

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä siihen säännökset asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimista. Kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautua siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa, jos se on välttämätöntä maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai maasta poistamisen varmistamiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä säilöönoton edellytysten täytyessä ilman huoltajaa olevalle, kansainvälistä suojelua hakeneelle 15 vuotta täyttäneelle lapselle, jonka saama maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus sisältäisi nimetyssä vastaanottokeskuksessa asumisen ja päivittäisten ilmoittautumisten lisäksi sen, että lapsi pysyy vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle ja siihen liittyen noudatettaisiin säilöön ottamista koskevia menettelyjä. Lapsen asumisvelvollisuus kestäisi enintään kaksi viikkoa, aikaa olisi mahdollista jatkaa enintään toisella kahden viikon ajanjaksolla.

Asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden määrääminen edellyttäisi aina tapauskohtaista harkintaa. Asumisvelvollisuuteen määrätty henkilö voitaisiin painavasta henkilökohdaisesta syystä vapauttaa tilapäisesti tästä velvollisuudesta. Velvollisuuden tahallisesta noudattamatta jättämisestä voitaisiin tuomita sakkoon.

Esityksen tavoitteena on kehittää kansainvälistä suojelua hakeviin kohdistettavia turvaamistoimia yhtäältä säilöön ottamisen vähentämiseksi ja toisaalta turvapaikkamenettelyn sujuvuuden ja kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen varmistamiseksi. Turvapaikkamenettelyn sujuvuutta edesauttavilla ehdotuksilla varaudutaan myös mahdolliseen turvapaikanhakijoiden määrän äkilliseen kasvuun.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Turvaamistoimet.....	4
2.1.2 Turvapaikkamenettely.....	8
2.1.3 Kansainvälistä suojelua hakevan majoittuminen.....	9
2.1.4 Ulkomaalaisrikkomus.....	9
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	10
2.2.1 Kansainvälinen kehitys.....	10
2.2.2 Eräiden maiden lainsäädäntö.....	12
2.3 Nykytilan arviointi.....	15
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	16
3.1 Tavoitteet.....	16
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	17
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	19
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	20
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	20
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
4.3 Vaikutukset lapsiin.....	22
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	22
5 ASIAN VALMISTELU.....	23
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	23
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	23
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	25
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	25
2 VOIMAANTULO.....	29
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	29
3.1 Liikkumisvapaus ja vapaudenmenetys.....	29
3.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	33
LAKIEHDOTUS.....	35
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	35
LIITE.....	39
RINNAKKAISTEKSTI.....	39
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	39

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ulkomaalaislakia (301/2004) ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia (116/2002, jäljempänä *säilölaki*) muutettiin vuonna 2015. Ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevien säännösten tarkistamisen taustalla oli Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan kirjattu toimenpide alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltämisestä ja vaihtoehtojen kehittamisestä säilöönnotolle. Silloinen hallitusohjelma edellytti myös, että kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvat käännytykset pannaan toimeen nykyistä nopeammin. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muutoksilla parannettiin säilöön otettujen ulkomaalaisten asemaa ja oikeusturvaa ja pyrittiin vähentämään säilöönottoon liittyviä ihmis- ja perusoikeudellisia sekä käytännön ongelmia. Muutoksella pantiin myös kansallisesti täytäntöön kesäkuussa 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (2013/33/EU, jäljempänä *vastaanottodirektiivi*). Muutoksen tarkoituksena oli rajoittaa alaikäisiin kohdistuvaa säilöönottoa.

Esityksen valmistelun kestäessä etenkin ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönnoton edellytykset herättivät runsaasti keskustelua. Hallituksen esitystä (HE 172/2014) annettaessa kirjattiin valtioneuvoston lausuma, jonka mukaan valtioneuvoston tavoitteena on poistaa esityksessä asetettava 15 vuoden ikäraja ja laajentaa säilöönottokielto koskemaan myös kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä. Lausuma edellytti sisäministeriön valmistelevan kansainväliseen vertailuun perustuvan selvityksen vaihtoehtoista ulkomaalaisten säilöönnotolle. Selvityksessä tuli kiinnittää erityistä huomioita vaihtoehtoihin, joita sovelletaan yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnoton kieltäneissä valtioissa. Selvityksen tuli sisältää arviot vaihtoehtojen soveltuvuudesta Suomeen ja ehdotukset niiden toteuttamisesta. Selvityksen tavoitteena oli kuvata muissa EU-maissa toimiviksi havaitut, mutta Suomen järjestelmästä puuttuvat vaihtoehdot säilöönnotolle. Tavoitteeksi asetettiin tehdä kansainvälistä vertailua etenkin siitä näkökulmasta, miten yksin tulleiden alaikäisten säilöönnotto saataisiin tehtyä tarpeettomaksi. Koska ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönnotto on Suomessa jo nykyisin harvinaista, selvityksessä etsittiin ratkaisuja myös lapsiperheiden ja aikuisten säilöönnoton vähentämiseksi.

Selvitys säilöönnoton vaihtoehtoista (Sisäministeriön julkaisu 35/2014) julkaistiin 18 päivänä joulukuuta 2014. Selvityksen johtopäätöksenä oli, että uusina turvaamistoimina voitaisiin harkita asuinpaikkaa koskevia velvoitteita ja sähköistä valvontaa. Selvityksessä todettiin, että sähköinen valvonta on kansainvälisesti vielä suhteellisen vähän käytetty vaihtoehto. Selvityksen mukaan Suomesta puuttui ainoastaan useissa maissa yleisesti käytössä oleva mahdollisuus asuinpaikkaa koskevan velvoitteen asettamiseen.

Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrä nousi selvästi vuoden 2015 aikana. Sen myötä korostui tarve turvaamistoimien kehittämiseen myös turvapaikkamenettelyn sujuvuuden ja maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi erityisesti silmällä pitäen mahdollisia tulevia tilanteita, joissa hakijamäärä äkillisesti kasvaa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Turvaamistoimet

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetään hallinnollisista turvaamistoimista, joiden tarkoituksena on helpottaa joko ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämistä tai maasta poistamista. Turvaamistoimet olivat lähes nykyisessä muodossaan jo vuoden 1991 ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain 117 a §:ssä säädetään turvaamistoimien määrämisen yleisistä edellytyksistä. Turvaamistoimen on oltava välttämätöntä ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Turvaamistoimi voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen, jos välttämättömyysvaatimus ja jokin näistä turvaamistoimen määrämisen yleisistä edellytyksistä täyttyy.

Päätös turvaamistoimen käyttämisestä ja tietyn turvaamistoimen valinnasta tehdään aina yksilökohtaisesti ja kokonaisharkintaa käyttäen. Turvaamistoimien käyttöä koskevassa harkinnassa keskeistä on yhtäältä henkilön halukkuus yhteistyöhön viranomaisien kanssa ja toisaalta hänen siteensä Suomeen. Näiden perusteella arvioidaan, kuinka suuri on riski siitä, että henkilö piileskelemällä, pakenemalla tai muulla tavoin vaikeuttaisi itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

Lähtökohtana on aina ensin harkita ulkomaalaislain 118—120 §:ssä säädettyjen säilöön ottamista lievempien turvaamistoimien käyttämistä. Jos näitä turvaamistoimia ei katsota tehokkaiksi, voidaan ulkomaalainen ottaa säilöön. Muiden turvaamistoimien ensisijaisuutta edellyttää myös ulkomaalaislain 5 §:n säännös ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittamisesta. Sen mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Muiden turvaamistoimien kuin säilöönoton käyttö korostuu erityisesti arvioitaessa säilöön ottamisen kohtuullisuutta henkilön iän, terveydentilan tai muun vastaavan henkilöön liittyvän syyn, kuten esimerkiksi raskauden tai vaikean sairauden, ollessa käsillä.

