

SM072:00/2011

SISÄMINISTERIÖ

21. 03. 2014

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriölle

Viite: lausuntopyyntö SM 072:00/2011

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

F: 09 5860 4460

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

21.3.2014

**Asia: Ammesty Internationalin lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi  
ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä  
annetun lain muuttamisesta**

**1. Yleistä**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn työ pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolesta Euroopassa keskittyy tällä hetkellä rajavalvontaan, ulkomaalaisten säilöönottoon, palautusten valvontaan, ja ulkomaalaisten rikollistamiseen ja syrjintään.

Vuoden 2011 eduskuntavaalien aikana kampanjoimme lasten säilöönoton lopettamiseksi ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämiseksi. Vuonna 2013 Amnesty kampanjoi lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten säilöönoton lopettamiseksi ja edelleen vaihtoehtojen kehittämiseksi. Vetoomuksemme allekirjoitti 10 019 henkilöä.

Amnesty lähetti ennen viime eduskuntavaaleja puolueille kyselyn ulkomaalaisten säilöönotosta. Valtaosa puolueista kannatti ulkomaalaislasten säilöönoton kieltämistä ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä ja ne kirjattiin myös hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmaan tehdyn kirjauksen laajaa tukea kuvastaa esimerkiksi eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan antama lausunto, jonka mukaan se "pitää erittäin tärkeänä, että lasten sijoittamista säilöönottoyksiköihin rajataan, ja kiirehtii hallitusohjelmassa sovittua säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä sekä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten säilöönoton kieltämistä."<sup>1</sup>

Amnesty pitää tervetulleena, että säilöönoton lainsäädäntöä tarkasteleva hanke on edennyt, ja että hallitusohjelmaan kirjattuja lupauksia on työstetty. On kuitenkin valitettavaa, ettei lausunolle lähetetty

---

<sup>1</sup> TyVL 13/2013 vp - HE 134/2013 vp

luonnos sisällöltään vastaa sitä, mitä hallitusohjelmaan ja ihmisoikeustoimintaohjelman säilöönottohankkeeseen kirjattiin.

Hallituksen esityksen antamista siirrettiin eteenpäin vaihtoehtojen kehittämisen vuoksi, mutta käsillä olevaan esitykseen niitä ei ole sisällytetty. Lasten säilöönoton kieltämistä viivytettiin siten tarpeettomasti. Vaikka sisäministeriö arvioi ensimmäisessä luonnoksessa, että hallitusohjelmaan tehty kirjaus vaikutti käytäntöihin siten, ettei lapsia juurikaan otettu säilöön, tämä ei kuitenkaan muodostunut pysyväksi käytännöksi. Hallitus lupasi kieltää lasten säilöönoton kesäkuussa 2011, sen jälkeen vuosina 2012 ja 2013 on Metsälän säilöönottoyksikössä ollut yhteensä ainakin 67 lasta.

Lausunnotte lähetetty luonnos on varsin laaja ja tekninen sekä sisältää paljon sellaisia muutoksia, joita ei ollut työryhmän alkuperäisessä mandaatissa. Käytännössä luonnoksella esitetään muutettavaksi lähes kokonaan säilöönottoa, muita turvaamistoimia, säilöönoton menettelyä ja säilöönoton olosuhteita koskevaa lainsäädäntöä. Kun työryhmä on käsitellyt näitä asioita nähtävästi vuodesta 2011 lähtien, sen ulkopuolella olevat tahot eivät ole voineet valmistautua näin laajan kokonaisuuden kommentointiin. Vaikka työryhmä on järjestänyt lausuntokierroksia ja kuulemistilaisuuksia, joissa Amnestykin on ollut kuultavana, niissä ei ole riittävässä määrin keskusteltu esimerkiksi säilöönoton olosuhteista.

Amnesty International on ollut sisäministeriön asettaman työryhmän kuultavana kahdesti, viimeksi 15.11.2013 ja lausunut kirjallisesta työryhmän edellisestä ehdotuksesta vuonna 2012. Lisäksi Amnesty International on käynyt kirjeenvaihtoa asiasta sisäministeri Päivi Räsäsen kanssa. Amnesty International on lausunut useaan otteeseen yksin tulleiden lasten, lapsiperheiden ja haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten säilöönotosta sekä säilöönoton vaihtoehtoista. Viittaamme näiltä osin aiempiin lausuntoihimme ja kirjeisiimme. Kiinnitämme tässä lausunnossa huomiota teknisiin ja lainsäädännöllisiin elementteihin.

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitussa asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

## **2. Keskeiset ihmisoikeudet ja ihmisoikeussopimukset**

Säilöönotto on vapaudenmenetys, joka loukkaa ihmisen oikeutta vapauteen ja koskemattomuuteen, kuten se on turvattuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa, Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa ja perustuslain 7 §:ssä. Säilöönottoon liittyvät läheisesti myös oikeus ihmisarvoiseen elämään, oikeus oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen menettelyyn sekä velvollisuus asettaa lapsen etu etusijalle lasta koskevassa päätöksenteossa. Säilöönottoa koskevat säännökset merkitsevät perusoikeuden rajoitusta, jonka hyväksyttävyyttä on arvioitava täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä suhteellisuuden vaatimusten perusteella. Kuten luonnoksessa todetaan, hallituksen esityksestä tulee pyytää lausuntoa eduskunnan perustuslakivaliokunnalta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä edellytystä, että jo lain valmisteluvaiheessa asiasta tehdään perusteellinen ihmisoikeuspohdinta.

Siltä osin kuin tulevilla hallituksen esityksellä on tarkoitus toimeenpanna EU:n vastaanottodirektiiviä<sup>2</sup>, Suomi soveltaa unionin oikeutta ja on silloin velvollinen noudattamaan EU:n perusoikeuskirjaa.<sup>3</sup> EU:n perusoikeuskirjassa keskeisiä veloitteita tälle esitykselle ovat muun muassa oikeus ihmisarvoon (1 artikla), oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)

<sup>3</sup> Artikla 51, Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01

rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), yhdenvertaisuus (20 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).

Suomessa viranomaiset käyttävät lain esitöitä lain tulkintaan ja siihen liittyvien käytäntöjen arvioimiseen. Vaikka luonnoksessa on esitetty joitakin perustuslaillisia näkökohtia, siihen tulisi kirjata tarkemmat viittaukset keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, kansainväliseen normistoon, sekä kansainvälisten valvontaelinten ratkaisuihin ja kannanottoihin, jotka liittyvät säilöönottoon. Lisäksi hallituksen esitykseen tulisi lisätä viittaukset kaikkiin niihin kansainvälisten valvontaelinten antamiin suosituksiin ja raportteihin, joissa viime vuosina on kiinnitetty huomiota ulkomaalaisten säilöönottoon Suomessa. Säilöönottoa on käsitelty ainakin YK:n kidutuksenvastaisen komitean raportissa, YK:n ihmisoikeusneuvoston määräaikaistarkastelussa, YK:n ihmisoikeuskomitean raportissa, Lapsen oikeuksien komitean raportissa, YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean raportissa ja Euroopan kidutuksenvastaisen komitean raportissa. Suomi ei voi lupata kansainvälisille valvontaelimille yhtä ja myöhemmin jättää nämä asiat toteuttamatta kansallisessa lainsäädännössä.

