

Hallintovaliokunnalle

Viite: HE 172/2014

**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

13.11.2014

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

1. Yleistä

Amnesty International 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. Vuonna 2013 Amnesty kampanjoi lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten säilöönoton lopettamiseksi ja edelleen vaihtoehtojen kehittämiseksi. Vetoomuksemme allekirjoitti 10 019 henkilöä.

Amnesty lähetti ennen viime eduskuntavaaleja puolueille kyselyn ulkomaalaisten säilöönotosta. Valtaosa puolueista kannatti ulkomaalaislasten säilöönoton kieltämistä ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä ja ne 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 kirjallisesta työryhmän edellisestä ehdotuksesta vuosina 2012 ja 2014. Lausunnot toimitetaan liitteenä

¹ TyVL 13/2013 vp - HE 134/2013 vp

tiedoksi hallintovaliokunnalle. Amnesty International on pettynyt hallituksen esitykseen ja toivomme, että eduskunta muuttaisi esitystä parempaan suuntaan.

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

2. Keskeiset ihmisoikeudet ja ihmisoikeussopimukset

Säilöönnotto on äärimmäinen toimenpide koska säilöön otetut ulkomaalaiset eivät lähtökohtaisesti ole syyllistyneet rikokseen. He menettävät vapautensa ainoastaan maahanmuuttoon liittyvistä syistä. Säilöönottoa tulee siksi välttää ja siihen tulee turvautua vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Säilöönnotto loukkaa ihmisen oikeutta vapauteen ja koskemattomuuteen, kuten se on turvattuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa ja perustuslain 7 §:ssä. Säilöönottoon liittyvät läheisesti myös oikeus ihmisarvoiseen elämään, oikeus oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen menettelyyn sekä velvollisuus asettaa lapsen etu etusijalle lasta koskevassa päätöksenteossa.

Siltä osin kuin hallituksen esityksellä voimaan saatetaan EU:n vastaanottodirektiiviä², Suomi soveltaa unionin oikeutta ja on silloin velvollinen noudattamaan EU:n perusoikeuskirjaa.³ EU:n perusoikeuskirjassa keskeisiä velvoitteita 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).

ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

3. Ilman huoltajaa saapuneiden lasten säilöönnotto 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.

Lapsen säilöönnotosta on tehty useita tutkimuksia. Australiassa tehtyjen lääketieteellisten tutkimusten mukaan pitkään säilöön otettujen alaikäisten keskuudessa esiintyy muihin samanikäisiin verrattuna enemmän itsemurhia, itsemurhayrityksiä, mielialahäiriöitä, kehitysongelmia ja häiriöitä kiintymyssuhteissa huoltajiin.⁴ Säilöönottoyksikössä lapset joutuvat myös todistamaan muiden säilöön otettujen ahdinkoa.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)

³ Artikla 51, Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01

⁴ 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

Psykiatrisessa tutkimuksessa säilöön otettujen lasten todettiin olevan erityisen haavoittuvia ja ahdistuneen esimerkiksi todistaessaan muiden säilöön otettujen itsemurhayrityksiä.⁵ Vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa enemmistö haastatelluista australialaisista lastenlääkäreistä piti säilöönottoa lasten kaltoin kohtelemiseen verrattavana tekona.⁶ Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan säilöön otetut alaikäiset eivät kehity ikätovereidensa tavoin, he masentuvat herkemmin ja kärsivät uni- ja syömishäiriöistä.⁷ Yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan säilöönotto heikentää vanhempien kykyä huolehtia lapsistaan. Säilöön otetut vanhemmat masentuvat muita useammin ja menettävät säilöönoton aikana roolinsa perheidensä auktoriteetteina.⁸

Edellä mainituista syistä Amnesty International katsoo, että säilöönotto ei koskaan voi olla lapsen edun mukaista. Siksi se tulee kieltää kokonaan.

YK:n lapsen oikeuksien komitea CRC totesi vuonna 2012 raportissa, että lapsen säilöönotto ainoastaan maahanmuuttoon liittyvistä syistä loukkaa lapsen oikeuksia. Raportissa todetaan, että säilöönotto ei ole oikeutettua, sillä se on lapsen edun vastaista. Raportissa kehoitetaan kaikkia valtioita lopettamaan lasten säilöönotto maahanmuuttoon liittyvistä syistä.⁹ Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n mukaan lausunnon mukaan yksin saapunutta lasta ei pääsääntöisesti tulisi ottaa säilöön.¹⁰

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous PACE totesi 4.9.2014 hyväksytyssä päätöslauselmassa, että lapsen säilöönotto on yksiselitteisesti lapsen oikeuksien loukkaus.¹¹ Päätöslauselmassa kehoitetaan Euroopan valtioita kieltämään lasten säilöönotto maahanmuuttoon liittyvistä syistä.

