

SISÄMINISTERIÖ

28. 03. 2014

28.3.2014

Sisäasiainministeriölle

INRIKESMINISTERIET

Vapaa liikkuvuus -verkoston lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta. (Lausunto SM 072/00/2011)

1 Yleistä

Vapaa liikkuvuus -verkosto tukee siirtolaisia heidän omassa kamppailussaan oikeuksiensa puolesta. Verkoston erityisosaamisaluetta on toiminta heikossa asemassa olevien siirtolaisten kanssa. Kohtaamme työssämme ihmisiä, jotka ovat joutuneet oikeudettomaan tilaan esimerkiksi oleskelulupaperusteiden poistuessa tai turvapaikkaprosessin johdettua kielteiseen päätökseen. Olemme tutustuneet säilöönottoyksikköön sieltä vapautuneiden ihmisten kautta sekä vierailemalla satunnaisesti kutsusta säilöön otettujen ihmisten luona.

Yleisenä huomiona tästä lakiesityksestä toteamme, että esitys on varsin laaja ja siihen nähden heikosti valmisteltu.

Lakiesityksestä nousee esiin epäily siitä, että säilöönottoyksikön luonnetta ei ole yksiselitteisesti hahmotettu. Säilöön otton luonne hallinnollisena vapaudenriistona hämärtyy olennaisesti tässä lakiesityksessä. Sen sijaan, että lakiesitys keskittyisi käsittelemään hallinnollisen vapaudenriiston puitteita, ollaan lakiin tuomassa entistä vahvemmin myös rikosepäilyyn tai rikokseen liittyvää kiinniottoa ulkomaalaisen säilöönoton alla. Tätä varten kuitenkin on olemassa pakkokeinolaki, jota tulisi soveltaa kansalaisuuteen katsomatta rikosperusteisissa vapaudenriistoissa. Säilöönottoyksikön vierailijarekisteriä koskevassa kohdassa taas tulee esille, miten säilöönottoyksikkö yhtäältä nähdään vain päätöksinä toimeenpanevana ja toisaalta yksikkönä, joka voi yrittää vaikuttaa Maahanmuuttoviranomaisen päätöksiin.

On valitettavaa, että lakiesitys ei vastaa hallitusohjelman henkeä alaikäisten ja lasten säilöönoton osalta, vaikka perusteluissa huomautetaan esimerkiksi YK:n määräaikaistarkasteluissa tulleen esiin ongelmia tarpeettomista haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten säilöönotosta.

2 Kansainväliset sopimukset ja vastaanottodirektiivi

Ehdotetun lakitekstin viittaukset keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ovat käytännössä olemattomat. Ehkä siitä syystä juurikin lasten oikeuksien rajoittaminen lakitekstissä ei suhteudu mitenkään lapsen oikeuksiin. Keskeiset ihmisoikeussopimukset tulyisi huomioida paremmin ja kirjata lakitekstiin.

Vastaanottodirektiivin perusteella on syytä muuttaa lakia säilöönotettujen kohtelusta niin, että vierailuoikeus ulottuu kaikkialle, missä ulkomaalaisten vapautta riistetään hallinnollisin perustein. Lisäksi lain määrittely vierailuoikeuden saavista tahoista ja yksilöistä on liian suppea. Säilöönoton viimesijaisuus ei edelleenkään korostu laissa riittävästi, vaikka ilmoittautumisvelvollisuutta turvaamistoimena laajennetaankin ja vastaanottodirektiivin tämä ulottuvuus mainitaan lakiesityksessä. Säilöönoton vaihtoehtoja ei ole mietitty hallitusohjelman mukaisesti riittävästi.

3) Kommentit joihinkin muutoksiin

1 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

118 § Turvaamistoimien yleiset edellytykset ja ilmoittautumisvelvollisuus

Ilmoittautumisvelvollisuus tulee järjestää niin, että se on ilmoittautumaan määrätyle henkilölle kohtuullista. Esimerkiksi ilmoittautuminen vastaanottokeskuksessa ei ole tarkoituksenmukaista, jos henkilö on hakeutunut asumaan perheensä luo toiselle paikkakunnalle. Kohtuullisuusvaatimus tulisi lisätä lakitekstiin.