Säilöön ottamista lievemmit turvaamistoimet

Säilöön ottamista lievemmistä turvaamistoimista säädetään ulkomaalaislain 118—120 §:ssä. Ulkomaalaislain 118 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä taikka vastaanottokeskuksessa määräajoin. Jos vastaanottokeskuksessa ilmoittautumaan velvoitettu ulkomaalainen ei noudata ilmoittautumisvelvollisuuttaan, on vastaanottokeskuksen ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle. Ilmoittautuminen vastaanottokeskuksessa tuli mahdolliseksi heinäkuussa 2015 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen myötä. Ulkomaalaislain 119 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa. Ulkomaalaislain 120 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan. Vakuus on vapautettava tai palautettava, kun vakuus ei enää ole tarpeen ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi taikka maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Muussa tapauksessa vakuus käytetään ulkomaalaisen oleskelu- tai paluukustannusten kattamiseen. Se osuus vakuudesta, jota ei käytetä näihin kustannuksiin, on välittömästi palautettava.

Säilöönottoa lievempien turvaamistoimien käyttöiheyden arvioiminen on vaikeaa, koska kaikki poliisilaitokset eivät tilastoi niiden käyttöä. Vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä käytetään poliisilaitoksissa pääsääntöisesti muutamasta tapauksesta joihinkin kymmeneen tapaukseen vuositasolla. Helsingin poliisilaitos suorittaa suuren osan maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanosta, joten myös turvaamistoimia käytetään Helsingissä enemmän. Rajavartiolaitos käyttää säilöönnotolle vaihtoehtoisia turvaamistoimia suhteellisen aktiivisesti etenkin, kun henkilön pääsy evätään ulkorajalla tai henkilö käännytetään rajalta nopealla aikataululla.

Säilöön ottamista lievemmistä turvaamistoimista eniten käytetään ilmoittautumisvelvollisuutta ja matkustusasiakirjojen haltuunottoa. Ilmoittautumisvelvollisuuden käytön edellytyksenä on poliisin toiminnassa pidetty esimerkiksi seuraavia: henkilöllä on voimassaoleva matkustusasiakirja ja osoite, josta hänet voidaan tavoittaa, piileskely- ja rikosentekovaara on alhainen eikä henkilöllä ole voimassaolevaa maahantulokieltoa Schengen-alueelle. Ilmoittautumisvelvollisuutta käytetään erityisesti maasta poistamisen turvaamiseksi silloin, kun ei ole kyse saatamalla maasta poistettavasta henkilöstä. Jos henkilö jättää ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamatta, perusteet säilöönnotolle usein täyttyvät.

Säilöön ottamista lievemmit turvaamistoimet ovat osoittautuneet toimivaksi ratkaisuksi, jos ne on alun perin huolellisen harkinnan jälkeen arvioitu hyvin tapaukseen soveltuviksi. Joskus tapauskohtaisessa harkinnassa kuitenkin epäonnistutaan, minkä vuoksi näiden turvaamistoimien piirissä olleita henkilöitä on myös kadonnut.

Säilöön ottaminen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 5 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Artiklan 5 kappaleessa 1 on yksityiskohtainen luettelo vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Yksi niistä on tilanne, jossa henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Tällöin edellytetään vapaudenriiston tapahtuvan lain määräämässä järjestyksessä. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Säilöönnotolla tarkoitetaan ulkomaalaislain nojalla hallinnollisin perustein tapahtuvaa ulkomaalaisen vapauteen kohdistuvaa pakkokeinoa, jolla rajoitetaan ulkomaalaisen vapautta sijoittamalla tämä suljettuun yksikköön. Säilöönnoton käytännöistä säädetään lisäksi säilölaissa. Säilöön ottamisesta päättää poliisi tai Rajavartiolaitos. Säilöönnotto on turvaamistoimista tehokkain, mutta samalla yksilön oikeuksia eniten rajoittava. Säilöönnoton edellytykset onkin laissa tarkasti rajattu ja ne tulevat harkittavaksi vasta, jos turvaamistoimien yleiset edellytykset täyttyvät.

Säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä. Jos 118—120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos: 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen

on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa; 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi; 3) ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi; 4) ulkomaalainen on säilöönottettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi; 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan; taikka 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Kuten edellä on todettu, säilöön ottamista harkittaessa on aina ensin arvioitava mahdollisuus muiden, säilöönottoa lievempien turvaamistoimien käyttämiseen. Säilöönotto on kuitenkin perusteltu toimenpide tilanteissa, joissa lain mukaisia tavoitteita ei voida saavuttaa lievemmin toimin. Säilöönottoon joudutaan turvautumaan etenkin, jos kielteisen päätöksen saanut henkilö ei poistu maasta vapaaehtoisesti ja jos hän lisäksi pyrkii vaikeuttamaan palauttamistaan kotimaahansa. Poliisi vastaa palautuspäätösten tiedoksiannosta ja palautusten täytäntöönpanosta. Maasta poistamista koskevan Maahanmuuttoviraston päätöksen tiedoksiannon yhteydessä poliisi selvittää henkilön halukkuuden palata, keskustelee vaihtoehtoisista ratkaisuista ja arvioi, onko säilöönottoon tai muihin turvaamistoimiin tarvetta.

Säilöönotto merkitsee henkilön perusoikeuksien huomattavaa rajoittamista, minkä vuoksi säilöön ottamista koskeva asia on saatettava viipymättä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Menettely on niin ikään tarkan laillisuusvalvonnan alainen. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ilmoitetaan jokaisesta säilöönottopäätöksestä ja eduskunnan oikeusasiamies suorittaa säännöllisesti tarkastuksia säilöönottoyksiköissä. Lisäksi kansallisilla ja kansainvälisillä järjestöillä on vierailuoikeus säilöönottoyksiköissä.

Säilöön otettu sijoitetaan ensisijaisesti erilliseen säilöönottoyksikköön, jonka toiminnasta säädetään säilölaissa. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, häntä ei saa sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, vaan hänet on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön. Suomessa säilöön otettuja ulkomaalaisia ei missään tilanteessa saa sijoittaa tavalliseen vankilaan.

Helsingin kaupungin ylläpitämä Metsälä toimi syksyyn 2014 asti Suomen ainoana säilöönottoyksikkönä. Käytännössä yksikön kapasiteetti ei aina riittänyt vastaamaan säilöönottotarpeeseen, minkä vuoksi säilöön otettu henkilö saattoi joutua ensin odottamaan säilöönottoyksikköön pääsyä poliisivankilassa. Säilöönottokapasiteettia ja etenkin lasten ja perheiden asemaa paransi valtion ylläpitämän Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen syksyllä 2014 avattu uusi 30-paikkainen säilöönottoyksikkö, jossa on pyritty erityisesti ottamaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevien tarpeet. Tilat on suunniteltu vastaamaan perheiden erityistarpeita siten, että eri ryhmät voidaan pitää erillään toisistaan ja tiloja voidaan muunnella niin, että perheet voidaan sijoittaa omiin huoneistoihinsa. Suomessa siis toimii tällä hetkellä kaksi säilöönottoyksikköä.

Suurin osa säilöön otettavista henkilöistä on saanut maasta poistamista koskevan päätöksen. Vuosina 2010—2013 keskimäärin 81 prosenttia säilöönotoista tehtiin maasta poistamiseen liittyvällä perusteella. Vuonna 2015 maasta poistettiin kaikkiaan 3180 ulkomaalaista ja säilöön otettiin reilut 1000 ulkomaalaista. Tilastoiduista yksittäisistä säilöönottoperusteista yleisin oli maasta poistamisen turvaaminen (tai maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelu tai täytäntöönpanon turvaaminen) ja suurin osa, 85 prosenttia säilöönotoista, tehtiin juuri tällä perusteella. Maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittäminen oli vuonna 2015 säilöönottoperusteena keskimäärin noin 15 prosentissa tapauksista. Vuonna 2016 heinäkuun lop-

puun mennessä säilöön on otettu yhteensä 374 ulkomaalaista ja yleisin peruste on aikaisempien vuosien tapaan maasta poistamisen turvaaminen.

Lapsen ottaminen säilöön

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 9 artiklan mukaan lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa sekä ylläpitää suhteitaan molempiin vanhempiinsa. Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahdonsa vastaisesti, paitsi jos se on lapsen edun mukaista. Yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti, ja lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan lasta koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Pykälässä säädetään myös lapsen kuulemisesta ja lasta koskevien asioiden käsittelemisestä kiireellisesti. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) 5 §:n mukaan kyseistä lakia sovellettaessa lapsen etuun sekä tämän kehitykseen ja terveyteen liittyviin seikkoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään.

