

EDUSKUNNAN APULAIKESASIAMIES

Helsinki 26.3.2014

SISÄMINISTERIÖ

Dnro 717/5/14

01. 04. 2014

Sisäasiainministeriö
Maahanmuutto-osasto
PL 26
00023 Valtioneuvosto

INRIKESMINISTERIET

hare@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Viite: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle leiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamiseksi, SMO72:00/2011

LAUSUNTO

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on kieltää ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto ja täsmentää myös muutoin lapsen säilöön ottamisesta koskevaa sääntelyä.

Ulkomaalaisten oikeusturvan kannalta on kannatettavaa, että ulkomaalaisten säilöön ottamisen vaihtoehtoja pyritään kehittämään ja että säilöön ottaminen perustuu painokkaammin yksilölliseen arviointiin. Pidän laillisuusvalvonnassa saatujen kokemusten valossa hyvänä myös sitä, että ilman huoltajaa saapuvien turvapaikkaa hakevien lasten säilöönotto kielletään.

Totean luonnoksessa olevien yksityiskohtaisten perustelujen osalta seuraavaa.

Ulkomaalaislain muuttamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan(121 §), että kun maasta poistamisen turvaamiseksi säilöön otettu ulkomaalainen tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa, hänen säilöön ottamista voidaan jatkaa. Arvion kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tarkoituksesta tekee säilöönottoasiassa toimivaltainen raja- tai poliisiviranomainen, ei Maahanmuuttovirasto, joka on lähtökohtaisesti toimivaltainen kansainvälisen suojelun asioissa.

Edellä mainittu pykälä herättää monia jatkokysymyksiä. Voidaanko ulkomaalainen esimerkiksi ottaa nyt kyseessä olevan pykälän nojalla

säilöön, jos hän hakee turvapaikkaa juuri ennen maasta poistamistaan (vaikka hän olisi voinut tehdä sen jo aikaisemmin), jos kyse on poliisin mielestä maasta poistamisen häirinnästä? Voiko lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen saanut ulkomaalainen hakea säilössä ollessaan turvapaikkaa uusilla perusteilla, jos poliisi katsoo hakemuksen liittyvän maasta poistamisen häirintään. Kuinka toimitaan tilanteessa, jossa turvapaikanhakija katsoo hakemuksen perustuvan uuteen kansainväliseen suojeluun liittyvään syyhyn, mutta raja- tai poliisiviranomainen pitää hakemuksen tekemistä hakemuksen viivyttelynä. Esityksen perustelujen valossa herää kysymys myös siitä, voiko poliisi ulkomaalaislain mukaan tehdä tällaista kansainväliseen suojeluun epäsuorasti liittyvää harkintaa.

Asiassa olisi syytä arvioida myös sitä, voiko maasta poistamisen häirintään liittyvä säilöönotto käytännössä vaikuttaa säilöön otetun mahdollisuuden saada oikeudellista avustusta; voihan olla niin, että raja- tai poliisiviranomaisen mielestä ei avustajayhteydenottoon ole tarvetta, koska kyse on vain häirinnästä? Nähdäkseni 121 §:n perusteluissa tulisi tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin säätää siitä, minkälaisia tilanteita edellä kuvattu säilöön oton mahdollisuus sisältää ja kuinka turvapaikkahakemuksen tutkinta varmistetaan.

Pidän hyvänä, että ilman huoltajaa olevan kansainvälistä suojelua hakevan lapsen säilöön otto kielletään siihen asti kunnes hänen maasta poistamistaan koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi (122 §). Ilman huoltajaa olevan lapsen, joka ei ole hakenut kansainvälistä suojelua, säilöön ottaminen rajattaisiin pääsääntöisesti 72 tuntiin. Lasten kohdalla tulisi olla vahvat, selkeästi määritellyt ja jälkikäteen kontrolloitavat perusteet ja ohjeet niistä tilanteista varten, joissa vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä ei pidetä riittävinä.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamista koskevissa perusteluissa todetaan, että lakiin tulee säännös yksikön järjestyssäännöistä. Pidän esitystä kannatettavana. Perusteluissa kiinnittää huomiota se, mitä tarkoitetaan ”provosovalla pukeutumisella”, johon järjestyssäännöillä voidaan puuttua?

