



Sisäministeriö  
PL 26  
00023 VALTIONEUVOSTO

SISÄMINISTERIÖ

31. 03. 2014

INRIKESMINISTERIET

Lausuntopyyntö 13.2.2014 (SM072:00/2011)

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI  
ULKOMAALAISLAIN SEKÄ SÄILÖÖN OTETTUJEN ULKOMAALAISTEN  
KOHTELUSTA JA SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksen tavoitteena on kieltää ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto ja täsmentää myös muutoin lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä. Lisäksi ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevia säännöksiä ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia ehdotetaan muutettavan. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### **Ulkomaalaislaki**

#### *Ilmoittautumisvelvollisuus vastaanottokeskuksessa*

Ehdotuksen mukaan ulkomaalainen voitaisiin jatkossa turvaamistoimena tietyin edellytyksin velvoittaa ilmoittautumaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteen sijasta vastaanottokeskuksessa. Pykälän 2 momentin mukaan ilmoittautumisvelvollisuuden määrää ulkomaalaisen maahantuloa tai maasta poistamista koskevaa asiaa valmisteleva viranomainen taikka tällaisen päätöksen toimeenpanosta huolehtiva viranomainen. Jos vastaanottokeskuksessa ilmoittautumaan velvoitettu ulkomaalainen ei noudata ilmoittautumisvelvollisuuttaan, on vastaanottokeskuksen ehdotuksen mukaan ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki)10 §:n perusteella vastaanottokeskus voi olla myös yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotuksessa ei ole kyse sellaisesta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä, joka voitaisiin antaa vain viranomaiselle, joten ehdotus ei tältä osin ole ongelmallinen.

Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle edellyttää kuitenkin perustuslain 124 §:n mukaan muun ohella sitä, ettei järjestely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tästä näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna edellyttää, että ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvova taho toimii virkavastuulla. Vastaanottolain 10 §:n 2 momentissa säädetään virkavastuusta, kun muu kuin viranomaisen käyttää julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä, vastaanottolain mukaisia tehtäviä. Virkavastuusäynnös koskee siten vain vastaanottolaissa säädettyjä tehtäviä, eikä ulkomaalaislaissa ole vastaavanlaisia säännöksiä. Ehdotetussa ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentissa tarkoitettu järjestely edellyttää oikeusministeriön käsityksen mukaan sen vuoksi joko sitä, että vastaanottolain virkavastuuta koskevat säännökset ulotetaan koskemaan myös ulkomaalaislaissa säädettyjä vastaanottokeskusten tehtäviä tai että ulkomaalaislakiin otetaan virkavastuusta nimenomainen säännös taikka että ehdotettu ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentissa tarkoitettu tehtävä rajataan koskemaan vain valtion ja kuntien ylläpitämiä vastaanottokeskuksia.

#### *Turvaamistoimien käyttöalan laajentaminen*

Ehdotetun ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaiseen voitaisiin kohdistaa turvaamistoimia paitsi hänen maasta poistamiseensa ja hänen maahantulonsa edellytysten selvittämiseen liittyen, myös hänen maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi. Kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan maassa oleskelun kattavan myös kansainväliseen suojeluun perustuvat hakemukset oleskeluoikeuden saamiseksi. Lisäksi kohdassa todetaan lisäyksellä selkeytettävän toimintatapaa esimerkiksi maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden kohdalla. Laajennusta ei muutoin perustella.

Turvaamistoimien käyttöalan edellä mainittu laajentaminen on merkityksellistä muun ohella siksi, että ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentissa säädettyin edellytyksin ulkomaalainen voidaan lain 119 §:n nojalla määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun. Lisäksi ulkomaalainen voidaan ehdotetussa 121 §:ssä säädettyjen lisäedellytysten täytyessä ottaa säilöön 118 §:n 1 momentissa säädetyn perusteella. Esitysluonnoksen 121 §:ssä säädettyjä säilöön ottamisen perusteita laajennettaisiin myös merkittävästi.