121 § Säilöön ottamisen erityiset edellytykset

Ensimmäinen lause tulisi muuttaa muotoon "Jos 118-120 mainitut keinot on todettu riittämättömiksi..."

Pakenemisen vaaraa ei edelleenkään määritellä lakitekstissä riittävästi.

Kohdan 2 esitys säilöönoton tarpeellisuudesta henkilöllisyyden selvittämiseksi on tarpeeton. Lakiin lisätty ilmoittautumisvelvollisuus pitää tämän sisällään ja alun muotoilu riittämättömistä turvaamistoimista mahdollistaa tällaisen säilöönoton.

Kohta 3 tulisi poistaa. Rikokseen syyllistyneeseen tai rikoksesta epäiltyyn ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa pakkokeinolain toimenpiteitä, kuten suomalaisenkin rikollisen kohdalla tehtäisiin.

Kohta 4: Jokaisella on oikeus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka oikeellisuudesta päättää Maahanmuuttovirasto parhaan osaamisensa ja ymmärryksensä mukaan. Kansainvälisen suojelun hakeminen ei saa olla säilöönottoperuste. Lakiesityksen perusteluissa on näkyvissä erityisen selvästi kohdan käyttö rangaistustoimenpiteenä: "Kun maasta pois-tamisen turvaamiseksi säilöön otettu ulko-maalainen tekee kansainvälistä suojelua kos-kevan hakemuksen, ilmeisesti vain viivyt-tääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätök-sen täytäntöönpanoa, säilöön ottamista voi-taisiin jatkaa, vaikka muutoin asianomaisen säilöön ottamiselle ei olisikaan perusteita." Turvapaikanhakijan oikeusturva tulee taata.

Kohdan 6 kansalliselle turvallisuudelle muodostaman uhan epäily on liian epämääräinen. Mikäli henkilö muodostaa jonkinlaisen uhan kansalliselle turvallisuudelle, tulisi soveltaa pakkokeinolakia, ei hallinnollista vapauden riistoa.

122 § Lapsen säilöön ottaminen

Vaikka lain perusteluissa kiinnitetään huomiota lapen oikeuksiin, eivät lapsen oikeudet näy käytännössä kun lapsen vapauden riistosta päätetään. Lasta tai alaikäistä ei tulisi ottaa missään olosuhteissa säilöön, edes Dublin III -tapauksessa, lapsen edun turvaamiseksi. 122 § tulisi poistaa kokonaan.

123 § Säilöön ottamisesta päättäminen

Säilöön otettavan henkilön oikeutta tulkkaukseen ei tule heikentää lakimuutoksella.

123 a § Säilöön otetun sijoittaminen

Maininta lapsen säilöönotosta tulee poistaa (vrt. 122). Mikäli kohta lapsen oikeuksista huolimatta jää lakiin, tulee varmistaa, että lapsia ei sijoiteta missään tilanteessa, edes vanhempiansa kanssa, poliisin tiloihin.

125 § Menettely käräjäoikeudessa

Säilöönotto-oikeudenkäynneillä on Suomessa tällä hetkellä näytösoikeudenkäynnin piirteitä. Vain pieni osa päätöksistä muuttu oikeudessa ja kuulemamme säilöönotetut ovat raportoineet, että heitä ei oikeudenkäynneissä kuulla asianmukaisesti. Maininta "säilöönotetun kuulemisesta" ilman velvollisuutta tuoda henkilöä paikalle, ei saa vähentää säilöönotetun osallisuutta oikeusprosessiin entisestään.