### 3. Vastaanottodirektiivi

Luonnoksella toimeenpannaan EU:n vastaanottodirektiivin säännöksiä säilöönotosta. Vastaanottodirektiivillä luodaan yhtenäiset standardit kansainvälistä suojelua hakeneiden vastaanotolle, mutta direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisimmat säännöt, jos ne ovat direktiivin mukaiset. Direktiivin johdanto-osassa on sen toimeenpanolle keskeisiä viittauksia ja tarkennuksia, joihin olisi syytä kiinnittää huomiota myös toimeenpanevan lainsäädännön esitöissä.

Luonnoksessa todetaan, että vastaanottodirektiivin 9 artiklan 2 kohta ei edellytä muutoksia lainsäädäntöön. Kohdan mukaan ”oikeus- tai hallintoviranomaisten on annettava hakijoiden säilöönottomääräykset kirjallisina. Säilöönottomääräyksessä on ilmoitettava määräyksen perusteena olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat.” Koska säilöönottomääräykset tehdään kirjallisesti, nykyiseen lainsäädäntöön ei ole syytä tehdä muutoksia. Amnesty International kuitenkin katsoo, että poliisin käyttämää lomaketta olisi syytä muuttaa. Lomakkeeseen tulisi kirjata tarkat pykäläviittaukset ”yleisiin edellytyksiin” ja ”erityisiin edellytyksiin”. Koska vaihtoehtoisia turvaamistoimia on pidettävä ensisijaisina, ja turvaamistoimien selvittäminen on ”erityinen edellytys” säilöönnotolle, lomakkeeseen tulisi myös kirjata onko vaihtoehtojen käyttämistä arvioitu säilöön otetun kohdalla, onko niitä käytetty aiemmin ja miksi niiden käyttämistä ei voida jatkaa. **Amnesty International katsoo, että direktiivin 9 artiklan 2 kohta edellyttää siten muutoksia poliisin käytäntöihin, vaikka tarvetta lainsäädännön muutokselle ei näytä olevan.**

Luonnoksen mukaan vastaanottodirektiivin 10 artiklan 3 kohta ei edellytä muutosta, sillä säilölain 6 a §:n mukaan direktiivissä mainitut tahot voivat vierailta säilöönottoyksikössä. **Amnesty International katsoo, että järjestöjen vierailuoikeuden on ulotuttava kaikkiin niihin paikkoihin, missä pidetään ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja ulkomaalaisia, mukaan lukien poliisin ja rajavartiolaitosten tilat.** Ei ole riittävää, että vierailu ulotetaan vain säilöönottoyksikköön. Amnesty International on kiinnittänyt huomiota tähän myös paluudirektiivin toimeenpanoa koskevassa lausunnossa. Vastaanottodirektiivin 10 artiklan 3 kohta edellyttää muutosta Suomen lainsäädäntöön.

### 4. Säilöönoton vaihtoehdot

Säilöönoton vaihtoehtojen kehittäminen Suomessa on erityisen perusteltua, sillä nykyisellään valtaosa säilöön otetuista sijoitetaan poliisin pidätystiloihin. Sinänsä on tervetullutta, että työryhmä ehdottaa ulkomaalaislakiin jo kirjatun ilmoittautumisvelvollisuuden käytön laajentamista. Mutta se ei yksinomaan ole riittävää, eikä se siten vastaa hallitusohjelmaan kirjattua lupausta uusien vaihtoehtojen kehittämisestä.

Hallitusohjelmassa sitouduttiin vaihtoehtojen kehittämiseen, mutta käytännössä tämä ei toteudu tässä esityksessä. Lapsen säilöönottoa koskevaa lainsäädäntöesitystä siirrettiin nimenomaan siksi, että työryhmän tarkoituksena oli vaihtoehtojen kehittäminen. Työryhmä on epäonnistunut tässä tavoitteessaan. **Amnesty International ei pidä uskottavana, että muita vaihtoehtoja ei ole löydetty.** Säilöönoton vaihtoehtoista on julkaistu useita raportteja, joissa esitetään hyviä toimintamalleja muissa maissa.<sup>4</sup> Esimerkiksi elektronista valvontaa ei ole arvioitu luonnossa, vaikka sitä ollaan nyt ottamassa rikoksista vankeuteen tuomittujen vaihtoehdoksi.

## 5. Säilöön ottamisen edellytykset

### Turvaamistoimien yleiset edellytykset ja ilmoittautumisvelvollisuus 118 §

Ulkomaalaislain 118 §:ää ehdotetaan muutettavan siten, että otsikkotasolla ja pykälän 1 momentissa määritettäisiin turvaamistoimien käyttöä koskevat ”yleiset edellytykset”. Amnesty International pitää sinänsä tervetulleena, että asiasta säädetään lain tasolla, sillä käytännössä asia on aiheuttanut sekaannusta. Pidämme kuitenkin ehdotettua ratkaisua hieman sekavana, koska siinä yhdistetään kaksi eri asiaa: turvaamistoimien yleiset edellytykset ja ilmoittautumisvelvollisuuden menettely. **Amnesty International ehdottaa, että turvaamistoimien yleiset edellytykset ja ilmoittautumisvelvollisuus kirjattaisiin omiin pykäliin.** Turvaamistoimien yleiset edellytykset voisi olla 118 § ja ilmoittautumisvelvollisuutta varten voitaisiin säätää uusi 118 a §.

Ilmoittautumisvelvollisuuden osalta pidämme tervetulleena sitä, että sen soveltamista laajennetaan myös vastaanottokeskuksiin. Pykälästä tulisi kuitenkin selkeästi käydä ilmi, mikä viranomaistaho tekee ilmoittautumisvelvollisuutta koskevan päätöksen (poliisi tai rajavartiolaitos), ettei siitä jää epäselvyyttä kun ilmoittautumispaikkoja lisätään.

**Amnesty International vastustaa turvaamistoimien käytön laajentamisesta 118 §:n 1 momentin 1)-kohdan mukaisesti maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi.** Perusteluissa ei todeta tarkemmin miksi laajennusta esitetään, muuta kuin ”toimintatapojen selkiyttämiseksi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden kohdalla”. Turvaamistoimien, ja siten myös säilöönoton, käytön laajentamiselle ei ole perustetta. Sille ei myöskään löydy perustetta esimerkiksi vastaanotto- tai paluudirektiiveistä.