Säilöön otetun oikeusturvan kannalta on tärkeää, että ulkomaalaiselle tiedotetaan hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan esityksen 5 §:ssä mainitulla tavalla. Laillisuusvalvonnasta saatujen kokemusten perusteella voisi olla hyvä, että oikeuksista ilmoittaminen myös asianmukaisella tavalla kirjattaisiin – erityisesti niissä tapauksissa jossa tiedot annetaan suullisesti - ja ulkomaalainen allekirjoituksellaan vahvistaisi saaneensa pykälässä edellytetyt hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiin koskevat tiedot.

Mitä sitten tulee terveyden huollon järjestämiseen (13 §) vastaanottoyksikössä niin apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen totesi tuoreessa ratkaisussaan (14.3.2014, dnro 3101/4/13) muun muassa seuraavaa:

Saadun selvityksen mukaan säilöön otettujen lääkkeet ovat yksikön lääkehoitosuunnitelman mukaisesti säilöönottoyksikön henkilökunnan hallussa. Henki-

lökunta jakaa lääkkeet säilöön otetuille, joiden useimmiten edellytetään nauttivan lääkkeet valvotusti. Lääkkeet, jotka asiakkailta on ollut heidän mukanaan heidän saapuessa yksikköön tai jotka lääkäri on heille määrännyt, toimitetaan yksikön terveydenhoitajille. Terveydenhoitajat tarvittaessa arvioivat lääkkeet lääkärillä tai annostelevat lääkkeet dosetteihin ja ohjeistavat lääkkeiden asianmukaisen jakamisen. Lääkkeiden jakamisen säilöön otetuille suorittavat säilöönottoyksikön ohjaajat.

Saadun selvityksen tietojen valossa lääkkeiden jakaminen säilöönottoyksikössä herättää kysymyksiä terveydenhuoltotietojen salassapidon kannalta. Potilaslain 13 §:ssä (653/2000) säädetään potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapidosta. Lähtökohtaisesti potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Pykälän 2 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Sivullisella tarkoitetaan tässä laissa muita kuin asianomaisessa toimintayksikössä tai sen toimeksiannosta potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä. Säilöönottokeskuksen ohjaajaa voidaan pitää laissa tarkoitettuna sivullisena.

Edellä olevan perusteella totean, että säilöönottoyksikön lääkkeitä jakavilla ohjaajilla tässä tehtävässään ei ole oikeutta saada tietää säilöön otetun hoitoon, kuten lääkitykseen liittyviä tietoja ilman tämän suostumusta. Lääkkeiden jakamiseen liittyvän menettelyn yksityiskohtainen arvioiminen on nyt kyseessä olevassa asiassa kuitenkin käytössäni olevien tietojen perusteella vaikeaa. Selvityksestä ei esimerkiksi selviä se, onko lääkkeitä jakavilla ohjaajilla mahdollista saada tietää lääkkeiden nimet (onko esimerkiksi lääkkeiden nimet kirjoitettu dosettiin). Todettakoon, että apulaisoikeusasiamies on todennut lainvastaiseksi sen, että lääkkeitä vankilassa jakavilla vartijoilla oli mahdollisuus saada tietoonsa vangin lääkitys (dnro 3998/4/07).

Kiinnitänkin säilöönottoyksikön huomiota siihen, että lääkehoidon turvallinen toteutuminen käytännössä tulee aina varmistaa siten, että ei vaaranneta potilastietojen salassapitoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut lääkehoidon toteuttamista Turvallinen lääkehoito -oppaassaan. Oppaan tarkoituksena on yhtenäistää lääkehoidon toteuttamisen periaatteet, selkeyttää lääkehoidon toteuttamiseen liittyvä vastuunjako ja määrittää vähimmäisvaatimukset, joiden tulee toteutua kaikissa lääkehoitoa toteuttavissa yksiköissä.