2 Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta säilöönottoyksikössä

Säilöönotettavaksi esitetään ulkomaalaislaissa esimerkiksi rikosperusteen vuoksi kiinni otettavia ulkomaalaisia. Mikäli säilöönoton luonne ei ole selvästi ulkomaalaisen hallinnollinen vapaudenriisto vaan myös rangaistuslaitostoiminta, säilöönottoyksikön perustamisen ja ylläpitämisen edellytyksiä tulee tarkentaa selvästi esitetystä. Mikäli Suomessa halutaan tehdä hallinnollista vapaudenriistoa, tulee sen tapahtua selvästi erillään rikosperusteisesta vapaudenriistosta.

3 § Säilöönottoyksikön ohjaus ja valvonta

On ongelmallista, että toimintaa ohjaa ja valvoo sama toimija. Säilöönottoyksikön erityisen luonteen vuoksi vapaudenriiston toimeenpanevana yksikkönä valvonta tulisi tapahtua muun kuin ohjaavan yksikön toimesta.

3a § Säilöönottoyksikön järjestyssääntö

Säilöönottoyksikön järjestyssäännöistä tulee kirjata lakiin, että ne eivät saa rajoittaa yksilön vapauksia enää enempää kuin jo laissa rajoitetaan. Esimerkiksi perusteluissa mainittu “provosoiva pukeutuminen” puuttuu yksilön oikeuksiin tavalla, joka on liian tulkinnan varainen. Tilanteesta riippuen poliittisin tekstein varustettu paita “No Deportations”, “Free Kurdistan” tms. voitaisiin nähdä tällaisena. Toisaalta tätä voitaisiin tulkita myös niin, että naisten ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten oikeutta ilmaista sukupuoltaan saatettaisiin estää “provosoivaan pukeutumiseen” vedoten.

3b § Säilöön otetun ulkomaalaisen käytös

Säilöönotetun käytöksestä määrääminen epämääräisesti ja ilman selkeiden käytössääntöjen rikkomisen seurausten määrittelyä on mahdollinen uhka ihmisten oikeusturvalle. Tällä muotoilulla esimerkiksi äänen korottaminen voitaisiin ääritapauksessa tulkita “huonoksi käytökseksi” ja sillä perustella lain rikkomisesta johtuva sanktio, jota tässä yhteydessä ei määritellä.

6 § Vierailut ja yhteydenpito-oikeus

Muotoilu “Puhelimen käytön ehdoksi voidaan asettaa, että säilöön otettu ulkomaalainen ilmoittaa, kehen aikoo olla yhteydessä.” Tulisi muuttaa muotoon “Maksuttoman puhelimen käytön ehdoksi voidaan asettaa, että säilöön otettu ulkomaalainen ilmoittaa, kehen aikoo olla yhteydessä.”

9 § Poliisin pidätystiloihin sijoittaminen

10 § Erillään säilyttäminen ja poliisin pidätystiloissa säilyttäminen

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kokemus poliisin tiloihin joutumisesta säilöönottoyksikön johtajan pyynnöstä on joissain tapauksissa koettu repressioksi. Ulkomaalaisen sijoittaminen poliisin tiloihin tulisi oikeusturvasyistä perustua muuhun lakiin, ei säilöönottoyksikön johtajan arvioon. Mikäli säilöön otetun pitäminen säilössä ei ole mahdollista omaan henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhan vuoksi, ei henkilöä tule siirtää poliisiin, vaan terveydenhuollon palvelujen piiriin.

11 § Majoitus ja huolenpito

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ulkomaalaisia ei tulisi ottaa säilöön lainkaan.

15 § Tapaamisten valvonta ja rajoittaminen

Kohdat 3 ja 4 jättävät liikaa varaa mielivallalle säilöönottoyksikössä.