Turvaamistoimilla puututaan perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen sekä 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen. Ulkomaalaisen säilöönotto merkitsee perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua vapaudenmenetystä (PeVL 20/1998 vp). Perusoikeuksien rajoitusten tulee muun muassa täyttää vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta (PeVM 25/1994). Turvaamistoimien käyttöalan ehdotettua laajennusta on esitysluonnoksessa perusteltu edellä mainituin tavoin varsin yleisellä tasolla, eikä ehdotettua sääntelyä koskevaa hyväksyttävyyden ja suhteellisuusvaatimusten täyttymistä ole riittävällä tarkkuudella arvioitu esityksen säätämisperusteluissa (esitysluonnoksen jakso 3). Lisäksi erityisesti 118 §:n 1 momenttiin otettavaksi ehdotettu laajennus on muo-

toiltu varsin avoimeksi. Esitys on edellä mainituista syistä tältä osin ongelmallinen.

Lakiesityksen mukaan uuteen ulkomaalaislain 121 §:ään ei ole tarkoitus ottaa voimassa olevan ulkomaalaislain 121 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä niistä edellytyksistä, joiden perusteella ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön henkilöllisyyden epäselvyyden vuoksi. Muutosta ei ole perusteltu, ja mainittu säännös vaikuttaa jääneen pois lakiesityksestä vahingossa.

#### *Lapsen asema*

Esitysluonnoksessa on eri tavoin pyritty ottamaan aikaisempaa paremmin huomioon lapsen oikeudet ulkomaalaista säilöön otettaessa. Oikeusministeriö pitää sanottuja ehdotuksia tarpeellisina.

#### *Videoneuvottelu*

Voimassa olevan ulkomaalaislain 125 §:n 2 momentin mukaan säilöön otettu on tuotava käräjäoikeuden istuntoon säilöön ottamista tuomioistuimessa käsiteltäessä. Ehdotetun 125 §:n 2 momentin mukaan säilöön otettua on jatkossa tällaisessa käsittelyssä ”kuultava”. Ehdotusta koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa säilöön otetun ulkomaalaisen kuuleminen käräjäoikeudessa videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen. Ehdotetun 128 §:n uuden 2 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan ulkomaalaisen säilöön ottamisen uudelleenkäsittely voi tapahtua käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyin pakkokeinoin (806/2011) 3 luvun 6 §:n 4 momentissa ja 15 §:n 4 momentissa on säännökset videoneuvottelun tai muun soveltuvan teknisen tiedonvälitystavan, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, käyttämisestä vangitsemisvaatimuksen käsittelyssä sekä vangitsemisasiaa uudelleen käsiteltäessä.

Kun otetaan huomioon vapaudenmenetyksen peruste ulkomaalaislain 125 ja 128 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, ei oikeusministeriö näe estettä videoneuvottelun tai muun edellä tarkoitetun soveltuvan teknisen tiedonvälitystavan käyttöönottamiselle edellä mainituissa säännöksissä tarkoitetuissa käsittelyissä. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että pakkokeinoin säännöksiä vastaavasti tuomioistuin voi tarpeellisuusharkinnan perusteella päättää säilöön otetun tuomisesta tuomioistuimeen.

Ehdotetun 125 §:n 2 momentin sanamuotoa on lisäksi syytä tarkistaa siten, että mahdollisuus videoneuvottelun tai muun soveltuvan teknisen tiedonvälitystavan käyttämiseen ilmenee suoraan säännöksestä (vrt. PKL 3 luvun 6 §:n 4 momentti ja 15 §:n 4 momentti).

## **Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä**

### *Yleistä*

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä annettuun lakiin ehdotetaan lukuisia muutoksia. Muutoksista osa rajoittaa säilöön otettujen oikeuksia ja laajentaa säilöönottoyksikön henkilökunnan toimivaltuuksia nykyisestä. Tällaisten säännösehdoitusten osalta on erityisesti huolehdittava, että niille esitetään riittävät ja asianmukaiset perustelut.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Nyt käsillä oleva lakiehdotus sisältääkin varsin yksityiskohtaiset säännökset säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeuksista ja asemasta. Säännökset ovat joiltakin osin samantyyppisiä kuin esimerkiksi vankeuslaissa ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa. Sääntelyä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että vapaudenmenetyksen peruste vankeuslaissa on erilainen kuin nyt käsillä olevassa lainsäädännössä.