### Säilöön ottamisen erityiset edellytykset 121 §

Amnesty International pitää tervetulleena, että 121 § 1 momenttiin lisättävillä kirjauksilla korostetaan vaihtoehtoisten turvaamiskeinojen ensisijaisuutta ja yksilöllistä arviointia päätöksenteossa. **Kokonaisuutena esitetty 121 § ei kuitenkaan vaikuta ilmentävän säilöön ottamisen kriteereiden tiukennusta, vaan päinvastoin uusien käyttömahdollisuuksien luomista.**

Ehdotetun **121 § 1 momentin 2)-kohdan** osalta on ongelmallista että yleisperusteluissa todetaan, että epäselvän henkilöllisyyden ja maahantuloedellytysten selvittämisen perusteella tehtyjen säilöönottojen määrä on alhainen. Jos esimerkiksi vuonna 2013 tällä perusteella tehtiin 15 % säilöönottopäätöksistä ja päätöksiä vuosittain noin 1300, tämä tarkoittaisi, että vuonna 2013 tehtiin tämän perusteella 195 säilöönottoa. Muiden turvaamistoimien tulisi olla riittävät henkilöllisyyden selvittämiseksi, sillä

---

<sup>4</sup> Amnesty International: *Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention*, Index Number: POL 33/001/2009, 1 April 2009; International Detention Coalition: *There are Alternatives*, 2011; Ophelia Field, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, 2006; UNHCR: *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, 2011; Forced Migration Review, *Detention, Alternatives to detention, and deportation*, 2013; Cathryn Costello & Esra Kaytaz, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention*, 2013

ulkomaalaisen henkilöllisyys voidaan selvittää myös ilman säilöön ottamista, varsinkin mikäli hän tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa. Tästä syystä **Amnesty International vastustaa säilöönottoa henkilöllisyyden selvittämiseksi**. Mikäli peruste halutaan pitää lainsäädännössä, olisi siihen syytä tarkentaa, että ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön tästä syystä ainoastaan jos tämä ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa henkilöllisyytensä selvittämiseksi.<sup>5</sup>

Luonnoksessa ehdotetaan **121 § 1 momenttiin uutta 3)-kohtaa**, jonka mukaan ulkomaalaisen säilöönotto olisi mahdollinen, jos ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen. Perusteluissa todetaan, että muutoksella on tarkoitus puuttua nykyiseen 121 §:n 3)-kohtaan, koska sitä on pidetty liian avoimena. Amnesty International on kritisoinut kyseistä kohtaa aiemmin ja pitänyt sitä epätarkkana. Myös YK:n kidutuksenvastainen komitea on ollut huolestunut pykälän soveltamisesta. Nykyinen säännös on omiaan johtamaan mielivaltaisiin säilöönottoihin. Lisäksi lainkohdan soveltamisala on ollut epäselvä, sillä sen on kerrottu liittyvän käännyttämisiin ja karkottamisiin, vaikka lainsäädäntö sallii jo ennestään säilöön ottamisen maasta poistamisen turvaamiseksi. Sinänsä on siis tervetullutta, että lainkohtaa muutetaan. On kuitenkin epäselvää, miksi on tarve säätää rikosperustaisesta vapaudenmenetyksestä ulkomaalaislain nojalla. Mikäli ulkomaalaista epäillään rikoksesta, voidaan hänet pidättää tai vangita pakkokeinoin nojalla. Luonnoksessa ei esitetä mitään perusteluja sille, miksi rikokseen syyllistyneen tai rikoksesta epäillyn vapaudenmenetyksestä tulisi määrätä nimenomaan ulkomaalaislaissa, jossa tarkoitettu säilöönotto on lähtökohtaisesti eri toimenpide ja menettely kuin vapaudenriisto rikostutkinnan turvaamiskeinona tai rikosoikeudellisena seurauksena. Kohdan perusteluissa todetaan, että uutta perustetta voitaisiin soveltaa maasta poistamisen turvaamiseen, käännyttämisen tai karkottamisen yhteydessä, mutta ehdotettuun lakitekstiin ei sisältyisi tällaista rajausta. Lisäksi ehdotetun 121 § 1 momentin 1)-kohta sallisi myös rikoksen tehneen tai rikoksesta epäillyn ulkomaalaisen säilöönoton maasta poistamisen turvaamiseksi. Perusteluissa todetaan, että 1 momentin 3)-kohdassa on tarkoitus kattaa vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 e) kohdan ”yleinen järjestys” peruste. Mutta ehdotettu muotoilu nähtävästi kuitenkin toteuttaa eri tarkoituksia kuin vastaanottodirektiivin muotoilu, joka vaikuttaa pyrkivän tulevien turvallisuus- tai järjestysuhkien ehkäisyyn.

Amnesty International huomauttaa edelleen, että aiemmissä esitöissä, ja käsillä olevassa luonnoksessakin, on korostettu, että säilöönotto ja rikosoikeudellinen vapaudenmenetykset ovat eri asioita ja että säilöön otettu ja rikoksen perusteella vapautensa menettäneitä tulee pitää erillään ja kohdella eri tavoin. Tällä ehdotuksella poiketaan tästä, sillä säilöönoton piiriin sisällytettäisiin myös rikoksesta epäiltyjä tai siihen syyllistyneitä.

Ehdotetulla **121 § 4) kohdalla** toimeenpannaan vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 d) kohtaa, jonka mukaan säilöönotto on mahdollinen, jos säilöön otettu on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi. Kohdassa tarkoitettussa tilanteessa on olennaista, että turvapaikanhakijan oikeusturva ja hakemuksen tehokas tutkinta taataan.

Lakiin ehdotetaan uutta **121 § 1 momentin 6)-kohtaa**, jonka mukaan säilöönotto on mahdollinen jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen muodostaa kansalliselle turvallisuudelle sellaisen uhan, joka edellyttää hänen säilöön ottamistaan. Perusteluissa todetaan, että tällä lisäyksellä annettaisiin Suomen viranomaisille välineitä ennalta arvaamattomia ilmiöitä varten, kuten terrorismin torjuntaan. Perusteluissa ei esitetä muita tilanteita tai esimerkkejä sellaisista tilanteista missä tätä kohtaa voitaisiin soveltaa. **Perusteluissa ei myöskään kerrota syitä sille, miksi ulkomaalaislaki nähdään oikeana instrumenttina esimerkiksi terrorismiin varautumiseen.**

---

<sup>5</sup> Kts. tarkemmin ECRE Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive (COM(2011)320 final), syyskuu 2011, sivu 8

Viimeisen vuosikymmenen aikana terrorismin vastaisten toimien yhteydessä on loukattu ihmisoikeuksia vakavasti muun muassa kiduttamalla ja kadottamalla ihmisiä, myös Euroopassa. Nämä ihmisoikeusloukkaukset olivat mahdollisia osin avoimen, epämääräisen ja puutteellisen lainsäädännön johdosta. Amnesty International edellyttää, että terrorismia torjutaan rikosprosessin sallimin keinoin, ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittaen. Suomen rikoslaisissa on varsin laajat määritelmät terrorismirikoksille. Niissä tilanteissa, joissa Suomen viranomaiset epäilevät henkilöä terrorismista, ja henkilö on syytä pidättää tai vangita, viranomaiset voivat käyttää pakkokeinolain sallimia menetelmiä.

