

Sisäasiainministeriölle
Viite: lausuntopyyntö SM072:00/2011

**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

21.6.2012

Amnesty International Suomen osaston lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi liittyen ulkomaalaislain lasten säilöön ottoa koskevien säännösten muuttamiseen

Amnesty Internationalin Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua yllämainitussa asiassa.

Amnesty International kampanjoi tällä hetkellä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumisen puolesta Euroopassa ja Euroopan maiden ulkorajoilla. Vaadimme erityisesti, että Euroopan maat luopuvat lasten säilöön otosta sekä vähentävät säilöön ottoa ja kehittävät säilöön oton rinnalle liikkumisvapautta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja. Amnesty International julkaisee säännöllisesti raportteja säilöön otosta eri Euroopan maissa. Amnesty International kuuluu kansainväliseen International Detention Coalitioniin, joka julkaisee raportteja ja kannanottoja säilöön otosta, lasten säilöön otosta ja säilöön oton vaihtoehtoja. Amnesty Internationalin Suomen osasto teki vuonna 2008-2009 selvityksen säilöön otosta Suomessa ja on jatkanut säilöön oton seuraamista.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman 22.6.2011 sitoutuminen yhtäältä yksintulleiden alaikäisten säilöön oton kieltämiseen ja toisaalta säilöön oton vaihtoehtojen kieltämiseen on hyvin tervetullutta. Myös monet Euroopan unionin jäsenvaltiot ja muut maat ovat viime vuosina luopuneet, tai ovat luopumassa, lasten säilöön otosta.

Ihmisoikeustoimintaohjelman 2012 – 2013 hanke ulkomaalaisten säilöön ottoa koskevien säännösten tarkistamiseksi on erinomainen tilaisuus tarkastella ulkomaalaisten säilöön ottoa Suomessa ja luoda sitä koskevaa ihmisoikeusmyönteisempää lainsäädäntöä ja ohjeita.

Amnesty International esittää kunnioittavasti seuraavaa lasten säilöön otosta.

1. Nykytila

Esityksessä todetaan Metsälän säilöönottoyksikön tilastojen antavan varsin kattavan kuvan Suomessa säilöön otettujen lasten määrästä. Amnesty Internationalin hallussa olevien tilastojen perusteella ei voi tehdä

vastaavaa johtopäätöstä. Metsälään otettiin esimerkiksi vuonna 2010¹ säilöön 3 ilman huoltajaa olevaa lasta ja 14 huoltajan kanssa olevaa lasta, eli yhteensä 17 lasta. Mutta poliisilta saadun tilaston mukaan vuonna 2010 otettiin ulkomaalaislain 121 §:n nojalla säilöön 37 lasta² (joista 12 lasta olivat alle 14-vuotiaita ja 25 lasta olivat 15-17-vuotiaita) ja 13 henkilöä joiden ikä ei ollut tiedossa³.

Saatavilla olevan tiedon perusteella ei voi päätellä, onko poliisin tilastoihin merkitty sekä Metsälään että poliisin tiloihin sijoitetut lapset, vai onko poliisin tilastoihin kirjattu ainoastaan poliisin tiloihin sijoitetut lapset. Mikäli poliisin tilastoihin on kirjattu myös Metsälään sijoitetut lapset, voidaan tilastoja verrattaessa todeta, että ainakin 20 lasta sijoitettiin muualle kuin Metsälään vuonna 2010, sillä poliisin tilaston mukaan vuonna 2010 otettiin säilöön 37 lasta, kun Metsälän tilaston mukaan vastaava luku on 17. Mikäli poliisin tilastoissa ei ole huomioitu Metsälään sijoitettuja lapsia, on vuonna 2010 saatettu ottaa säilöön ainakin 54 lasta⁴ tai pahimmassa tapauksessa jopa 67 lasta⁵.

Tilastoissa ei ole tarkemmin huomioitu iänmäärittämiseen joutuneiden säilöönottoja ja sitä kuinka moni heistä tilastoidaan aikuisiksi.

