



31.3.2014

**Maahanmuutto-osasto**  
**Sisäasiainministeriö**  
SM072:00/2011

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta**

### **Pakolaisneuvonta ry:n lausunto**

Pakolaisneuvonta ry kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä luonnosvaiheessa.

Pakolaisneuvonta pitää luonnosta täysin riittämättömänä lasten säilöönoton ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämisen osalta. **Pakolaisneuvonta katsoo, että lasten säilöönotto tulee kieltää ja kiello tulee yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti ulottaa koskemaan kaikkia lapsia.**

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu toimenpiteinä alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltäminen ja vaihtoehtojen kehittäminen. Keväällä 2012 hallituksen esityksen antamista lykättiin nimenomaan vaihtoehtojen kehittämisen vuoksi. On erittäin kyseenalaista, että kahden vuoden jatkovalmistelun aikana valmisteltu luonnos on lapsen edun ja ihmisoikeuksien näkökulmasta entisestään heikentynyt eikä säilöönoton vaihtoehtoja ole edelleenkään kehitetty eikä selvitetty. Esitys ei tuo minkäänlaista parannusta lapsiperheiden asemaan; ehdotuksen mukaan huoltajan kanssa tullutta lasta voi pitää säilössä jopa vuoden ajan.

Lukuisat käytännön tapaukset viime vuosina ovat osoittaneet, että yksinhuoltajaperheiden säilöönotot ovat erityisen ongelmallisia. Metsälän säilöönottoyksiköstä tehdyt lastensuojeluilmoitukset (esim. vuonna 2011 viisi lastensuojeluilmoitusta) osoittavat selvästi, että säilöönotto on ollut lapsen edun vastaista. Näissä tapauksissa on myös korostunut se, että haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden arvioiminen ja huomioonottaminen olisi ensiarvoisen tärkeää sekä säilöönottopäätöstä tehtäessä että sijoittamisessa.



On lapsen edun ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista, että luonnoksessa säädetään säilöönnoton enimmäispituudesta ainoastaan ilman huoltajaa olevien lasten osalta. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen osalta ehdotettu enimmäispituus on liian pitkä (2 x 3 vrk).

Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöönnoton kieltö tulee ulottaa yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan koskemaan kaikkia lapsia. Lasta ei tule asettaa eriarvoiseen asemaan oman tai vanhempiansa oikeudellisen aseman mukaan.

Kielto sijoittaa lapsia olosuhteisiin, jotka eivät ole sopivia lasten erityistarpeita ajatellen, on vahvistettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viime vuosina antanut useita tuomioita, joissa on katsottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa rikotun, kun lapsia on pidetty suljetussa säilöönottokeskuksessa.<sup>1</sup> Tuomioista voidaan johtaa myös se, että alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotto on kielletty riippumatta siitä ovatko lapset yhdessä huoltajiensa kanssa tai ilman huoltajaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tulisi ottaa huomioon kirjaamalla lakiin vähintään se, että lapsi voidaan sijoittaa vain lapsen erityistarpeet takaaviin oloihin. **Lasten sijoittaminen aikuisten säilöönottoyksikköön tulisi kieltää selkeästi ja yksiselitteisesti ja kirjata lakiin vähintään se, että lapsen säilöönnoton ehdoton edellytys on se, että lapsi sijoitetaan lapsen erityistarpeet takaaviin olosuhteisiin.**

Lapsiperheiden kohdalla yksi vaihtoehto voisi olla Belgian mallin mukaiset perheyksiköt. Yksiköissä työskentelee valvojia, joille perheenjäsenten tulee ilmoittautua päivittäin sekä aina asunnosta poistuessaan. Sääntönä on myös se, ettei koko perhe voi olla yhtä aikaa yksiköstä pois, vaan että aina yksi (aikuinen) jää yksikköön. Koko perheen täytyy olla yöt yksikössä. Malli mahdollistaa lasten koulunkäynnin ja mahdollisuuden ulkoiluun mahdollisimman normaalilla tavalla.

**Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöönnoton rajoitukset tulisi ulottaa myös muihin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.** Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia – kuten lapsia, vanhuksia, raskaana olevia naisia, fyysisesti tai psyykkisesti vammautuneita, kidutuksen uhreja ja traumatisoituneita henkilöitä - ei tulisi ottaa lainkaan säilöön. Haavoittuvassa asemassa olevien säilöönnotto tulisi olla mahdollista vain erityisen poikkeuksellisessa tilanteessa, viimesijaisena keinona jos mikään muu turvaamistoimi ei sovellu. Tuolloin pitäisi tapauskohtaisesti varmistaa esimerkiksi riippumattoman terveydenhuollon asiantuntijan toimesta, että säilöönnotto ei heikennä hakijan terveyttä. Lakiin tulisi myös vähintään erikseen kirjata, että hakijan haavoittuva asema tulee ottaa huomioon myös säilöönnotosta päätettäessä. Ylikansalliset ihmisoikeusvalvontaelimet (mm. CAT) ovat todenneet, että **poliisin ja rajavartiolaitoksen säilöissä ei sovellu ulkomaalaislain nojalla tapahtuvaan säilöönnottoon.**

<sup>1</sup> Esim. Muskhadzhivaya- ja Mubilanzila Mayeka v Belgia ja Kaniki Mitunga v. Belgia, Popov v. Ranska



Suomi on vuosikausia jatkanut selkeästi ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista menettelyä sijoittamalla kansainvälistä suojelua hakevia, myös lapsia poliisivankilaan. Luonnoksessa ehdotetaan kuitenkin ainoastaan, että jokainen säilöön otettu lapsi, riippumatta siitä, onko hän maassa ilman huoltajaa vai huoltajansa kanssa, sijoitettaisiin aina säilöönottoyksikköön. Säilöönoton aikana haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeita ei pystytä ottamaan huomioon lainkaan jos hakija sijoitetaan poliisivankilaan eikä myöskään säilöönottoyksikössä. Kidutuksen uhreja tai muusta syystä traumatisoituneita hakijoita ei tulisi ottaa säilöön, koska olosuhteet voivat heikentää heidän tilaansa entisestään. **Pakolaisneuvonta katsoo, että lasten lisäksi myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien sijoittaminen poliisivankilaan tulee kieltää.**

Ihmisoikeusvalvontaelimet ovat jo useiden vuosien ajan kritisoineet Suomea siitä, että ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja on sijoitettu poliisivankilaan. Poliisivankilaan sijoittaminen on viime vuosina entisestään lisääntynyt ja pitkittynyt. **Pakolaisneuvonta katsoo, että turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen sijoittaminen poliisivankilaan on lopetettava.**

Luonnoksessa on riittämättömästi huomioitu keskeiset ihmisoikeudet, ihmisoikeussopimukset ja myös EU-lainsäädännön osalta EU:n perusoikeuskirjan asettamat ihmisoikeusvelvoitteet. Kansainväliset valvontaelimet kuten YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT) ja Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) ovat useissa raporteissaan ja suosituksissaan kiinnittäneet huomiota ulkomaalaisten säilöönottoon Suomessa. Myös nämä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot säilöönoton osalta tulisi huomioida kattavasti jatkovalmistelussa ja sisällyttää hallituksen esitykseen.

Luonnokseen sisältyvät säilöönoton olosuhteita ja erityisesti voimakeinoja koskevat muutosehdotukset ovat riittämättömästi valmisteltuja.

## **Pykäläkohtaiset kommentit**

Pakolaisneuvonta katsoo, että tässä vaiheessa lakiin on vähintäänkin tehtävä selkeitä tarkennuksia säilöönoton käytöstä, mikäli lasten säilöönottoa tullaan vielä jatkamaan.

### **Ulkomaalaislaki**

#### **Turvaamistoimien yleiset edellytykset ja ilmoittautumisvelvollisuus**

##### **118 §**

Pakolaisneuvonta pitää hyvänä sitä, että lain tasolla säädetään säilöönoton edellyttävän sekä yleisten että erityisten edellytysten täyttymistä. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin hyvä säätää turvaamistoimien yleisistä edellytyksistä ja ilmoittautumisvelvollisuudesta erillisissä pykälissä.



Pakolaisneuvonta kannattaa sitä, että ilmoittautumisvelvollisuuden käyttöä säilöönottoon verrattuna ensisijaisena ja lievempänä turvaamistoimena lisätään ja kehitetään laajentamalla ilmoittautumispaikkoja niin, että ilmoittautuminen on mahdollista suorittaa myös vastaanottokeskuksessa.

