SM072:00/2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Poliisiosasto
Poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö

LAUSUNTO

15.5.2012 SM072:00/2011

Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; lasten säilöönotto

Sisäasiainministeriö on pyytänyt sisäasiainministeriön poliisiosastolta lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksen tavoitteena on lapsen säilöön ottamista koskevien säännösten tarkentaminen. Laissa kiellettäisiin ilman huoltajaa olevien lasten säilöönotto ja säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin perheidensä kanssa tulleiden lasten säilöönotosta.. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt esityksestä lausunnon myös Poliisihallitukselta, joka liitetään tämän lausunnon yhteyteen. Sisäministeriön poliisiosasto lausuu asiassa seuraavaa:

Ilman huoltajaa olevien lasten säilöönotto

Valtioneuvoston tiedonantona (VNT 2/2011 vp) eduskunnalle annetun pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu toimenpiteinä alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltäminen ja vaihtoehtojen kehittäminen säilöönotolle. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsen säilöön ottamista koskevia säännöksiä tarkennettaisiin. Laissa kiellettäisiin ilman huoltajaa olevien lasten säilöönotto ja säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin perheidensä kanssa tulleiden lasten säilöönotosta. Ehdotusten tavoitteena on parantaa maahan saapuvien lasten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista.

Hallituksen esitys, alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltämisen osalta, perustuu siis hallitusohjelman yksiselitteiseen toimenpidekirjaukseen. Sisäministeriön poliisiosasto on osallistunut hallituksen esitystä valmistelevaan työryhmään ja ymmärtää, että näin selkeän toimeksiannon perusteella hallituksen esityksessä ei ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin esittää säilöönoton kategorista kieltoa lapsille, joilla ei ole huoltajaa Suomessa. Poliisiosasto haluaa kuitenkin tuoda esiin, että säilöönoton täyskielto ei ole käytössä muissa, ainakaan niissä hallituksen esityksessä esitetyissä, Euroopan valtioissa. Belgiassa, jossa täyskieltoa valmistellaan, on jo valmiina vaihtoehtoinen järjestelmä, jonka avulla muun muassa maastapoistamisen täytäntöönpano voidaan turvata ilman lapsen säilöönottoa. Suomessa tilanne on taas toisin. Täällä jo normaali säilöönottokapasiteetti on riittämätön, jonka seurauksena ulkomaalaisia, hyvin harvoin myös lapsia huoltajansa kanssa, on jouduttu sijoittamaan väliaikaisesti poliisin pidätystiloihin. Mainittu tilanne on synnyttänyt kriittisiä kannanottoja Suomen säilöönottojärjestelmää kohtaan ja saatu kritiikki on luultavasti ollut jo mainitun hallitusohjelman kirjauksen taustalla.

Sisäministeriön poliisiosasto haluaa tuoda esiin, että ilman huoltajaa olevien lasten säilöönoton kategorinen kieltäminen ei ole suuri ongelma. Hallituksen esityksestä ilmenee, että ilman huoltajaa olevia lapsia otetaan säilöön hyvin

Postiosoite
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Käyntiosoite
Kirkkokatu 12
HELSINKI

Puhelin
Vaihde 071 878 0171
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@intermin.fi

Faksi
071 878 8555

harvoin. Kuten Poliisihallituksen lausunnosta käy ilmi, että käytännössä säilöönotot ovat koskeneet vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa menettelyssä toiseen asetusta soveltavaan Euroopan maahan käännytettäviä lähellä täysi-ikäisyyttä olevia nuoria. Näiden henkilöiden kohdalla on ollut olemassa piileskelyn vaara. Hallituksen esityksessä esitellyissä eurooppalaisissa vertailuvaltioissa ilman huoltajaa olevien lasten säilöönottoa ei ole kategorisesti kielletty, mutta siihen turvaudutaan vain erityisissä tilanteissa, kun muut turvaamistoimet erityisesti maastapoistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi eivät ole riittäviä. Sisäministeriön poliisiosasto toivoo, että myös Suomen ulkomaalaislakiin jäisi viimesijainen mahdollisuus ottaa säilöön ilman huoltajaa olevia lapsia esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsi on syyllistynyt rikoksiin ja häntä ollaan poistamassa tästä syystä maasta tai aiemman käännyttämisyrityksen johdosta on käynyt ilmi, että muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Tämä ratkaisu palvelisi myös toista hallitusohjelman kirjausta, jossa edellytetään, että kielteiset turvapaikkapäätöksestä johtuvat käännyttämiset pannaan toimeen nykyistä nopeammin. Jos kategoriseen säilöönoton kielto säädetään, tulisi olla tiedossa toteutumiskelpoinen turvaamistoimi vaihtoehtona lasten säilöönotolle.