Varsin avointa säännöstä perustellaan sillä, että käräjäoikeudet linjaisivat käytännöllään säännöksen soveltamisalaa. Käytännössä käräjäoikeudet kuitenkin käsittelevät säilöönottoasioita pikaisesti ja varsin summaarisesti. Koska käräjäoikeuden säilöönottopäätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla, säilöönottoa koskevista asioista ei synny samalla tavoin ”linjaavaa” oikeuskäytäntöä kuin sellaisista päätöksistä, joista voidaan valittaa ylempään oikeusasteeseen.

### 122 § Lapsen säilöön ottaminen

#### *Lapsen säilöön ottamisesta*

Amnesty International on pettynyt siihen, että tämän luonnoksen mukaan Suomessa sallittaisiin edelleen lasten säilöönotto. Lasten kuten muidenkin haavoittuvassa asemassa olevien (esimerkiksi raskaana olevat naiset, kidutustraumoista kärsivät, ihmiskaupan uhrit ja vanhukset) säilöönotto on lopetettava. Amnesty International katsoo, että säilöönotto on lapsen edun vastaista. Ilman huoltajaa saapuneiden lasten ja lapsiperheiden säilöönotto on tieteellisissä tutkimuksissa todettu haitalliseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi ratkaisussa *Popov v. Ranska* että maasta poistamista odottavan lapsiperheen 2 viikkoa kestänyt säilöönotto säilöönottoyksikössä oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3, 5 ja 8 artiklan vastaista.<sup>6</sup> Lapsille ja lapsiperheille on löydettävä muita vaihtoehtoja säilöönoton sijaan. Työryhmän olisi pitänyt tutkia ja harkita tarkemmin muita vaihtoehtoja lapsille ja lapsiperheille.

#### **Nykyinen luonnos on lasten oikeuksien toteutumisen kannalta huomattavasti heikompi kuin vuonna 2012 lausunnolla ollut luonnos ja 18.9.2013 päivätty luonnos.**

Esitetyn 122 § 1 momentin 2 kohta edellyttää, että lasta on kuultu ennen päätöksen tekemistä. Tämä pitää turvata myös siinä tilanteessa, kun käräjäoikeus käsittelee säilöönoton jatkamista. Lapselle on myös tehtävä oma säilöönottopäätös, vaikka hänet otettaisiinkin säilöön huoltajansa kanssa. Tätä ehdotettiin 18.9.2013 päivätyn luonnoksen 122 a §:n 2 momentissa, mutta nykyisessä luonnoksessa tästä on valitettavasti luovuttu. Amnesty International vaatii, että kohta palautetaan, mikäli ehdotettu 122 § jää hallituksen esitykseen.

Myös nyt esitetyn 122 § 1 momentin 3 kohtaa on tarpeettomasti supistettu aiemmasta esityksestä. Tässä luonnoksessa edellytetään ainoastaan, että sosiaalityöntekijälle on ”*varattu tilaisuus antaa*” lausunto säilöönottoasiassa. Aiemmassa, 18.9.2013 päivätyssä luonnoksessa ehdotettiin, että sosiaalityöntekijä on antanut lausuntonsa lapsen edun toteutumisesta ja arvioinut, että säilöön ottaminen ei ole lapsen edun vastaista. Uusi muotoilu heikentää lapsen oikeuksia ja lapsen edun toteutumista olennaisesti. Mikäli pykälä jätetään hallituksen esitykseen, on se muutettava 18.9.2013 esitettyyn muotoon. Lasta ei missään tilanteessa saisi ottaa säilöön, ellei sosiaaliviranomainen ole lausunut asiasta ja nimenomaisesti todennut, että säilöönotto ei olisi lapsen edun vastaista.

---

<sup>6</sup> Popov v. France (39472/07, 39474/07), 19.01.2012

Pykälästä on myös poistettu nimenomainen viittaus lapsen etuun. Vastaanottodirektiivin 11 artiklan 2 kohdan 2 momentissa todetaan, että jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaan lapsen etua arvioitaessa on huomioitava erityisesti perheen yhdistämisen mahdollisuus, alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys ottaen erityisesti huomioon hänen taustansa sekä alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lisäksi on huomioitava turvallisuusnäkökohdat erityisesti silloin, kun on olemassa vaara, että alaikäinen on ihmiskaupan uhri. Amnesty International katsoo, että vastaanottodirektiivin 23 artiklan 2 kohta tulisi kirjata lain tasolle, jotta ei jäisi epäselväksi mitä asioita on otettava huomioon lapsen etua arvioitaessa.

Vastaanottodirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan [viranomaisten] on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen lasten vapauttamiseksi ja sijoittamiseksi asianmukaiseen lapselle soveltuvaan majoitukseen. Vastaavaa velvoitetta ei nyt olla kirjaamassa Suomen lainsäädäntöön.

#### *Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöönotto*

Luonnoksen 3 momentissa esitetään, että yksin tulleiden kansainvälistä suojelua hakeneiden lasten säilöönotto kiellettäisiin. Yksin tulleiden lasten säilöönotto olisi kuitenkin mahdollista kun heille on annettu täytäntöönpanokelpoinen kielteinen päätös. Amnesty International vastustaa esitystä. **Lasten luokittelu "turvapaikanhakijalapsiin" ja "kielteisen päätöksen saaneisiin lapsiin" on keinotekoista, eikä hengeltään vastaa hallitusohjelmaan kirjattua lupausta.** Useissa tutkimuksissa on todettu lasten säilöönoton olevan haitallista lapsille.<sup>7</sup> Lapsen kyky selviytyä säilöönotosta ei yhtäkkiä muutu sillä, että hän saa kielteisen päätöksen ja Suomen viranomaisten mukaan "oleskelee maassa laittomasti".

Amnesty International katsoo, että jos tietyssä tilanteessa viranomaiset katsovat olevan välttämätöntä turvata lasten maasta poistaminen on sitä varten kehitettävä muita vaihtoehtoja säilöönnotolle. Käytännössä jää kuitenkin varsin epäselväksi keitä nämä "käännyttävät" lapset tulevat olemaan, sillä Amnestyn tietojen mukaan Suomesta käännytetään hyvin harvoin, jos koskaan, yksin tulleita lapsia. Useimmiten yksin tulleilla lapsilla on perusteet kansainväliselle suojelulle tai oleskeluvalle muilla perustein. Moni niistä yksin tulleista säilöön otetuista lapsista, joista Amnesty on tietoinen, on ollut säilöön otettuna EU:n vastuunmäärittämisasetuksesta johtuvan siirron vuoksi. Euroopan unionin tuomioistuin kuitenkin totesi 6.6.2013 antamassaan ratkaisussaan *MA ja muut v Yhdistyneet Kansakunnat (C-648/11)*, että lapsen turvapaikkahakemus tulee käsitellä siinä jäsenvaltiossa jossa hän oleskelee, ellei hänellä ole perheenjäseniä toisessa jäsenvaltiossa. Tuomiosta johtuen Suomestakin vastuunmäärittämisasetuksen nojalla siirrettävien yksin tulleiden lasten määrä vähenee huomattavasti. Viranomaiset eivät ole esittäneet uskottavia perusteluja sille, että yksin tulleiden lasten säilöön ottaminen olisi tulevaisuudessa välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista maasta poistamisen vuoksi.

