

Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

18.6.2013

**Amnesty International Suomen osaston lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi
ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua yllämainitussa asiassa.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Työmme pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolesta Euroopassa keskittyy tällä hetkellä rajavalvontaan, ulkomaalaisten säilöönnottoon sekä ulkomaalaisten rikollistamiseen ja syrjintään.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi muutoksista, joilla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia keskeisiin ihmisoikeuksiin, kuten oikeusturvaan ja henkilökohtaiseen vapauteen. Eräänä tarkoituksena on tarkentaa palautusdirektiivistä johtuvia velvollisuuksia. Siksi on valitettavaa, että luonnoksesta puuttuu täysin oikeusvertailu palautusdirektiivin toimeenpanosta muissa EU-valtioissa. Lisäksi Amnesty International pitää valitettavana, että nyt lausunnolla olevassa esityksessä säädetään tarkennuksia säilöönnotosta ulkomaalaislain 7 lukuun, kun lasten säilöönnoton kieltämistä koskevat muutokset päätettiin siirtää myöhemmälle ajankohdalle osana laajempia muutoksia säilöönnottoon liittyviin säännöksiin.

On erittäin tarpeellista perustaa Suomeen tehokas palautusten täytäntöönpanoa valvova järjestelmä. Amnesty pitää kuitenkin valitettavana, ettei esitystä ole tältä osin valmisteltu kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet huomioon ottaen. Siksi Amnesty toivoo, että asia otetaan jatkovalmisteluun, jossa kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet huomioidaan perusteellisesti. Jatkovalmistelussa on myös syytä huomioida olemassa olevien kansallisten elinten, kuten eduskunnan oikeusasiamies (EOA) ja vähemmistövaltuutettu, toimivalta- ja resurssikysymykset.

Amnesty International esittää kunnioittavasti seuraavaa lausuntonaan.

Säilöön ottamisen edellytykset ja pakenemisen vaara

Amnesty International katsoo, että säilöönotto ulkomaalaislain nojalla on äärimmäinen toimenpide ottaen huomioon, että säilöön otetut henkilöt eivät ole syyllistyneet rikokseen. Säilöönotto loukkaa ihmisen perustavanlaatuisia oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja liikkumisen vapauteen. Säilöönottoon tulisi turvautua vain poikkeustapauksissa ja viimeisenä keinona.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla ja Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 9 artikla takaavat jokaisen oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä kieltää mielivaltaiset vapaudenriistot. Vapaudenriiston on perustuttava täsmälliseen ja ennakoitavissa olevaan lakiin. Muutoin vapaudenriisto voi olla mielivaltainen.¹ YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 9 artikla soveltuu myös ulkomaalaisten säilöönottoon. Komitea on todennut, että ulkomaalaisten säilöönottoa voidaan pitää 9 artiklan mukaisena mielivaltaisena vapaudenriistona, jos säilöönotto ei ole ollut välttämätöntä ja kohtuullista. Sitä arvioitaessa otetaan huomioon, onko säilöönotto ollut suhteellinen aiottuun päämäärän nähden.²

Ehdotuksessa säilöön ottamisen edellytyksiä määrittelevän 121 §:n 1 momentin 1 kohtaan on lisätty maininta pakenemisen vaarasta yhtenä mahdollisena säilöön ottamisen perusteena. Amnesty International pitää sinänsä myönteisenä, että kohdassa tarkoitettua päätöksenteon vaikeuttamista mahdollisia merkityksiä täsmennetään ja säilöönoton edellytykseksi asetetaan esimerkiksi todellinen pakenemisen vaara. On kuitenkin ongelmallista, että sen enempää direktiivissä kuin lakiehdotuksessakaan ei tarkoin määritellä sitä, milloin voidaan kohtuullisesti katsoa tällaisen pakenemisvaaran olevan olemassa. Käsitteen sisältöä on pyritty määrittelemään nyt ehdotetussa 121 a §:ssä, mutta ehdotetussa muodossaan määritelmää ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tai riittävän tarkkana. Amnesty pitää ongelmallisena, että ehdotetun 121 a §:n 2 kohta, jossa asuinpaikan vaihtaminen viranomaisille ilmoittamatta on tulkittu osoitukseksi pakenemisen vaarasta. Erityisen ongelmallisena kohtana Amnesty pitää ehdotetun 121 a §:n 3 kohtaa, jossa todetaan että ”ulkomaalainen pyrkii *muulla tavoin* välttämään maasta poistamistaan”. Ehdotettua 3 kohtaa ei voi pitää täsmällisenä ja ennakoitavissa olevana lakina. Esityksessä on tarkennettu, että ”muulla tavoin” voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ulkomaalainen ei myötävaikuta matkustusasiakirjojen hankkimiseen. Tätä ei voida pitää pakenemisena tai pakenemisen ilmaisuna. Monella kielteisenkin päätöksen saaneilla turvapaikanhakijoilla voi olla perusteltuja syitä siihen, etteivät he voi lähestyä omaa lähetystöä tai oman maan viranomaisia matkustusasiakirjojen hankkimiseksi. Sellaista tilannetta ei missään nimessä voida pitää perusteltuna syynä säilöön ottamiselle. Amnesty International katsoo, että ehdotettu 3 kohta jää näin säädettyä aivan liian laajaksi.