Lapsen säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 122 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan lapsen säilöön ottaminen edellyttää, että 121 §:n 1 momentissa säädetty säilöön ottamisen edellytys on olemassa ja että yksilöllisen arvioinnin perusteella todetaan 118—120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoimet riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi. Edelleen 1 momentin mukaan lasta on kuultava ennen säilöön ottamista koskevan päätöksen tekemistä ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi.

Ulkomaalaislain 122 §:n 2 momentin mukaan huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Käytännössä perheyhteyden ylläpito edellyttää säilöönottoa etenkin silloin, kun lapsi on maassa vain yhden huoltajan kanssa. Huoltajan oletetun piileskelyn voitaisiin näissä tilanteissa olettaa johtavan käytännössä myös hänen lapsensa piileskelyyn. Kun lapsi on maassa huoltajansa tai huoltajiensa kanssa, harkitaan lähtökohtaisesti aina ensin muita ratkaisuja kuin säilöön ottamista.

Ilman huoltajaa olevaa, alle 15-vuotiasta lasta ei saa ulkomaalaislain 122 §:n 3 momentin mukaan ottaa lainkaan säilöön. 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa kansainvälistä suojelua hakevaa lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Näin ollen edes 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa lasta ei voida ottaa säilöön turvapaikkamenettelyn kestäessä, vaan vasta kun hän on jo saanut kielteisen päätöksen ja siihen liittyvä päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilössä pitämistä voidaan jatkaa enintään 72 tuntia.

Lapsia ei enää 1 heinäkuuta 2015 voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen ole saanut sijoittaa poliisiin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Heidät on aina, myös silloin kun he ovat maassa huoltajansa kanssa, sijoitettava säilöönottoyksikköön. Kuten edellä on todettu, Joutsenon säilöönottoyksikössä on erityisesti otettu huomioon haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, ja tilat vastaavat perheiden erityistarpeita. Lasten kohtelua ajatellen Suomessa on myös omaksuttu kansainvälisesti poikkeuksellinen toimintamalli, jossa säilöönottoyksiköiden henkilökunta on saanut sosiaalialan koulutuksen.

Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottaminen on Suomessa poikkeuksellista. Mahdollisuutta 15 vuotta täyttäneen lapsen säilöön ottamiseen on kuitenkin pidetty perusteltuna esimerkiksi tilanteissa, jossa lapsi on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin Suomessa oleskellessaan ja hänen maasta poistamistaan valmistellaan. Kuten edellä on todettu, säilöön ottaminen edellyttää aina tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jossa kaikkia säilöönottoa lievempiä turvaamistoimia priorisoidaan. Lapsia koskevissa tilanteissa arvioidaan myös, olisiko lapseen kohdistettava lastensuojelullisia toimia ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien ohella tai sijasta. Säilöönotto ei sellaisenaan kuitenkaan ole aina lapsen edun vastaista, vaan sillä voidaan myös turvata lasta koskevan menettelyn lainmukainen ja hallittu läpivienti. Vuosina 2011—2012 otettiin säilöön yhteensä neljä ilman huoltajaa olevaa lasta, vuonna 2013 heitä otettiin säilöön kymmenen ja vuonna 2014 vain neljä. Vuonna 2015 säilöön otettiin 11 ilman huoltajaa olevaa lasta. Kuluvana vuonna elokuun loppuun mennessä ei ole otettu säilöön yhtään ilman huoltajaa olevaa lasta.

2.1.2 Turvapaikkamenettely

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ratkaistaan ulkomaalaislain 6 luvussa säädettyssä turvapaikkamenettelyssä. Kansainvälistä suojelua hakevien määrä vaihtelee vuosittain. Suomeen tulleiden hakijoiden määrä pysyi vuosien ajan melko vakaana, noin 3000–4000 hakijan vuositasolla. Vuoden 2015 syksyllä hakijamäärä kuitenkin kasvoi äkillisesti niin, että koko vuoden hakijamäärä oli 32 476. Kuluvana vuonna hakijoita on toukokuun loppuun mennessä tullut yhteensä 2 967. Myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden määrä kasvoi vuonna 2015 selvästi. Kun vuonna 2013 Suomeen tuli 156 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä hakijaa ja vuonna 2014 yhteensä 196, niin vuonna 2015 heitä tuli yhteensä 3 024. Kuluvana vuonna ilman huoltajaa olevia alaikäisiä hakijoita on toukokuun loppuun mennessä tullut yhteensä 228.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ulkomaalaislaissa säädettyjen edellytysten täytyessä jättää tutkimatta. Jos hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, se voidaan ratkaista niin sanotussa nopeutetussa menettelyssä.

2.1.3 Kansainvälistä suojelua hakevan majoittuminen

Vastaanottolain 3 §:n mukaan vastaanottokeskuksella tarkoitetaan paikkaa, johon kansainvälistä suojelua hakeva majoitetaan ja joka järjestää tälle vastaanottopalvelut. Lapsille tarkoitetut ryhmäkodit ja tukiasuntolat ovat myös vastaanottokeskuksia.

Vastaanottokeskuksiin majoitetut turvapaikanhakijat voivat liikkua Suomessa vapaasti. Vastaanottolain 16 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva majoitetaan vastaanottokeskukseseen. Majoitus on järjestettävä niin, että perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Ilman huoltajaa oleva lapsi majoitetaan vastaanottolain 17 §:n mukaan ryhmäkotiin. Tukiasuntolaan voidaan majoittaa 16 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva lapsi, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua. Ilman huoltajaa oleva lapsi voidaan majoittaa myös muuhun lapselle tarkoitettuun majoituspaikkaan.

Vastaanottolain 18 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava voi järjestää majoituksensa itse. Hänen on ilmoitettava kirjallisesti osoitteensa ja esitettävä vuokrasopimus tai muu selvitys yksityismajoituksesta vastaanottokeskukselle, jonka asiakkaaksi hänet on rekisteröity. Osoitteen ilmoittaminen ja vuokrasopimuksen tai selvityksen esittäminen ovat edellytyksenä muiden vastaanottopalvelujen saamiselle. Vastaanottokeskuksen johtaja päättää ilman huoltajaa olevan lapsen siirtymisestä yksityismajoitukseen kuultuaan lasta ja hänen edustajaansa sekä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijää.

Vastaanottodirektiivissä on säädetty kansainvälistä suojelua hakevan asuinpaikasta ja liikkumisvapaudesta. Direktiivin 7 artiklan pääsäännön mukaan hakijat voivat liikkua jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä mahdollisuudesta antaa hakijoille väliaikainen lupa poistua 2 kohdassa tarkoitettusta asuinpaikasta ja/tai 1 kohdassa mainitulta osoitetulta alueelta. Päätökset on tehtävä tapauskohtaisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava. Hakijan ei kuitenkaan tarvitse hakea lupaa tavataksaan sovitulla tavalla viranomaisia ja ollakseen paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä.

Suomessa ei pääsääntöisesti rajoiteta kansainvälistä suojelua hakevan mahdollisuutta itse valita sitä, majoittuuko hän vastaanottokeskuksessa vai järjestääkö hän majoituksensa itse. Poikkeuksen muodostavat lähinnä turvaamistoimena määrättävä säilöön ottaminen ja rekisteröintivaiheen lyhyt majoittuminen järjestelykeskuksessa laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Valtaosa hakijoista majoittuu vastaanottokeskuksissa. Keskimäärin noin 13 prosenttia hakijoista järjestää majoituksensa itse.

2.1.4 Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalaislain 12 luvussa säädetään rangaistussäännöksistä. Ulkomaalaislain 185 §:n mukaan ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti, tahallaan oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa, tahallaan jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan taikka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen.

teen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

Ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamatta jättämisen vuoksi ei ole juuri annettu tuomioita ulkomaalaisrikkomuksista. Suurin osa ulkomaalaisrikkomuksista liittyy oleskeluun ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, oleskeluun ilman viisumia tai muuta lupaa, oikeudettomaan työhön ja maahantulokiellon rikkomisiin.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1 Kansainvälinen kehitys

Säilöön ottaminen

Useat kansainväliset sopimukset säätelevät säilöönottoa. Yksi keskeisin näistä sopimuksista on YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Euroopan unionin jäsenmaissa velvoittavaa on lisäksi EU-lainsäädäntö. Ulkomaalaisten säilöönotto on melko yleinen käytäntö ympäri maailmaa. Säilöönoton edellytykset puolestaan vaihtelevat suuresti maittain. Missään vertailussa maassa säilöönottoa ei ole saatu tehtyä tarpeettomaksi.