Amnesty International tiedostaa, että tilastoinnissa on selkeitä puutteita ja että edellä esitetyissä, viranomaistietoon pohjautuvissa luvuissa saattaa esiintyä päällekkäisyyksiä.⁶ Edellä esitetty kuitenkin osoittaa, että tällä hetkellä säilöön otosta Suomessa on vaikea, ellei jopa mahdotonta, esittää luotettavia tilastotietoja. Silti on aivan selvää, että Metsälän säilöönottoyksikön tilastot eivät yksinomaan anna oikeaa tai kattavaa kuvaa lasten säilöönotoista Suomessa. Tätä on tarpeen korostaa myös työryhmän mietinnössä ja hallituksen esityksessä.

Tilastot eivät myöskään kerro yksittäisten lasten tilannetta. Esimerkiksi vuonna 2012 Metsälän säilöönottokeskuksessa oli yksintullut alaikäinen, jonka säilöönotto oli alkanut 15.11.2011 ja joka vapautettiin vasta helmikuun 2012 lopulla. Kyseinen alaikäinen vietti Metsälässä kolme kuukautta ilman virikkeitä, säännöllistä ja riittävää ulkoilua tai oikeutta käydä koulua - olosuhteissa, jotka tutkitusti voivat johtaa alaikäisen henkisen hyvinvoinnin heikkenemiseen.

2. Säilöön otosta yleisesti

Säilöön otto on loukkaus perustavanlaatuista ihmisoikeutta, liikkumisen vapautta, kohtaan. Toimenpide on äärimmäinen ottaen huomioon, että säilöön otetut ulkomaalaiset eivät lähtökohtaisesti ole syyllistyneet rikokseen. Säilöön ottoa tulee siksi välttää ja siihen tulee turvautua vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa. Ulkomaalaista ei tule ottaa säilöön henkilöllisyyden selvittämisen, turvapaikkatutinnan tai käännätyspäätöksen vuoksi.

¹ Tässä esimerkissä käytetään vuoden 2010 esimerkkinä, koska Amnesty Internationalilla on hallussaan ikäjakaumaan perustuvaa tilastotietoa ainoastaan kyseiseltä vuodelta.

² *Pakkokeinot lkm ulkomaalaisen säilöönotto (UlkomaalaisL 7:121)*. Amnestyn pyynnöstä poliisihallituksessa 7.3.2011 koottu tilasto säilöönotoista ikäjakauman perusteella vuosina 2006-2010.

³ Yllä mainittu poliisin tilasto jakaa säilöön otetut seuraaviin ikäryhmiin: "alle 14-vuotiaat", "15-17-vuotiaat", "18-20-vuotiaat", "yli 21-vuotiaat" ja "ei tietoa".

⁴ Tähän summaan on laskettu yhteen Metsälään sijoitetut lapset (17) ja poliisin tiloihin sijoitetut lapset (37).

⁵ Tähän summaan päädytään jos mukaan lasketaan vielä ne säilöön otetut joiden tarkka ikä ei ollut tiedossa (olettaen, että kaikki aikuisiksi tunnistettavat tilastoidaan automaattisesti ikäkategoriaan "yli 21-vuotiaat").

⁶ Amnesty International Suomen osaston kannanotto: *Ulkomaalaisten säilöönoton kynnystä nostettava ja käytäntöjä valvottava*, 2009

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 9 artikla takaa jokaisen oikeuden vapautteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä kieltää mielivaltaiset vapaudenriistot. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 9 artikla soveltuu myös ulkomaalaisten säilöön ottoihin. Komitea on todennut, että ulkomaalaisten säilöön ottoa voidaan pitää 9 artiklan mukaisena mielivaltaisena vapaudenriistona jos säilöön otto ei ole ollut välttämätöntä ja kohtuullista.⁷ Sitä arvioitaessa otetaan huomioon onko säilöön otto ollut suhteellinen suhteessa aiottuun päämäärään.⁸ Säilöön otton peruste ja tarve on yksilöitävä ja säilöön otton tulee perustua säilöön otetun henkilön tilanteeseen.⁹ Ensisijaisesti käytettävien säilöön otton vaihtoehtojen soveltuvuutta on myös arvioitava jokaisen henkilön osalta.¹⁰ Mikäli sama päämäärä voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja käyttämällä, voidaan säilöönottoa pitää mielivaltaisena.