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).

⁵ 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)

⁶ 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

⁷ H Crawley ja T Lester, No Place for a Child, Children in UK immigration detention: impacts, alternatives and safeguards, Save the Children, 2005

⁸ 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.

⁹ *"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

¹⁰ *"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, para

¹¹ 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

Hallitus esittää, että ilman huoltajaa olevien kansainvälistä suojelua hakeneiden lasten säilöönotto kiellettäisiin. Yksin tulleiden 15-17-vuotiaiden lasten säilöönotto olisi kuitenkin mahdollista kun heille on annettu täytäntöönpanokelpoinen kielteinen päätös. Amnesty International vastustaa esitystä. Kaikki alle 18-vuotiaat ovat lapsia. Lasten luokittelu "turvapaikanhakijalapsiin", "kielteisen päätöksen saaneisiin käännytettäviin lapsiin" ja "15-17 vuotiaisiin kielteisen päätöksen saaneisiin lapsiin" on keinotekoisia, eikä hengeltään vastaa hallitusohjelmaan kirjattua lupausa. Säilöönnoton haitalliset vaikutukset lapseen, ja lapsen kyky selviytyä säilöönnotosta ei yhtäkkiä muutu sillä, että hän saa kielteisen päätöksen.

Amnesty International katsoo, että hallituksen esityksen 122 §:ää on muutettava siten, että myös 15-17-vuotiaiden ilman huoltajaa maassa olevien maasta poistamispäätöksen saaneiden lasten säilöönotto kielletään.

4. Lapsiperheiden säilöönottoa on rajoitettava

Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että lasten ja lapsiperheiden säilöönnoton on oltava mahdollista maasta poistamisen turvaamiseksi. Tältä osin on otettava huomioon, että ***Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ratkaisussa Popov v. Ranska että maasta poistamista odottavan lapsiperheen 2 viikkoa kestänyt säilöönotto säilöönottoyksikössä oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3, 5 ja 8 artiklan vastaista.***¹² Tapauksessa oli kyse kazakstanilaisesta perheestä, joiden kaksi lasta olivat iältään 5 kk ja 3 vuotta. Tuomioistuimien katsottiin, 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 keskimäärältään 30,3 vuorokautta ja alaikäisten asiakkaiden säilöönnoton kesto oli keskimäärältään 25,5 vuorokautta.

Ulkomaalaislain 127 § mukaan säilöönnoton maksimiaika on 12 kuukautta. Tämä pätee 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 sosiaaliviranomaisille 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 lapsen säilöönottoa. 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 voi tulla yllätyksenä viranomaisille, koska laki edellyttää, että viranomaiset selvittävät ensin soveltuvatko ensisijaiset turvaamistoimet tilanteeseen. Siksi viranomaiset voivat, hyvällä yhteistyöllä, myös varmistaa että lapsen etu arvioidaan ennen säilöönnottopäätöstä. ***Hallituksen esitystä tulee muuttaa siten, että ennen lapsen säilöönottoa edellytetään sosiaaliviranomaisen lausuntoa lapsen edun toteutumisesta.***

Displaced Persons, rapporteur: Ms Tinatin Bokuchava). Text adopted by the Assembly on 3 October 2014 (36th Sitting).

¹² Popov v. France (39472/07, 39474/07), 19.01.2012

5. Säilöönnotolle on kehitettävä vaihtoehtoja

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 vaihtoehtojen kehittäminen Suomessa on erityisen perusteltua, sillä nykyisellään valtaosa säilöön otetuista sijoitetaan poliisiin pidätystiloihin. Tämä on kansainvälisten suositusten vastaista. Myös vastaanottodirektiivi lähtee siitä, että ulkomaalaiset tulee sijoittaa erityiseen yksikköön. Ulkomaalainen voidaan sijoittaa poliisiin pidätystiloihin vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Suomessa otetaan vuosittain säilöön 1000-1500 ihmistä ja heistä vain 400 on sijoitettu säilöönnottoyksikköön, loput poliisiin pidätystiloihin. Suomessa poliisin pidätystiloihin sijoittaminen on siis pääsääntö, ei poikkeus.

Vaikka uusi Konnunsuon säilöönnottoyksikkö todennäköisesti vähentää hieman poliisin pidätystiloihin sijoittuneiden määrää, on hyvin epätodennäköistä että putkaan sijoittamiset loppuvat. Siksi vaihtoehtojen menetelmien kehittäminen on erityisen tärkeää Suomessa.

