hasantha Gunasekera, Alanna Maycock and David Isaacs: Australia's treatment of refugee and asylum seeker children: the views of Australian paediatricians, Med J Aust 2014; 201 (7): 393-398

¹⁴ H Crawley ja T Lester, No Place for a Child, Children in UK immigration detention: impacts, alternatives and safeguards, Save the Children, 2005

¹⁵ Brane, M & Butera, E, Locking up family values: the detention of immigrant families, Women's Commission for Refugee Women and Children and Lutheran Immigration and Refugee Service, 2007.

¹⁶ *"The detention of a child because of their or their parent's migration status constitutes a child rights violation and always contravenes the principle of the best interests of the child. In this light, States should expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status."* Committee on the Rights of the Child, Report of the 2012 Day of General Discussion: The Rights of All Children in the Context of International Migration, para 78 ja 79

¹⁷ *"UNHCR wants to stress that, as a general rule, unaccompanied or separated children should not be detained. Detention cannot be justified based solely on the fact that the child is unaccompanied or separated, or on the basis of his or her migration or residence status"* Comments by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the Finnish Government's draft proposal on amendments to the Aliens Act and the Act on the Treatment of Detained Aliens and the Detention Unit, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Stockholm, April 2014

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita langettavia tuomioita joissa se on todennut, että lasten säilöönotto loukkaa ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. Tuomioistuin on pitänyt suljettujen säilöönottoyksiköiden olosuhteita sopimattomina lapsille.¹⁸

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous lausui jo vuonna 2011, ettei yksin tulleita lapsia tulisi ottaa säilöön.¹⁹ **Yleiskokous hyväksyi 4.9.2014 maahanmuuttokomitean raportin ja päätöslauselman jossa todetaan, että lapsen säilöönotto on selkeä ja kiistämätön lapsen oikeuksien loukkaus.**²⁰ Päätöslauselmassa kehoitetaan Euroopan valtioita kieltämään lasten säilöönotto maahanmuuttoon liittyvistä syistä ja kehittämään vaihtoehtoja säilöönnotolle. Raportissa todettiin vaihtoehtojen turvaamistoimien olevan tehokkaampia ja halvempia kuin säilöönotto. Lisäksi raportissa todetaan, että Belgiassa, Tanskassa, Hollannissa, Italiassa, Irlannissa, Ranskassa ja Iso-Britanniassa on ryhdytty merkittäviin muutoksiin lasten säilöönnoton lopettamiseksi.

Edellä mainitun pohjalta, Amnesty katsoo, että hallituksen esityksessä ei riittävästi rajata lasten säilöönottoa. Hallituksen esityksen mukaan ilman huoltajaa olevien 15-17-vuotiaiden maasta poistettavien lasten säilöönotto olisi mahdollista jopa kuuden vuorokauden ajaksi. Kaikki alle 18-vuotiaat ovat lapsia. Säilöönnoton haitalliset vaikutukset lapseen, ja lapsen kyky selviytyä säilöönnotosta ei yhtäkkiä muutu sillä, että hän saa kielteisen päätöksen. Lasten luokittelu ”turvapaikanhakijalapsiin”, ”kielteisen päätöksen saaneisiin käännyttettäviin lapsiin” ja ”15-17 vuotiaisiin kielteisen päätöksen saaneisiin lapsiin” on keinotekoisia, eikä hengeltään vastaa hallitusohjelmaan kirjattua lupausta.

Amnesty International katsoo, että hallituksen esityksen 122 §:ää on muutettava siten, että kaikkien ilman huoltajaa saapuneiden ja maassa olevien lasten säilöönotto kielletään.

2. Lapsiperheiden säilöönottoa on rajoitettava

Hallituksen esityksessä todetaan, että lasten ja lapsiperheiden säilöönnoton on oltava mahdollista maasta poistamisen turvaamiseksi. Tältä osin on otettava huomioon, että **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi ratkaisussa Popov v. Ranska että maasta poistamista odottavan lapsiperheen 2 viikkoa kestänyt säilöönotto säilöönottoyksikössä oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3, 5 ja 8 artiklan vastaista.**²¹ Tapauksessa oli kyse kazakstanilaisesta perheestä, joiden kaksi lasta olivat iältään 5 kk ja 3 vuotta. Tuomioistuin katsoi, että säilöönottokeskuksen elinolosuhteet olivat olleet omiaan aiheuttamaan vakavia traumoja pienille lapsille. Popov-tapauksessa on erityisen huomionarvoista, että perheen säilöönotto kesti 'vain' kaksi viikkoa. Esimerkiksi Metsälän säilöönottoyksikön asiakastilastojen mukaan vuonna 2011 kaikkien asiakkaiden säilöönnoton kesto oli keskiarvoltaan 30,3 vuorokautta ja alaikäisten asiakkaiden säilöönnoton kesto oli keskiarvoltaan 25,5 vuorokautta. Vuonna 2012 kaikkien asiakkaiden säilöönnoton kesto oli 29,3 vuorokautta ja huoltajien kanssa säilöön otettujen kesto 9,9 vuorokautta.

