

Lakivaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksen johdosta laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 6 päivältä huhtikuuta 1990 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 29.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pentti Visanen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen oikeusministeriöstä, ulkomaalaiskuraattori Tarja Summa sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastopäällikkö Silja Lihr sosiaalihallituksesta, apulaispäällikkö Seppo Nevala suojelupoliisista ja Helsingin yliopiston apulaisprofessori Matti Pellonpää. Valiokunta on lisäksi saanut asiasta pakolaisavustaja Johanna Suurpään kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevien säännösten muuttamista. Säilöönoton edellytyksiä supistettaisiin siten, ettei säilöönotto enää olisi mahdollista pelkästään sen vuoksi, että säilöönottoa on turvapaikkahakemuksen käsittelyä helpottavien tutkinnallisten syiden perusteella pidettävä tärkeänä. Säilöönottoa koskeva asia käsiteltäisiin yleisessä alioikeudessa ja se tulisi ottaa tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluessa säilöön ottamisesta. Sen selvittämiseksi, ovatko säilöönoton edellytykset edelleen olemassa, tuomioistuimen tulisi ottaa asia vapaudenriiston jatkuessa määräajoin uudelleen käsiteltäväksi.

Ehdotettu lainmuutos saattaa Suomen lainsäädännön ulkomaalaislain mukaisen säilöönoton osalta sopusointuun Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen tällaista vapaudenriistoa koskevan määräyksen kanssa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Ulkomaalaisten maahantulon yhteydessä voi syntyä tilanteita, jolloin on perusteltua rajoittaa ulkomaalaisen liikkumisvapautta. Näin on esimerkiksi silloin, kun maahantulija on päätetty käännättää rajalta takaisin tai karkottaa maasta tai kun tällaista päätöstä valmistellaan ja jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia. Ulkomaalaisen oikeusturva kuitenkin vaatii, että silloin kun liikkumisrajoitus merkitsee säilöönoton muodossa tapahtuvaa vapaudenriistoa, sitä koskevan päätöksen perusteet mahdollisimman pian selvitetään tuomioistuimessa. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on tässä suhteessa ollut selvästi epätyytyttävä. Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset merkitsevät ulkomaalaisen oikeusturvan selvää kehittymistä.

Hallituksen esityksen perusteluiden ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja siinä esitettyjä tavoitteita hyväksyttävänä. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavien huomautuksin.

Käytettävän valvontakeinon valinta. Lakivaliokunta pitää perusteltuna sitä, että ulkomaalainen voidaan hallituksen esityksessä mainituilla perusteilla eräissä tapauksissa ottaa säilöön. Valiokunta kuitenkin korostaa, että uusia säännöksiä käytäntöön sovellettaessa tulee aina ensisijaisesti selvittää muiden vaihtoehtojen kuin säilöönoton käyttämisestä ja turvautua säilöönottoon vasta niissä tapauksissa, joissa muita keinoja ei voida pitää riittävinä. Valmis-teilla olevassa uudessa ulkomaalaislaissa tulisi selkeästi todeta eri valvontakeinot ja ne tilanteet, joissa eri keinoja on tarkoitettu käytettäväksi.

Lasten säilöönotto. Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajat ovat suhtautu-

neet kielteisesti lasten säilöön ottamiseen. Asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsena pidetään alle 18-vuotiaista henkilöä. Valiokunta edellyttää, että hallitus antaessaan uutta ulkomaalaislakia koskevan esityksen kiinnittää huomiota näihin näkökohtiin ja selvittää, onko kansainvälisten sopimusten kannalta perusteltua pitää lasten säilöön otossa ikärajana 15 vuotta.

Maksuton oikeusapu säilöönottoasioissa. Säilöön otossa on kysymys puuttumisesta tärkeään ihmisoikeuteen eli vapauteen. Tämän vuoksi on huolehdittava myös siitä, että tällaisen asian käsittelyssä säilöön otetulla henkilöllä on mahdollisuus asianmukaiseen oikeusapuun. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että lakia maksuttomasta oikeudenkäynnistä tarkistetaan siten, että maksuttoman oikeudenkäynnin piiriin tulisivat myös ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevat asiat.

