15.11.2013 SM072:00/2011

**Ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten tarkistaminen**

Aika: 15.11.2013 klo 9.00–12.00

Paikka: Sisäasianministeriö, Vuorikatu 20 A, kh. Direktiivi

Osallistujat: Sirkku Päivärinne, puheenjohtaja SM/MMO

Annikki Vanamo-Alho SM/MMO

Joni Länsivuori SM/PO

Liisa Vanhala OM

Martti Ant-Wuorinen RVLE

Johanna Räty Maahanmuuttovirasto

Pekka Nuutinen Metsälän säilöönottoyksikkö

Jari Kähkönen Joutsenon vastaanottokeskus

Suvi Tiainen, sihteeri SM/MMO

kuultavat:

erityisasiantuntija **Timo Kerttula** SM/PO

ihmisoikeustyön johtaja **Niina Laajapuro** Amnesty International, Suomen osasto ylitarkastaja **Päivi Keskitalo** Vähemmistövaltuutetun toimisto

lakimies **Merike Helander** Lapsiasiainvaltuutetun toimisto

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja esitteli hankkeen tarkoituksen sekä aikataulun. Hankkeessa on kyse hallitusohjelman kirjauksesta kieltää turvapaikkaa hakevien lasten säilöönotto sekä vastaanottodirektiivin säilöä koskevien säännösten voimaansaattamisesta Suomen lainsäädännössä.

2. Asiantuntijoiden kuuleminen

Poliisiosaston erityisasiantuntija Timo Kerttula on tilaisuudessa kuultavana koskien erityisesti yksityisten turvallisuuspalveluiden käyttöä säilöönottoyksiköissä. Poliisiosastolla on käynnissä yksityisiä turvallisuuspalveluja koskeva hanke, jonka olisi tarkoitus mennä eduskuntaan alkuvuodesta. Säilöhankkeen työryhmä on esittänyt Kerttulalle kysymyksen, voisiko yksityisten turvapalveluiden vartijoita asettaa säilöönottoyksikköön voimankäyttötehtäviin. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Poliisiosastolla käynnissä olevassa hankkeessa esitetään, että yksityisen turvallisuuspalvelun vartijoita voisi asettaa tietyin edellytyksin tilapäisesti poliisin tiloihin poliisin avuksi.

Säilöhankkeessa on ehdotettu, että yksityinen turvapalvelu saisi käyttää voimakeinoja mutta virkasuhteinen henkilöstö ei. Tämä on vaikeasti perusteltavissa perutuslakivaliokunnassa. Yksityiset turvallisuuspalvelut tarjoavat sekä vartijoita että järjestyksenvalvojia. Nyt tulisi määritellä, missä tilanteissa yksityisiä turvallisuuspalveluita käytettäisiin; onko tarkoitus, että yksityisiä käytettäisiin vain "kovissa tilanteissa"? Poliisin luvalla järjestyksenvalvojia saa asettaa terveydenhuollon toimipisteisiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettu, että sosiaalihuollon toimipisteillä ei tarkoiteta koulukoteja, lastensuojelulaitoksia tai päihdekuntoutumislaitoksia ja säilöönottoyksikkö on rinnastettavissa näihin. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisen vartioinnin tarkoitus puolestaan on omaisuuden vartiointi ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen; ei henkilön vartiointi. Mallia voisi ottaa hallituksen esityksestä valtioneuvoston turvatoimilaista, jossa puhutaan turvatarkastajasta, joka voi olla virkamies tai yksityinen

Pekka Nuutinen totesi, että tällä hetkellä säilöönottoyksikön vartijat ovat virkasuhteisia. Uudesta sälöyksiköstä paettiin huomattavan paljon, minkä vuoksi on jouduttu käyttämään Palmian turvapalveluita. Säilöönottoyksikössä on huomattavasti turvallisuuspoikkeamia; noin 100 turvallisuuspoikkeamaa vuodessa. Tämän vuoksi vartiointia on jouduttu lisäämään. Nykyisellään paot ovat vähentyneet. Palmian status kaupungin omistamana liikelaitoksena saattaa muuttua sen suhteen, voiko sen palkkalistoilla olla virkamiehiä, kuten nykyiset vartijat ovat. Virkasuhteisuusvaatimus perustuu EOA asiaa koskevaan huomautukseen. Jos muutos toteutuu eivätkä Palmian vartijat voi olla enää virkasuhteisia, säilöönottoyksikkö joutuu palkkaamaan vartijat virkasuhteeseen. Tämä taas on ammatillisesti ongelmallista, sillä neljästä viiteen säilöönottoyksikön suorassa alaisuudessa olevaa vartijaa menetettäisi vartioiden tukena olevan ammattiorganisaation.