Huoltajan kanssa olevien lasten säilöönotto

Hallituksen esityksen mukaan ulkomaalaisain 128 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan käräjäoikeuden olisi ottaessaan lapsen ja hänen huoltajansa säilöön ottamista koskevat päätökset omasta aloitteestaan uudelleen tutkittavaksi päästettävä lapsi ja hänen huoltajansa vapaaksi, jollei säilössäpidon jatkamiselle ole erityisiä syitä. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa lapsen ja hänen huoltajansa päästäminen vapaaksi vaarantaisi käännytys- tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanon maastapoistamisen matkajärjestelyjen ollessa jo niin pitkällä, että maasta poistamiselle olisi asetettu selkeä aikataulu. Ehdotettavan säännöksen tarkoituksena on nostaa kynnystä jatkaa huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilössäpitoa kahden viikon säilössäpidon jälkeen.

Sisäministeriön poliisiosasto kiinnittää aluksi huomiota ehdotetun 2 momentin sanamuotoon. Sanamuodon *"päästettävä lapsi ja hänen huoltajansa vapaaksi, jollei säilössäpidon jatkamiselle ole erityisiä syitä."* voidaan tulkita tarkoittavan, että lainkohdan tarkoittamassa tilanteessa molemmat huoltajat tulisi päästää vapaaksi, jos lapsi on säilössä molempien vanhempiensa kanssa. Lainkohtaa valmisteltaessa tämä ei liene ollut tarkoituksena. Tilanteissa, joissa lasta oltaisiin päästämässä vapaaksi erityisten syiden puuttuessa, riittäisi lähtökohtaisesti, että vain toinen huoltajista päästettäisiin vapaaksi lapsen kanssa ja toinen huoltajista voisi edelleen täysi-ikäisiä koskevien säilöönottoperusteiden jatkuessa jäädä säilöön.

On selvää, että ehdotettu säännös tulee vaikeuttamaan poliisin tavoitetta panna täytäntöön tehokkaasti maastapoistamispäätöksiä. Yksittäiseen maastapoistamisen valmisteluun käytetyt resurssit voivat mennä hukkaan, jos täytäntöönpanoa ei voida varmistaa säilöönotolla hyvissä ajoin poistamisvalmistelun aikana. Sisäministeriön poliisiosasto ymmärtää kuitenkin, että lapsiperheiden pitäminen pitkään säilössä voi vaarantaa lapsen edun, varsinkin nykyisessä tilanteessa, jossa säilöönottotilat ovat riittämättömiä ja koska ne eivät ole lasten ja lapsiperheiden säilössäpitoon erityisesti tarkoitettuja.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että erityisten syiden näyttökynnys säilöönoton jatkamiseksi ei saisi olla liian korkealla ja tästä tulisi mahdollisesti lisätä maininta hallituksen esityksen perusteluihin, jotta käräjäoikeudet eivät alkaisi soveltaa säännöstä liian suppeasti. Tilanteissa, joissa säilöönotto selkeästi on ainoa vaihtoehto maastapoistamisen turvaamiseksi, tulisi myös lasta pystyä pitämään säilössä huoltajansa kanssa yli kaksi viikkoa ja pidempäänkin, jos olisi selvää, että maastapoistaminen voidaan panna täytäntöön ja täytäntöönpanolle on selkeä ja kohtuullinen aikataulu. Säilöönoton jatkaminen edellyttää luonnollisesti, että tapauksessa ei ole esimerkiksi lapsen terveyteen tai hyvinvointiin liittyviä erityisiä olosuhteita, jotka estävät säilöönoton jatkamisen.