Luonnoksessa esitetään, että lapsi voitaisiin pitää säilössä maksimissaan 72 tuntia, eli 3 vuorokautta. Erityisistä syistä lapsen säilössä pitämistä voitaisiin jatkaa vielä 3 vuorokaudella. Yhteensä lapsi voitaisiin siis pitää säilössä 6 päivää. Sisäministeriön aiemmassa luonnoksessa maksimijaksi ehdotettiin 72 tuntia,

---

<sup>7</sup> 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), H Crawley ja T Lester, No Place for a Child, Children in UK immigration detention: impacts, alternatives and safeguards, Save the Children, 2005, ja 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.

ilman mahdollisuutta jatkoon. Amnesty International hämmästelee sitä, että tässä luonnoksessa lasten säilössä pitämistä on pidennetty. **Luonnoksessa ei esitetä mitään kestäviä perusteluja sille, miksi ilman huoltajaa olevaa lasta tulisi voida pitää säilössä jopa 6 vuorokauden ajan.**

#### 123 § Säilöön ottamisesta päättäminen

Ulkomaalaislain 123 §:ään ehdotetaan muutosta, jossa ulkomaalaisen oikeutta tulkaukseen ja kääntämiseen rajataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastaisesti. Ehdotetussa pykälässä säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säilöön ottamisen peruste ”kielellä jota hän ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan ”vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistuneet syytteet”.

Vastaanottodirektiivin joissakin kohdissa on ihmisoikeussopimuksen vastaisesti poikettu tästä oikeudesta.

**Amnesty International vaatii, että Suomen lainsäädännössä noudatetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa siten, että säilöön ottamisen peruste ilmoitetaan säilöön otetulle tai tämän edustajalle kielellä jota hän ymmärtää.**

#### 123 a § Säilöön otetun sijoittaminen

Ehdotetussa 123 a §:ssä säädetään poikkeuksellisesta sijoittamisesta poliisin pidätystiloihin jos säilöönottoyksiköt ovat täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä. Amnesty International haluaa kiinnittää huomiota siihen, että sijoittaminen poliisin pidätystiloihin ei ole ”poikkeuksellista”, vaan tällä hetkellä se on pääsääntö, koska Metsälän säilöönottoyksikkö on jatkuvasti täynnä. Esimerkiksi kehittämällä säilöönnotolle muita vaihtoehtoja, ja kieltämällä lasten ja lapsiperheiden säilöönotto kokonaan, voitaisiin mahdollisesti päästä sellaiseen tilanteeseen, että sijoittaminen putkaan olisi tosiasiallisesti poikkeuksellista.

Ehdotetun pykälän 4 momenttiin on kirjattu, ettei lasta saa sijoittaa poliisin pidätystiloihin. Ilman huoltajaa olevien lasten sijoittaminen putkaan on jo voimassaolevassa lainsäädännössä kiellettyä. Tästä huolimatta, sisäministeriö on kertonut Amnestylle, että vuonna 2012 putkaan sijoitettiin kaksi lasta. Myös lapsiperheitä on Amnestyn tietojen mukaan sijoitettu putkaan. **Siksi vaadimme, että lainkohdassa tarkennetaan, että huoltajien kanssa säilöön otettuja tai lapsiperheitä ei saa sijoittaa putkaan.**

Amnesty International vastustaa myös haavoittuvassa asemassa olevien sijoittamista poliisin pidätystiloihin.

#### 128 § Käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Luonnoksessa esitetään videokäsittelyn mahdollisuutta päätettäessä säilöönoton jatkamisesta. Tämänkaltaisissa menettelyissä avustajan rooli korostuu. On tärkeää, että säilöön otetulla on avustaja johon hän luottaa ja jonka hän on tavannut ennen oikeuskäsittelyä. Tämän lisäksi säilöön otetulle on kerrottava oikeudenkäyntimenettelyn merkityksestä.

Amnesty International katsoo, että nykyisellään käräjäoikeuden käsittelyt ovat liian summaarisia ja valvonta on siten riittämätöntä. Amnestyn tekemässä tiedustelussa vuonna 2008-2009 totesimme, että vain murto-osa oikeuteen viedyistä säilöönottopäätöksistä muuttui käräjäoikeudessa. Amnestynkin seuraamissa käsittelyissä tuomioistuimien käsittelyt asioita varsin ylimalkaisella tavalla. Säilöönottoasioita käsitteleviä tuomareita ja avustajia tulisi kouluttaa pakolaisoikeudesta ja säilöönottoon sovellettavista kansainvälisistä velvoitteista.

### **6. Säilöönottoyksikön toiminta ja olosuhteet säilöönottopaikoissa**



Amnesty International on vieraillut Metsälän säilöönottoyksikössä useamman kerran ja saanut käyttöönsä vuosittain tarkkoja tilastoja säilöön otettujen määrästä ja säilöönnotossa tehdyistä päätöksistä. Olemme käyneet säilöönottoyksikön kanssa avoimia ja perusteellisia keskusteluja säilöönnotosta ja saaneet tavata säilöön otettuja. Yleisellä tasolla Amnesty International on huolestunut poliisin tiloihin siirroista ja eristämispäätöksistä.

Pidämme kuitenkin valitettavana sitä, että työryhmä näyttää keskittyneen vahvasti säilöönottoyksikön toiminnan ja olosuhteiden kehittämiseen, vaikka työryhmän alkuperäisenä tavoitteena oli muun muassa säilöönnoton vaihtoehtojen kehittäminen. Säilöönottoyksikön toimintaan ja olosuhteisiin liittyvät muutosesitykset eivät pohjautu riittävän laajaan konsultointiin. Vaikka säilöön otettujen ja säilöönottoyksikön työntekijöiden turvallisuus on tärkeää, esitetyt muutokset pohjautuvat nykyisellään liikaa ainoastaan säilöönottoyksikön esittämiin toiveisiin. **Laajentamalla erilaisia tarkastusoikeuksia, voimankäyttöä ja teknistä valvontaa säilöönottoyksiköstä ollaan nyt tekemässä entistä vankilamaisempi laitos siitä huolimatta, että säilöön otetut henkilöt eivät ole syyllistyneet rikoksiin.**

Esityksessä ei lainkaan oteta huomioon nykyisen lain voimassaolon aikana esitettyjä muita huomioita säilöönottoyksikön toiminnasta. Esimerkiksi Euroopan kidutuksen vastaisen komitean raporttiin viitataan vain ylimalkaisesti, kiinnittämättä lainkaan huomiota siinä esitettyihin suosituksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskertomuksia ja päätöksiä ei myöskään mainita luonnoksessa, vaikka niissäkin on esitetty suosituksia. Lisäksi työryhmän olisi pitänyt kuulla erikseen esimerkiksi lakimiehiä, sekä Suomen Punaisen Ristin vapaaehtoisia, jotka vierailevat säilöönottoyksikössä säännöllisesti, sekä lastensuojeluviranomaisia, jotka ovat tehneet huostaanottopäätöksiä säilössä oleskelevista lapsista.