Tulkin käyttäminen. Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevat asiat ovat viivästyneet joissakin tapauksissa sen vuoksi, ettei asiassa ole ryhdytty riittävän nopeasti ja määrätietoisesti hankkimaan tulkkia. Tulkin hankkimista on voinut hidastaa myös se, ettei poliisiپییرهissä ole ollut riittävästi tietoa, mistä eri kielten tulkkeja on saatavissa. Lisäksi säilöön otetun oikeusturvaa on saattanut vaarantaa se, että asioita on eräissä tapauksissa pyritty selvittämään asian tuntevaa kääntäjäapua käyttämättä. Lakivaliokunta pitää tärkeänä turvata säilöön ottamista koskevien asioiden selvittely myös siltä osin kuin se on riippuvaista tulkin käyttämisestä. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin tulkkiapua koskevien tietojen saamiseksi kaikille niistä tarvitseville viranomaisille ja että ulkomaalaisasioita hoitaville viranomaisille annettavissa ohjeissa korostetaan velvollisuutta tulkin hankkimiseen viivytyksettä.

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 1990

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björkstrand, varapuheenjohtaja Urpilainen, jäsenet Aittoniemi, Häkämies (osittain), Jokinen (osit-

Säilöön ottamista koskevan asian uudelleen käsittely. Vaikka hallituksen esityksessä onkin korostettu sitä, että säilöön otettu on päästettävä heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiseen ei enää ole, voi säilöönottamisaika silti eräissä tapauksissa muodostua huolestuttavan pitkäksi. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun säilöön otettu määrätään neljäntenä päivänä säilöön otosta vielä pidettäväksi kaksi viikkoa säilössä. Toisaalta asian uudelleen tutkittavaksi ottaminen tätä lyhyemmin välein lienee monissa tapauksissa tarpeetonta. Tämän vuoksi valiokunta korostaa sitä, että kussakin säilöönottotapauksessa tulisi tarkasti seurata, onko tarvetta säilöön oton jatkamiseen enää olemassa, ja aina tarpeen lakattua välittömästi vapauttaa säilöön otettu. Asian ollessa epäselvä tulisi säilössä pitämisen jatkaminen saattaa uudelleen tuomioistuimen harkittavaksi, vaikka kahden viikon enimmäisaika ei vielä olisi kulunutkaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei hallituksen esitykseen sisälly ehdotuksia säilöön ottamista koskevan asian uudelleen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä, kuten siitä, onko säilöön otetun tai säilöönottopäätöksen tehneen poliisimiehen oltava asian uudelleen käsittelyssä henkilökohtaisesti läsnä. Valiokunnan käsityksen mukaan säilöön otettavalla tulisi aina olla oikeus saapua asian uudelleen käsittelyyn, mutta häntä ei olisi välttämättä kaikissa tapauksissa velvoitettava saapumaan henkilökohtaisesti, vaan hänellä voisi olla tuomioistuimen harkinnan mukaan myös oikeus käyttää asiamiestä. Asian selvittämiseksi tuomioistuimen tulisi säilöön ottamista koskevassa päätöksessään päättää myös näistä seikoista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valmisteilla olevaan ulkomaalaislakiin otetaan myös riittävät menettelyä säilöönottoasioissa koskevat säännökset.

Edellä olevan perustella lakivaliokunta kunioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

tain), Jäätteenmäki (osittain), Linnainmaa, Moilanen, Niinistö, Paloheimo, Pohjola, Taina, Tykkyläinen ja Väistö sekä varajäsenet Jääskeläinen (osittain) ja Kärhä (osittain).

Vastalauseita

I

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamiseksi sivuaa ongelmallista kysymystä ulkomaalaisten turvapaikan hakijoiden säilöön ottamisesta lakiesityksessä mainituilla perusteilla.

Hallituksen esityksen 23 §:n 2 momentin mukaan säilöönottoa koskeva päätös saadaan tehdä vain, jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia täällä tai jos hänen henkilöllisyytensä on selvittämättä. Saman pykälän 3 momentissa hallituksen esitys mahdollistaa myös alle 15-vuotiaan säilöön ottamisen, mikäli asiassa on kuultu sosiaaliviranomaisia tai ulkomaalaiskuraattoria.

Puuttumatta tässä yhteydessä säilöönoton yleisiin edellytyksiin sisältyvään kyseenalaiseen luetteloon, on todettava, että valiokunnassa kuullut oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat ovat suhtautuneet kielteisesti alaikäisten, alle 18-vuotiaiden säilöönottoon. Erityisesti tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen, että alaikäisten säilöönotto tulee kyseeseen varsin helposti tämän säännöksen nojalla myös sellaisissa tapauksissa, jolloin heidän vanhempiensa henkilöllisyyden selvittäminen (yhdenvertaisena perusteena muiden joukossa!) on katsottu riittäväksi perusteeksi heidän säilöön ottamiselleen. Jopa sellainen tapaus, jolloin turvapaikkaa hakevien vanhempien osalta on sovellettavissa muita laissa mainittuja perusteita, kuten epäilyt aikuisten turvapaikan hakijoiden tulevasta rikollisesta toiminnasta, mahdollistaa myös heidän lastensa säilöönoton, vaikkei näiden osalta vastaavia perusteita voitaisikaan missään tapauksessa osoittaa (esimerkiksi alle 5-vuotiaan todennäköinen rikollinen toiminta).