Poliisijohtaja Pentti Saira

Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Liitteet Poliisihallituksen lausunto 3.5.2012, 2020/2012/1529

SM072:00/2011

Poliisihallitus
Valvonta- ja hälytystoimintayksikkö

LAUSUNTO

3.5.2012

2020/2012/1529

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA; LASTEN SÄILÖÖNOTTO

Yleistä

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on lapsen säilöön ottamista koskevien säännösten tarkentaminen. Laissa kiellettäisiin ilman huoltajaa olevien lasten säilöönotto ja säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin perheidensä kanssa tulleiden lasten säilöönotosta. Esitysluonnos on valmisteltu osana ulkomaalaisen säilöönottoa koskevien säännösten tarkistamista koskevaa hanketta, joka on asetettu ajalle 1.12.2011 - 1.12.2013. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2013.

Poliisi käyttää ulkomaalaislain mukaista säilöön ottamista suurimmaksi osaksi turvaamistoimena maasta poistamista (käännyttäminen / maasta karkottaminen) koskevan päätöksen täytäntöönpanon toteuttamiseksi. Poliisissa tilastoitiin vuonna 2011 poliisin ja rajavartiolaitoksen tekemiä säilöönottopäätöksiä yhteensä 984. Näistä käännytettäviä oli 832 henkilöä ja maasta karkotettavia 15 henkilöä. 86 prosenttia kaikista säilöönotoista tehtiin joko maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi tai päätöksen valmistelemiseksi. Poliisiasiain tietojärjestelmään tehdään kirjaukset kiinniotosta myös ulkomaalaislain perusteella säilöön otetuista. Kirjatuista tiedoista on mahdollista muodostaa raportti myös säilöön otettujen ikäjakaumasta.

Erityisesti käännytys- ja maasta karkottamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamisessa säilöön ottamista lievemmät turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus ovat usein tehottomia. Maasta poistettavien matkajärjestelyt edellyttävät normaalimatkustamisesta poikkeavia järjestelyitä. Heistä on tehtävä riskimatkustajailmoitukset lentoyhtiölle. Lentoyhtiöt tarjoavat rajoitetusti paikkoja riskimatkustajille. Maasta poistettavien matkustamiseen on saatava lupa kauttakulkumaiden viranomaisilta. Lisäksi poliisi joutuu saattamaan noin viidenneksen maasta poistettavista kohdemaahan. Matkajärjestelyjen riippuvuus useista eri toimijoista tekee niistä sillä tavoin haavoittuvia, että kohdehenkilön tavoitettavuus on erityisen tärkeää, ja säilöön ottaminen tulee ainoana tosiasiassa riittävänä turvaamistoimena kyseeseen.

Poliisihallitus
Vuorikatu 20 A, PL 302, 00101 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi, www.poliisi.fi
Puh. 071 878 0181, Faksi 071 878 8555

Alle 18-vuotiaiden säilöön ottaminen

Maasta poistettujen joukossa on viime vuosina ollut melko paljon perheitä, joissa on alle 18-vuotiaita lapsia. Poliisin tilastojen mukaan maasta poistettiin vuonna 2011 yhteensä 2250 ulkomaalaista henkilöä, näiden joukossa oli 201 alle 18-vuotiasta huoltajiensa mukana maassa olleita. Vuonna 2010 maasta poistettuja oli yhteensä 2947, joista huoltajiensa mukana olleita alle 18-vuotiaita oli 481. Vuonna 2009 maasta poistettuja oli yhteensä 2103, joista alle 18-vuotiaita huoltajiensa mukana olleita oli 229. Poliisi pyrkii aina säilyttämään maasta poistettavien perheyhteyden maasta poistamispäätöksiä täytäntöön pantaessa. Perheiden maasta poistamisiin on liittynyt tilanteita, joissa viranomaistoimia vastustavat vanhemmat ovat uhanneet piilottaa lapsensa sekä tapauksia, joissa osa perheestä on pakoillut poliisia ja näin viivyttänyt tai estänyt koko perheen maasta poistamisen. Alle 18-vuotiaiden säilöön ottamista koskevien säännösten muuttaminen ei saisi johtaa sellaiseen tilanteeseen, jotka lisäävät riskiä lasten hyväksikäyttämisestä täytäntöönpanon estämiseksi.