Säilöönotto on vaikuttavuudeltaan hyvä turvaamistoimi, mutta sitä pidetään usein ongelmallisena niin ihmisoikeuksien kuin käytännön järjestelyidenkin kannalta. Ihmisoikeusjärjestöt ovat kritisoineet säilöönottoa ennen muuta liikkumisvapauden rajoittamisen ja yksityisyyden suojan näkökulmasta. Säilöönottomenettelyn kritiikki on keskittynyt erityisesti alaikäisten ja haavoittuvien asemaan kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa. Säilöönotto on myös varsin kallis turvaamistoimi. Säilöönoton vaihtoehdot ovat monessa maassa vasta kehitymässä, mutta yleinen tavoite on vähentää etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden säilöönottoa.

Säilöönoton vaihtoehtoja kansainvälisesti arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota kunkin maan soveltamiin säilöönoton perusteisiin ja säilöön otettavien henkilöiden profiileihin. Jos jossakin maassa esimerkiksi turvapaikanhakijat otetaan hakemuksensa käsittelyn aikana säilöön lähes säännönmukaisesti, heille tarjottavat vaihtoehdot ja tukitoimet ovat perustellusti monipuolisempia kuin niissä maissa, joissa säilöönoton kynnyks on korkea ja säilöön otetaan pääasiassa maasta poistamista odottavia henkilöitä kuten Suomessa.

Säilöönoton ongelmia ovat aktiivisesti pitäneet esillä esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR sekä säilöönottoa vastustava kansainvälinen koalitio IDC (*International Detention Coalition*), joka toimii 50 maassa. Valtioiden suhtautuvat säilöönoton vähentämiseen vaihtelevasti, mutta viime vuosina ongelmat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta ovat herättäneet yhä enemmän keskustelua. On huomattava, että eri vaihtoehtojen käyttökelpoisuutta eri maissa määrittää olennaisesti se, kuinka paljon ja millaisia henkilöitä turvaamistoimien piiriin ylipäätään tulee. Jos esimerkiksi turvapaikanhakijat joutuvat turvaamistoimien kohteeksi systemaattisesti jo hakemuksensa käsittelyn aikana, tarjottavat vaihtoehdot ja niiden tavoitteet ovat erilaisia kuin silloin, jos turvaamistoimet ajankohtaistuvat lähinnä maasta poistamisen vaiheessa.

Lapsen ottaminen säilöön

Alaikäisten säilöön otettujen asemaan on viime aikoina kiinnitetty huomiota ja erityisesti yksin saapuvien alaikäisten säilöönottoa on monissa maissa joko rajoitettu tai se on kokonaan kielletty. Kielto voi olla sidottu erityiseen ikärajaan (14–15 vuotta) tai lapsen asemaan turva-

paikanhakijana. Alaikäisten säilöönnoton täyskielto ei näytä välttämättä tarkoittavan sitä, että kyseisessä maassa olisi käytössä erityisen tehokkaita säilöönnoton vaihtoehtoja. Usein alaikäisiä ja heidän perheitään sijoitetaan erillisiin valvottuihin yksikköihin ja vapaudenriiston kokonaiskesto pyritään pitämään lyhyenä. Säilöönnoton vaihtoehtoista yksin tulevien alaikäisten ja lapsiperheiden kohdalla on eniten käytetty joko yhteisövalvontaa tai ilmoittautumisvelvollisuutta. Myös tukipalveluita tarjottaessa haavoittuvassa asemassa olevia pyritään priorisoidaan.

Euroopan Muuttoliikeverkoston EMN:n tutkimukseen osallistuneista maista (muuttoliikeverkostoon kuuluvat kaikki EU-maat ja Norja, Tanska, Italia ja Romania eivät osallistuneet tutkimukseen säilöönnoton vaihtoehtoista) Espanja, Ranska, Belgia, Bulgaria, Slovakia ja Irlanti ovat kieltäneet alaikäisten säilöönnoton kokonaan. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotto on lisäksi kielletty Tshekissä, Unkarissa, Puolassa, Kyproksella ja Sloveniassa. Maat eroavat toisistaan huomattavasti säilöön otettujen kokonaismäärissä ja säilöönnoton yleisissä ehdoissa. Lisäksi osa maista on tietyiltä osin huonosti Suomeen verrattavissa sekä hallintokäytännöiltään että maahanmuuton kohdemaana. **Espanja** on mielenkiintoinen maa yksin saapuneiden alaikäisten säilöönnoton kieltäjien joukossa, koska Ranskan ohella sen vuosittainen säilöönnottojen määrä on hyvin korkea. Espanjassa määrä on vuosina 2010–2013 vaihdellut 9 000 ja 13 000 henkilön välillä. Kuitenkin säilöönnoton vaihtoehtoista ovat käytössä vain tavanomaiset ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan luovuttaminen ja asuinpaikan rajoittaminen. EMN-raportin mukaan alaikäinen voidaan Espanjassa ottaa säilöön vain, jos toimenpiteellä pyritään pitämään perhe koossa. Tällöin perhe sijoitetaan erilliseen perheysikköön.

Yleisesti voidaan todeta, että yksin tulleiden alaikäisten säilöönnoton kieltäneissä maissa korostuvat erilaiset lastensuojelulliset ja muut tukitoimet. Monissa maissa lapset sijoitetaan säilön sijasta lapsille tai perheille tarkoitettuun erilliseen yksikköön, jossa on saatavilla tarpeellisia tukitoimia. Lapselle voidaan myös määrätä edunvalvoja. Tosiasiallisesti voi toisinaan olla kysymys pikemminkin säilöönnoton eri muodoista kuin varsinaisista vaihtoehtoista.

Lähtökohtaisesti kaikissa EMN:n tutkimukseen osallistuneissa maissa suhtaudutaan kielteisesti erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönnottoon. Kuten edellä todetaan, ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten säilöönnotto on kielletty useassa Euroopan maassa. Lisäksi muutamat maat ovat rajoittaneet yksin tulevien alaikäisten säilöönnottoa ikärajoilla. Esimerkiksi Itävallassa ja Latviassa alle 14-vuotiasta ilman huoltajaa saapuvaa lasta ei saa ottaa säilöön. Tshekissä ja Puolassa ikäraja on muiden kuin turvapaikanhakijoiden osalta 15 vuotta. Myös osassa Saksan osavaltioista on käytössä samantyyppisiä rajoitteita, joskin niistä voidaan yleensä poiketa, mikäli lapsi on esimerkiksi syöllistynyt rikokseen.

Vaihtoehtoiset turvaamistoimet

Säilöönnoton vaihtoehdot ovat monessa maassa vasta kehitymässä, mutta yleinen tavoite on vähentää etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden säilöönnottoa. Säilöönnoton vaihtoehtojen kehittäminen, kokeilu ja käyttöönotto ovat nousseet laajalti ajankohtaisiksi viime vuosina. Vaihtoehtoiset turvaamistoimet ovat monessa maassa vasta kokeiluvaiheessa, niiden käyttö on vähäistä tai käytöstä ei ole toistaiseksi saatavilla arvioita. Olemassa oleva tieto taas on usein hajaantunut monille toimijoille, jolloin luotettavaa tilastotietoa sekä säilöönnotosta että erityisesti säilöönnoton vaihtoehtoista on vaikea saada.

Valtioiden näkökulmasta vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöönotto on usein tasapainotettava kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin vastaamisen sekä ulkomaalaislainsäädännön mukaisten menettelyiden tehokkaan läpiviemisen välillä. Säilöönnoton vaihtoehtojen käyttö saa

yleensä varauksetonta tukea, jos niiden avulla saavutetaan olennaisesti samat päämäärät kuin säilöönnotolla. Kansainvälisessä vertailussa olennaista on kokonaiskuvan hahmottaminen: tarjottavien vaihtoehtojen kirjo ja tavoitteet vaihtelevat suuresti sen mukaan, kuinka paljon ja missä asemassa olevia ihmisiä turvaamistoimien kohteeksi tulee. Lisäksi ulkomaalaisiin kohdistuvat turvaamistoimet on sijoitettava laajempaan hallintokulttuuria ja -periaatteita koskevaan yhteyteen: olennaista on esimerkiksi se, millainen tavoitetaso viranomaistoiminnan tuloksellisuudelle kussakin maassa asetetaan.