KP-sopimuksen 10 artiklan mukaan 'henkilöitä, joilta on riistetty heidän vapautensa, on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioittaen ihmisen synnynnäistä arvoa'. KP-sopimuksen 12(1) artikla takaa jokaiselle vapaan liikkuvuuden, jota saa artiklan (3)-kohdan mukaan rajoittaa ainoastaan lailla ja vain mikäli se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen, yleisen terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien takia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla (1) (f)-kohdan mukaan ulkomaalaisten säilöön otto on sallittua 'jotta estettäisiin hänen laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi'. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen totesi *Chahal v. UK* tapauksessa, että ulkomaalaisen säilöön otto käännetyksen täytäntöönpanon turvaamiseksi on sallittua ainoastaan jos käännetykseen liittyvät valmistelut ovat tosiasiallisesti alkaneet ja käännetyksen on jo meneillään. Mikäli käännetyksestä ei valmistella riittävän huolellisesti, laillinen peruste säilöön otolle lakkaa olemasta.¹¹

Lakivaliokunta on todennut, että 'säilöönottotapauksessa tulisi tarkasti seurata, onko tarvetta säilöön otton jatkamiseen enää olemassa, ja aina tarpeen lakattua välittömästi vapauttaa säilöön otettu. Asian ollessa epäselvä tulisi säilössä pitämisen jatkaminen saattaa uudelleen tuomioistuimen harkittavaksi, vaikka kahden viikon enimmäisaika ei vielä olisi kulunutkaan.'¹²

Vuonna 2008-2009 tehdyssä selvityksessä Amnesty International havaitsi, että Suomessa säilöön ottoon liittyvät käytännöt vaihtelevat eri poliisilaitosten ja poliisin ja rajavartiolaitoksen välillä. Suomessa on siksi syytä kiinnittää erityistä huomiota säilöön otton käytäntöihin, joiden tulee olla yhteneväiset Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja ihmisoikeussopimusten kanssa.

Amnesty katsoo, ettei haavoittuvassa asemassa olevia koskaan tule ottaa säilöön: raskaana olevat naiset, vanhukset, kidutustraumoista kärsivät, ihmiskaupan uhrin tai sairaat henkilöt eivät kuulu säilöönottoyksikköön saati poliisivankilaan.

⁷ Communication No. 560/1993, UN Doc. CCPR/C/59/D/560/1993, 30.4.1997

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Communication No. 900/1999, UN Doc. CCPR/C/76/D/900/1999, 28.10.2002

¹¹ *Chahal v United Kingdom*, 70/1995/576/662, 15.11.1996

¹² LaVM 4/1990 vp (HE 29/1990 vp)

3. Lasten ja lapsiperheiden säilöön otosta

Kansainväliset velvoitteet

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 vangitsemisessa tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvaututtava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona'. Koska lähes kaikilla valtioilla on käytettävissään muita vaihtoehtoja, esimerkiksi lastensuojelun puitteissa, lasten säilöön otto on kansainvälisen oikeuden mukaan hyväksyttävää ainoastaan äärimmäisen poikkeuksellisissa tapauksissa.

Kansainvälinen oikeus säätää myös lapsen säilöön oton olosuhteista. Edelleen 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 oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaan pidätyksen tai vangitsemisen takia vanhemmistaan erotetulle lapselle ja vanhemmalle tai muulle perheenjäsenelle on annettava 'olennaiset tiedot poissaolevan perheenjäsenen olinpaikasta, paitsi jos tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa lapsen hyvinvointia.'

KP-sopimuksen 24 artiklan mukaan jokaisella lapsella on 'oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta'.

Alaikäisten vapaudenriistoihin sovelletaan myös erityisiä sääntöjä, esimerkiksi YK:n sääntöjä vapautensa menettäneiden alaikäisten oikeuksista, ns. Havanan säännöt (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*)¹³ sekä YK:n nuorisorikosoikeudenhoidon vähimmäissääntöjä, ns. Pekingin säännöt (*United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*)¹⁴.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa tuomioissa todennut lasten säilöön oton, joko yksin tai huoltajan kanssa, loukkaavan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa (kidutuksen kielto), 5 artiklaa (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) ja 8 artiklaa (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta).