Kohtaan 5 huomautetaan, että säilöönotossa kyse on hallinnollisesta vapaudenriistosta. Tällaisen vapaudenriiston kohdetta ei tule rangaista ylimääräisin rangaistyksin, edes toivotun “hyvän käytöksen” saavuttamiseksi. Rangaistus- ja tutkintavangit eivät kuulu säilöönottoyksikköön, ellei säilöönottoyksikön luonnetta ja vastuita muuteta radikaalista. Tällöin taas hallinnollista vapaudenriistoa ei tulisi suorittaa säilöönottoyksikössä. (vrt. Alku)

17 § Puhelimen käytön rajoitukset

Puhelimen käytön kieltäminen on kohtuutonta säilöön otetun toimintavapauksien rajoittamista. Mikäli henkilön epäillään salaavan henkilöllisyytensä tai syyllistyneen rikokseen, on poliisin tehtävä todentaa tämä ja tarvittaessa rikosperusteisesti turvautua pakkokeinolakiin. Puhelimen käyttö tulee turvata, tarvittaessa järjestämällä tilat, joissa puhelinta voi käyttää niin, että siitä ei ole haittaa yksikön toiminnalle. Perusteluissa mainitaan turhien hätäpuheluiden soittaminen. Hätäpuhelun aiheellisuus tulee arvioida aluehälytyskeskuksessa, ei säilöönottoyksikössä.

20 a § Tekninen valvonta

Teknistä valvontaa ei tule suorittaa ilman erityistä perustetta sen psyykkisen kuormittavuuden vuoksi.

22a § Kielletyt esineet ja aineet

Pelkkä epäily siitä, että johonkin esineeseen tai aineeseen olisi teoriassa mahdollisuus piilottaa kielletty aine tai esine ei saisi olla kiellon peruste tuoda tällaisia tuotteita säilöönottoyksikköön. Nykyisellään käytäntö on jopa rangaistuslaitosten käytäntöä tiukempi, vaikka säilöönottamisella ei ole rikosperustetta.

26 § Muutoksenhaku

Muutoksenhaun ulkopuolelle ei tule jättää lain pykälää, erityisesti koskien pykälää 8 ja 9

33a § Vierailijarekisteri

Vierailijarekisteristä tulee käydä ilmi, mihin lain kohtaan rekisterin ylläpito perustuu. Perusteluissa mainituilla syillä vierailijoista muodostetaan rekisteri, jossa jokainen kirjattu on mahdollinen epäilty esimerkiksi mikäli säilöönottoyksikköön on onnistuttu salakuljettamaan päihteitä.

Nykyisellään vierailijarekisteriä on käytetty esimerkiksi kotietsintöjen tekemiseen vierailijoiden luona ilman rikosepäilyä.

Tietojen luovuttamisesta poliisille tai muulle viranomaiselle sekä näiden tietojen käytöstä tulee säätää olemassa olevien lakien puitteissa yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa. Vierailijalle tulee kertoa, mihin tarkoitukseen hänen tietonsa kerätään.

Lain perusteluissa esitetään, että puolison vierailu säilöönottoyksikössä voisi vaikuttaa Maahanmuuttoviraston arvioon lumeavioliittoepäilyssä. Avioliiton "todellista luonnetta" arvioidessa tällainen arviointiperuste asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan esimerkiksi maantieteellisistä ja taloudellisista syistä. Maahanmuuttoviraston arvioon avioliiton todellisen luonteen arvioimiseksi ei sisälly satunnaiset vierailut laitoksissa. Mikäli vierailut yksikössä vaikuttavat arvioon avioliiton luonteesta, tulee vierailut mahdollistaa tasapuolisesti kaikille pareille, esimerkiksi osallistumalla matka- ja majoituskuluihin pääkaupunkiseudun ulkopuolelta.

33b § Säilöönottoyksikön rekistereitä koskevat säännökset

Vierailijoihin ei tule soveltaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain säädöksiä, sillä vierailijoiden rekisteröinnissä ei kyseessä olevassa laissa säädetä. Mikäli vierailijoista halutaan kerätä tietoja, tulee lakia valmistella yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa huomioiden nykyistä käytäntöä paremmin vierailijoiden oikeudet.

Vapaa liikkuvuus -verkoston puolesta

Mervi Leppäkorpi