Ulkomaalaislain 127 § mukaan säilöönnoton ehdoton maksimiaika on 12 kuukautta. Pääsääntöisesti säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä, mutta säilöönottoaika voi tietyissä tilanteissa kuitenkin olla tätä pidempi, maksimissaan 12 kuukautta. Tämä pätee

¹⁸ Kts esim. *Kanagaratnam ja muut v. Belgia* 13.12.2011, *Muskhadzhiyeva ja muut v. Belgia* 10.1.2010, *Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga v. Belgia* 12.10.2006

¹⁹ Resolution 1810 (2011): Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return

²⁰ Resolution 2020 (2014): The alternatives to immigration detention of children. Assembly debate on 3 October 2014 (36th Sitting) (see Doc. 13597, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Tinatin Bokuchava). Text adopted by the Assembly on 3 October 2014 (36th Sitting).

²¹ *Popov v. France* (39472/07, 39474/07), 19.01.2012

myös lapsiperheisiin. Ottaen huomioon yllä mainitut tutkimukset säilöönnoton vaikutuksista lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin, Amnesty International katsoo, että ***lapsiperheiden säilöönottoa on rajoitettava. Tämä voitaisiin toteuttaa siten, että ulkomaalaislain 122 §:ään kirjataan maksimiaika lapsiperheiden säilöönnotolle.***

Ulkomaalaislain 122 § edellyttää tällä hetkellä, että ”ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista on kuultava sosiaaliviranomaisen edustajaa.” Hallitus esittää tätä muutettavaksi 122 § 1 momentin 3 kohtaan siten, että sosiaalityöntekijälle olisi ainoastaan ”*varattu tilaisuus antaa*” lausunto säilöönottoasiassa. Tämä heikentäisi lapsen asemaa nykyisestä. Ulkomaalaislain 6 § edellyttää lapsen edun huomioimista päätöksenteossa. Katsomme, että lapsen hyvinvointiin perehtyneen asiantuntijan tulee lausua lapsen säilöönnotosta, ennen lasta koskevan säilöönottopäätöksen tekoa. Esityksessä todetaan, että sosiaaliviranomainen ei käytännössä ole pystynyt antamaan perusteltua lausuntoa lapsen säilöön ottamisesta ennen säilöönottoa. Siksi lakia muutettaisiin vastaamaan ”nykymuotoilua paremmin todellista tilannetta”. Laki on siis edellyttänyt tietynlaisia toimenpiteitä viranomaisilta ennen lapsen säilöönottoa, mutta tämä ei ole toteutunut ja nyt lakia muutetaan vastaamaan viranomaisten lainvastaista toimintaa. Muutos ei ole perusteltu. Säilöönotto ei tule yllätyksenä viranomaisille, koska laki edellyttää, että viranomaiset selvittävät ensin soveltuvatko ensisijaiset turvaamistoimet tilanteeseen. Kansainväliset velvoitteet puolestaan edellyttävät, että maasta poistamista on tosiasiallisesti valmisteltu ennen säilöönottoa. Säilöönottoa ja maasta poistamista valmisteltaessa poliisi voi viranomaisyhteistyöllä myös järjestää sosiaaliviranomaisen kanssa lapsen etua koskevan arvioinnin ennen säilöönottopäätöstä. ***Hallituksen esitystä tulee muuttaa siten, että ennen lapsen säilöönottoa edellytetään sosiaaliviranomaisen lausuntoa lapsen edun toteutumisesta.***

Lainvalmistelun aikana sisäministeriö on lähettänyt useita eri luonnoksia lausunnolle. Amnesty International katsoo, että sisäministeriön aiemmat luonnokset lapsen ja lapsiperheiden säilöönottoa koskeviksi lainkohdiksi ovat olleet huomattavasti parempia. Myöhemmissä versioissa lapsen oikeuksia on huomattavasti heikennetty.²²

3. Säilöönnotolle on kehitettävä vaihtoehtoja

Kansainväliset velvoitteet edellyttävät vaihtoehtoisten turvaamistoimien kehittämistä säilöönnotolle. Hallitus ehdottaa esityksessään ilmoittautumisvelvollisuuden laajentamista, jotta vaihtoehtoa voitaisiin useammin käyttää säilöönnoton sijaan. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää. Hallitus sitoutui ohjelmassaan kehittämään uusia vaihtoehtoja säilöönnotolle, mutta näin ei kuitenkaan ole tehty.