Tammikuussa 2012 EIT antoi tuomion asiassa *Popov vs. Ranska*.¹⁵ Tapauksessa oli kyse kazakstanilaisesta perheestä, joiden kaksi lasta olivat iältään 5 kk ja 3 vuotta. Perhe otettiin käännyttämistä varten säilöön kahdeksi viikoksi. Perhe valitti EIT:een, joka totesi Ranskan rikkoneen säilöön oton suhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3, 5 ja 8 artikloja. Säilöönottokeskuksen elinolosuhteet olivat olleet omiaan aiheuttamaan vakavia traumoja pienille lapsille. Ihmisoikeuskomitea ja kidutuksen vastainen komitea totesivat omissa lausunnoissaan, että keskuksessa ei ollut minkäänlaisia virikkeitä tai leikkipaikkoja lapsille ja sen vihamielinen ja stressaava ilmapiiri oli omiaan heikentämään lasten terveyttä. Ranskan viranomaiset eivät olleet ottaneet perheen omaa tilannetta huomioon eivätkä yrittäneet etsiä lievempää ratkaisua säilöön oton sijaan. Säilöön otto ei ollut välttämätöntä, koska ei ollut syytä epäillä perheen pakenevan.

¹³ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 45/113, 14.12.1990

¹⁴ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 40/33, 29.11.1989

¹⁵ *Popov v. France* (39472/07, 39474/07), 19.01.2012

Popov tapauksessa on erityisen huomionarvoista, että perheen säilöön otto kesti 'vain' kaksi viikkoa. Esimerkiksi Metsälän säilöönottoyksikön asiakastilastojen mukaan vuonna 2011 kaikkien asiakkaiden säilöön oton kesto oli keskiarvoltaan 30,3 vuorokautta ja alaikäisten asiakkaiden säilöön oton kesto oli keskiarvoltaan 25,5 vuorokautta.¹⁶

länmääritys

Kuten esitimme yllä kohdassa '1. Nykytila', Suomessa otetaan tilastojen perusteella säilöön myös lapsia, joiden ikä ei ole selvillä tai jotka ovat ilmoittaneet itsensä esimerkiksi toisessa maassa aikuisiksi, vaikka he tosiasiallisesti ovat alaikäisiä. YK:n lasten oikeuksien komitea on todennut, että länmäärityksissä on otettava ulkoisen olemuksen lisäksi huomioon myös henkilön henkinen kypsyys. Mikäli lapsen ikään liittyy epäselvyyksiä, asia tulee ratkaista lapsen edun mukaan ja häntä tulee kohdella alaikäisenä.¹⁷ Lasten oikeuksien komitean kannanoton tulee myös ohjata Suomen viranomaisten käytäntöjä säilöön ottoihin liittyen. Lasta ei tule ottaa säilöön lapsen iän ollessa epäselvä tai kiistanalainen.

Säilöön oton vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin

Säilöön oton vaikutuksista ulkomaalaisiin on tehty useita tutkimuksia. Australiassa tehtyjen tutkimusten mukaan pitkään säilöön otettujen alaikäisten keskuudessa esiintyy muihin samanikäisiin verrattuna enemmän itsemurhia, itsemurhayrityksiä, mielialahäiriöitä, kehitysongelmia ja häiriöitä kiintymyssuhteissa huoltajiin.¹⁸ Lasten todettiin olevan erityisen haavoittuvia ja ahdistuneen esimerkiksi todistaessaan muiden säilöön otettujen itsemurhayrityksiä.¹⁹

Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan säilöön otetut alaikäiset eivät kehity ikäovereidensa tavoin, he masentuvat herkemmin ja kärsivät uni- ja syömishäiriöistä sekä iho-ongelmista.²⁰ Yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan säilöön otto heikentää vanhempien kykyä huolehtia lapsistaan. Säilöön otetut vanhemmat masentuvat muita useammin ja menettävät säilöön oton aikana roolinsa perheidensä auktoriteetteina.²¹

Vastaavia tutkimuksia säilöön oton vaikutuksista lapsiin ja lapsiperheisiin ei ole tehty Suomessa, mutta edellä mainitut tutkimukset on kuitenkin syytä ottaa huomioon säädettäessä alaikäisten säilöön otosta Suomessa. Keskeisiin tutkimuksiin voisi myös viitata lain esitöissä.