Vertailujen maiden käytännön kokemuksissa säilöönnoton vaihtoehtoista korostuu se, että kaikkien turvaamistoimien yhteydessä olisi tärkeää kiinnittää huomiota järjestelmän oikeudenmukaisuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä riittävään neuvontaan. Oikeudenmukaisena näyttäytyvä turvapaikka- tai muu menettely saa hakijan todennäköisemmin toimimaan yhteistyössä viranomaisten kanssa ja saattaa näin ollen vähentää pakkotoimien tarvetta. Vaihtoehtoisten turvaamistoimien kehittämisen ohella monissa vertailun maista on katsottu tärkeäksi edistää vapaaehtoista paluuta. Vapaaehtoisen paluun järjestelmää ei sinänsä voida pitää säilöönnoton vaihtoehtona, mutta vapaaehtoisuuden edistäminen tukee samoja tavoitteita kuin säilöönnoton vaihtoehtojen kehittäminen. Mikäli maassa on toimiva vapaaehtoisen paluun järjestelmä, lähtökohtaisesti myös turvaamistoimien käytön tarve vähenee.

Keskeistä turvaamistoimien käytön kokonaisuuden kannalta on ennen muuta se, kuinka korkealla kynnyksellä säilöönnotolle on. EU-maidenkin välillä on osittain yhteisestä lainsäädännöstä huolimatta vielä suuria eroja säilöönnottoa koskevissa linjauksissa ja sitä kautta säilöön otettujen määrissä. Esimerkiksi Ruotsissa säilöön otettujen määrät ovat erittäin alhaiset, jos niitä vertaa turvapaikanhakijoiden määrään. Tämä on mahdollista siitakin huolimatta, että Ruotsissa ei ole kuin yksi vaihtoehtoinen turvaamistoimi, jota ei käytetä erityisen runsaasti. Saksa ja Alankomaat ovat vastaavasti selkeitä esimerkkejä siitä, että vaihtoehtoihin turvaamistoimiin panostamalla säilöön otettujen lukumäärää saadaan laskettua.

2.2.2 Eräiden maiden lainsäädäntö

Saksa on valikoitunut mukaan vertailuun yhtenä EU:n merkittävimmistä maahanmuuttajien kohdemaista. Maassa on myös kokeiltu erilaisia vaihtoehtoisia turvaamistoimia hyvin laajalti. Saksan kohdalla on kuitenkin tärkeää huomata, että sen käytännöt koskien turvaamistoimia eroavat huomattavasti osavaltioittain. Lisäksi saksalaisessa säilöönnottojärjestelmässä on käynnissä useita muutoksia liittyen erityisesti EU lainsäädäntöön.

Yhdistynyt kuningaskunta on tässä vertailussa esitellyistä maista ainoa, jossa on kokeiltu sähköistä valvontaa. Saksan tavoin Yhdistyneessä kuningaskunnassa on myös käytössä suurin osa vertailussa esitellyistä vaihtoehtoisista turvaamistoimista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa säilöönnotto on lähtökohtaisesti mahdollinen kaikkien laittomasti maahan tulevien henkilöiden kohdalla edellytysten täytyessä. Säilöönnoton edellytykset liittyvät henkilöllisyyden ja maassaoloperusteen selvittämiseen, pakenemisriskiin ja viranomaisyhteistyöhön sekä tehokkaan maasta poistamisen varmistamiseen. Myös turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön henkilöllisyyden varmistamiseksi. Maassa on 15 säilöönnottoyksikköä, joista kolme on lyhytaikaisia säilöönnottoa varten ja yksi varattu vain perheiden käyttöön. Vaihtoehtoisten turvaamistoimien valikoima on maassa verrattain laaja. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole suljettu myöskään haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä säilöönnoton ulkopuolelle. Kuitenkin käytännössä tähdätään siihen, että tällaisia henkilöitä otetaan säilöön vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Eurooppalaisten valtioiden lisäksi Australia ja Kanada on otettu mukaan, sillä niissä on käytetty vaihtoehtoisena turvaamistoimena yhteisövalvontaa sekä neuvonta- ja tukipalveluihin pe-

rustuvaa mallia. **Australiassa** ylivoimaisesti suurin osa laittomasti maahan tulevista on meriteitse saapuvia pakolaisia. Kansainvälistä suojelua Australiasta hakevien määrä on ollut kasvussa. Vaikka maassa on viime vuosina lisätty vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöä, on säilöön otettujen määrä silti kasvanut huomattavasti 2010-luvulla. Australiaan laittomasti tulleiden henkilön säilöönotto on säännönmukaista siihen asti, kunnes hänelle joko myönnetään viisumi tai oleskelulupa taikka hänet poistetaan maasta. **Kanadassa** säilöön otetuilla ulkomaalaisilla on oikeus säännöllisin väliajoin tehtävään säilöönoton edellytysten tarkistukseen, joka voi johtaa joko täyteen tai ehdolliseen vapauttamiseen. Vapauttamisen ehtona on yleensä vakuuden asettaminen. Toronton alueella toimii valtion rahoittama vakuusohjelma, jonka piiriin kuuluvat vähävaraiset turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat, joilla ei ole perhe- ja yhteisökontakteja vakuuden asettamista varten. Kanadan vakuusohjelma (*Toronto Bail Programme* eli TBP) eroaa tavanomaisista vakuusjärjestelyistä siten, ettei varsinaista rahallista vakuutta anneta viranomaiselle, vaan vastuu siitä, että henkilö noudattaa hänelle asetettuja velvollisuuksia, siirtyy vakuuden järjestäjälle. Järjestelmä on käytössä Suur-Toronton alueella. Ohjelman toteuttajat suorittavat yksityiskohtaisia haastatteluja asiakkaidensa valitsemiseksi varmistukseksi, että pakenemisen riski on tarpeeksi pieni ja ettei hakijalla ole mahdollisuuksia omaehtoiseen vapautumiseen. Olennaista järjestelmässä on, että valitut henkilöt suostuvat TBP:n valvontaan ja ymmärtävät velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seuraukset. Velvollisuudet liittyvät TBP:lle ilmoittautumiseen, asuinjärjestelyihin sekä myötävaikuttamiseen maasta poistamisen menettelyssä.

Asuinpaikkaa koskevat velvoitteet

Asuinpaikkaa koskevat vaatimukset ovat käytössä useissa tarkastelumaissa, mutta niiden sisällöt vaihtelevat huomattavasti. Rajoittavin muoto tästä säilöönoton vaihtoehdosta on Luxemburgissa käytössä oleva kotiaresti. Järjestely ei vaadi jatkuvaa oleskelua kotona, mutta siihen sisältyy useita lisärajoitteita ja asuinpaikkaa valvotaan. Sen sijaan Norjassa asuinpaikkaa koskevat vaatimukset tarkoittavat vain sitä, että viranomaiset voivat velvoittaa henkilön asumaan määrättyssä yksityisasunnossa tai vastaanottokeskuksessa. Monissa maissa asuinpaikkaa koskevia vaatimuksia käytetään rinnakkain muiden turvaamistoimien kanssa. Esimerkiksi belgialaiseen perheiden yhteisövalvonnan malliin kuuluu se, että mukana olevat perheet asuvat määrättyissä perheyksiköissä. Myös kanadalaiseen vakuusjärjestelmään (TBP) kuuluu se, että järjestelmän piirissä olevan henkilön on asuttava organisaation hyväksymässä osoitteessa.