Ilman huoltajaa maassa olevien alle 18-vuotiaiden kohdalla säilöön ottamista on käytetty hyvin harvoin. Käytännössä nämä ovat olleet vastuunmäärittämisasetuksen mukaisessa menettelyssä toiseen asetusta soveltavaan Euroopan maahan käännytettäviä lähellä täysi-ikäisyyttä olevia nuoria. Näiden henkilöiden kohdalla on ollut olemassa piileskelyn vaara. Poliisin näkemyksen mukaan laissa tulisi säilyttää mahdollisuus alle 18-vuotiaiden säilöön ottamiseen niissä tilanteissa, joissa sitä pidetään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta perusteltuna ja tilanteissa, joissa on perusteltua aihetta olettaa henkilön yrittävän välttää maasta poistamista.

Mikäli ilman huoltajaa maassa oleskelevien alle 18-vuotiaiden säilöön ottaminen kielletään, tulee heihin säilöön ottamisen sijaan voida kohdentaa muita toimenpiteitä, jotka takaavat heidän saapuvilla olonsa. Tällaisina voisivat toimia ulkomaalaislain ilmoittautumisvelvollisuutta paremmin lastensuojelulliset toimenpiteet.

Käytännössä ilmenee myös tilanteita, joissa ulkomaalainen ilmoittaa olevansa alle 18-vuotias, vaikka on ilmeistä että kyseessä on täysi-ikäinen henkilö. Turvaamistoimista päättäminen, kuten säilöön ottaminen, ovat luonteeltaan sellaista menettelyä, jossa päätökset on pystyttävä tekemään välittömästi sen hetkisten tietojen ja havaintojen varassa. Muutettavaksi ehdotettuun ulkomaalaislakiin (122 §) tulisi lisätä mahdollisuus ottaa säilöön henkilö, joka ilmoittaa olevansa alle 18 -vuotias, mutta jonka perustellusta syystä voidaan olettaa olevan 18 -vuotta täyttänyt tai vanhempi.

Voimassa oleva ulkomaalaislaki kieltää sijoittamasta alle 18-vuotiasta säilöön otettua poliisin pidätystiloihin, ellei samalla hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsen ole myös sijoitettuna pidätystiloihin. Lain mukainen ensisijainen säilytyspaikka on ikään katsomatta ulkomaalaisille tarkoitettu säilöönottoyksikkö. Tällä hetkellä Metsälän säilöönottoyksikkö Helsingissä toimii maan ainoana säilöönottoyksikkönä. Se on käytännössä jatkuvasti täynnä, koska sen kapasiteetti on vain 40 henkilöä. Poliisin pidätystiloihin joudutaan tästä syystä sijoittamaan jatkuvasti ulkomaalaislain perusteella säilöön otettuja. Poliisi on jo vuosia viestittänyt säilöönottoyksikön tilojen riittämättömyydestä ja esittänyt niiden lisäämistä. Säilöönottoyksikön

kapasiteetin kasvattaminen ja sen osastoiminen lasten sijoittamiseen nykyistä paremmin sopivaksi tulisi toteuttaa ennen aiottua säädösmuutosta.

Ulkomaalaisen maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaaminen

Ulkomaalaisen maasta poistamisen täytäntöönpano on säädetty poliisin ja rajavartioviranomaisten tehtäväksi. Täytäntöönpanossa viranomaisten tavoitteena on, että toimenpide saadaan suoritettua vähimmän haitan periaatteella.

Voimassa oleva ulkomaalaislaki sallii säilöönoton myös alle 18-vuotiaan ulkomaalaisen kohdalla, kun ulkomaalaisen maasta poistaminen on turvattava ja on perusteltu aihe olettaa, että henkilö piileskellen tai muutoin menetellen estää tai huomattavasti vaikeuttaa toimenpiteen suorittamista.

Tehtävää hoitavien viranomaisten kannalta on välttämätöntä, että laki takaa riittävät keinot virkatoimien menestykselliseen hoitamiseen. Tilanteissa, joissa perhe tekee kaikkensa, ettei poistamista saataisi pantua täytäntöön, on säilöönotto myös alle 18-vuotiaiden lasten kohdalla välttämätöntä. Mikäli tämä ei ole mahdollista, se ohjaa viranomaistoimintaa siten, että perheenjäseniä joudutaan palauttamaan eri aikoina kohdemaahansa.

Poliisijohtaja Seppo Kolehmainen

Poliisitarkastaja Per Ehrstén

TIEDOKSI
Poliisiylijohtaja Mikko Paatero
Poliisiylitarkastaja Esko Kesti
Poliisitarkastaja Mia Poutanen