Vaikka säilöönottoyksikön toiminnan ja olosuhteiden kehittämiseen olisikin ollut tarvetta, olisi siitä pitänyt konsultoida eri tahoja huomattavasti laajemmin. Työryhmän mandaatin aikana tahoja on pääasiassa konsultoitu lasten säilöönnotosta ja vaihtoehtoista.

Säilöön otetuille ulkomaalaisille kuuluvat oikeudet vapaudenmenetyksen aikana on oikeudellisesti vaativa aihepiiri. Säilöön otettuihin sovelletaan vapautensa menettäneiden oikeuksia koskevia kansainvälisiä säännöksiä, sekä tarkempia säilöön otettuihin liittyviä säännöksiä ja suosituksia. Näihin ei lainkaan viitata tässä luonnoksessa. Tämän lisäksi luonnoksessa ei esitetä mitään vertailevaa tutkimusta säilöönnotto-olosuhteista muissa EU-maissa ja Pohjoismaissa. Esimerkiksi nyt säädetään säilöönottoyksikön työntekijöiden oikeudesta käyttää voimaa ja tältä osin olisi pitänyt selvittää miten tämä asia, ja muutkin esityksessä esitettävät asiat, on ratkaistu muissa maissa.

### 3 a § Säilöönottoyksikön järjestyssäännöt

Sinänsä on tervetullutta, että säilöönottoyksikön järjestyssäännöistä säädetään lain tasolla. Tosin luonnoksen 3 a § antaa Maahanmuuttovirastolle oikeudet säädellä säilöönottoyksikön toiminnasta verrattain laajasti. Tämä on ongelmallista yhtäältä siksi, että se on perustuslain 2 § vastaista ja toisaalta siksi, että Maahanmuuttovirasto toimii useimmiten myös säilöön otettujen henkilöiden oleskelulupahakemusten päätöksentekoviranomaisena ja joissakin tilanteissa tämä saattaa ilmetä intressiristiriitana.

Maahanmuuttovirasto saisi päättää tarkemmin ”säilöönottoyksikön alueesta, säilöönottoyksikön alueella liikkumisesta, vierailuista, puhelimen ja muiden viestintä- ja tallennelaitteiden hallussapidosta ja käytöstä, toimintakyvyn tukemisesta, majoituksesta ja huolenpidosta, omaisuuden hallussapidosta ja käytöstä sekä muista vastaavista säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja toimintojen järjestämiseen liittyvistä seikoista.”. **Maahanmuuttovirastolle ollaan siten säätämässä oikeutta päättää tarkemmin lähes kaikista säilöönottoyksikön olosuhteista.** Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, sillä tässä luonnoksessa monet edellä mainituista lainkohdista on jätetty varsin avoimiksi. On myös erittäin hämmästyttävää, että pykälän loppuun on kirjattu avoin residuaalilauseke ”muista vastaavista

säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja toimintojen järjestämiseen liittyvistä seikoista”, jotka voivat liittyä lähes mihin tahansa. Yksilön oikeuksia ja vapauksia merkittävästi koskevia kysymyksiä ei saa rajoittaa tai jättää päätettäväksi järjestyssääntöjen tasolla. Kuten luonnoksessa todetaan sivulla 36, perustuslain 2 § edellyttää, että julkisen vallan käytössä ja muussa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Ehdotus jää liian avoimeksi tässä muodossa.

Lisäksi on huomionarvoista, että monet 3 a §:ään kirjatut oikeudet (esimerkiksi vierailuoikeus ja yhteydenpito) on turvattu vastaanottodirektiivissä, eikä niistä oikeuksista saa poiketa. Jää täysin epäselväksi miksi Maahanmuuttovirastolle on säädettävä oikeus päättää asioista, jotka ovat jo yksiselitteisesti turvattuina direktiivin ja lain tasolla.

Amnesty International kiinnittää edelleen huomiota siihen, että järjestyssäännössä ei saa menettelyllisin tai muilla keinoin rajoittaa kidutettujen oikeutta hoitoon, oikeutta saada lausuntoja omasta tilanteesta esimerkiksi Kidutettujen kuntoutuskeskukselta tai lasten oikeutta lapsen etua koskeviin lausuntoihin. Päätöksentekoviranomaisen (Maahanmuuttovirasto) osallistuminen säilöönottoyksikön järjestyssääntöjen laatimiseen sikäli kun ne vaikuttavat hakijan mahdollisuuksiin esittää näyttöä hakemuksensa tueksi, on ongelmallista hallintomenettelyn edellyttämän riippumattomuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta. Lausunnoista kts. myös tarkemmin kommenttimme luonnoksen 11§ ja 13 §:istä.

Lisäksi **Amnesty International edellyttää, että laatiessaan ja muuttaessaan säilöönottoyksikön järjestyssääntöjä Maahanmuuttovirasto kuulee laajasti viranomaisia, kansalaisyhteiskuntaa ja muita toimijoita.** Maahanmuuttoviraston tulee esimerkiksi konsultoida Eduskunnan oikeusasiamiestä (EOA:n rooli on olennainen myös YK:n Kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä), vähemmistövaltuutettua, ihmisoikeuskeskusta, UNHCR:ää, Suomen Punaista Ristiä, pakolaisasioiden parissa toimivia kansalaisjärjestöjä sekä säilöön otettuja ja kansainvälistä suojelua hakeneita henkilöitä edustavia lakimiehiä. Tästä on säädettävä lain tasolla 3 a §:ssä.

#### 5§ Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen

Amnesty International pitää tervetulleena, että säilöönottoyksikön järjestyssäännöstä tiedotetaan säilöön otetuille viipymättä. Pidämme kuitenkin valitettavana, että säännöistä voidaan tiedottaa ulkomaalaiselle ”kielellä jota he ymmärtävät, *tai jota heidän voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän*”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan ”vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistuneet syytteet”. Kun järjestyssääntöjen vastainen käytös voi pahimmillaan johtaa kurinpitoseurauksiin (esimerkiksi eristäminen, siirtäminen putkaan) tai henkilön oikeuksien rajoittamiseen (omaisuuden takavarikointi), tulee säännöistä kertoa säilöön otetulle sellaisella kielellä jota hän tosiasiallisesti ymmärtää.