Amnesty International pitää ongelmallisena, että ehdotettuun 121 a § 1 kohtaan säädetään erikseen kohta, jossa todetaan, että ulkomaalaislain 118 – 120 §:ssä olevia muita turvaamistoimia on ensin käytetty. Ulkomaalaislakia tulee jo nyt lukea siten, että ylipäänsä säilöönottoon ei voi turvautua, ellei muiden turvaamistoimien soveltuvuutta ole ensin harkittu. Ulkomaalaislain 121 §:ssä todetaan, että ”ulkomaalainen voidaan 118–120 §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimien sijasta määrätä otettavaksi säilöön, jos: [...]”. Siten ulkomaalaislain 121 § perustuu ajatukseen, että lain 118-120 §:iin kirjatut vaihtoehdot ovat ensisijaisia turvaamistoimia ja säilöönotto vasta toissijainen turvaamistoimi. Vuonna 1990 lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota säilöönoton sijaan käytettävien turvaamistoimien valintaan. Lakivaliokunta korosti lausunnossaan, että säilöönottoon liittyviä säännöksiä sovellettaessa tulee aina ensisijaisesti selvittää muiden vaihtoehtojen käyttämistä ja turvautua säilöönottoon vasta niissä tapauksissa, joissa muita keinoja ei voida pitää riittävinä.³ Myös ihmisoikeussopimukset

¹ Kts. esim. EIT:n ratkaisu Amuur v. Ranska (1996)

² Communication No. 560/1993, UN Doc, CCPR/C/59/D/560/1993,30.4.1997

³ LaVM 4/1990 vp (HE 29/1990 vp)

edellyttävät, että ennen säilöön ottoa tehdään arvio siitä, onko säilöönotto välttämätön ja kohtuullinen keino suhteessa päämäärään ja voidaanko muilla keinoilla saavuttaa sama päämäärä.⁴

Yhtäältä on tervetullutta, että laissa korostetaan entisestään muita turvaamistoimia ensisijaisena vaihtoehtona. Toisaalta se voi johtaa sekaannuksiin ja tulkintaongelmiin, sillä ulkomaalaislain 121 §:n soveltaminen edellyttää jo nyt automaattisesti muiden turvaamistoimien selvittämistä, mutta sitä ei ole kirjattu lainkohtaan.⁵ Mahdolliset tulkintaongelmat voitaisiin estää siten, että lause siirretään kokonaisuudessaan ulkomaalaislain 121 §:ään.

Amnesty International jakaa muun muassa Euroopan pakolaisjärjestöjen kattojärjestö ECRE:n esittämän huolen siitä, että luvatta maassa oleskelevan tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön tulkittaisiin automaattisesti olevan vaarassa paeta ja näin ollen käännytyspäätöksen saaneet otettaisiin aina säännönmukaisesti säilöön.⁶ Pakenemisen vaaran tarkkarajaiselle ja harkitulle määrittelylle on tarvetta myös siksi, että vapaaehtoista paluuta koskevassa ulkomaalaislain 147 a §:ssä pakenemisvaara on asetettu perusteeksi olla määräämättä vapaaehtoiselle paluulle tarkoitettua aikaa. Tilannetta, jossa aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei lainkaan määrätä esimerkiksi siksi, että ulkomaalainen on unohtanut ilmoittaa viranomaiselle asuinpaikkansa vaihdosta, ei voida pitää hyväksyttävänä.

Huolimatta siitä, että pakenemisen vaara on usein käytetty peruste ulkomaalaisten säilöönnotolle, käytännöt eri maissa osoittavat, ettei säilöön ottaminen pakenemisen estämiseksi ole todellisuudessa yleensä tarpeen. Turvapaikanhakijoiden edun mukaista ei useinkaan ole paeta viranomaistahojen ulottumattomiin kesken turvapaikkaprosessin, näkemättä menettelynsä lopputulosta. Havainnot eri maista osoittavat, että myös muut siirtolaiset saattavat olla halukkaampia yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja hyväksymään myös vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden, mikäli he ymmärtävät prosessin ja luottavat menettelyyn. Tätä edesauttaa heidän tilanteensa huolellinen tutkiminen ja turvautuminen ensisijaisesti muihin turvaamistoimiin kuin säilöönottoon. Tutkimukset osoittavat, että vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttö on usein onnistunutta ja lisää vapaaehtoisen paluun todennäköisyyttä.⁷

Muun muassa Kanadassa, Australiassa ja Yhdysvalloissa on onnistuttu kannustamaan henkilöitä vapaaehtoiseen paluuseen vaihtoehtoisia turvaamistoimia käyttämällä. Vuonna 2008 Ruotsissa 82 % kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista hakijoista palasi kotimaahansa vapaaehtoisesti.⁸

Lontoon South Bank -yliopiston tutkimuksessa todettiin, että säilöönotto ei ole tarpeen myöskään sen takaamiseksi, että henkilö on viranomaisten tavoitettavissa. Tutkimuksen mukaan vain 10 prosenttia takuita vastaan säilöstä vapautetuista turvapaikanhakijoista rikkoi vapautumisensa ehtoja, huolimatta siitä, että osa vapautetuista tiesi joutuvansa poistetuksi maasta.⁹

⁴ Communication No. 900/1999, UN Doc. CCPR/C/76/D/900/1999, 28.10.2002

⁵ LaVM 4/1990 vp (HE 29/1990 vp)

⁶ ECRE Information Note on the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. Erityisesti s. 9, 13–14 ja 20.

⁷ International Detention Coalition: *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (2011), *There are alternatives: A supplement to handbook for preventing unnecessary detention*

⁸ UNHCR:n ja Amnestyn raportti: *Pour des alternatives a la detention des demandeurs d'asile en Belgique* (2011) s. 11. Luettavissa osoitteessa http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/UNHCR-Alternatives_to_Detention-Roadmap-Belgium-FRA-screen.pdf.