### **Säilöön ottamisen erityiset edellytykset**

#### 121 §

Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöönotto henkilöllisyyden selvittämiseksi tulee rajata tilanteisiin, joissa ulkomaalainen kieltäytyy yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

121 §:n 1 momentin 3-kohdan osalta tulisi selkeämmin rajata, että perusteena on tarkoitus pyrkiä ehkäisemään jatkossa uhkaa turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

121 §:n 1 momentin 6-kohdan osalta jää epäselväksi, miksi ulkomaalaislaissa säädetään varsin epämääräisesti terrorismin torjuntaan liittyvistä perusteista, vaikka erityislainsäädännössä asia on kattavasti säädelty.

Varsin avointa, laajaa ja osittain epätarkkaa 121 §:n säännöstä perustellaan sillä, että käytännössä käräjäoikeudet linjaisivat säännöksen soveltamista. Luonnoksessa on sivuutettu se olennainen seikka, että käräjäoikeuden käsittelevät säilöönottoasioita varsin summaarisesti eikä säilöönottopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla eli varsinaista linjaavaa oikeuskäytäntöä ei synny.

### **Lapsen säilöön ottaminen**

#### 122 §

Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita tapauksia, joissa lapsi on otettu säilöön huoltajan ”ohella” ilman omaa säilöönottopäätöstä. Pakolaisneuvonta vaatii, että lain tasolla säädetään siitä, että lapsen säilöönotto edellyttää erillistä päätöstä, kuten ehdotettiin 18.9.2013 päivätyn luonnoksen 122 a §:n 2 momentissa.

Vastaanottodirektiivin 11 artiklan 2 momentin 2 kohta velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun. Pakolaisneuvonta katsoo, että lain tasolla olisi tärkeä korostaa, että lapsen etu tulee arvioida ja perustella tapauskohtaisesti. Lakiin olisi hyvä sisällyttää esimerkiksi vastaanottodirektiivin 23 artiklan 2 kohdan kirjatut seikat, jotka on otettava erityisesti huomioon arvioitaessa lapsen etua. Näitä ovat mm. alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys ottaen huomioon hänen taustansa sekä alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Lakiin tulisi myös kirjata, että säilöönoton osalta henkilön iän ollessa epäselvä häntä tulee kohdella lapsena, ellei ole aivan ilmeistä, että henkilö on kiistatta täysi-ikäinen eli alaikäisyyden mahdollisuus on poissuljettu. Koska on kyse henkilökohtaiseen vapauteen



puuttumisesta, on ensisijaisen tärkeää, että epäselvässä tilanteessa asia tulkitaan hakijan eduksi. Väärä tulkinta aikuiseksi merkitsisi ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla suoraan lainvastaista, alaikäisen säilöönottoa ja sitä, ettei lapsen etua oteta huomioon. Vähintään esitykseen tulisi yksiselitteisesti kirjata, että henkilön iän ollessa epäselvä häntä tulee kohdella lapsena kunnes esimerkiksi iänmäärittämisellä luotettavasti osoitetaan, että henkilö on täysi-ikäinen.

#### 122 § 1 mom

Ulkomaalaislain 122 § 1 momentin 3 kohtaan tulee selkeästi kirjata, että lapsen säilöönotto edellyttää sitä, että sosiaalityöntekijä on antanut lausuntonsa lapsen edun toteutumisesta ja arvioinut, että säilöön ottaminen ei ole lapsen edun vastaista. Luonnoksessa ehdotettu muotoilu, että sosiaalityöntekijälle on ”varattu mahdollisuus antaa” lausunto on aivan liian väljä ja tulkinnanvarainen.

#### 122 § 3 mom

Luonnoksessa ehdotetaan, että ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakeva lapsi saadaan ottaa säilöön kun häntä koskeva maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. **Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksen ehdotusta. Ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottaminen tulee kieltää hallitusohjelmaan mukaisesti.**

Säilöönoton on lukuisissa tutkimuksissa todettu olevan haitallista lapsille. Se, että lapselle on tehty maastapoistamispäätös, joka on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, ei tee säilöönotosta vähemmän haitallista lapselle.

Luonnoksessa ei esitetä todellisia perusteluita sille, miksi tai missä tilanteissa ilman huoltajaa tulleiden lasten säilöönotto voisi olla välttämätöntä maasta poistamisen vuoksi. Ilman huoltajaa olevan lapsen maastapoistaminen on ja pitää olla erittäin poikkeuksellista. Tällaista poikkeustilannetta varten, jossa viranomaiset lisäksi katsoisivat olevan tarpeen turvata maasta poistaminen turvaamistoimilla, on kehitettävä vaihtoehtoja säilöönnotolle. Se, että lainvalmistelussa ei ole edelleenkään vaihtoehtoja hallitusohjelmankin velvoittamalla tavoin selvitetty ja kehitetty, ei oikeuta lain tasolla sallimaan ilman huoltajaa olevan lapsen säilöönottoa.