### *Sijoittaminen poliisiin pidätystiloihin*

Säilöön otetun sijoittamisesta poliisiin pidätystiloihin ehdotetaan säädettäväksi lain 9 §:ssä. Ehdotuksen 1 §:n 3 momentissa säädettäisiin pidätystiloihin sijoitetun kohteluun sovellettavasta lainsäädännöstä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 54/2001 vp pidätystiloihin sijoittamisesta sanottuun. Valiokunta totei tuolloin, että pidätystiloihin sijoitettuun voidaan soveltaa rajoitetuilta ja lähinnä näiden tilojen järjestyksen ja siellä olevien turvallisuuden kannalta mahdollisesti tarvittavilta osilta tutkintavankien kohtelusta annettua lainsäädäntöä. Tämän lainsäädännön sovellettavuudesta tuli valiokunnan mukaan ottaa yksityiskohtaiset säännökset lakiehdotuksiin.

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä olisi asianmukaisinta säätää perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti yksityiskohtaisesti siitä, mitä säännöksiä pidätystiloihin sijoitettuihin säilöön otettuihin sovelletaan.

### *Vierailut ja viestintävälineiden käyttö*

Vierailuista ja yhteydenpito-oikeudesta ehdotetaan säädettäväksi lain 6 §:ssä ja tapaamisten valvonnasta ja rajoittamisesta 15 §:ssä osittain nykyistä ankarammin.

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän piiriin kuuluu muuan muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Ehdotuksilla on merkitystä myös säilöön otetun oikeusturvalle (PeVL 54/2001 vp).

Ehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että säilöönottoyksikköön pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa turvatarkastuksen suorittaminen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossa 54/2001 vp todennut, että tuolloista lakiehdotusta tuli tarkistaa niin, että esimerkiksi säilöön otetun asiamiehenä toimivan asianajajan kieltäytyminen turvatarkastuksesta voi merkitä vain tapaamisen järjestämistä valvotuissa tai erityisen valvotuissa olosuhteissa, mutta ei tapaamisen epäämistä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan myös nyt ehdotettavaa säännöstä tulisi muuttaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitetulla tavalla.

Puhelimen käytön rajoituksista ehdotetaan säädettäväksi lain 17 §:ssä enimmäkseen nykyistä lakia vastaavalla tavalla. Uutena perusteena käytön kieltämiselle säännöksessä olisi kuitenkin puhelimen käytöstä aiheutuva kohtuuton haitta säilöönottoyksikön toiminnalle tai viranomaistoiminnalle. Esityksen perusteluissa esimerkkinä tällaisesta tilanteesta mainitaan tapaukset, joissa säilöön otettu toistuvasti soittaa turhia hätäpuheluita.

Kynnys puhelimen käytön rajoittamiseen haitan aiheutumisen perusteella on säännösehdoituksessa varsin korkea ("kohtuutonta haittaa"). Toisaalta rajoitus on muuten muotoiltu varsin yleisesti (haitan aiheutuminen viranomaistoiminnalle), eikä viranomaistoiminnan häiriöttömyys itsessään välttämättä muodostu riittäväksi asialliseksi rajoitusperusteeksi. Ottaen huomioon yhteydenpito-oikeuden merkitys säilöön otetulle olisi nyt ehdotettu säännös syytä poistaa. Jos ehdotetun kaltaista sääntelyä pidetään välttämättömänä, tulee säännöstä ainakin täsmentää huomattavasti, ja vakavasti harkita säädettäväksi puhelimen käytön rajoittamisesta eikä kieltämisestä kyseisissä tilanteissa.

Puhelimen ja muiden viestintävälineiden käyttöä koskevan 7 §:n 1 momentti olisi asianmukaista muotoilla sanonnallisesti niin, että siinä todettaisiin eri virkkeissä säilöön otetun oikeus välineiden käyttöön ja vaaran tai häiriön aiheuttamisen kieltö.

#### *Omaisuuksien hallussapito ja kielletyt esineet*

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 11 a § säilöön otetun ulkomaalaisen omaisuutta koskevista rajoituksista. Sääntely on pitkälti samankaltaista kuin vankeuslain 9 luvussa. Nyt ehdotettavaa sääntelyä tulisi kuitenkin vielä harkita täydennettävän vankeuslain 9 luvun 1 §:n 4 momentin kaltaisella sääntelyllä sellaisesta omaisuudesta, jota ei voida varastoida säilöönottoyksikössä sekä vankeuslain 9 luvun 2 §:n kaltaisella säännöksellä omaisuuden luetteloinimisesta.