Säilöönnoton vaihtoehtoista on julkaistu useita raportteja, joissa esitetään hyviä toimintamalleja muissa maissa.²³ Esimerkiksi elektronisen valvonnan käyttöä ei ole arvioitu tarkemmin, vaikka sitä on käytetty rangaistukseen tuomittujen vaihtoehtona vankeudelle. Lapsiperheille tulisi kehittää heille paremmin soveltuvia vaihtoehtoja, jotka turvaisivat oikeuden perhe-elämään ja lapsen oikeuden leikkiin ja vapaa-aikaan.

Vaihtoehtoja on usein kritisoitu siitä syystä, että ne estävät tehokkaan maasta poistamisen. Amnesty International jakaa muun muassa Euroopan pakolaisjärjestöjen kattojärjestö ECRE:n esittämän huolen siitä, että luvatta maassa oleskelevan tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön tulkittaisiin

²² Esimerkiksi lausunnolle lähtenyt sisäministeriön luonnos 29.3.2012

²³ Amnesty International: *Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention*, Index Number: POL 33/001/2009, 1 April 2009; International Detention Coalition: *There are Alternatives*, 2011; Ophelia Field, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, 2006; UNHCR: *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, 2011; Forced Migration Review, *Detention, Alternatives to detention, and deportation*, 2013; Cathryn Costello & Esra Kaytaz, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention*, 2013

automaattisesti olevan vaarassa paeta ja näin ollen käännytyspäätöksen saaneet otettaisiin aina säännönmukaisesti säilöön.²⁴

Huolimatta siitä, että pakenemisen vaara on usein käytetty peruste ulkomaalaisten säilöönnotolle, käytännöt eri maissa osoittavat, ettei säilöön ottaminen pakenemisen estämiseksi ole todellisuudessa yleensä tarpeen. Turvapaikanhakijoiden edun mukaista ei useinkaan ole paeta viranomaistahojen ulottumattomiin kesken turvapaikkaprosessin, näkemättä menettelynsä lopputulosta. Havainnot eri maista osoittavat, että myös muut siirtolaiset saattavat olla halukkaampia yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja hyväksymään myös vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden, mikäli he ymmärtävät prosessin ja luottavat menettelyyn. Tätä edesauttaa heidän tilanteensa huolellinen tutkiminen ja turvautuminen ensisijaisesti muihin turvaamistoimiin kuin säilöönnottoon. Tutkimukset osoittavat, että vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttö on usein onnistunutta ja lisää vapaaehtoisen paluun todennäköisyyttä.²⁵

Muun muassa Kanadassa, Australiassa ja Yhdysvalloissa on onnistuttu kannustamaan henkilöitä vapaaehtoiseen paluuseen vaihtoehtoisia turvaamistoimia käyttämällä. Vuonna 2008 Ruotsissa 82 % kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista hakijoista palasi kotimaahansa vapaaehtoisesti.²⁶ Lontoon South Bank -yliopiston tutkimuksessa todettiin, että säilöönotto ei ole tarpeen myöskään sen takaamiseksi, että henkilö on viranomaisten tavoitettavissa. Tutkimuksen mukaan vain 10 prosenttia takuita vastaan säilöstä vapautetuista turvapaikanhakijoista rikkoi vapautumisensa ehtoja, huolimatta siitä, että osa vapautetuista tiesi joutuvansa poistetuksi maasta.²⁷

4. Säilöön ottamisen edellytyksistä

Amnesty International pitää tervetulleena, että 121 § 1 momenttiin lisättävillä kirjauksilla korostetaan vaihtoehtoisten turvaamiskeinojen ensisijaisuutta ja yksilöllistä arviointia päätöksenteossa. Kokonaisuutena esitetty 121 § ei kuitenkaan vaikuta ilmentävän säilöön ottamisen kriteereiden tiukennusta, vaan päinvastoin uusien käyttömahdollisuuksien luomista.

Amnesty kiinnittää tässä yhteydessä huomiota erityisesti **121 § 1 momentin 6)-kohtaan**, jonka mukaan säilöönotto on mahdollinen jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen muodostaa kansalliselle turvallisuudelle sellaisen uhan, joka edellyttää hänen säilöön ottamistaan. Lain teksti on avoin ja tulkittavissa eri tavoin yksittäisissä tilanteissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan ja KP-sopimuksen 9 artiklan mukaan vapaudenriiston tulee perustua lakiin, jonka tulee laillisuusperiaatteen mukaan olla täsmällinen ja ennakoitavissa. Muutoin vapaudenriisto voi olla mielivaltaisen.²⁸ Perusteluissa todetaan, että tällä lisäyksellä annettaisiin Suomen viranomaisille välineitä puuttua ennalta arvaamattomiin tilanteisiin esimerkiksi terrorismin tai

²⁴ ECRE Information Note on the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. Erityisesti s. 9, 13–14 ja 20.