Luonnoksessa ehdotetaan, että ilman huoltajaa oleva lapsi voitaisiin pitää säilössä enintään 72 tuntia eli 3 vuorokautta, mutta erityisistä syistä säilössä pitoa voitaisiin jatkaa vielä toisella 72 tunnilla. Luonnoksessa ei esitetä mitään todellisia perusteita sille, miksi lakiin kirjattaisiin mahdollisuus pitkittää ilman huoltajaa olevan lapsen säilöönottoa jopa 6 vuorokaudeksi.



## Säilöön ottamisesta päättäminen

### 123 §

Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöön otetulle tai tämän edustajalle tulee EIS 5 artiklan mukaisesti ilmoittaa säilöönoton peruste säilöön otetulle tai tämän edustajalle kielellä jota hän ymmärtää. Luonnoksessa ehdotetaan riittäväksi se, että säilöön oton peruste ilmoitetaan kielellä, ”jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän.”

## Säilöön otetun sijoittaminen

### 123 a §

Luonnoksen mukaan säilöön otettu lapsi on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön. Pakolaisneuvonta katsoo, että raja on täysin riittämätön. **Lakiin tulee vähintään kirjata, että lapsen säilöönotto edellyttää, että lapsi sijoitetaan erikseen lapsille tai perheille tarkoitettuihin tiloihin, joissa voidaan turvata lapsen erityistarpeet. Lasta ei saa sijoittaa aikuisille tarkoitettuun säilöönottoyksikköön.**

Esityksessä mahdollistetaan edelleen lasten säilöönotto ja sijoittaminen säilöönottoyksikköön, joka on täysin sopimaton paikka lapselle. Myös luonnokseen on kirjattu, että ”Metsälän säilöönottoyksikössä ei ole mahdollista eriyttää lapsiperheitä omalle osastolleen. Säilöön otettujen lasten oikeutta koulunkäyntiin ei nykytilanteessa kyetä varmistamaan. Myös lapsen oikeus leikkiin ja vapaa-aikaan toteutuu vain rajoitetussa määrin säilöönotto-olosuhteissa” (kohta 2.3.1., s. 10). Luonnoksessa ehdotetut muutokset voimankäyttökeinoihin tekevät säilöönottoyksiköstä entistä vankilamaisemman.

Luonnoksessa ei varmisteta edes sitä, että lapset majoitetaan erillään perheen ulkopuolisista aikuisista. YK:n lasten oikeuksia koskeva sopimus edellyttää, että lapset ja aikuiset on sijoitettava lähtökohtaisesti erilleen. Myös esim. YK:n kidutuksen vastainen komitea on Suomea koskevissa loppupäätelmissään ja EIT tuomioissaan ovat puuttuneet siihen, että lapset sijoitetaan samoihin tiloihin aikuisten kanssa.

Luonnoksessa viitataan siihen, että tulevaisuudessa tilanteeseen on luvassa helpotusta, kun Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen avataan vuoden 2014 loppuun mennessä uusi säilöönottoyksikkö, jonka suunnittelussa on erityisesti huomioitu lasten, perheiden sekä muiden haavoittuvien ryhmien tarpeet. Tällainen viittaus ehkä tulevaisuudessa tapahtuvaan muutokseen on täysin riittämätön. Luonnoksessa ehdotettuja voimankäyttökeinoja ja -välineitä (kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 cm pitkä patukka ja teleskooppipatukka) ei ole mitenkään rajattu näiden mahdollisesti jatkossa lapsille ja perheille rajattujen tilojen osalta. **Käytännössä luonnos tarkoittaisi lasten sijoittamisen edelleen jatkossa täysin sopimattomiin ja luonnoksen ehdotusten toteutuessa entistä vankilamaisempiin olosuhteisiin.**



## **Käsittely uudelleen käräjäoikeudessa**

### 128 §

Säilöön otossa on kyse puuttumisesta perusoikeutena turvattuun henkilökohtaisen vapauden suojaan, jolloin todellinen tuomioistuinkontrolli on turvattava. Tuomioistuinkäsittelyt ovat rutiininomaisia ja summaarisia, mitä videoyhteyksin hoidettu käsittely voi entisestään lisätä. Mahdollinen videoyhteyteen turvautuminen nostaa esiin kysymyksiä liittyen muun muassa tulkkaukseen ja avustajaan. Suomen oikeusjärjestelmä ei ole hakijalle tuttu ja hakijan on usein vaikea jo nykyisin ymmärtää mistä säilöoikeudenkäynnissä on kyse. Keskeistä on tuomarien asiantuntemus liittyen turvapaikanhakijoiden erityistilanteeseen, säilöönoton kynnyksen ylittymiseen ja muiden turvaamistoimenpiteiden ensisijaisuuteen.