Esitetty muutos poikkeaa voimassa olevan lain 4 §:n kirjaimesta, jossa todetaan, että ”tiedot on mahdollisuuksien mukaan annettava kirjallisina sellaisella kielellä, jota asianomainen henkilö ymmärtää”. Luonnoksessa ei esitetä mitään perusteluita sille, miksi nykyiseen lakiin kirjattua oikeutta on tarkoitus rajoittaa. Perusteluissa viitataan vastaanottodirektiivissä esiintyvään muotoiluun, joka ei kuitenkaan ole pakottava säännös. Amnesty International vastustaa muutosta. Mikäli luonnoksessa esitetty muotoilu jätetään hallituksen esitykseen, siinä on tarkemmin perusteltava miksi nykyisessä lainsäädännössä olevasta oikeudesta poiketaan. Lisäksi esitöissä on tarkennettava kuka päättää, ja minkälaisin kriteerein, mikä on se kieli jonka ulkomaalaisen ”voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän”.

#### 9§ Poliisin pidätystiloihin sijoittaminen

Euroopan kidutuksen vastainen komitea ilmoitti vuonna 2008 Metsälään tehdyn vierailun päätteeksi, että ”periaatteessa säilytyskeskuksissa pidettäviä ulkomaalaisia ei tulisi palauttaa poliisiin säilytettäviksi”. Komitea katsoi, että ”säilöön otettuja koskevan lain 9 §:n 2 momentissa mainittuihin tilanteisiin vastaamiseksi voisi ja tulisi löytää asianmukaisia tapoja säilytysyksikön sisällä.” Työryhmän luonnoksessa ei kiinnitetä huomiota CPT:n antamaan suositukseen.

### 11§ Majoitus ja huolenpito

On hyvä ja tärkeää, että laissa korostetaan nykyistä selvemmin lasten ja eräiden muiden haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioimista (ehdotetut 11 § 2 momenttiin tehtävät lisäykset). On kuitenkin ongelmallista, että perusteluissa ei mitenkään selvitetä **mitä ”tilanteen säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet” käytännössä tarkoittavat**. Jos perusteluissa ei mitenkään avata mitä tällä käytännössä tarkoitetaan, syntyy ilmeinen riski siitä, että lakimuutos ei käytännössä vahvista lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tehostettua huomioimista.

Säilöön otetuille henkilöille on myös turvattava oikeus saada kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskevan hakemuksen tueksi, tai säilöönotto-oikeudenkäynnissä esitettäväksi todistusaineistoksi lausuntoja omasta tilanteestaan. **Säilöön otetuille lapsille tulisi taata mahdollisuus saada esimerkiksi lapsen etua koskeva lausunto**. Kidutettujen oikeudesta hoitoon ja lausuntoon kts. 13 § koskevat huomiot alla.

### 13 § Terveyden- ja sairaanhoito

On tärkeää, että lain 13 §:ssä korostettaisiin säilöön otettujen oikeutta terveyden- ja sairaanhoitoon. Lain perusteluissa olisi kuitenkin hyödyllistä selvittää, miten säilöön otettujen - niin putkiin kuin säilöön sijoitettujen - terveydentila nykyään selvitetään säilöönoton alkaessa, sen aikana ja esimerkiksi epäonnistuneen maasta poistamisyrittelyn jälkeen säilöön mahdollisesti palattaessa.

**Kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeuselimet ovat suosituksissaan korostaneet terveystarkastuksen merkitystä ennen palautuksen täytäntöönpanoa sekä keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen.**<sup>8</sup>

Kansainväliset standardit vapauden riiston kohteeksi joutuneiden kohtelusta ovat myös relevantteja säilöön otettujen ulkomaalaisten terveyden näkökulmasta. Suositukset edellyttävät, että vapautensa menettäneillä henkilöllä on oltava nopea ja riittävän tasoinen pääsy terveystarkastuksiin heti kiinniottopaikkaan saavuttua.<sup>9</sup>

Euroopan kidutuksen vastainen komitea CPT on vuonna 2008 vaatinut, että välitön ja järjestelmällinen terveystarkastus aloitetaan ensitilassa ja edellyttänyt hoitohenkilökuntaresurssien lisäämistä, jotta voidaan varmistaa sairaanhoitajan läsnäolo päivittäin, ml. viikonloput.

**Amnesty katsoo tarpeelliseksi, että laaditaan tarvittava lainsäädäntö ja perustetaan riittävä järjestelmä maasta poistettavien terveydentilan arvioimiseksi ja huomioimiseksi.** Suomessa on noudatettava yllämainittuja kansainvälisiä suosituksia ja standardeja. Asiasta voisi säätää esimerkiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain 13 §:ssä ja tarvittaessa ulkomaalaislaissa. Sääntelyn tulisi koskea kaikkia maasta poistettavia, ei ainoastaan kansainvälistä suojelua hakeneita. Sääntelyn tarve johtuu

---

<sup>8</sup> Euroopan kidutuksen vastainen komitea CPT/Inf(2003)35 Lentoteitse toteutettavia palautuksia koskevat suositukset, kohta 39; Euroopan neuvoston ministerikomitea CM (2005) 40), Twenty Guidelines on Forced Return, suositus 16.; Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskomitea 1547 (2002), suositus f. Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea CAT on suositellut jäsenvaltioille järjestettäväksi terveystarkastus aina ennen lentoteitse pakolla tapahtuvaa maasta poistamista sekä epäonnistuneiden palautusyritysten jälkeen, esim. Saksalle CAT, A/59/44 (2004) 45; Isolle-Britannialle CAT, A/60/44 (2004) 16 ja Sveitsille CAT, A/60/44 (2005) 28.

<sup>9</sup> UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1955), rule 24 sekä Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), principle 24.

erityisesti Suomen velvoitteesta estää maasta poistettavien ja säilöön otettujen epäinhimillinen kohtelu. Palautettavan terveydentilan asianmukainen arviointi ennen palautusta ja mahdollisesti keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen on keskeinen tekijä sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanotoimilla ei vaaranneta henkilön terveyttä ja syöllistytä esimerkiksi epäinhimilliseen kohteluun. Kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet näkevät epäonnistuneen maasta poistamisyrittelyn jälkeen tehtävän terveystarkastuksen tärkeänä keinona varmistaa henkilön riittävä vointi sekä keinona ennaltaehkäistä mahdollista kaltoin kohtelua. Lääkärintarkastus on todistuskeino mahdollisten vammojen tai loukkaantumisen syntymisestä. Euroopan kidutuksen vastainen komitea CPT toteaa, että tehokas järjestelmällisesti toteutettava tarkastus on myös täytäntöönpanoviranomaisten etu tarkastusten suojatessa perusteettomilta oikeudenloukkauksilta.<sup>10</sup>