²⁵ International Detention Coalition: There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (2011), There are alternatives: A supplement to handbook for preventing unnecessary detention

²⁶ UNHCR:n ja Amnestyn raportti: Pour des alternatives a la détention des demandeurs d'asile en Belgique (2011) s. 11. Luettavissa osoitteessa http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/UNHCR-Alternatives_to_Detention-Roadmap-Belgium-FRA-screen.pdf.

²⁷ Bruegel, I & Natamba, E (2002): Maintaining contact: what happens after detained asylum seekers get bail, Social Science Research Papers, South Bank University.

²⁸ Esim. Communication No. 560/1993, UN Doc, CCPR/C/59/D/560/1993,30.4.1997, Communication No. 900/1999, UN Doc. CCPR/C/76/D/900/1999, 28.10.2002 EIT:n ratkaisu Amuur v. Ranska (1996)

järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Amnesty International suhtautuu kriittisesti hallinnolliseen vapaudenmenetykseen, joka on kuitenkin ytimeltään rikosperustainen. Katsomme, että näihin tilanteisiin tulisi soveltaa esitutkinta- ja pakkokeinolain sallimia rikollisuuden torjuntaan tarkoitettuja keinoja (kiinniottaminen, pidättäminen, vangitseminen). Perusteluissa ei esitetä mitään selvitystä tai tarkempia esimerkkejä sellaisista tilanteista, missä nykyinen, juuri uudistettu esitutkinta- ja pakkokeinolaki olisi ollut riittämätön.

Amnesty International huomauttaa myös, että viimeisen vuosikymmenen aikana terrorismin vastaisten toimien yhteydessä Euroopassa on loukattu ihmisoikeuksia vakavasti muun muassa laittomasti pidättämällä, kadottamalla ja kiduttamalla ihmisiä. Nämä ihmisoikeusloukkaukset olivat mahdollisia osin avoimen, epämääräisen ja puutteellisen lainsäädännön johdosta. Amnesty International edellyttää, että terrorismia torjutaan rikosprosessin sallimin keinoin, ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittaen. Suomen rikoslaissa on varsin laajat määritelmät terrorismirikoksille. Niissä tilanteissa, joissa Suomen viranomaiset epäilevät henkilöä terrorismista, ja henkilö on syytä pidättää tai vangita, viranomaiset voivat ja heidän tulee käyttää esitutkinta- ja pakkokeinolain sallimia menetelmiä.

Rikosperusteisten säilöönottoperusteiden lisääminen ulkomaalaislakiin on ongelmallista myös siitä syystä, että EU:n vastaanottodirektiivi ja kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että rikosperusteisista syistä säilöön otetut ja maahanmuuttoon liittyvistä syistä säilöön otetut tulee sijoittaa eri paikkoihin, ja heitä tulee myös kohdella eri tavoin. **Säilöönottoa koskevissa aiemmissä esitöissä on korostettu, että säilöönotto ja rikosoikeudellinen vapaudenmenetys ovat eri asioita ja että säilöön otettuja ja rikoksen perusteella vapautensa menettäneitä tulee pitää erillään ja kohdella eri tavoin.** Hallituksen esityksessä poiketaan tästä (esitetyt 121 § 1 momentin 3) ja 6) kohdat), eikä siinä esitetä mitään keinoja, joilla viranomaiset voisivat varmistaa, ettei eri säilöönottoperusteella vapautensa menettäneitä säilytettäisi samoissa tiloissa.

5. Säilöön otetun sijoittaminen

Ehdotetussa 123 a §:ssä säädetään poikkeuksellisesta sijoittamisesta poliisin pidätystiloihin jos säilöönottoyksiköt ovat täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä. Nykyinen laki sallii ulkomaalaisen poikkeuksellisen sijoittamisen poliisin pidätystiloihin. Valitettavasti valtaosa säilöön otetuista sijoitetaan tällä hetkellä poliisin pidätystiloihin, joskus pitkiksi ajoiksi. Tämä on kansainvälisten suositusten ja EU-direktiivien vastaista. Esimerkiksi vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin mukaan ulkomaalainen voidaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Suomessa otetaan vuosittain säilöön n.1000-1500 ihmistä, mutta pääsääntöisesti vain 400 on voitu sijoittaa Metsälän säilöönottoyksikköön, joka on jatkuvasti täynnä. Loput 600 on sijoitettu poliisin pidätystiloihin. Suomessa säilöön otettujen sijoittaminen poliisin pidätystiloihin sijoittaminen on siis pääsääntö, eikä poikkeus. Vaikka säilöönottokapasiteettia on lisätty 30 paikalla Konnunsuon entisessä vankilassa, tämä ei todennäköisesti siltikään tule päättämään säilöön otettujen sijoittamista putkaan. Suomen Punainen Risti on viime viikolla ehdottanut hallintovaliokunnalle, että tästä käytännöstä on luovuttava ja hallituksen esitystä muutettava sen mukaisesti. Amnesty International yhtyy Suomen Punaisen Risti ehdotukseen. Joko säilöönnotolle on resursoitava lisää kapasiteettia, jotta paikkoja olisi riittävästi, tai sitten säilöönottopäätöksiä ei tulisi tehdä.