Jari Kähkönen totesi, että vartijoiden ammattiorganisaatio tarjoaa koulutuksellista tukea sekä järjestelyjä esimerkiksi sairauslomasijaisten kohdalla.

Timo Kerttula ehdotti, että hallituksen esityksessä voisi esittää lakiin muutosta, joka sallisi virkamiehen kantaa voimankäyttövälinettä. Yksityisiä vartioimisliikkeitä voi käyttää esim. ulkotilojen vartioinnissa sekä myös muualla, mutta tehtävä voi kuitenkin olla vain omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen tai rikoksen paljastaminen. Siten vartijoita ei voi käyttää esim. henkilöiden karkaamisen estämiseen tai heidän vartiointiinsa. Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa yksityisten vartioiden käyttämisestä Niuvanniemen kriminaalisairaalassa. Kannanotossaan hän on todennut, että potilaiden karkaamisen estäminen on potilaiden hoitoa eikä yksityisten vartioiden käyttäminen tässä tarkoituksessa ole hyväksyttävää. Niin ikään Lieksan putkakokeilu, jossa vartija oli ilman laissa säädettyä perustetta putkatilojen vartijana, ei ollut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyväksyttävä menettely.

Säilöönottoyksikön turvallisuuspoikkeaminen määrä olisi hyvä kirjata hallituksen esitykseen.

Lapsiasiainvaltuutetun toimiston lakimies Merike Helander totesi, että säilöönottotilanne on verrattavissa vankilassa oloon ja hallituksen esityksessä voisi ottaa mallia Rikosseuraamusviraston lapsi- ja perhetyön linjauksista, jossa on linjattu esimerkiksi yhteydenpidosta lapsen ja vanhemman välillä yms.

UlkL 122 §:n perusteella ilman huoltajaa oleva lapsi voitaisiin ottaa hyvin rajoitetusti säilöön. Tältä osin mallia voisi ottaa alaikäisen pidättämistä koskevasta lainsäädännöstä ja yhdenmukaistaa lainsäädäntöä sen kanssa. Yhteistyö lastensuojeluviranomaisten kanssa on ensiarvoista, jotta voitaisiin välttää säilöönotto. Lapsen kuulemiselle ei tarvitsisi olla ikärajaa, vaan lasta tulisi kuulla hänen kehitystasonsa mukaan.

Sosiaalityöntekijän lausunto on nykyisin usein rutiininomainen. Sosiaalityöntekijän tulisi arvioida tilannetta syvällisemmin ja tavata lapsi ennen lausunnon antamista. Jos lapsi sijoitetaan säilöönottoyksikköön, niin lasta ja vanhempaa ei saa tarpeettomasti erottaa. Yhteistyötä lastensuojelun kanssa tulisi lisätä siten, että lastensuojelu olisi tiiviisti mukana käytännössä koko sen ajan, kun lapsi on maassa. Lapsen edun selvittäminen edellyttää keskustelua lapsen kanssa. On tärkeää selvittää lapsen todellinen tilanne esimerkiksi yhteistyössä ryhmäkodin sosiaalityöntekijän kanssa, joka tuntee lapsen.

Puheenjohtaja totesi, että sosiaalityöntekijän lausunnon merkitystä on pohdittu. Ongelma on, että tilanne syntyy yleensä nopeasti eikä lastensuojelulla ole resursseja. Tilanteeseen ei ole löydetty tyydyttävää ratkaisua. Ryhmäkodeissa on lastensuojelun asiantuntemusta ja siellä tunnetaan tilanne, mutta kunnan lastensuojelun asiantuntemusta on vaikea saada käyttöön riittävässä määrin resurssien puutteen vuoksi.