Huolimatta siitä, ettei säilöönoton perusteita tulkittaisi näin laajasti, ts. epäasianmukaisesti, on valiokunnassa käynyt ilmeiseksi, ettei Suomessa tosiasiallisesti ole muita turvapaikan hakijoita varten järjestettyjä säilytyspaikkoja kuin poliisivankilat eli rikollisiin tekoihin epäiltyjen, pidätettyjen ja vangittujen sellit.

Tämä johtaa sellaiseen tilanteeseen, että turvapaikkaa hakevat perheet saatetaan yhteen eristämällä heidät rikollisille tarkoitettuihin tiloihin.

Sekä hallituksen esittämässä että valiokunnan hyväksymässä muodossa lakiehdotuksen 23 § mahdollistaa alle 18-vuotiaan vapaudenriiston vastoin lapsen oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen (1989) määräystä. Kysymyksen lasten asemasta lainsäädännössämme tulee lähteä siitä, että heitä suojellaan, eikä siitä, että heidät eristetään vankilanomaisiin eristysselleihin. Käsitykseni mukaan *kaikissa tapauksissa turvapaikkaa hakevien alaikäisten kohtelulle tarjooa riittävät edellytykset voimassa oleva lastensuojelulaki (686/83) ja laissa nimenomaan tulisi kieltää alle 18-vuotiaiden säilöön-otto*. Valiokunnan omaksuma kanta pohjautuu käsittämättömälle piittaamattomuudelle lapsen oikeuksista ja eduista.

Mikäli turvapaikkaa hakevien alaikäisten huolenpito uskottaisiin lastensuojeluviranomaisille, voitaisiin myös toteuttaa lapsen etuja vaarantamatta perheyhteyden säilyttämisen vaatimus, joka erityisesti ilmenee lasten oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta, kuten myös esimerkiksi ETYK-päätösiakirjasta vuodelta 1975. Tätä vaatimusta tulkitaan siten, että säilöönoton tapahduttua tulee turvata perheyhteyden säilyttäminen ja että perheellisiä henkilöitä ei tulisi ottaa säilöön muutoin kuin erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Nähdäkseni valiokunta on tyystin sivuuttanut ne peruslähtökohdat, jotka Suomi on allekirjoittanut ja ratifioinee lähitulevaisuudessa lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Kyseessä on tietoinen kansainvälisen sopimuksen loukkaus, jonka seuraukset ajankohtaistuvat lähitulevaisuudessa, mikäli valiokunnan enemmistön omaksuma kanta hyväksytään, ja vaikka kansainvälisen lapsisopimuksen määräyksiä tulkittaisiinkin väljästi, se on lasten etujen vastainen ratkaisu.

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 1990

Anna-Liisa Jokinen

II

Valiokunta on lakiesitystä käsitellessään suhtautunut kielteisesti tehtyyn esitykseen, jonka mukaan esityksen 23 §:ää olisi pitänyt muuttaa koskien alle 18-vuotiaiden säilöönottoa, ja esittää lainkohdan hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisena. Tämän sijasta valiokunta on hyväksynyt mietintöön kohtaan *Lasten säilöönotto* lausuman, jossa se edellyttää asian ottamista uudelleen käsiteltäväksi uutta ulkomaalaislakia koskevan esityksen yhteydessä.

Kyseistä lainkohtaa tullaan alle 18-vuotiaiden, mutta erityisesti alle 15-vuotiaiden osalta käytännössä soveltamaan suhteellisen harvoin. Siitä huolimatta viranomaisilla on säilytettävä mahdollisuus säilöön ottamiseen lain tarkoitta-

missa tapauksissa turvapaikkaoikeuden selvittämistä varten myös mainittujen ikäryhmien osalta, kuten hallituksen esityksessä esitetään. Asia ei voi loukata oikeusturvakysymystä eikä aiheuttaa kohtuuttomuuksia siitäkään syystä, että säilöönoton pysyvyyden ratkaisee hyvin lyhyen ajan sisällä tuomioistuimien. Asiaan ei ole voitu esittää myöskään mitään sellaista, joka olisi ristiriidassa ihmisoikeussopimusten ja lasten oikeuksia koskevien sopimusten kanssa.

Tästä syystä valiokunnan ei olisi pitänyt hyväksyä kyseistä perustelulausumaa otettavaksi mietintöön. Tästä syystä lausuma tulisi poistaa.

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 1990

Sulo Aittoniemi