Luxemburgissa ainoa säilöönoton vaihtoehto on kotiaresti, johon voidaan määrätä ministerin päätöksellä enintään kuudeksi kuukaudeksi, mikäli maasta poistamisen toimeenpano viivästyy teknisistä syistä ja henkilö toimittaa tarvittavat todisteet siitä, ettei katoamisriskiä ole. Toisin sanoen vaihtoehdon käyttö on siis rajattu varsin pienelle joukolle. Kotiaresti tarkoittaa käytännössä määrättyä asuinpaikkaa, sillä henkilön ei tarvitse pysyä kotonaan 24 tuntia vuorokaudessa, vaan sovittuina aikoina valvonnan suorittamiseksi. Lisäksi henkilö joutuu luovuttamaan matkustusasiakirjansa viranomaisille sekä saapumaan ministerin kutsuessa henkilökohtaisesti paikalle. Voidaan siis sanoa, että Luxemburgissa on säilöönoton vaihtoehdoista käytössä myös ilmoittautumisvelvollisuus ja matkustusasiakirjojen takavarikointi, mutta näitä käytetään vain lisätoimina kotiarestin ohella. Kotiarestiin ottamisen keskeisin haaste on korkea katoamisriski, jota entisestään lisää valtion pieni koko. Lisäksi ulkomaalaisilla on usein vaikeuksia hankkia tarvittavia todisteita siitä, ettei katoamisriskiä ole. Vain murto-osa säilöön otetuista siirretään kotiarestiin, eikä säilöönoton viimesijaisuuden periaate näin käytännössä täysin toteudu.

Saksassa asuinpaikkaa koskevia vaatimuksia voidaan asettaa yksin tuleville alaikäisille säilöönoton vaihtoehtona. Yksin tulleita alaikäisiä sijoitetaan usein nuorisolle tarkoitettuihin keskuksiin (*Jugendamt*).

Alankomaissa on käytössä kaksi erillistä asuinpaikkaa rajoittavaa vaihtoehtoista turvaamistoimea. Ensinnäkin maasta poistamista koskevan päätöksen saanut henkilö voidaan sijoittaa erityiseen laitokseen (*vrijheidsbeperkende locatie* eli VBL). Henkilö saa liikkua laitoksen ulkopuolella, mutta ei poistua sen sijaintikunnasta. Oleskeluaika VBL:ssä on rajattu 12 viikkoon, joten käytännössä vaihtoehtoa voidaan käyttää vain, mikäli järjestelyt henkilön palauttamiseksi ovat jo alkaneet. Toinen asuinpaikkaa rajoittava vaihtoehtoinen turvaamistoimi on lapsiperheille tarjottava mahdollisuus oleskella perhekeskuksessa. Vaihtoehto on suunnattu perheille, jotka ovat jo saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta jotka eivät ole vielä poistuneet maasta. Molemmissa vaihtoehdoissa keskeistä on henkilöiden lähdön avustaminen ja menettelyssä tukeminen tilanteessa, jossa maahan jäämiselle ei ole mahdollisuuksia ja tarkoituksena on edistää maasta poistamista. Myös oman vastuun korostaminen on tärkeää, ja henkilöiltä edellytetään myötävaikuttamista asiansa käsittelyyn.

Yhteisövalvonta

Yhteisövalvonnan nimikkeeseen alle mahtuu monenlaisia järjestelyjä, joilla on usein yhtäläisyyksiä asuinpaikkaa koskevien velvoitteiden kanssa. Ne voivat joskus juridisesti olla säilöönoton muotoja eivätkä sen vaihtoehtoja. Yhteisövalvonnan vaihtoehdoista parhaiksi on arvioitu mallit, joissa ulkomaalaisille tarjotaan valvonnan lisäksi tukea ja neuvontaa. Keskeistä onnistumisen kannalta on ulkomaalaisen ja hänelle osoitetun ohjaajan välille rakentuva luottamus ja sitä kautta usko päätösprosessin oikeudenmukaisuuteen.

Belgiassa on kehitetty yhteisövalvonnaksi määriteltyjä vaihtoehtoja säilöönotolle erityisesti perheille. Eniten käytetty vaihtoehto ovat lapsiperheille suunnatut avoimet perheysiköt. Pilotiprojekti, jossa palauttamispäätöksen saaneiden lapsiperheiden säilöönotosta luovuttiin ja heitä alettiin sijoittaa avoimiin perheysiköihin, käynnistettiin vuonna 2008. Vuonna 2009 projekti laajennettiin koskemaan myös perheitä, joilta on evätty maahanpääsy, mutta joita ei voida 48 tunnin sisällä poistaa maasta. Perheysiköt koostuvat yksittäisistä taloista ja asunnoista, joissa asuvilla perheillä on vapaus liikkua tiettyjen rajoitusten puitteissa. Asunnosta saa poistua kouluun, kauppaan, tapaamaan oikeusavustajaa ja harjoittamaan uskontoa. Perheysiköissä saa myös käydä vierailijoita. Perheysiköissä pyritään varmistamaan mahdollisimman normaali arki lapsille. Jokaiselle perheelle osoitetaan Maahanmuuttoviraston toimesta ohjaaja, jonka päätehtävänä on tukea perheitä näiden odottaessa päätöstä joko oleskeluoikeudesta tai maasta poistamisesta sekä tehdä selväksi, mitä seurauksia saattaa olla yhteistyöhaluttomuudella. Ohjaajat toimivat myös linkkinä perheiden ja viranomaisten välillä. Kadonneiden määrä on suurin perheysiköiden toiminnassa havaittu ongelma. Perheysiköissä oleskelleista noin 25 prosenttia pakenee, kun taas säilöönottilojen osalta vastaava luku on 1 prosentti. Lisäksi vaikka perheysikköön sijoittaminen on säilöönottoa lievempi järjestely, se merkitsee silti perheen arjen muuttumista. Erityisesti niille turvapaikkaa hakeneille perheille, jotka ovat oleskelleet Belgiassa useamman vuoden, on kotoa perheysikköön siirtäminen normaalin elämänrytmin rikkova toimenpide.

Sähköinen valvonta

Sähköinen valvonta on suhteellisen vähän käytetty vaihtoehtoinen turvaamistoimi. **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** sähköistä valvontaa voidaan käyttää säilöönoton vaihtoehtona, mutta alaikäiset, raskaana olevat naiset, vanhukset tai mielenterveysongelmaiset henkilöt eivät tule valvottavina kysymykseen. Sähköinen valvonta on osoittautunut hyväksi keinoksi tarkkailla ihmisten sitoutuneisuutta viranomaisprosessiin ja pitää heidät viranomaisten saatavilla. Sen sijaan sitä ei ole koettu kovin tehokkaaksi viranomaisilta pakenemisen estämisessä. Toisaalta sähköinen valvonta kuitenkin antaa viranomaisille tiedon pakoyrityksestä aikaisessa vaiheessa. Sähköistä valvontaa käytetään lähinnä sellaisille henkilöille, joiden maahantuloa

koskeva menettely kuten turvapaikanhaku on yhä kesken. Järjestelmän käyttöä rajoittavat valvonnan aiheuttamat kustannukset.

Ranskassa sähköistä valvontaa käytetään kotiarestin yhteydessä alaikäisten lasten vanhemmille. **Portugalissa** sähköiseen valvontaan yhdistyy täyskielto poistua kotoa, joten se on pikemminkin säilöönnoton yksi muoto kuin sen vaihtoehto. **Tanskassa** sähköinen valvonta voi ulkomaalaislain 34 a §:n mukaan kohdistua henkilöön, jonka kansainvälistä suojelua koskeva lupa on rauennut tai joka on saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, mutta jota ei voida poistaa maasta. Jos tällainen henkilö on toistuvasti rikkonut hänelle asetettua asuinpaikkaa koskevaa velvoitetta, hänet voidaan määrätä kantamaan yhden kuukauden ajan kehoon kiinnitettävää sähköistä tunnistinta, joka rekisteröi hänen liikkumisensa sisään ja ulos asuinpaikasta. Tanskassa tätä soveltamisalaltaan rajattua ja seuraamusluonteista valvontaa ei kuitenkaan määritellä säilöönnoton vaihtoehdoksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Ulkomaalaislain mukaisia hallinnollisia turvaamistoimia käytetään varmistamaan ulkomaalaislaissa säädettyjen tavoitteiden toteuttaminen.