Ehdotetun pykälän 4 momenttiin on kirjattu, että ”jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, hänet on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön”. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lakimuutos tarkoittaisi sitä, että myös lapsiperheet sijoitettaisiin aina säilöönottoyksikköön eikä heitä koskaan sijoitettaisi poliisin pidätystiloihin. Amnesty International katsoo että esitetystä lainkohdasta ei riittävän selkeästi tuoda esiin, että 4 momentti koskettaa myös lapsiperheitä. Lisäksi Amnesty International kiinnittää huomiota paluudirektiivin 17 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan säilöön otetuille lapsiperheille on annettava käyttöön erillinen majoitustila riittävän yksityisyyden takaamiseksi. **Laissa on tarkennettava, että huoltajien kanssa säilöön otettuja tai lapsiperheitä ei saa sijoittaa putkaan ja että säilöön otetut lapset ja lapsiperheet on sijoitettava lapsille ja perheille tarkoitettuun erityisyksikköön.**

6. Käräjäoikeuskäsittely

Hallitus esittää 128 §:ssä videokäsittelyn mahdollisuutta käräjäoikeuden päätettäessä säilöönnoton jatkamisesta. Tämänkaltaisissa menettelyissä avustajan rooli korostuu. On tärkeää, että säilöön otetulla on avustaja johon hän luottaa ja jonka hän on tavannut ennen oikeuskäsittelyä. Tämän lisäksi säilöön otetulle on kerrottava oikeudenkäyntimenettelyn merkityksestä.

Amnesty International katsoo, että nykyisellään käräjäoikeuden käsittelyt ovat liian summaarisia ja valvonta on siten riittämätöntä. Amnestyn tekemässä selvityksessä vuonna 2008-2009 totesimme, että vain murto-osa oikeuteen viedyistä säilöönottopäätöksistä muuttui käräjäoikeudessa. Amnestynkin seuraamissa käsittelyissä tuomioistuin on käsitellyt asioita varsin ylimalkaisella tavalla. Säilöönottoasioita käsitteleviä tuomareita ja avustajia tulisi kouluttaa pakolaisoikeudesta ja säilöönottoon sovellettavista kansainvälisistä velvoitteista.

SÄILÖÖN OTETTUJEN ULKOMAALAISTEN KOHTELUSTA JA SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖSTÄ ANNETTU LAKI

7. Säilöönottoyksiköstä tehdään vankilamaisempi

Amnesty International pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä keskitytään vahvasti säilöönottoyksikön toiminnan ja olosuhteiden kehittämiseen, vaikka koko lakihankkeen alkuperäisenä tavoitteena oli muun muassa säilöönnoton vaihtoehtojen kehittäminen. **Säilöönottoyksikön toimintaan ja olosuhteisiin liittyvät muutosesitykset eivät pohjaudu riittävän laajaan selvitykseen. Hallituksen esityksestä puuttuvat viittaukset kansainväliseen normistoon, eikä siinä ole oikeusvertailua säilöönottoyksiköiden toiminnasta, ja esimerkiksi henkilökunnan voimankäyttöoikeuksista muissa Pohjoismaissa ja Euroopassa.**

Vaikka säilöön otettujen ja säilöönottoyksikön työntekijöiden turvallisuus on tärkeää, esitetyt muutokset pohjautuvat ylimalkaisiin ja epämääräisiin arvauksiin sekä yksittäisiin tapahtumiin. **Laajentamalla erilaisia tarkastusoikeuksia, voimankäyttöä ja teknistä valvontaa säilöönottoyksiköstä ollaan nyt tekemässä entistä vankilamaisempi laitos siitä huolimatta, että säilöön otetut henkilöt eivät ole syyllistyneet rikoksiin.**

Hallituksen esityksessä ei lainkaan oteta huomioon nykyisen lain voimassaolon aikana esitettyjä muita huomioita säilöönottoyksikön toiminnasta. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskertomuksia ja päätöksiä ei myöskään mainita luonnoksessa, vaikka niissäkin on esitetty suosituksia säilöönottoyksikön toiminnan parantamiseksi. Lisäksi sisäministeriön asettaman työryhmän olisi pitänyt kuulla erikseen esimerkiksi lakimiehiä, sekä Suomen Punaisen Ristin vapaaehtoisia, jotka vierailevat säilöönottoyksikössä säännöllisesti, sekä lastensuojeluviranomaisia, jotka ovat tehneet huostaanottopäätöksiä säilöön otetuista lapsista.