⁹ Bruegel, I & Natamba, E (2002): *Maintaining contact: what happens after detained asylum seekers get bail*, Social Science Research Papers, South Bank University.

Palauttaminen 146 §

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi ulkomaalaislain 146 a §, jossa määritellään, mitä palauttamisella tarkoitetaan. Perusteluissa todetaan, että ehdotuksen tarkoituksena on poistaa ulkomaalaislain 51 §:n soveltamiseen liittyvä tulkintaongelmia. Ulkomaalaislain 51 § mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Ensinnä on ongelmallista, ettei luonnoksessa lainkaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksiä KHO 2013:78 ja KHO 2011:9. Toisinnä Amnesty International pitää ongelmallisena, että esityksessä ei riittävässä määrin tarkenneta miten vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta arvioidaan ja tulkitaan tosiasiallisesti. Miten ulkomaalaisen tulee todistaa, ettei vapaaehtoinen paluu ole mahdollista ja toisaalta miten viranomaiset itse eivät voi järjestää palautusta kyseiseen maahan. Ulkomaalaislain 51 § tarkoituksena on estää tilanteet, joissa maahan jää oleskelemaan ulkomaalaisia, joilla ei ole oleskelulupaa tai perustetta maassa oloon mutta jotka eivät voi tosiasiallisesti palata eri syistä. Nyt säädettävällä ehdotuksella vaikeutetaan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saatavan tilapäisen oleskeluluvan saamista. Amnesty International pitää valitettavana, että näin pakotetaan ulkomaalaisia ns ”limbo-tilaan” ja mahdollisesti paperittomiksi.

Palautusten täytäntöönpanon tehokas valvonta

Ehdotettu ulkomaalaislain 152 § ja vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain 2§

Lakiesitys sisältää ehdotuksen maasta poistamisten valvonnan osoittamisesta laissa vähemmistövaltuutetun tehtäväksi. Palautusten riippumattoman valvonnan perustaminen on erittäin tarpeellista maasta poistettavien ihmisoikeuksien turvaamiseksi, kuten kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat korostaneet.

Ehdotuksen mukainen sääntely ei valitettavasti takaisi tehokasta palautusten täytäntöönpanon valvontaa. Amnesty esittää suosituksia asian jatkovalmisteluun ja toivoo asian pikaista edistämistä.

Valvonnan kehittämistä edellyttävät myös ihmisoikeusvelvoitteet – ei ainoastaan EU-oikeus

Amnesty korostaa, että Suomen on arvioitava valvontajärjestelmänsä riittävyys ja kehittämistarpeet EU-oikeuden lisäksi myös ihmisoikeusvelvoitteidensa pohjalta¹⁰. Tarkastelussa tulisi huomioida myös kaikki kansainväliset suositukset ja standardit palautusten toimeenpanosta sekä vapauden riiston kohteeksi joutuneiden kohtelusta. Sisäministeriön ehdotus on tehty vain EU-oikeuden näkökulmasta, EU-komission vaatimukset pohjalta.

Suomella on velvollisuus estää kidutus sekä epäinhimillinen ja ihmisarvoa alentava kohtelu tehokkaan lainsäädännön ja muiden tarvittavien toimien avulla. Eräs keskeinen ennaltaehkäisevä toimi on vapauden riistoon oikeutettujen viranomaisten valvonta. Kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeuselimet ovat esittäneet valtioille suosituksia järjestää palautusten täytäntöönpanon riittävä valvonta – sekä viranomaisten sisäinen että riippumaton valvonta. Suosituksia ovat esittäneet mm.

¹⁰ Eryteisesti YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus, YK:n kidutuksen vastainen sopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus sekä näiden sopimusten valvontaelinten kannanotot.

Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT)¹¹, YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT) ja YK:n ihmisoikeuskomitea¹², Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskomitea¹³ sekä Euroopan neuvoston ministerikomitea¹⁴. Suosituksia on annettu nimenomaan myös Suomelle, esimerkiksi CPT vuonna 2008.¹⁵ Ihmisoikeuselimet ovat todenneet palautustilanteiden olevan huomattavan riskialttiita ihmisoikeusloukkauksille. Ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyyn lisäksi palautusten tehokkaan valvonnan on korostettu lisäävän toiminnan läpinäkyvyyttä sekä viranomaisten vastuullisuutta.

Amnestyn Suomen osasto aloitti vuoden 2012 lopussa palautuksien täytäntöönpanoihin kohdistuvan selvitys- ja vaikuttamisprojektin. Syynä oli viime vuosina Amnestyn tietoon eri tahoilta saatetut väitteet palautuksien toimeenpanoon liittyvistä epäkohdista sekä se, ettei toimintaa tehokkaasti valvo mikään ulkopuolinen elin. Amnesty on kerännyt tietoa palautuksien täytäntöönpanokäytännöistä, toiminnan sääntelystä ja valvonnasta. Käytännöistä on vaikea saada tietoa, sillä kyseessä on varsin läpinäkymätön viranomaistoiminnan alue. Amnesty arvioi, että palautusten täytäntöönpanoihin kohdistuva poliisin sisäinen valvonta ei ole erityisen tehokasta.¹⁶ Tämänkin johdosta riippumaton valvonnan kehittäminen on erityisen merkityksellistä.