Säilöönnoton vaihtoehtoja on julkaistu useita raportteja, joissa esitetään hyviä toimintamalleja muissa maissa.¹³ Näitä sisäministeriö ei ole vielä tutkinut riittävästi. 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 maastapoistamisen. Amnesty International jakaa muun muassa Euroopan pakolaisjärjestöjen kattojärjestö ECRE:n esittämän huolen siitä, että luvatta maassa oleskelevan tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön tulkittaisiin automaattisesti olevan vaarassa paeta ja näin ollen käännytyspäätöksen saaneet otettaisiin aina säännönmukaisesti säilöön.¹⁴

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 vaihtoehtojen turvaamistoimien käyttö on usein onnistunutta ja lisää vapaaehtoisen paluun todennäköisyyttä.¹⁵

¹³ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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*

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.¹⁶

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.¹⁷

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous totesi yllä mainitussa päätöslauselmassa, että säilöönoton vaihtoehdot ovat tehokkaampia ja halvempia kuin säilöönotto.

6. 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.

Lakiin ehdotetaan muun muassa uutta **121 § 1 momentin 6)-kohtaa**, 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. Perusteluissa todetaan, että tällä lisäyksellä annettaisiin Suomen viranomaisille välineitä ennalta arvaamattomia ilmiöitä varten, kuten terrorismin torjuntaan. Perusteluissa ei esitetä muita tilanteita tai esimerkkejä sellaisista tilanteista missä tätä kohtaa voitaisiin soveltaa. Amnesty International huomauttaa, että viimeisen vuosikymmenen aikana terrorismin vastaisten toimien yhteydessä on loukattu ihmisoikeuksia vakavasti muun muassa laittomasti pidättämällä, kadottamalla ja kiduttamalla ihmisiä, myös Euroopassa. 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 pakkokeinolain sallimia menetelmiä.

Amnesty International huomauttaa, että **aiemmissä esitoissa 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**. Tällä ehdotuksella poiketaan tästä, sillä säilöönoton piiriin sisällytettäisiin myös rikoksesta epäiltyjä tai siihen syyllistyneitä (Ehdotetut 121 § 1 momentin 3) ja 6) kohdat).

¹⁶ 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.

¹⁷ Bruegel, I & Natamba, E (2002): Maintaining contact: what happens after detained asylum seekers get bail, Social Science Research Papers, South Bank University.

7. Säilöön otetun sijoittaminen

Ehdotetussa 123 a §:ssä säädetään poikkeuksellisesta sijoittamisesta poliisin pidätystiloihin jos säilöönottoyksiköt ovat täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä. Yllä kohdassa ”5. Säilöönoton vaihtoehdot” kiinnitimme huomiota siihen, että säilöön otetun sijoittaminen poliisin pidätystiloihin ei ole ”poikkeuksellista”, vaan tällä hetkellä se on pääsääntö.

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 ehdotetussa lainkohdassa ei riittävän selkeästi tuoda esiin, että 4 momentti koskettaa myös lapsiperheitä. **Laissa on tarkennettava, että huoltajien kanssa säilöön otettuja tai lapsiperheitä ei saa sijoittaa putkaan.**

8. Käräjäoikeuskäsittely

Hallitus esittää 128 §:ssä videokäsittelyn mahdollisuutta käräjäoikeuden päätettäessä säilöönoton 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 tiedustelussa 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.

SÄILÖÖNOTTOYKSIKKÖÄ KOSKEVAN LAIN MUUTOKSET

9. Säilöönottoyksiköstä tehdään vankilamaisempi

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

Vaikka säilöön otettujen ja säilöönottoyksikön työntekijöiden turvallisuus on tärkeää, esitetyt muutokset pohjautuvat nykyisellään liikaa ainoastaan säilöönottoyksikön esittämiin toiveisiin. ***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. 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 säilössä oleskelevista lapsista.

10. Säilöönottoyksikön järjestyssäännöt

Sinänsä on tervetullutta, että säilöönottoyksikön järjestyssäännöistä säädetään lain tasolla. Tosin luonnoksen 3 a § antaa Maahanmuuttovirastolle oikeudet säädellä säilöönottoyksikön toiminnasta verrattain laajasti. Pidämme tätä ongelmallisena siksi, että Maahanmuuttovirasto toimii useimmiten myös säilöön otettujen henkilöiden oleskelulupahakemusten päätöksentekoviranomaisena. Tämä voi ilmetä intressiristiriitana ja vaarantaa hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen menettelyyn.