Edellä esitetyn perusteella Amnesty International esittää, että Suomi kieltää myös huoltajien kanssa saapuvien lasten säilöön oton. Lapsiperheille tulee kehittää vähemmän rajoittavia ja haittaavia vaihtoehtoja.

¹⁶ Helsingin säilöönottoyksikön asiakastilastoja 2003-2011, 2.1.2012

¹⁷ CRC, *General Comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, CEC/GC/2005/6

¹⁸ 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).

¹⁹ 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)

²⁰ H Crawley ja T Lester, *No Place for a Child, Children in UK immigration detention: impacts, alternatives and safeguards*, Save the Children, 2005

²¹ 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.

Amnesty pitää siksi työryhmän suunnitelmaa vaihtoehtojen kehittämisestä tervetulleena. Siihen saakka Suomessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota säilöön otton käytäntöihin ja säännöllisesti tarkistaa, etteivät Suomen viranomaisten käytännöt poikkea kansainvälisistä velvoitteista, EIT:n oikeuskäytännöstä, YK:n ihmisoikeuskomitean kannanotoista ja vastaavista standardeista.

4. Lapsen säilöön otton edellytykset ja ehdotettu UlkL 122 §

Amnesty International kiinnittää huomiota erityisesti ehdotetun 122 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtiin.

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 3 kohta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että 'lapsi voidaan määrätä otettavaksi säilöön ainoastaan huoltajansa kanssa. Lapsen säilöön ottaminen edellyttää, että 1) lapsi tai hänen huoltajansa otetaan säilöön 121 §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdan nojalla.'

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 mom 3 kohdan nojalla voidaan määrätä ulkomaalainen säilöön otettavaksi, jos 'ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa hänen syyllistyvän rikokseen Suomessa.' Ehdotetun 122 §:n sanamuodon perusteella voitaisiin ottaa lapsi ja tämän huoltajansa tai lapsiperhe säilöön jos yhtä perheenjäsentä epäillään rikoksesta.

Ulkomaalaislaki ei tarkenna millaisissa tilanteissa 121 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan ja ketä sen nojalla otetaan säilöön. Lain esityöt vuodelta 2002 eivät tarkenna 3 kohdassa käytettyä termistöä tai niitä tilanteita, joihin lainkohtaa tulisi soveltaa. Esitöissä todetaan vain, että 3 kohta 'liittyy läheisesti rikosperusteisiin tai rikosepäilyperusteisiin käännytyspäätöksiin'.²²

Koska 121 §:n 1 momentin 1 kohta sallii säilöön otton maasta poistamisen täytäntöönpanon varmistamiseksi, jää epäselväksi, minkälaisiin käännytyspäätöksiin tarvitaan lain 3 kohtaa. Lähtökohtaisesti 121 §:n 1 momentin 1 kohdan tulisi olla riittävä käännytyspäätösten täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Ulkomaalaislain 121 §:n esitöissä ei myöskään tarkenneta mihin rikosnimikkeisiin tai kuinka vakaviin rikoksiin lainkohtaa sovelletaan.