¹¹ CPT on antanut yksittäisille valtioille kohdistettuja suosituksia ja on lisäksi korostanut valvonnan merkitystä suosituksissaan lentoteitse toteutettavista palautuksista, *Deportation of foreign nationals by air*, CPT/Inf(2003)35. Esim. kohdassa 43: "The importance of establishing internal and external monitoring systems in an area as sensitive as deportation operations by air cannot be overemphasised. The CPT observed that in many countries, specific monitoring systems had, unfortunately, been introduced only after particularly serious incidents, such as the death of deportees". <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-13.htm>

¹² Valtioille annetuissa suosituksissa, esimerkiksi Belgialle CAT vuonna 2008 ja Ihmisoikeuskomitea vuonna 2010.

¹³ Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskomitea on todennut suosituksissaan vuodelta 2002:

The Assembly recommends that the Committee of Ministers urge member states:

- i. to establish independent monitoring systems for expulsion procedures, for example by appointing observers, mediators or ombudsmen, and to conduct impartial and in-depth enquiries at all levels into allegations of ill-treatment
- ii. to ensure that all foreigners awaiting expulsion receive, under the aegis of a referee, supervision which is:
 - a. individual, through the assessment of the individual situation of each foreigner concerned, covering not only his or her administrative and legal status, but also his or her anxieties concerning the expulsion and his or her state of health;
 - b. comprehensive, through the involvement of a multidisciplinary group including, with respect for their ethical principles, doctors, psychologists, social workers, legal advisors, organisations offering legal or humanitarian assistance, particularly non-governmental organisations;
 - c. monitored at all stages of the expulsion procedure, that is, during preparation for departure, in particular in detention areas and centres, during the journey and on repatriation.

PACEn suositus *Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity*, 1547 (2002), kohta 13, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/EREC1547.htm>

¹⁴ Euroopan neuvoston ministerikomitea on todennut erityisesti maasta poistamisia koskeissa suosituksissaan *Twenty Guidelines on Forced Returns*, Guideline 20. Monitoring and remedies:

1. Member states should implement an effective system for monitoring forced returns.
2. Suitable monitoring devices should also be considered where necessary.
3. The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation. Special attention shall be given to the protection of medical data.
4. If the returnee lodges a complaint against any alleged ill-treatment that took place during the operation, it should lead to an effective and independent investigation within a reasonable time.

CM (2005) 40). Suosituksen liitteenä olevissa kommentaareista lisätietoa, (CM(2005)40 Addendum final 20.5.2005) http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

¹⁵ "CPT is of the view that an independent external monitoring procedure of deportation operations might usefully be introduced, and the recording of deportation operations by audiovisual means (in particular for deportations expected to be problematic) should be considered", CPT/Inf (2009) 5, kohta 57.

¹⁶ Toiminnan arvioimisen mahdollistamiseksi ei Amnestyn arvion mukaan tehdä riittävää yleistä seuranta. Helsingin poliisilta saatujen tietojen mukaan esimerkiksi voimankäytön yleisyyttä ja keskeytyneiden palautusyritysten määrää tai syytä ei tilastoida. Poliisi ei ilmeisesti ohjeistuksen mukaisesti toimita poliisihallitukselle saattoraportteja tiedoksi. Tämä todettiin sisäministeriön viime syksynä tekemässä laillisuusvalvontatarkastuksessa poliisihallitukseen. Saattoraportti tulisi poliisia velvoittavan ohjeistuksen mukaisesti toimittaa poliisihallitukselle aina esimerkiksi jos voimakeinoja on käytetty. Tarkastuskertomuksen johtopäätöksissä todetaan myös: "Maasta poistamisiin liittyen todettiin, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan olisi syytä seurata käytäntöjä erityisesti saatettujen paluumatkojen osalta, - ottaen huomioon sen, että maasta poistetut henkilöt harvoin tekevät kanteluita paluumatkan aikana tapahtuneista tilanteista" (SMDno/2013/560, s. 12). Ristiriitaisesti, Helsingin poliisin

Valvonnan tarkoitus on määriteltävä laissa

Laissa tulisi määritellä valvonnan tarkoitus, muuan muassa miksi valvontaa tehdään ja mihin toimiin valvoja ryhtyy huomioittensa pohjalta. Valvotaanko palautusten lainmukaisuutta ja poliisia koskevien ohjeiden noudattamista? Arvioidaanko kansallisen lainsäädännön ja viranomaisten ohjeistusten toimivuutta? Arvioidaanko kansainvälisten standardien ja suositusten noudattamista? Edistetäänkö hyviä käytäntöjä? Amnestyn mielestä valvojan tulisi tarkastella yllä mainittuja seikkoja ja tämä pitäisi laissa määritellä valvojan tehtäväksi. Lakiin tulisi kirjata myös valvojan suosituksenanto-oikeus ja mahdolliset muut tarvittavat valtuudet.

Eräs keskeinen valvojan tehtävä olisi arvioida lainsäädännön ja poliisin ohjeistusten sisältöä ja riittävyttä suhteessa käytäntöihin ja kansainvälisiin standardeihin.¹⁷ Nyt annetussa ehdotuksessa ei tämänkaltaista tehtävää vähemmistövaltuutetulle esitetä säädettäväksi, eikä esityksessä myöskään varmisteta valvojan keinoja ja resursseja hankkia toiminnan arvioimiseksi tarvittavaa tietoa. Mallia sääntelyn sisältöön voisi soveltuvien osin ottaa esimerkiksi lainkohdasta, jossa säädetään vähemmistövaltuutetun tehtävistä ihmiskaupan vastaisena raporttijana (Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta, 2§).