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. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, sillä tässä luonnoksessa monet edellä mainituista lainkohdista on jätetty varsin avoimiksi. Yksilön oikeuksia ja vapauksia merkittävästi koskevia kysymyksiä ei saa rajoittaa tai jättää päätettäväksi järjestyssääntöjen tasolla.

Lisäksi on huomionarvoista, että monet 3 a §:ään kirjatut oikeudet (esimerkiksi vierailuoikeus ja yhteydenpito) on turvattu vastaanottodirektiivissä, eikä niistä oikeuksista saa poiketa. Jää täysin epäselväksi miksi Maahanmuuttovirastolle on säädettävä oikeus päättää asioista, jotka ovat jo yksiselitteisesti turvattuina direktiivin ja lain tasolla.

Amnesty International kiinnittää edelleen huomiota siihen, että ***järjestyssäännössä ei saa menettelyllisin tai muilla keinoin rajoittaa kidutettujen oikeutta hoitoon, oikeutta saada lausuntoja omasta tilanteesta esimerkiksi Kidutettujen kuntoutuskeskukselta tai lasten oikeutta lapsen etua koskeviin lausuntoihin.*** Päätöksentekoviranomaisen (Maahanmuuttovirasto) osallistuminen säilöönottoyksikön järjestyssääntöjen laatimiseen sikäli kun ne vaikuttavat hakijan mahdollisuuksiin esittää näyttöä hakemuksensa tueksi, on ongelmallista hallintomenettelyn edellyttämän riippumattomuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta.

11. 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.**

12. Terveys- 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 poistamisyhtymisen jälkeen säilöön mahdollisesti palattaessa.

Kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeuselimet ovat suosituksissaan korostaneet terveystarkastuksen merkitystä ennen palautuksen täytäntöönpanoa sekä keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen.¹⁸

Kansainväliset standardit vapauden riiston kohteeksi joutuneiden kohtelusta ovat myös relevantteja säilöön otettujen ulkomaalaisten terveyden näkökulmasta. Suositukset edellyttävät, että vapautensa menettäneillä henkilöillä on oltava nopea ja riittävän tasoinen pääsy terveyspalveluihin heti kiinniottopaikkaan saavuttua.¹⁹

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

Amnesty katsoo tarpeelliseksi, että laaditaan tarvittava lainsäädäntö ja perustetaan riittävä järjestelmä maasta poistettavien terveydentilan arvioimiseksi ja huomioimiseksi.²⁰ 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.**

13. Henkilöntarkastus

Säilölain 22 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan säilöön otetuille voitaisiin tehdä henkilöntarkastuksia säilöönnoton aikana, mikäli on aihetta epäillä kielletyn esineen tai aineen hallussapitoa. Oikeutta tehdä henkilöntarkastus laajennettaisiin nykyisestä laista, joka sallii sen ainoastaan säilöönnottoyksikköön saapumisen tai palaamisen yhteydessä tai valvomattoman tapaamisen jälkeen. Henkilöön kohdistuva etsintä on loukkaus ihmisen henkilövapautta 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

¹⁸ 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 suosittelut 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.

¹⁹ 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.

²⁰ CPT/Inf(2003)35, kohta 39.

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 epäilyksen kynnyksiä. Lisäksi lakiin tulisi kirjata tarkemmin kuka tekee päätöksen henkilöntarkastuksesta ja kuka saa tehdä tarkastuksen.

14. 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. Esityksessä ei tarkenneta miksi tämä muutos olisi tarpeen. Amnesty pitää tätä esitystä erittäin huolestuttavana. Säilöönottoyksikön henkilökunnalla on jo ennestään oikeus käyttää voimaa tietyissä rajatuissa tilanteissa, emme näe mitään perusteluja sille, että henkilökunnalle myönnettäisiin tämän lisäksi oikeus käyttää pamppua ja kaasusumutinta. Säilöönottoyksikön tulee turvautua virkavallan apuun niissä tilanteissa, joissa henkilön tai säilöönottoyksikön turvallisuus on vaarassa. Myös Ruotsissa on pohdittu tätä asiaa, mutta siellä on päädytty siihen ratkaisuun että säilöönottoyksikön henkilökunnan ei tulisi käyttää voimankäyttövälineitä, ei edes käsirautoja. Hallituksen tekemässä varsin laajassa säilöönotto-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.²¹ **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

²¹ Slutbetänkande av Förvarsutredningen, SOU 2011:17, s 281, 286