Kähkönen totesi, että kunnan lastensuojelua on vaikea saada eikä siellä tunneta lapsen tilannetta. Ryhmäkodin yksikkö on paras asiantuntija.

Puheenjohtaja totesi, että hyödynnetään Rikosseuraamusviraston aineistoa ja kirjoitetaan hallituksen esityksen perusteluihin tarkemmin lausunnon sisällöstä ja lapsen kuulemisesta iän ja kehitystason mukaan.

Vähemmistövaltuutetun toimiston ylitarkastaja Päivi Keskitalo totesi, että luonnos hallituksen esitykseksi ei ole täysin hallitusohjelman mukainen, sillä siinä ei kielletä lasten säilöönottoa kokonaan. Myös hankkeen asettamispäätös luo käsityksen, että säilöönotolle etsitään todellisia vaihtoehtoja, mikä ei täysin toteudu. Myönteistä on, että ilmoittautumisvelvollisuuden merkitystä on korostettu ja että ilmoittautua voi myös vastaanottokeskukseen. Keskitalo tiedusteli, onko säilöönoton vaihtoehtojen nykyisestä käytöstä analyysiä. Sosiaalityöntekijän kuulemisen osalta oli ilahduttavaa huomata, että kuulemisen laatu on otettu vakavasti huomioon. Sitä tulee kuitenkin edelleen vahvistaa. Keskitalo tiedusteli, onko tarkoitus että lapset viedään Joutsenoon tulevaan säilöönottoyksikköön ja kuinka logistiikka tällöin toimii sekä voiko huoltajan kanssa säilöön otettu lapsi olla säilössä rajoittamattoman ajan? Tällä hetkellä Metsälän säilöönottoyksikössä äiti on ollut pienen lapsensa kanssa jo yli 4 kuukautta. Lisäksi tulee pohtia, kuinka lapsen koulunkäynti taataan säilöönoton aikana. Vähemmistövaltuutettu alkaa monitoroimaan palautuksia ja säilöönottoasiat kuuluvat vähemmistövaltuutetun monitoroinnin piiriin.

Puheenjohtaja kertoi, että sisäasiainministeriö sai rahoituksen toisen säilöönottoyksikön perustamiseksi ja se tulee Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen. Uuteen säilöönottoyksikköön tulee erilliset tilat haavoittuville ryhmille. Säilöönottokapasiteetin laajentamista koskevan selvityksen yhteydessä todettiin, että osastoiminen eri ryhmille ei ole mahdollista Metsälässä. Direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanotosta edellyttää osastointia.

Kähkönen lisäsi Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen tulevaan säilöönottoyksikköön tulevan 20 aikuispaikkaa ja 10 haavoittuvassa asemassa oleville (perheet, lapset) varattua paikkaa. Myös Lappeenrannassa on kansainvälinen lentokenttä ja raja-asema itään ovat lähellä.

Helander totesi, että mainitussa tapauksessa, jossa kolmivuotias lapsi on ollut säilössä äitinsä kanssa, yhteistyö sosiaalityöntekijän kanssa on ilmeisesti ollut nihkeää. Vankilan kohdalla on säädetty ikäraja, jonka mukaan yli kolmivuotiaat lapset eivät voi olla sijoitettuina vankilaan. Myös säilöönotossa lasten kohdalla tulisi tehdä tilannekohtainen arviointi.

Nuutinen totesi, että mainittu tilanne on ongelmallinen ja johtuu järjestelmästä. Jatkossa pitkät säilöönotot on pyrittävä estämään painokkaammin.

Puheenjohtaja totesi, että UNHCR:ltä on saatu tieto, että se valmistelee Unicefin kanssa lapsen etua koskevia suosituksia. Suositukset julkaistaisiin ensi vuoden alussa.

Hankkeen alkuperäinen työsuunnitelma oli hieman toisen sisältöinen toteutuneeseen nähden. Hanke asetettiin uudelleen lokakuussa 2012. Muutetussa asettamispäätöksessä esitetään yhtenä kokonaisuutena lainsäädäntömuutoksia keväällä ja toisena kokonaisuutena syksyllä jatketaan paneutumista säilöönoton vaihtoehtojen kartoittamiseen. Säilöönoton vaihtoehtoja kehitetään erityisesti yhteistyössä Joutsenon kanssa, jotta siellä voitaisiin pilotoida uusia vaihtoehtoja.