Valvonnan on kohdistuttava tehokkaasti kaikkiin palautuksen vaiheisiin

Ehdotuksen perusteluissa ei arvioida palautuksiin jo kohdistuvan riippumattoman valvonnan kattavuutta ja puutteita lainsäädäntötasolla eikä käytännössä. Nykyisin esimerkiksi vähemmistövaltuutettu ei suorita minkäänlaista palautustoimien valvontaa. Perusteluissa ei myöskään esitetä näkemystä tehokkaan ja riippumattoman valvonnan sisällöstä.¹⁸ Amnesty katsoo tarpeelliseksi, että valmistelun osana arvioitaisiin edellä mainitut seikat ja tältä pohjalta tehtäisiin esitys valvonnan tehokkaasta toteuttamisesta ja sääntelystä.

Esityksen mukaan vähemmistövaltuutettu saisi oikeuden valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa ”sen kaikissa vaiheissa”. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valvonta ajateltaisiin tehtäväksi lähinnä yksittäisiä maastapoistotilanteita silloin tällöin paikanpäällä valvomalla. Luonnoksessa viitataan

Amnestylle antamien tietojen mukaan ongelmaa ei raporttien toimittamisessa kuitenkaan ole (tapaaminen 20.5.2013). Lisäksi, Amnestyn sisäministeriöstä saamien tietojen mukaan, sisäministeriön poliisihallitukseen kohdistamassa laillisuusvalvonnassa ei myöskään ole viime vuosina juurikaan tarkasteltu palautuksien täytäntöönpanoa.

¹⁷ Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon suorittamisesta käytännössä (katso nyt ehdotetusta 147b §:stä Amnestyn huomiot tässä lausunnossa). Perustus- ja hallintovaliokunta ovat ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnittäneet tähän puutteeseen huomiota ja vaatineet sääntelyn tarpeen selvittämistä (PeVk 4/2004 ja HIVk 4/2004). Amnestyllä ei ole tietoa siitä onko asiaa sisäministeriössä selvitetty. Maasta poistamista koskeva poliisin ohjeistukseen ei Amnestyn arvion mukaan ole tarvittavan kattavaa eikä näiltä osin siten voi ohjata toimintaa. Esimerkiksi seuraavista seikoista ei ole ollenkaan tai riittävää ohjeistusta eikä lainsäädäntöä: terveydentilanarviointi ennen maasta poistamista ja keskeytyneen maasta poistamisyrityksen jälkeen, toimintatavat yleisesti epäonnistuneiden käännetyssyritysten jälkeen, haavoittuvan aseman huomioiminen ja arvioiminen ennen maasta poistamista sekä täytäntöönpanon yhteydessä, sekä maasta poistamisen valmistelu.

¹⁸ Esitys pohjautuu komission käsitykseen tarvittavasta valvonnasta. Osin komissionkin taustatiedot näyttävät olevan vajavaisia. Esityksessä mm. todetaan komission arvioivan, että tilauslentojen valvonta toteutuu nykyisin tehokkaasti. Amnestyn käsityksen mukaan näin ei ole. Amnestyn tietojen mukaan tilauslentoille on satunnaisesti kutsuttu käräjäoikeudesta valvoja palautuslennolle. Komissio näyttäisi myöskin olevan siinä käsityksessä, että vähemmistövaltuutettu jo nykyisin jollain tavalla valvoo palautusten täytäntöönpanotoimintaa, ilmeisesti perustuen komissiolle informoituihin lainsäädännön mukaisiin vähemmistövaltuutetun toimivaltuuksiin.

komission näkemyksiin siitä, että nimenomaan reittilentojen riippumaton valvonta ei ole riittävää ja lisäksi luonnoksessa puhutaan valvojan matkajärjestelyistä. Muunlaista valvontaa luonnoksessa ei käsitellä, eikä siihen säädetä riittäviä toimivaltuuksia eikä varata resursseja. Amnesty arvioi, että yksinään se, että muutamille palautuslennoille osallistuisi vuosittain riippumaton valvoja, ei muodostaisi Suomeen tehokasta valvontajärjestelmää.

Valvonnan tulisi tosiasiallisesti ja riittävällä tehokkuudella - määrällisesti ja laadullisesti arvioituna - kattaa palautuksen kaikki vaiheet, kuten palautuksien valmistelu, turvaavat toimet, itse palautustilanteet ja myös epäonnistuneiden palautusyritysten jälkeiset tilanteet. Amnesty katsoo, että saattamalla toteuttavien palautusten tulisi olla valvonnan keskiössä. Tarpeen mukaan valvojan tulisi arvioida myös muita palauttamistapoja, mukaan lukien ns. vapaaehtoisia paluita. On myös pohdittava miten Suomi valvoo palautusten jälkeistä aikaa eli palautettavan henkilön kohtelua kohdevaltiossa. Amnesty katsoo tarpeelliseksi kehittää tätä jälkivalvontaa, niin kansallisella kuin EU-tasollakin.

Jotta valvoja voisi arvioida kohdellaanko palautettavia henkilöitä Suomessa yleisesti heidän ihmisarvoaan ja ihmisoikeuksiaan kunnioittaen, valvojan tulisi tarkastella esimerkiksi seuraavien toimien sisältöä ja riittävyttä:

- palautettavien henkilöiden valmistelua paluuseen,
- maastapoistamispuhutteluita ja päätöksentekoa maastapoistamistavasta ja ajankohdasta,
- maasta poistamisten ajoitusta ja sitä koskevaa ennakoilmoittamista palautettavalle,
- palautettavien terveydentilan huomioimista palautuksien täytäntöönpanossa,
- toimia haavoittuvassa asemassa olevien huomioimiseksi,
- säilöönottokäytäntöjä palautusten turvaamiseksi,
- saattajien koulutusta ja valintaa,
- sisäisen valvontajärjestelmän toimivuutta,
- yhteydenpito-oikeuden toteutumista suhteessa avustajaan ja perheeseen,
- turvallisen paluun varmistamiseksi tehtyjä toimia, kuten turvallinen matka lentokentältä kotialueelle,
- perheen yhtenäisyyden toteutumista,
- voimankäyttövälineitä ja niiden käyttötapoja sekä
- valitusoikeuden toteutumista.