Turvaamistoimista vahvin on ulkomaalaisen säilöön ottaminen. Säilöönotto on perustuslain 7 §:ssä tarkoitettu vapaudenmenetys ja se merkitsee henkilön perusoikeuksien huomattavaa rajoittamista, minkä vuoksi menettely on tarkan laillisuusvalvonnan alainen. Säilöönottoon liittyy haasteita niin ihmis- ja perusoikeuksien kuin käytännön järjestelyidenkin näkökulmasta. Säilöönotto merkitsee pitkälle vietyä vapauden menetystä, jolla voi olla kielteisiä vaikutuksia kohdehenkilön hyvinvointiin erityisesti silloin, jos kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva ulkomaalainen kuten lapsi, vanhus, sairas ihminen tai raskaana oleva nainen.

Säilöönnoton rajoittamista ovat maailmanlaajuisesti vaatineet useat kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt, mukaan lukien YK:n pakolaisjärjestö UNHCR. Säilöönottomenettelyn kritiikki on niin kansainvälisesti kuin Suomessakin keskittynyt erityisesti alaikäisten asemaan. Kuten edellä on jo todettu, tämän esityksen taustalta löytyy hallituksen esitykseen (HE 172/2014) liittyvä valtioneuvoston lausuma, jonka mukaan tavoitteena on poistaa lasten säilöönnoton 15 vuoden ikäraja ja laajentaa säilöönottokiello koskemaan kaikkia maasta poistettavia ilman huoltajaa olevia lapsia. Esitystä valmisteltaessa on kuitenkin päädytty siihen, ettei edellä mainittua ikärajaa ole perusteltua poistaa, eikä ilman huoltajaa olevien lasten säilöön ottamista kokonaan kieltää. Säilöön ottaminen harkitaan aina tapauskohtaisesti ja sitä käytetään vain, jos mitkään lievemmat turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Kaiken kaikkiaan lapsia otetaan Suomessa säilöön hyvin harvoin. Turvaamistoimia määräävien viranomaisten näkökulmasta säilöönnotolle on edelleen selvä tarve viimesijaisena turvaamistoimena ulkomaalaislain mukaisten tavoitteiden, erityisesti maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Säilöönnoton kieltämisen sijasta tulisikin pyrkiä lasten säilöön ottamisen vähentämiseen uusia, vaihtoehtoisia turvaamistoimia kehittämällä.

Muut voimassa olevan ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet eli ilmoittautumisvelvollisuus, velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu viranomaiselle ja vakuuden asettaminen ovat säilöönottoa lievempiä turvaamistoimia. Ne toimivat tietyissä tilanteissa, mutta niiden käytettävyydellä on rajansa. Ilmoittautumisvelvollisuutta käytetään erityisesti ilman saattoa tapahtuvan maasta poistamisen yhteydessä, kuten edellä luvussa 2.1.1 on kuvattu. Heinäkuussa 2015 voimaan tullut ulkomaalaislain muutos mahdollisti ilmoittautumisvelvollisuuden toteuttamisen myös vastaanottokeskuksissa. Ilmoittautumisvelvollisuuden käytöstä vastaanottokeskuksissa on kuitenkin kertynyt vasta vähän kokemusta, sillä ilmoittautumisvelvollisuus vastaanottokeskuksessa on määrätty vain muutamalle ulkomaalaiselle. Matkustus-

asiakirjan haltuunotto on tietyissä tilanteissa toimiva turvaamistoimi, mutta sen käyttämistä kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla vaikeuttaa se, ettei heistä läheskään kaikilla ole matkustusasiakirjaa. Ongelmana on lisäksi se, että pakeneminen ja piileskely Schengen-alueen sisällä ovat mahdollisia, vaikka matkustusasiakirja olisikin otettu haltuun. Matkalipun haltuunotto on käytännössä menettänyt merkityksensä, kun uuden lipun voi vapaasti tulostaa verkosta. Vähiten käytetyiksi nykyisistä turvaamistoimista ovat jääneet asuinpaikan ilmoittaminen ja vakuuden asettaminen. Asuinpaikan ilmoittaminen on yksinään sikäli tehoton toimenpide, ettei se varsinaisesti velvoita henkilöä mihinkään. Vakuuden asettamisen käyttöala on jäänyt lähes olemattomaksi: suurella osalla kansainvälistä suojelua hakevista ei ole hallussaan tarvittavaa omaisuutta vakuuden asettamiseksi.

Kansainvälistä suojelua hakevien määrän ennennäkemätön kasvu syksyllä 2015 teki ilmeiseksi tarpeen kehittää turvaamistoimia, joilla menettelyn sujuvuutta olisi mahdollista parantaa rajoittamalla hakijoiden liikkumista tapauskohtaisen harkinnan perusteella turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa. Jos turvapaikanhakija ei esimerkiksi saavu sovittuun turvapaikkapuhutteluun, uuden puhutteluajan järjestämisestä aiheutuu paljon hallinnollista työtä ja kustannuksia. Samalla koko turvapaikkaprosessi viivästyy. Voimassa olevan lain mukainen ilmoittautumisvelvollisuus ei ole tässä riittävä keino, vaan on tarve astetta vahvemmalle, mutta kuitenkin säilöön ottamista lievemmälle turvaamistoimelle.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää ulkomaalaislain turvaamistoimia yhtäältä säilöön ottamisen vähentämiseksi ja toisaalta turvapaikkamenettelyn sujuvoittamiseksi ja nopeuttamiseksi sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen ja täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saaneiden henkilöiden maasta poistamisen turvaamiseksi. Turvapaikkamenettelyn sujuvuutta edesauttavilla ehdotuksilla varaudutaan myös mahdolliseen kansainvälistä suojelua hakevien määrän äkilliseen kasvuun.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on säilöön ottamisen vähentäminen. Ehdotettu turvapaikanhakijalle määrättävä asumisvelvollisuus on uusi turvaamistoimi. Se ei varsinaisesti ole säilöönoton vaihtoehto, koska säilöönoton edellytysten ei tarvitse täytyä sen käyttöön ottamiseksi. Säilöön ottamista lievempänä liikkumisvapauden rajoituksena se voi kuitenkin monissa tapauksissa olla riittävä turvaamistoimi varmistamaan turvapaikkamenettelyn tai maasta poistamisen täytäntöönpanon tarpeita. Sen käyttämistä säilöön ottamista lievempänä vaihtoehtona tulisi harkita erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Ehdotettu lapsen asumisvelvollisuus sen sijaan on vaihtoehto lapsen ottamiselle säilöön. Sen käyttö vaatii sitä, että säilöön ottamisen edellytykset ovat olemassa. Lapsen asumisvelvollisuus säilöönoton vaihtoehtona vähentäisi ilman huoltajaa olevien 15–17 -vuotiaiden säilöönottoa. Lapsen edun ja haavoittuvasta asemasta johtuvien erityistarpeiden huomioon ottaminen korostaa säilöönoton vaihtoehtojen käyttämisen ensisijaisuutta lasten kohdalla.

Asumisvelvollisuudella pyritään myös edistämään kansainvälistä suojelua koskevien hakeusten sujuvaa käsittelyä. Koska asumisvelvollisuuteen määrätyllä hakijalla ei olisi mahdollisuutta asua yksityismajoituksessa ja hänen olisi päivittäin ilmoitauduttava vastaanottokeskuksessa, hän olisi helpommin saapuvilla hakemuksen käsittelyä, etenkin turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua, silmällä pitäen. Asumisvelvollisuus voisi olla tapauskohtaisen harkinnan perusteella hyödyksi etenkin tilanteissa, joissa hakemus jätetään tutkimatta tai se ratkaistaan ilmeisen perusteettomana nopeutetussa menettelyssä. Myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saa-

neiden palauttamista olisi näin mahdollista sujuvoittaa. Asumisvelvollisuus voisi välillisesti tukea myös vastaanotto toiminnan järjestämistä turvapaikkamenettelyn tai maasta poistamisen täytäntöönpanon tarpeiden mukaisesti, jos esimerkiksi keskitetään samoihin vastaanotto keskuksiin niitä, joiden hakemukset käsitellään nopeasti tai joita ollaan poistamassa maasta.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Yksityismajoituksen salliminen. Ehdotettua velvoitetta asua nimetyssä vastaanotto keskuksessa on tarkasteltu suhteessa voimassaolevaan turvapaikanhakijoiden majoittamista koskevaan sääntelyyn. Turvapaikanhakija majoitetaan vastaanottolain 16 §:n nojalla vastaanotto keskuksen tai hän voi lain 18 §:n nojalla vaihtoehtoisesti järjestää majoituksensa itse. Mahdollisuutta yksityismajoitukseen on tarpeen rajoittaa, mutta sitä ei ole mahdollista, eikä tarpeellista rajoittaa säännönmukaisesti kaikilta kansainvälistä suojelua hakevilta. Sen sijaan vapautta asuinpaikan valintaan olisi tarpeen rajoittaa esimerkiksi tilanteissa, joissa sen käyttö hidastaa tai muuten vaikeuttaa turvapaikkamenettelyä tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Tällainen tapauskohtainen rajoittaminen on perusteltua tehdä säätämällä uudesta turvaamistoimesta sen sijaan, että muutettaisiin vastaanottolain säännöksiä.