Lain 22 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, ettei säilöönottoyksikössä saa pitää hallussa muun muassa esinettä tai ainetta, jota voidaan käyttää omaisuuden vahingoittamiseen. Sääntely jää tältä osin melko väljäksi (vrt. esim. vankeuslain 16 luvun 3 §, jossa turvatarkastuksen yhteydessä säädetään esineestä ja aineesta, joka "erityisesti soveltuu omaisuuden vahingoittamiseen" ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 60 §:n

1 momentti). Sääntelyä tulisi harkita täsmennettävän esimerkiksi vankeuslain 16 luvun 3 §:ssä säädettyä vastaavalla tavalla.

#### *Erityistarkastus*

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 22 b § erityistarkastuksesta. Sääntely on merkityksellistä perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojan ja henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Sääntelylle on sinänsä esitetty hyväksyttäviä perusteluja.

Erityistarkastus voitaisiin ehdotuksen mukaan suorittaa, jos se on tarpeen ulkomaalaisten tai muiden henkilöiden turvallisuuden takaamiseksi taikka säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka kiellettyjen esineiden tai aineiden löytämiseksi. Sääntely muistuttaa vankeuslain 16 luvun 5 §:ää. Vankeuslain säännöksessä edellytys erityistarkastuksen suorittamiselle on kuitenkin jossakin määrin konkreettisempi kuin nyt ehdotettavassa sääntelyssä ("jos se on tarpeen vankilan järjestystä tai turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen luvottomien esineiden tai aineiden löytämiseksi"). Ottaen huomioon vapaudenmenetyksen perusteen erilaisuus olisi nyt ehdotettava säännös syytä muotoilla vankeuslain tapaan niin, että erityistarkastuksen suorittaminen kytkeytyisi nyt ehdotettua konkreettisempaan vaaraan.

#### *Voimankäyttövälineet*

Lain 35 §:ssä ehdotetaan nykyisestä laista poiketen, että säilöönottoyksikön virkasuhteisella, voimankäyttövälineiden käyttöön koulutuksen saaneella henkilöllä on oikeus säilöön otetun ulkomaalaisen poistumisen estämiseksi, ulkopuolisten pääsyn estämiseksi säilöönottoyksikköön ja sieltä poistamiseksi sekä säilöönottoyksikön, säilöönottoyksikön henkilöstön, säilöön otetun ulkomaalaisen tai muun säilöönottoyksikössä oleskelevan henkilön turvallisuutta vaarantavan teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia voimankäyttövälineitä, joiden käyttöön hän on saanut soveltuvan välinekohtaisen koulutuksen. Tällaisia voimankäyttövälineitä voivat olla ainoastaan kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan voimankäyttövälineitä koskeva säännösehdotus täyttää pääosin tämäntyyppiselle sääntelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset (ks. Lainkirjoittajan opas, s. 71–72). On kuitenkin syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että voimankäyttöä koskevassa koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisikin vielä arvioida, onko voimankäyttöä ja voimankäyttövälineitä koskevan koulutuksen sisällöstä syytä säätää laissa yleisesti ja ottaa lakiin lisäksi koulutuksen tarkempaa sisältöä koskeva asetuksenantovaltuus.

**Muuta**

Esitysluonnos on lakitekniseltä kannalta huomattavan keskeneräinen, ja se tulee viimeistellä ottaen asianmukaisesti huomioon lainvalmistelua koskeva ohjeistus. Esimerkiksi ehdotetussa ulkomaalaislain 125 §:n 1 momentissa ja 128 §:n 1 momentissa viitattaisiin 123 §:n 3 momenttiin, joka kuitenkin ehdotetaan kumottavaksi. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 26 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhausta vastaanottorahaa tai toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään lain 12 §:n 2 momentissa, vaikka viimeksi mainittu lainkohta koskee vain vastaanottorahan ja toimeentulotuen myöntämistä.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Erityisasiantuntija



Timo Makkonen