Turvallinen lääkehoito -oppaan mukaan esimiesten tehtävänä on varmistaa, että yksikön lääkehoidon toteuttamiseen osallistuvalla henkilöstöllä on tarvittava osaaminen ja että olosuhteet ovat oikeanlaiset lääkehoidon toteuttamiseksi. Lääkehoidon koulutuksen saaneet laillistetut terveydenhuollon ammattihenkilöt kantavat kokonaisvastuun lääkehoidon toteuttamisesta terveydenhuollon yksiköissä. Kokonaisvastuulla tarkoitetaan potilashoitoon liittyvästä tehtäväjaosta päättämistä, siihen liittyvää ohjausta, neuvontaa ja valvontaa sekä työyksikön lääkehuollon toimivuudesta huolehtimista. Kuitenkin jokainen lääkehoitoa toteuttava tai siihen osallistuva kantaa vastuun omasta toiminnastaan.

Kiinnitän näin ollen huomiota myös siihen, että suljetun laitoksen johdon vastuulla on huolehtia siitä, että lääkkeitä jakava henkilöstö saa asianmukaisen ja riittävän perehdytyksen tehtävään.

Turvataarkastuksia koskevan pykälän (21 §) perusteluissa turvatarkastus voidaan yhdessä tilanteessa tehdä kun on "perusteltua syytä epäillä" että ulkomaalaisen hallussaan esimerkiksi kielletty esine. Myöhemmin saman pykälän perusteluissa turvatarkastuksen kynnykseksi on asetettu "syytä epäillä". Epäselväksi jää mikä on näiden tarkastuskynnysten ero käytännössä ja missä tilanteessa ja millä näytöllä syytä epäillä kynnys säilöönottoyksikössä muuttuu perustelluksi syyksi epäillä?

Esityksen 35 §:n mukaan on ilmennyt tarve laajentaa voimankäyttöoikeuksia säilöönottoyksikössä. Voimanäyttövälineinä tulisi kyseeseen kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka. Esityksestä ei käy ilmi mihin voimankäyttövälineiden laajentamistarve perustuu, erityisesti kun säilöönottoyksikkö voi tarvittaessa pyytää poliisilta virka-apua. Voimakäyttökeinojen laajentaminen herättää jatkokysymyksiä: ovatko ehdotetut voimakeinot todellakin käytännössä tarpeellisia ja lisääkö turvautuminen voimakeinoin tilanteiden kärjistymistä? Millaisia käytännön tilanteita henkilökunnan ja turvapaikanhakijoiden välille on odotettavissa? Säilöönottoyksikön henkilökunnan ammattitaitoon kuuluu nähdäkseni, se että konflikteja ratkotaan ja ennaltaehkäistään pääsääntöisesti muilla keinoin, kuin esimerkiksi pamppuun tai kaasusumuttimeen turvautumalla.

Voimakeinoista puhuttaessa on syytä korostaa viranomaistoiminnan yleisperiaatetta, jonka mukaan voimakeinojen käyttö edellyttää niitä koskevaa koulutusta. Tämä koskee yhtäältä voimakeinojen käytön peruseriaatteiden kouluttamista (esimerkiksi suhteellisuusperiaate) ja toisaalta voimankäyttömenetelmien ja tilanteiden harjoittelemista. Nyt kyseessä olevassa asiassa voisi mielestäni harkita sitä, että oikeus voimakeinojen käyttämiseen tulisi vain koulutuksen saaneelle vartija-henkilökunnalle.

Silloin kuin voimakeinoja käytetään, niiden käyttö tulisi aina myös asianmukaisesti kirjata ja ohjeistaa. On kuitenkin syytä todeta, että mahdollisuus voimakeinojen käyttöön voi käytännössä alentaa kynnystä niiden käyttöön.

Apulaisoikeusasiamies



Majja Sakslin

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri



Jari Pirjola