Amnesty International Suomen osaston ihmisoikeustyön johtaja Niina Laajapuro tiedusteli, kuullaanko hankkeessa vielä muita järjestöjä ja esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiestä. Hän huomautti, että eduskunnan oikeusasiamiehen mukana olo olisi tärkeää. Amnesty on jo pitkään kampanjoinut alaikäisten säilöönoton kieltämiseksi. Hallitusohjelman lupaus kieltää yksintulleiden turvapaikanhakijoiden säilöönotto tulisi kutienkin laajentaa koskemaan kaikkien lasten säilöönottoa. Säilöönotto aiheuttaa lasten masentuneisuutta ynnä muuta. Niin ikään haavoittuvien ryhmien säilöönotto tulisi kieltää, koska se vaikeuttaa heidän toipumistaan.

Laajapuro totesi, että hankkeen eteneminen on tervetullutta, mutta Amnestyssä ollaan pettyneitä siihen, että luonnos hallituksen esitykseksi ei vastaa hallitusohjelmaa ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa. Vaihtoehtoja ei ole esitelty tässä esityksessä eikä lasten säilöönottoa kielletä kokonaan. Joutsenon kohdalla eteen saattaa tulla myös logistiikkakysymyksiä. Esityksessä ei ole huomioitu myöskään huoltajan kanssa säilöön otettuja lapsia ja sitä, kuinka lapsen etu toteutuu, kun hän on huoltajansa kanssa säilössä. Herää myös kysymys, mikä on suomalaisten lastensuojeluviranomaisten tehtävä arvioidessaan lapsen etua, jos maasta poistettava vanhempi ei ole Suomessakaan pystynyt huolehtimaan lapsestaan.

Laajapuro totesi, että säilöistä on päästävä eroon ja Amnesty toivoo, että vaihtoehtoja tutkitaan todella. Ilmoittautumisvelvollisuuden laajentaminen vastaanottokeskuksiin on positiivista. Vastaanottodirektiivissä jako kansainvälistä suojelua hakeviin ja muihin luo pelon, että jaottelulla luodaan uusi oikeudettomien ryhmän. Ihmisoikeussopimus koskee myös maasta poistettavia. Säilöönottoa koskevan lain uudistamisesta tulisi laatia perusteellisempi perusoikeusanalyysi. Positiivista on uusi terveydenhoitoa koskeva pykälä. Tästä pykälästä tulisi kirjoittaa tarkemmat perustelut koskien terveystarkastusta ennen kuin henkilöä lähdetään käännyttämään sekä epäonnistuneen käännyttämisen jälkeen.

Puheenjohtaja totesi, että jako kansainvälistä suojelua hakeviin ja muihin on vastaanottodirektiivin voimaansaattamista koskeva jako. Suomessa on ollut lähtökohtaisesti kokonaisvaltainen säilöönottolaki. Taustana muutokselle on komission edellyttämä hyvin tarkkarajainen direktiivien voimaansaattaminen.

Muiden järjestöjen kuulemisen osalta harkintaan eduskunnan oikeusasiamiehen erillistä kuuleminen ennen kuin luonnos hallituksen esitykseksi lähetetään lausunnolle. Tässäkin kuulemistilaisuudessa on viitattu voimakkaasti STM:n toimialaan. STM:n asiantuntija ei valitettavasti pääsyt tulemaan tähän kuulemistilaisuuteen. STM:n asiantuntemusta on kuitenkin välttämätöntä saada ennen lausuntokierrosta.

3. Kokouksen päättäminen ja seuraava kokous

Työryhmän seuraava kokous pidetään aikaisemmasta ilmoituksesta poiketen 19.12. klo 13–16. Tilaisuuteen kutsutaan kuultaviksi eduskunnan oikeusasiamies, sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntija sekä Helsingin kaupungin sosiaalitoimesta vastaava.

JAKELU Työryhmän jäsenet ja varajäsenet

TIEDOKSI Ministeri Räsänen

Valtiosihteeri Anttoora

Kansliapäällikkö Nerg

Erityisavustajat Nahkala ja Andersson

MMO esittelijät