## **Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta säilöönottoyksikössä**

Pakolaisneuvonta lausuu seuraavassa vain lyhyesti säilöönottoyksikön toimintaan ja olosuhteisiin liittyvien muutosesitysten osalta. Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että luonnos on myös näiltä osin keskeneräinen eikä pohjaudu riittävän laajaan kuulemiseen. Syntyy vaikutelma, että työryhmä on pitkälti salassa keskittynyt säilöönottoyksikön toiminnan kehittämiseen samalla kun työryhmän ja myös hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu säilöönoton vaihtoehtojen kehittäminen on sen sijaan pitkälti sivuutettu.

### 3 a § Säilöönottoyksikön järjestyssäännöt

Lainkohdassa säädetään liian laajat ja rajaamattomat valtuudet Maahanmuuttovirastolle päättää käytännössä lähes kaikista säilöönottoyksikön olosuhteista.

### 5 § Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen

Tiedot tulee antaa sellaisella kielellä, jota asianomainen henkilö ymmärtää. Ei ole riittävää, että tiedottaminen tapahtuu ”kielellä, jota he ymmärtävät, tai jota heidän voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän”.

### 6 a § Vierailuoikeus

Vierailuoikeus on ulotettava myös rajavartiolaitoksen ja poliisin pidätystiloihin, niin kauan kuin niihin ulkomaalaislain nojalla voidaan säilöön otettuja sijoittaa.



### 9 § Poliisin pidätystiloihin sijoittaminen

Luonnoksessa ei ole kiinnitetty huomiota Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) kannanottoon vuonna 2008 Metsälän säilöönottoyksikköön tehdyn vierailun jälkeen. CPT katsoi, että poliisin pidätystiloihin sijoittamisen sijaan tulisi löytää asianmukaisia tapoja säilöönottoyksikön sisällä.

### 11 ja 13 §§ Majoitus ja huolenpito sekä terveyden- ja sairaanhoito

Pakolaisneuvonta pitää keskeisenä huolenaiheena paitsi alaikäisten, niin myös muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden säilöönottoa. Haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita kuten traumatisoituneita kidutuksen uhreja ja muuten psyykkisesti huonokuntoisia ei riittävästi tunnisteta. Säilöönoton aikana haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeita ei pystytä ottamaan huomioon lainkaan jos hakija sijoitetaan poliisivankilaan eikä lähellekään riittävästi myöskään säilöönottoyksikössä.

Pakolaisneuvonta pitää sinänsä hyvänä asian, että 11 §:n 2 momenttiin on ehdotettu vastaanottodirektiivin 11 artiklan edellyttämä tilanteen ”säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet”. Perusteluissa tulisi avata mitä tällä tarkoitetaan, jotta jatkossa voidaan turvata direktiivin edellyttämä säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet käytännössä. Esimerkiksi traumatisoituneen kidutuksen uhrille tulee mahdollistaa psykiatrinen hoito ja hoidon jatkuminen säilöönotosta huolimatta.

Tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamiseksi myös säilöön otetuille on turvattava oikeus saada kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskevan hakemuksen tueksi lausuntoja terveydentilastaan ja lapsen edusta.

Säilöönoton yhteydessä on myös tarvittaessa turvattava mm. CPT:n suosituksissaan korostama terveystarkastus ennen palautuksen täytäntöönpanoa sekä keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen. Maastapoistettavien terveydentilan arviointi tulee turvata sekä lain että käytännön tasolla inhimillisen ja ihmisarvoisen paluun turvaamiseksi. Tällä hetkellä säilöön otetun ulkomaalaisen terveydentilan selvittämistä ja huomioon ottamista ei ole riittävästi taattu ennen maastapoistamista.

Marjaana Laine  
toiminnanjohtaja  
Pakolaisneuvonta ry