Amnesty korostaa, että yksi keskeinen valvonnan kohden tulee olla lapsen oikeuksien ja edun toteutuminen palautuksien täytäntöönpanotoimissa.

Voidakseen arvioida yllä mainittuja valvojan tulisi hankkia tietoja esimerkiksi

- tarkastelemalla lainsäädäntöä ja ohjeistusten sisältöä, poliisin sisäistä raportointia ja muita käytössä olevia seurantavälineitä kuten tilastoja,
- keskustelemalla kentän eri toimijoiden kanssa, mukaan lukien poliisi, avustajat, alaikäisten edunvalvojat, vastaanottokeskukset, säilöönottoyksikkö, poliisihallitus, sisäasiainministeriö, laillisuusvalvojat ja järjestöt.

Valvojan tulisi myös haastatella maasta poistettavia henkilöitä ja keskeytyneen maasta poistamisyrittäksen kohteeksi joutuneita henkilöitä.¹⁹

Amnestyn mielestä olisi tarpeen harkita olisiko valvojan yhteyteen hyödyllistä perustaa tiedonvaihtoja/tai neuvoo-antavaelin. Valvojan koordinoimassa elimessä tai verkostossa keskustelisivat keskeiset toimijat, kuten valvoja elin, poliisi, laillisuusvalvojat, avustajat, säilö, vastaanottokeskukset ja keskeiset järjestöt. Mallia voitaisiin hakea maista, joissa tämänkaltaisia elimiä on perustettu tai perusteilla.²⁰

¹⁹ Tämänkaltaista arviointia on tehnyt ja vastaavia tiedonhankintatapoja on käyttänyt CPT laatiessaan lentoteitse toteutettavia palautuksia koskevat suositukset, CPT/Inf(2003)35, kohdat 28-29.

²⁰ Esimerkiksi Saksan järjestelmästä todetaan Amnestyn Iso-Britannian osaston raportissa, :” An effective monitoring system was introduced in 2001 in Germany first at Düsseldorf Airport. Frankfurt Airport followed in 2006 and Hamburg in 2010. The tried and tested monitoring system comprises two components: i) monitoring of people who are present for forced returns at the airports in Düsseldorf, Frankfurt and Hamburg airports; ii) airport forums were established which are responsible for installing the

Valvojan riittävät toimivaltuudet ja automaattinen tiedonsaanti saattopäätöksistä on varmistettava

Esityksessä ei turvata vähemmistövaltuutetulle riittäviä toimivaltuuksia ja tiedonsaantikanavia poliisin päätöksistä, jotta se voisi toteuttaa valvontatehtävää tehokkaasti. Esityksen mukaan vähemmistövaltuutettu valvoisi kaikkia palautuksen vaiheita. Esityksessä ei käsitellä, millä keinoin ja toimivaltuuksin vähemmistövaltuutettu voisi tehokkaasti valvoa esimerkiksi palautusten valmisteluvaihetta tai epäonnistuneita palautuksia.

Myös palautuksia turvaavat toimet, kuten säilöönnotto, liittyvät olennaisesti palautuksien täytäntöönpanoon. Vähemmistövaltuutetulla ei ole lakiin kirjoitettua oikeutta – kuten Eduskunnan oikeusasiamiehellä on - vierailta säilössä ja poliisin tiloissa, joissa palautettavia pidetään. Amnestyn mielestä palautusten valvojalla tulisi olla tämä oikeus, jotta se voisi halutessaan keskustella maasta poistettavien henkilöiden sekä keskeytyneen palautusyrityksen kokeneiden kanssa.

Lakiesitys ei takaisi vähemmistövaltuutetulle tehokasta tapaa saada tietoa myöskään paikan päällä valvottavista maastapoistamistilanteista. Vähemmistövaltuutetun tulisi automaattisesti ja välittömästi saada poliisilta tieto siitä, että tietty henkilö on arvioitu tarpeelliseksi poistaa maasta saattamalla. Valtuutetun tulisi saada automaattisesti tieto myös tämän päätöksen perusteluista. Nykyinen ulkomaalaislain 208§:n mukainen tiedonsaantioikeus ei ole riittävä pohja tehokkaalle valvonnalle. Kielteisiä maastapoistamispäätöksiä on tehty viime aikoina vuosittain noin 3000 ja esimerkiksi vuonna 2012 noin 450 palautusta täytäntöönpantiin saattamalla. Valvoja joutuisi käyttämään huomattavasti resursseja valvottavien maastapoistamistilanteiden valintaan, jos automaattista ja pikaista tietoa saattopäätöksistä ei varmisteta. Ulkomaalaislakiin tulee lisätä tältä osin tarvittavat täsmennykset. Valvonnan tehokkuuden kannalta on muutoinkin olennaista, että varmistetaan käytännössä toimivat, sujuvat tiedonsaanti- ja keskusteluyhteydet poliisin kanssa. Lakiluonnoksen perusteluissa ja ehdotetussa lakimuutoksessa tätä ei huomioida.