Rikosepäilyperusteeseen perustuva säilöön otto ulkomaalaislain nojalla ei ole perusteltua, sillä viranomaisilla on käytettävissään rikoksista epäiltyjen vapaudenriistoon johtavat pakkokeinot: kiinniottaminen, pidättäminen ja vangitseminen, joista säädetään tarkemmin pakkokeinolaissa. Pakkokeinolain 1 luvun 3§:n ja 8 §:n mukaan rikoksesta 'todennäköisin syin' epäilty voidaan pidättää tai vangita tietyin edellytyksin. Ulkomaalaisen vapaus voidaan riistää ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla silloin kun 'on perusteltua aihetta olettaa hänen syyllistyvän rikokseen'. Ulkomaalaislaki sallii siten ulkomaalaisen vapaudenriiston rikoksesta, jota ei vielä ole tapahtunut, vaan jonka oletetaan tapahtuvan. Tätä voidaan pitää ennaltaehkäisevänä pidättämisenä. YK:n kidutuksen vastainen komitea on kiinnittänyt huomiota kyseiseen lainkohtaan Suomea koskevassa raportissaan ja todennut siitä seuraavaa: 'the Committee is concerned that the Aliens Act allows for preventive detention not for a crime already committed but if a person is suspected of the possibility of committing a crime'.²³

On epäselvää miten arvioidaan, ja kuka arvioi, milloin on 'perusteltua aihetta olettaa' henkilön syyllistyvän oletettuun rikokseen ja mitkä ovat ne 'henkilökohtaiset ja muut olot', jotka arviossa on otettava huomioon.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan ja KP-sopimuksen 9 artiklan mukaan vapaudenriiston tulee perustua lakiin, jonka tulee laillisuusperiaatteen mukaan olla täsmällinen ja ennakoitavissa. Muutoin

²² HE 265/2002

²³ CAT, Concluding observations of the Committee against Torture: Finland, 29.6.2011, kohta 17 ja kts. myös kohta 15

vapaudenriisto voi olla mielivaltainen.²⁴ Ulkomaalaislain 121 §:n 1 mom 3 kohta ei ole riittävän täsmällinen ja ennakoitava lainkohta.

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 mom 3 kohta myös asettaa rikoksista epäillyt ulkomaalaiset eriarvoiseen asemaan verrattuna muihin rikoksista epäiltyihin henkilöihin.

Edellä esitetyn perusteella Amnesty International pitää ulkomaalaislain 121 §:n 1 mom 3 kohdan nojalla tehtyjä vapaudenriistoja mielivaltaisena, ulkomaalaisia syrjivänä kohteluna. Amnesty vaatii 121 §:n 1 mom 3 kohdan poistamista ulkomaalaisista ja ulkomaalaislain sääntöjen muuttamista kansainvälisten velvoitteiden mukaisiksi. Rikosepäilyihin ja rikollisuuteen liittyvistä pakkokeinoista on säädettävä pakkokeinolaissa. Pakkokeinoa saa soveltaa vain siihen henkilöön, jota epäillään rikoksesta ja sitä tulee soveltaa pakkokeinoihin sovellettavien periaatteiden mukaisesti.²⁵

Amnesty ehdottaa tähän hallituksen esitykseen liittyen, että lasten säilöön ottoa ei sallita 121 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla ja että ehdotetusta 122 §:sta poistetaan viittaus siihen lainkohtaan.

Ensisijaisten turvaamistoimien selvittäminen

Ulkomaalaislain 121 §:ssä todetaan, että 'ulkomaalainen voidaan 118–120 §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimien sijasta määrätä otettavaksi säilöön, jos: [...]'. Siten ulkomaalaislain 121 § perustuu ajatukseen, että lain 118-120 §:iin kirjatut vaihtoehdot ovat ensisijaisia turvaamistoimia ja säilöön otto vasta toissijainen turvaamistoimi. Vuonna 1990 lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota säilöön otton sijaan käytettävien turvaamistoimien valintaan. Lakivaliokunta korosti lausunnossaan, että säilöönottoon liittyviä säännöksiä sovellettaessa 'tulee aina ensisijaisesti selvittää muiden vaihtoehtojen käyttämistä ja turvautua säilöönottoon vasta niissä tapauksissa, joissa muita keinoja ei voida pitää riittävinä.'²⁶ Myös ihmisoikeussopimukset edellyttävät, että ennen säilöön ottoa tehdään arvio siitä, onko säilöön otto välttämätön ja kohtuullinen keino suhteessa päämäärään ja voidaanko muilla keinoilla saavuttaa sama päämäärä.²⁷