Maasta poistettavan henkilön riittävän terveydentilan varmistamista ei ole nykyisessä ulkomaalaislaissa huomioitu nimenomaisesti mitenkään ja poliisin ohjeistuksessakin terveystarkastuksien järjestämisestä on varsin yleisluontoinen huomio.<sup>11</sup>Ulkomaalaislain uusi 147 b pykälä (30.12.2013/1214) kuitenkin korostaa maasta poistettavan terveydentilan huomioimista. Pykälän mukaan lentoteitse tapahtuvissa maasta poistamisissa on huomioitava Euroopan unionin neuvoston päätöksen 2004/573/EY liitteenä olevat ohjeet, jotka koskevat lentoteitse tapahtuvaan yhteiseen maasta poistamiseen sovellettavia turvallisuusmääräyksiä. Turvallisuusmääräyksissä asetetaan terveydentilan arviointiin ja dokumentoituihin kohdistuvia vaatimuksia maasta poistamisten valmisteluvaiheessa. Valitettavasti 147 b §:n perusteluissa ei määritellä mitkä käytännön muutoksia tämä Suomessa tarkoittaa. Amnestyn tietojen mukaan Suomessa ei tällä hetkellä ole kattavaa järjestelmää sen varmistamiseksi, että aina ennen maasta poistamistoimiin ryhtymistä poliisi varmistaisi riittävät terveystiedot maasta poistettavasta henkilöstä. Suomessa ei myöskään yleensä tehdä terveystarkastuksia nimenomaan sen tarkistamiseksi, että henkilön terveydentila olisi riittävä maasta poistamiseen lentoteitse. Terveystarkastusta ei myöskään aina tehdä epäonnistuneiden maasta poistamisyrittelyjen jälkeen – esimerkiksi henkilön palatessa säilöön tai poliisiputkaan -, ei edes tilanteissa, joissa on käytetty voimankäyttökeinoja.

Amnesty katsoo, että terveystarkastus tulisi tehdä Suomessa kaikille maasta poistamistarkoituksessa säilöön otetuille pikaisesti säilöön oton alettua – putkassa ja säilössä - ja tarvittaessa myöhemmin erikseen esimerkiksi sellaisille henkilöille, joiden palauttamisoperaatioissa arvioidaan todennäköisesti olevan tarpeen käyttää voimankäyttökeinoja. Amnesty vaatii myös, että Suomi järjestää terveystarkastukset kaikille keskeytyneen palautusyrityksen kohteeksi joutuneille henkilöille ainakin silloin, jos on käytetty voimankäyttökeinoja – kuten kansainväliset elimet suosittelevat. Tarkastus tulisi suorittaa pikaisesti, esimerkiksi heti säilöön tai poliisin tiloihin palaamisen jälkeen. On myös tarpeen määrittää selvästi tietyt toimintatavat, joilla poliisi varmistaa ennen palautusyritystä henkilön terveyteen liittyvät asiat, kuten yleinen terveydentila ja henkilön käyttämien lääkkeiden pakkaaminen mukaan. Tarvittaessa tästä on annettava esimerkiksi sitovaa ohjeistusta. Toimintakäytännöistä tulisi nimenomaisesti myös sopia säilön ja vastaanottokeskusten kanssa.

---

<sup>10</sup> CPT/Inf(2003)35, kohta 39.

<sup>11</sup> Esimerkiksi EU:n palautusdirektiivissä terveys mainitaan nimenomaisesti artikloissa 5 ja 9. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi EU:n palautusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi (HE 208/2010) terveys huomioidaan perusteluosion muutamissa kohdissa. Itse lakiin ei kuitenkaan tehty terveyttä koskevia kirjauksia. Perusteluissa todetaan terveydestä: ”maasta poistamisia voi lykätä myös terveydentila” (s.4) ja ”myös täytäntöönpanovaiheessa esimerkiksi terveydentila voi muodostaa tosiasiallisen esteen” (s. 14). Edelleen esityksen mukaan kokonaisharkintaa koskevaan 146§:ssä ei ole tarvetta mainita erikseen terveyttä, koska pykälä ei ole tyhjentävä (s.12). Hallituksen esityksessä todetaan myös: ”Poliisi ja rajavartiolaitos antavat sitovat määräykset oman hallinnonalansa osalta täytäntöönpanoon liittyen. Niissä otetaan terveydentila huomioon”. Amnestyn arvion mukaan poliisin ohjeet eivät perusteluiden edellyttämällä tavalla käsittele terveyttä.

**Pykälässä tulisi huomioida kidutettujen oikeus hoitoon.** Suomi on YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen 14 artiklan sekä EU:n vastaanottodirektiivin 25 artiklan nojalla velvollinen järjestämään kidutuksen uhrien hoito.

**Kidutettujen kuntoutuskeskuksessa mahdollisesti aloitettua hoitoa tulee voida jatkaa säilönotosta huolimatta.** Tämä pitäisi huomioida lainkohdan perusteluissa. Säilöön otetuille henkilöille – niin putkassa kuin säilönotokeskuksessa - on myös turvattava oikeus saada kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskevan hakemuksen tueksi, tai säilönotto-oikeudenkäynnissä esitettäväksi todistusaineistoksi lausuntoja omasta tilanteestaan. Heille tulisi taata mahdollisuus saada esimerkiksi Kidutettujen kuntoutuskeskuksen lausunto ja lapsen etua koskeva lausunto. Myös nämä seikat tulisi sisällyttää lainkohdan perusteluihin. CPT suositteli jo vuonna 2008 Suomelle, että ryhdytään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että säilöön otetuille voidaan varmistaa säännölliset psykologin käynnit ja viipymätön pääsy psykiatrille.

#### 22 § Henkilöntarkastus

Säilölain 22 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan säilöön otetuille voitaisiin tehdä henkilöntarkastuksia säilönoton aikana, mikäli on aihetta epäillä kielletyn esineen tai aineen hallussapitoa. Oikeutta tehdä henkilöntarkastus laajennettaisiin nykyisestä laista, joka sallii sen ainoastaan säilönottoyksikköön saapumisen tai palaamisen yhteydessä tai valvomattoman tapaamisen jälkeen. Henkilöön kohdistuva etsintä on loukkaus ihmisen henkilönvapautta kohtaan ja siksi sen edellytykset on kirjattava tarkasti. Ylipäänsä säilölain 22 § voidaan nykyiselläänkin pitää varsin laveana säännöksenä, jos sitä verrataan esimerkiksi vastaaviin lainkohtiin mielenterveyslaissa ja pakkokeinolaissa. Turvallisuussyistä on perusteltua, että suljettuun laitokseen saapuessa suoritetaan turvatarkastuksia ja mikäli epäilystä on kiellettyjen esineiden tai aineiden hallussapidosta henkilöntarkastus voi olla perusteltu. Mutta vapauden menetyksen jatkuessa ei ole perusteltua, että henkilöntarkastus voidaan suorittaa samoin edellytyksin kuin tulovaiheessa. Niissä olosuhteissa henkilöntarkastuksen suorittamista tulisi rajata esimerkiksi lisäämällä epäilyksen kynnystä. Lisäksi lakiin tulisi kirjata tarkemmin kuka tekee päätöksen henkilöntarkastuksesta ja kuka saa tehdä tarkastuksen.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Susanna Mehtonen  
Oikeudellinen asiantuntija