8. Säilöönottoyksikön järjestyssäännöt (3a §)

Sinänsä on tervetullutta, että säilöönottoyksikön järjestyssääntöjen laatimisesta säädetään lain tasolla. Tosin luonnoksen 3a § antaa Maahanmuuttovirastolle oikeudet säädellä säilöönottoyksikön toiminnasta verrattain laajasti. Maahanmuuttovirasto saisi päättää tarkemmin ”säilöönottoyksikön alueesta, säilöönottoyksikön alueella liikkumisesta, vierailuista, puhelimen ja muiden viestintä- ja tallennelaitteiden hallussapidosta ja käytöstä, toimintakyvyn tukemisesta, majoituksesta ja huolenpidosta, sekä omaisuuden hallussapidosta. **Maahanmuuttovirastolle ollaan siten säätämässä oikeutta päättää tarkemmin lähes kaikista säilöönottoyksikön olosuhteista.** Esityksessä monet edellä mainituista lainkohdista on jätetty varsin avoimiksi ja nyt jää epäselväksi missä määrin säilöön otettujen oikeuksia voidaan edelleen rajoittaa järjestyssäännöissä. Yksilön oikeuksia ja vapauksia merkittävästi koskevia kysymyksiä ei saa rajoittaa tai jättää päätettäväksi järjestyssääntöjen tasolla.

Lisäksi monet 3a §:ään kirjatut oikeudet (esimerkiksi vierailuoikeus ja oikeus yhteydenpitoon) on turvattu vastaanottodirektiivissä. Jää epäselväksi miksi Maahanmuuttovirastolle on säädettävä oikeus päättää asioista, jotka ovat jo turvattuina direktiivin ja lain tasolla.

Päätöksentekoviranomaisen (Maahanmuuttovirasto) osallistuminen säilöönottoyksikön järjestyssääntöjen laatimiseen sikäli kun ne vaikuttavat hakijan mahdollisuuksiin esittää näyttöä hakemuksensa tueksi, on ongelmallista perustuslain 21 §:n edellyttämän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon kannalta. **Jotta hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn ei vaaranneta, järjestyssäännössä ei saa menettelyllisin tai muilla keinoin rajoittaa hakijan oikeutta saada lausuntoja omasta tilanteesta esimerkiksi Kidutettujen kuntoutuskeskuksesta tai lasten oikeutta lapsen etua koskeviin lausuntoihin.**

9. Majoitus ja huolenpito (11§)

On hyvä ja tärkeää, että laissa korostetaan nykyistä selvemmin lasten ja eräiden muiden haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioimista (ehdotetut 11 § 2 momenttiin tehtävät lisäykset). On kuitenkin ongelmallista, että perusteluissa ei mitenkään selvitetä mitä ”tilanteen säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet” käytännössä tarkoittavat. Jos perusteluissa ei mitenkään avata mitä tällä käytännössä tarkoitetaan, syntyy ilmeinen riski siitä, että lakimuutos ei käytännössä vahvista lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tehostettua huomioimista.

Säilöön otetuille henkilöille on myös turvattava oikeus saada kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskevan hakemuksen tueksi, tai säilöönotto-oikeudenkäynnissä esitettäväksi todistusaineistoksi lausuntoja omasta tilanteestaan. **Säilöön otetuille lapsille tulisi taata mahdollisuus saada esimerkiksi lapsen etua koskeva lausunto.**

10. Terveysten- ja sairaanhoito (13 §)

On tärkeää, että lain 13 §:ssä korostettaisiin säilöön otettujen oikeutta terveyden- ja sairaanhoitoon. Lain perusteluissa olisi kuitenkin hyödyllistä selvittää, miten säilöön otettujen - niin putkiin kuin säilöön sijoitettujen - terveydentila nykyään selvitetään säilöönoton alkaessa, sen aikana ja esimerkiksi epäonnistuneen maasta poistamisyrittelyn jälkeen säilöön mahdollisesti palattaessa.

Kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeuselimet ovat suosituksissaan korostaneet terveystarkastuksen merkitystä ennen palautuksen täytäntöönpanoa sekä keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen.²⁹

Kansainväliset standardit vapauden riiston kohteeksi joutuneiden kohtelusta ovat myös relevantteja säilöön otettujen ulkomaalaisten terveyden näkökulmasta. Suositukset edellyttävät, että vapautensa menettäneillä henkilöllä on oltava nopea ja riittävän tasoinen pääsy terveystarkastuksiin heti kiinniottopaikkaan saavuttua.³⁰

Euroopan kidutuksen vastainen komitea CPT on vuonna 2008 vaatinut, että välitön ja järjestelmällinen terveystarkastus aloitetaan ensitilassa ja edellyttänyt hoitohenkilökuntaresurssien lisäämistä, jotta voidaan varmistaa sairaanhoitajan läsnäolo päivittäin, ml. viikonloput.

²⁹ Euroopan kidutuksen vastainen komitea CPT/Inf(2003)35 Lentoteitse toteutettavia palautuksia koskevat suositukset, kohta 39; Euroopan neuvoston ministerikomitea CM (2005) 40), Twenty Guidelines on Forced Return, suositus 16.; Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskomitea 1547 (2002), suositus f. Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea CAT on suositellut jäsenvaltioille järjestettäväksi terveystarkastus aina ennen lentoteitse pakolla tapahtuvaa maasta poistamista sekä epäonnistuneiden palautusyritysten jälkeen, esim. Saksalle CAT, A/59/44 (2004) 45; Isolle-Britannialle CAT, A/60/44 (2004) 16 ja Sveitsille CAT, A/60/44 (2005) 28.

³⁰ UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1955), rule 24 sekä Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), principle 24.

Amnesty katsoo tarpeelliseksi, että laaditaan tarvittava lainsäädäntö ja perustetaan riittävä järjestelmä maasta poistettavien terveydentilan arvioimiseksi ja huomioimiseksi.³¹ Amnesty katsoo, että terveystarkastus tulisi tehdä Suomessa kaikille maasta poistamistarkoituksessa säilöön otetuille pikaisesti säilöön oton alettua – putkassa ja säilössä - ja tarvittaessa myöhemmin erikseen esimerkiksi sellaisille henkilöille, joiden palauttamisoperaatiossa arvioidaan todennäköisesti olevan tarpeen käyttää voimankäyttökeinoja. Amnesty vaatii myös, että Suomi järjestää terveystarkastukset kaikille keskeytyneen palautusyrityksen kohteeksi joutuneille henkilöille ainakin silloin, jos on käytetty voimankäyttökeinoja – kuten kansainväliset elimet suosittelevat. Tarkastus tulisi suorittaa pikaisesti, esimerkiksi heti säilöön tai poliisin tiloihin palaamisen jälkeen. On myös tarpeen määrittää selvästi tietyt toimintatavat, joilla poliisi varmistaa ennen palautusyritystä henkilön terveyteen liittyvät asiat, kuten yleinen terveydentila ja henkilön käyttämien lääkkeiden pakkaaminen mukaan. Tarvittaessa tästä on annettava esimerkiksi sitovaa ohjeistusta. Toimintakäytännöistä tulisi nimenomaisesti myös sopia säilön ja vastaanottokeskusten kanssa.

Pykälässä tulisi huomioida kidutettujen oikeus hoitoon. Suomi on YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen 14 artiklan sekä EU:n vastaanottodirektiivin 25 artiklan nojalla velvollinen järjestämään kidutuksen uhrien kuntoutuminen. CPT suositteli jo vuonna 2008 Suomelle, että ryhdytään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että säilöön otetuille voidaan varmistaa säännölliset psykologin käynnit ja viipymätön pääsy psykiatrille. **Kidutettujen kuntoutuskeskuksessa mahdollisesti aloitettua hoitoa tulee voida jatkaa säilöönnotosta huolimatta.**

11. Henkilöntarkastus

Säilölain 22 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan säilöön otetuille voitaisiin tehdä henkilöntarkastuksia säilöönoton aikana, mikäli on aihetta epäillä kielletyn esineen tai aineen hallussapitoa. Oikeutta tehdä henkilöntarkastus laajennettaisiin nykyisestä laista, joka sallii sen ainoastaan säilöönottoyksikköön saapumisen tai palaamisen yhteydessä tai valvomattoman tapaamisen jälkeen. Henkilöön kohdistuva etsintä on loukkaus ihmisen henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta kohtaan ja siksi sen edellytykset on kirjattava tarkasti. Ylipäänsä säilölain 22 § voidaan nykyiselläänkin pitää varsin laveana säännöksenä, jos sitä verrataan esimerkiksi vastaaviin lainkohtiin mielenterveyslaissa ja pakkokeinolaissa. Turvallisuussyistä on perusteltua, että suljettuun laitokseen saapuessa suoritetaan turvatarkastuksia ja mikäli epäilystä on kiellettyjen esineiden tai aineiden hallussapidosta henkilöntarkastus voi olla perusteltu. Mutta vapauden menetyksen jatkuessa ei ole perusteltua, että henkilöntarkastus voidaan suorittaa samoin edellytyksin kuin tulovaiheessa. Niissä olosuhteissa henkilöntarkastuksen suorittamista tulisi rajata esimerkiksi lisäämällä päätöksen kynnyksiä. Lisäksi lakiin tulisi kirjata tarkemmin kuka tekee päätöksen henkilöntarkastuksesta, voiko yksittäinen henkilökunnan jäsen päättää siitä, ja kuka saa tehdä tarkastuksen.

12. Voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käyttö (35 §)

Hallitus esittää, että virkasuhteessa olevalle voimankäyttökoulutuksen saaneille henkilökunnan jäsenille annetaan oikeus käyttää voimankäyttövälineitä: kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 cm patukka ja teleskooppipamppu. Voimankäyttö on järeimpiä keinoja joita valtio voi käyttää yksilöä kohtaan. Kyseessä on aina vakava puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät, että voimaa käytetään vain viimeisenä keinona ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

³¹ CPT/Inf(2003)35, kohta 39.

Säilöönottoyksikön henkilökunnalla on jo voimassa olevan lain mukaan oikeus käyttää tiettyjä kurinpitotoimenpiteitä. Häiritsevästi käyttäytyvä asiakas voidaan sijoittaa säilössä sijaitsevaan eristysselelliin tai hänet voidaan siirtää kokonaan poliisivankilaan. Tällä hetkellä säilöönottoyksikön henkilökunta saa käyttää voimaa esimerkiksi säilöön otetun turvatarkastuksen tai henkilöntarkastuksen suorittamiseksi, säilöön otetun poistumisen estämiseksi, kiellettyjen esineiden ja aineiden poistamiseksi, ulkopuolisen pääsyn estämiseksi ja turvallisuutta vaarantavan teon lisäksi. Tämän lisäksi ehdotetaan, että voimaa saisi käyttää säilöön otetun valvomiseksi silloin kun hän on terveydellisistä syistä hoidettavana tai tutkittavana säilöönottoyksikön ulkopuolella. Nyt esitetään, että näissä tilanteissa henkilökunta voisi myös käyttää voimankäyttövälineitä.

Amnesty on tietoinen siitä, että säilöönottoyksikössä tapahtuu asioita jotka saattavat vaarantaa säilöönottoyksikön turvallisuutta. Siksi esitämme lasten säilöönoton kieltämistä, koska säilöönottoyksikkö ei sovellu lapsille, lapsiperheille ja haavoittuvassa asemassa oleville. Käsityksemme on kuitenkin se, että esitys voimankäyttöoikeuksien laajentamisesta liittyy säilöönottoyksikössä tapahtuneeseen muutamaa yksittäiseen tapaukseen.

Esityksessä ei yksilöidä miksi henkilökunnalle on annettava oikeudet käyttää juuri näitä voimankäyttövälineitä. Siinä ei myöskään riittävästi tarkenneta miksi tämä muutos olisi tarpeen, eikä siinä esitetä mitään vertailevaa tietoa käytännöistä muissa Pohjoismaissa tai Euroopassa. Lisäksi esityksestä puuttuu viittaukset voimankäyttöä koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Ruotsin hallituksen julkaisemassa varsin laajassa selvityksessä pohdittiin voimankäyttöoikeuksien laajentamista säilöönottoyksiköiden henkilökunnalle, mutta siellä päädyttiin siihen, ettei henkilökunnan tulisi käyttää voimankäyttövälineitä, ei edes käsirautoja. Selvityksessä todettiin, että voimankäyttövälineiden käyttö vaikuttaisi säilöön otettujen ja henkilökunnan jäsenten suhtautumiseen toisiinsa. Lisäksi katsottiin, että voimankäyttövälineiden (käsirautojen) saatavuus säilöönottoyksikössä todennäköisesti johtaisi siihen, että niitä myös käytettäisiin enemmän.³² Ruotsissa katsottiin, että lainsäädännössä jo olevat keinot (voimankäyttö ilman välineitä, henkilöntarkastus jne.) olivat riittäviä turvaamaan säilöönottoyksikön turvallisuuden.

Katsomme, että säilöönottoyksikön nykyiset toimivaltuudet riittävät. Muissa tilanteissa ja säilöönottoyksikkö voi turvautua virkavallan apuun. Emme pidä perusteltuna sitä, että voimankäyttöoikeuksia lisätään.

Amnesty International katsoo, että säilöönottoyksikön henkilökunnalle ei tulisi myöntää oikeutta käyttää voimankäyttövälineitä.

Kunnioitavasti
Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija

³² Slutbetänkande av Förvarsutredningen, SOU 2011:17, s 281, 286