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan 122 §:n 2 momentin 3 kohtaa, jonka mukaan lapsen säilöön ottaminen edellyttää, että 'mahdollisuus käyttää 118 – 120 §:ssä tarkoitettuja turvaamistoimia on selvitetty ja ne on todettu riittämättömiksi'. Yhtäältä on tervetullutta, että huoltajien kanssa säilöön otettavien lasten kohdalla korostetaan entisestään muita turvaamistoimia ensisijaisena vaihtoehtona. Toisaalta se voi johtaa sekaannuksiin ja tulkintaongelmiin, sillä ulkomaalaislain 121 §:n soveltaminen edellyttää jo nyt automaattisesti muiden turvaamistoimien selvittämistä, mutta sitä ei ole kirjattu lainkohtaan. Jos ehdotettu vaatimus kirjataan 122 §:ään, se voi käytännössä johtaa siihen, että vaihtoehtoisten turvaamistoimien soveltuminen ja riittävyys selvitetään vain silloin kuin kyse on lapsen säilöön otosta. Mahdolliset tulkintaongelmat voitaisiin estää siten, että vastaava lause kirjataan myös ulkomaalaislain 121 §:ään.

²⁴ Kts. yllä kohta 2 KP-sopimuksesta sekä esim. EIT:n ratkaisu Amuur v. Ranska (1996)

²⁵ Esimerkiksi vuonna 2014 voimaan tulevassa uudessa pakkokeinolaissa (22.7.2011/806) nämä periaatteet ovat suhteellisuusperiaate (1:2), vähemmän haitan periaate (1:3) ja hienotunteisuusperiaate (1:4).

²⁶ LaVM 4/1990 vp (HE 29/1990 vp)

²⁷ Kts. yllä kohta 2. Säilöönotosta yleensä ja erityisesti alaviite 10

5. Amnestyn suositukset

Edellä esitetyn perusteella Amnesty ehdottaa seuraavaa:

- Lain esitöissä tarkennetaan, että nykyiset tilastot lasten säilöön otosta Suomessa ovat puutteelliset ja ettei tarkkaa arviota lasten säilöönoton nykytilasta ei voi tehdä.
- Lain esitöihin lisätään maininta lasten säilöön oton haitoista ja viittaukset aiheesta tehtyihin tutkimuksiin.
- Lain esitöiden kohtaa '1.1 Lapsen säilöön ottoa koskevat kansainväliset velvoitteet' täydennetään lisäämällä KP-sopimuksen ja EIS:n olennaiset velvoitteet sekä niiden tulkintaa ohjaavaa oikeuskäytäntöä ja komiteamietintöjä, jotka soveltuvat myös lasten säilöön ottoon.
- Pitkällä aikavälillä Suomen on luovuttava kaikkien alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten säilöön otosta sekä kehitettävä lapsiperheille soveltuvia vaihtoehtoisia turvaamistoimia.
- Lyhyellä aikavälillä on kiinnitettävä erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:
 - Lasten säilöön ottamista huoltajien kanssa on vältettävä viimeiseen asti ja säilöön oton kynnykseen ja perusteisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota ja niistä on laadittava yhtenäiset ohjeet kaikille poliisilaitoksille ja rajavartiolaitokselle.
 - Säilöön oton tarvetta on seurattava jatkuvasti ja heti kun tarve lakkaa olemasta, on säilöön otetut vapautettava, vaikka kahden viikon aika ei olisi mennyt umpeen.
 - Säilöönottotoyksikön olosuhteisiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota ja säilöön ottoon tulee aina soveltaa vähintään kansainvälisiä minimisääntöjä, esimerkiksi YK:n sääntöjä vapautensa menettäneiden alaikäisten oikeuksista ja YK:n nuorisorikosoikeudenhoidon vähimmäissääntöjä.
- Ehdotetusta 122 §:n 2 momentin 1 kohdasta tulee poistaa viittaus ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 3 kohtaan.
- Ulkomaalaislain 121 §:ään lisätään ehdotetun 122 §:n 2 momentin 3 kohtaa vastaava kohta.
- Pitkällä aikavälillä ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 3 kohta tulee poistaa laista.

Kunnioitavasti,



Frank Johansson
Toiminnanjohtaja
Amnesty International Suomen osasto ry



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto ry