Laissa olisi tarpeen myös määritellä valvojan valtuudet valvottaessa palautusoperaatioita paikanpäällä. Valtuudet sekä suhteessa maastapoistettavaan että täytäntöönpaneviin poliiseihin olisi olennaista täsmentää. Amnestyn mielestä valvojalla tulee olla oikeus keskustella palautettavan henkilön kanssa luottamuksellisesti. Valvojalla tulee myös esimerkiksi olla oikeus kiinnittää poliisien huomio mahdollisiin havaitsemiinsa ongelmiin.

Tehokas ja riippumaton valvonta edellyttää asiantuntemusta ja resursointia

Esityksessä ei mitenkään huomioida ja varmisteta valvonnan vaatimia resursseja. Tehokkaan valvonnan järjestäminen vaatii välttämättä resursseja, riippumatta millainen elin valvontaa hoitaa. Resursseja on osoitettava valvontaa suorittavien pysyvien asiantuntijoiden palkkaamiseen, heidän asiantuntemuksensa varmistamiseen ja kehittämiseen, kuten koulutukseen sekä konkreettisiin kuluihin kuten matkakuluihin. Samalla, kun lain jatkovalmistelussa arvioidaan tarkemmin tehokkaan valvonnan muodot, on myös arvioitava toiminnan vaatimat resurssit.

monitors and to which these monitors must regularly report. The forums consist of representatives of governmental and non-governmental organisations as well as churches. They receive the reports of the monitors and discuss any incidents or problems that have arisen. The forums do not have any legal or official supervisory competences. They see themselves as discussion forums in which problematic situations and matters can be reviewed and clarified. Confidentiality is an important feature of the forums' work. On the one hand the protection of personal data has to be ensured in all governmental activities. Data on individual incidents and other sensitive information is only discussed among the forum members and not made available to third parties. The forums can voice criticism and demand improvements, for example, concerning the protection of the human rights of persons about to be removed. The work of those monitoring removal operations and of the airport forums has led to an ongoing discussion and exchange between representatives of non-governmental organisations and the churches with governmental agencies. The goal of this process is transparency in a sector previously inaccessible to the public." Amnesty International UK, Out Of Control, The case for a complete overhaul of enforced removals by private contractors", July 2011, http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_21634.pdf

Esityksessä ei käsitellä vähemmistövaltuutetulle ehdotetun valvonnan suhdetta Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) jo nykyisiin valtuuksiin ja velvollisuuksiin valvoa palautuksia. Esityksessä ei myöskään huomioida EOA:n tulevaa roolia YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, jonka toimivaltaan ja tehtäviin sisältyy samankaltaisia tehtäviä kuin palautusten suhteen olisi tarpeen kehittää Suomessakin.²¹ Amnesty katsoo, että voisi olla perusteltua kehittää EOA:n roolia ja kapasiteettia palautusten kokonaisvaltaisena ja tehokkaana valvojana sen sijaan, että tehtävä jaetaan kahden toimijan kesken. EOA on asemaltaan riippumaton ja se jo toimivaltansa mukaisesti valvoo maasta poistettavien oikeuksien toteutumista säilö- ja putkatarkastusten kautta ja käsittelemällä kanteluita.

Olisi myös resurssien näkökulmasta tehokkaampaa koota samaa toimintaa koskeva valvonta yhdelle riippumattomalle elimelle kuin jakaa tehtäviä useamman elimen kesken. Päällekkäisiltä valvontatoimilta tuskin pystyttäisiin täysin välttymään. Jos palautuksia valvoo jatkossa kaksi eri kansallista valvontaelintä, on toimien yhteensovittamista syytä tarkastella hallituksen esityksessä sekä varmistettava, ettei valvontaan jää katvealueita.²²

Lisäksi on tärkeä huomioida vähemmistövaltuutetun mandaatin todennäköinen laajentaminen yleiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetuksi yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen myötä. Tämä tärkeä uudistus merkitsee valtuutetulle huomattavasti lisätehtäviä ja vaatii näiden uusien tehtävien resursoinnin varmistamista.

Kansainväliset suositukset palautusten valvonnasta korostavat sekä toimeenpanevien viranomaisten että valvojien kouluttamisen tärkeyttä. Esityksessä ei huomioida koulutusta. Amnesty katsoo olevan välttämätöntä, että koulutus varmistetaan esimerkiksi riittävän resursoinnin kautta ja että tämä huomioidaan esityksessä. Valvojien tulisi olla asiantuntevia muun muassa vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksista ja heihin kohdistuvista poliisin toimintavaltuuksista ja velvollisuuksista. Vapauden riistoon liittyvät kysymykset eivät ole entisestään vähemmistövaltuutetun toiminnan keskiössä.

Palautettavan terveydentilan huomioiminen, ml. Neuvoston päätöksen 2004/573/EY noudattaminen

Ehdotettu ulkomaalaislain 147 b §: Lentoteitse tapahtuva maasta poistaminen

Neuvoston päätöksessä 2004/573/EY asetetaan terveydentilan arviointiin ja dokumentoituihin kohdistuvia vaatimuksia palautuksen valmisteluvaiheessa. Amnesty korostaa olevan tarpeellista tarkkaan arvioida mitä vaatimusten täyttäminen Suomessa käytännössä vaatii. Samalla on huomioitava kansainvälisten ihmisoikeuselinten asiaa koskevat suositukset. Palautettavan terveydentilan asianmukainen arviointi ennen palautusta ja mahdollisesti keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen on keskeinen tekijä sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanotoimilla ei vaaranneta henkilön terveyttä ja syyllistytä esimerkiksi epäinhimilliseen kohteluun.

Kansainvälisen tason suosituksissa ja standardeissa tämä on selkeästi tiedostettu seikka, toisin kuin Suomen sääntelyssä ja käytännössä näyttäisi olevan. Kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeuselimet ovat suosituksissaan korostaneet terveystarkastuksen merkitystä ennen palautuksen täytäntöönpanoa sekä keskeytyneen palautusyrityksen jälkeen.²³ Kansainväliset standardit vapauden

²¹ Lisäpöytäkirjan ratifiointia koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä ja esityksessä ehdotetaan EOA:n nimittämistä lisäpöytäkirjan mukaiseksi kansalliseksi valvontaelimeksi.

²² Amnesty katsoo olevan tarpeellista, että jokin palautuksia valvova riippumaton elin säännöllisesti ja riittävän usein vierailee ja valvoo säilöä ja poliisin tiloja, joissa säilöön otettuja usein myös pidetään. Nykyisellään EOA ei ole tehnyt tarkastuksia erityisen usein tai säännöllisesti.

²³ CPT: "Certain incidents that have occurred during deportation operations have highlighted the importance of allowing immigration detainees to undergo a medical examination before the decision to deport them is implemented. This precaution is particularly necessary when the use of force and/or special measures is envisaged. Similarly, all persons who have been the subject of an abortive deportation operation must undergo a medical examination as soon as they are returned to detention

riiston kohteeksi joutuneiden kohtelusta ovat myös relevantteja. Suositukset edellyttävät, että vapautensa menettäneillä henkilöllä on oltava nopea ja riittävän tasoinen pääsy terveystarkastuksiin heti kiinniottopaikkaan saavuttua.²⁴ Terveystarkastus epäonnistuneen palautusyrityksen jälkeen nähdään tärkeänä keinona varmistaa henkilön riittävä vointi. Terveystarkastus on myös olennainen keino ennaltaehkäistä mahdollista kaitoa kohtelua sekä todistuskeino mahdollisten vammojen tai loukkaantumisen syntymisestä. CPT toteaa, että tehokas järjestelmällisesti toteutettava tarkastus olisi myös täytäntöönpanoviranomaisten etu tarkastusten suojatessa perusteettomilta oikeudenloukkausväitteiltä.²⁵

Palautettavan riittävän terveydentilan varmistamista ei ole nykyisessä ulkomaalaislaissa huomioitu nimenomaisesti mitenkään ja poliisin ohjeistuksessa terveystarkastuksien järjestämisestä on varsin yleisluontoinen huomio.²⁶ Amnestyn tietojen mukaan tällä hetkellä ei ole systemaattista järjestelmää sen varmistamiseksi, että aina ennen palautustoiimiin ryhtymistä poliisi varmistaisi riittävät terveystiedot palautettavasta henkilöstä. Suomessa ei myöskään yleensä tehdä terveystarkastuksia nimenomaan sen tarkistamiseksi, että henkilön terveydentila olisi riittävä maasta poistamiseksi lentoteitse. Terveystarkastusta ei myöskään aina tehdä epäonnistuneiden palautusyritysten jälkeen, ei edes tilanteissa, joissa on käytetty voimankäyttökeinoja.

Amnestyn katsoo tarpeellisesti, että perustetaan riittävä järjestelmä terveydentilan arvioimiseksi ja huomioimiseksi. Amnesty toivoo sisäministeriön alkavan valmistella asiaa. Käytäntöjen varmistamiseksi tarvitaan myös riittävä sääntely esimerkiksi ulkomaalaislakiin ja poliisin ohjeistukseen.

On varmistettava, että terveystarkastus tehdään Suomessa aina esimerkiksi sellaisille henkilöille, joiden palauttamisoperaatiossa arvioidaan mahdollisesti olevan tarpeen käyttää voimankäyttökeinoja. Amnestyn 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.

(whether in a police station, a prison or a holding facility specially designed for foreigners). In this way it will be possible to verify the state of health of the person concerned and, if necessary, establish a certificate attesting to any injuries., CPT/Inf(2003)35, kohta 39.

EN:n ministerikomitea: Guideline 16. Fitness for travel and medical examination: 1. Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel. 2. Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen. 3. A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts. 4. Host states are encouraged to have "fit-to-fly" declarations issued in cases of removal by air. ,CM (2005) 40)

EN parlamentaarinen yleiskomitea: "systematically draw up certificates on the physical and mental health of the deportee, on departure and arrival;" 1547 (2002), suositus f.

YK:n 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.

²⁴ 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.

²⁵ CPT/Inf(2003)35, kohta 39.

²⁶ 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 kokonaisuuskäsitteeseen 146§:ssä ei ole tarvetta mainita erikseen terveyttä, koska pykälä ei ole tyhjentyvä (s.12).

Hallituksen esityksessä todetaan myös: "Poliisi ja rajavartiolaitos antavat sitovat määräykset oman hallinnon alansa osalta täytäntöönpanoon liittyen. Niissä otetaan terveydentila huomioon". Amnestyn arvion mukaan poliisin ohjeet eivät perusteluiden edellyttämällä tavalla käsittele terveyttä.

Toimintakäytännöistä tulisi nimenomaisesti myös sopia säilön ja vastaanottokeskusten kanssa. Terveys olisi tarpeen sisällyttää nimenomaisesti myös kokonaisharkintaa koskevaan ulkomaalaislain 146§:ään.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
Amnesty International Suomen osasto ry