Järjestelykeskus. Asumisvelvollisuutta on tarkasteltu suhteessa vastaanottolain 12 §:n ja ulkomaalaislain 133 §:n sääntelyyn, joka koskee vastaanottoa ja rekisteröintiä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Ulkomaalainen, jonka maahantulon edellytykset tai henkilöllisyys ovat epäselvät, voidaan toimittaa rekisteröintiä varten järjestelykeskukseen, josta on säädetty vastaanottolain 3 §:ssä. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Maahantulija on velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä. Maahantulijoiden sijoittaminen järjestelykeskukseen on osoittautunut toimivaksi tavaksi hallita maahantuloa ja rekisteröidä maahantulijoita silloin, kun tulijoiden määrä on poikkeuksellisen suuri. Sääntely ei kuitenkaan mahdollista ulkomaalaisten sijoittamista järjestelykeskukseen sujuvan turvapaikkamenettelyn ja maasta poistamisen menettelyn varmistamiseksi. Ehdotetun asumisvelvollisuuden käyttäminen ei rajoittuisi pelkästään maahantulijoiden rekisteröintivaiheeseen vaan asumisvelvollisuutta olisi mahdollista käyttää tapauskohtaisesti kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa. Asumisvelvollisuutta voitaisiin käyttää myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä, jolloin jokaisen kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla tehtäisiin yksilöllinen harkinta tämän turvaamistoimen käyttämisestä.

Rajamenettely. Rajamenettelystä on säädetty EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) 43 artiklassa, eikä sitä ole toistaiseksi otettu kansallisesti käyttöön Suomessa. Rajamenettely mahdollistaisi sen, että turvapaikkahakemusten tutkittavaksi ottaminen direktiivin 33 artiklan nojalla ja/tai hakemuksen sisältö 31 artiklan 8 kohdan mukaisessa menettelyssä voitaisiin ratkaista Suomen rajalla tai kauttakulkualueella. Menettelyn on arvioitu tehostavan maahantulon hallintaa, koska se mahdollistaisi turvapaikanhakijoiden liikkumisen rajoittamisen ja pääsyn epäämisen Suomen alueelle menettelyn aikana. Turvapaikkahakemukset on kuitenkin otettava vastaan kaikissa tilanteissa, myös rajamenettelyä sovellettaessa, ja käsiteltävä yksilöllisesti. Rajamenettelyn mukaiset päätökset olisi lisäksi tehtävä kohtuullisessa ajassa ja hakijan olisi annettava tulla Suomen alueelle hakemuksen käsittelemistä varten, jos päätöstä ei olisi tehty neljän viikon kuluessa. Päätösten tekeminen määräaikojen puitteissa edellyttäisi riittävää viranomaisten resursointia ja käytännössä turvapaikkahakemusten käsittelystä vastaavien Maahanmuuttoviraston virkamiesten sijoittamista rajanylityspisteisiin.

Rajamenettelyn käyttöön ottaminen edellyttäisi turvapaikanhakijoiden majoituksen ja muiden vastaanotto palvelujen järjestämistä rajalla tai kauttakulkualueilla, mikä olisi nopealla aikataululla haastavaa. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa majoitus voitaisiin järjestää tavan-

omaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitsevilla tiloilla. Hakijoilla olisi oltava käytössään tulkkauksen- ja oikeusapupalvelut. On mahdollista, että hakijavirta siirtyisi toiseen rajanylityspaikkaan, kun rajamenettelyn käytölle tarvittavat puitteet olisi saatu järjestettyä yhdessä paikassa. Valmistelun aikana on arvioitu, että mahdollisuus määrätä turvapaikanhakija yksilöllisen harkinnan perusteella asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa olisi rajamenettelyä joustavampi keino pyrittäessä varmistamaan nopea ja sujuva turvapaikkamenettely. Asumisvelvollisuus myös rajoittaisi yksilön oikeutta liikkumiseen vähemmän kuin rajamenettely.

Nykyiset turvaamistoimet. Asumisvelvollisuutta on tarkasteltu suhteessa käytettävissä oleviin ulkomaalaislaissa säädettyihin turvaamistoimiin. Voimassaolevan turvaamistoimia koskevan sääntelyn ei ole katsottu antavan viranomaisille riittäviä keinoja ulkomaalaislain tavoitteiden toteuttamiseksi. On arvioitu, että turvapaikkamenettelyn ja maasta poistamisen täytäntöönpanon tehokkuuteen ei ole mahdollista vaikuttaa riittävästi säilöönottoa lievemmillä turvaamistoimilla. Säilöön ottaminen viimesijaisena vaihtoehtona puolestaan merkitsee vapauden riistämistä. Asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuudesta säättäminen laajentaisi käytettävissä olevaa keinovalikoimaa ja edistäisi siten viranomaisten mahdollisuuksia reagoida esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevien ja maasta poistettavien määrän mahdolliseen äkilliseen kasvuun.

Sähköinen valvonta on vielä kansainvälisesti suhteellisen vähän käytetty vaihtoehto, mutta se on Suomessa käytössä rikosseuraamusjärjestelmässä (valvontarangaistus ja valvottu koevapaus). Sähköinen valvonta osana rikosseuraamusjärjestelmää otettiin käyttöön vuonna 2006 valvotun koevapauden osalta (laki valvotusta koevapaudesta 629/2013). Tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä selvittänyt työryhmä esittää mietinnössään (Tutkintavankeuden vaihtoehdot ja järjestäminen, Oikeusministeriön julkaisu 5/2016) lainsäädäntömuutoksina tutkintavankeuden vaihtoehtoina tehostettua matkustuskieltoa ja tutkinta-arestia. Tutkinta-arestin ja tehostetun matkustuskiellon tarkoituksena olisi turvata rikoksen esitutkinta, oikeudenkäynti ja rangaistuksen täytäntöönpano. Tehostettu matkustuskielto olisi pakkokeinolain (806/2011) mukainen pakkokeino, jota käytettäisiin ennen tuomitsemista. Tutkinta-aresti olisi pakkokeinolain mukainen pakkokeino tuomitsemisen jälkeen ennen kuin ehdoton vankeusrangaistus tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Tutkinta-arestia voitaisiin käyttää vangitsemisen tai vangittuna pitämisen sijasta, kun matkustuskielto on riittämätön ja tuomio vähemmän kuin kaksi vuotta ehdotonta vankeutta. Tutkinta-arestiin liittyisi aina velvollisuus pysyä asumispaikassa tuomioistuimen määrääminä aikoina. Tehostetussa matkustuskiellossa asunnossa pysymisen velvoitteen määrääminen olisi tuomioistuimen harkinnassa. Sähköinen valvonta olisi keino valvoa sekä tehostettua matkustuskieltoa että tutkinta-arestia.

Asumisvelvollisuus olisi ulkomaalaislain mukainen hallinnollinen pakkokeino. Ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että Suomessa hallinnolliseen pakkokeinoon liittyen otettaisiin käyttöön sähköinen valvonta. Sitä ei myöskään pidetä taloudellisesti järkevänä. Sähköisen valvonnan tehokkuudesta voidaan myös todeta, että se ei itsessään estä pakenemista, mutta sähköisen pannan irrottaminen väkivalloin aiheuttaa aina reaaliaikaisen hälytyksen, joka helpottaa henkilön kiinni ottamista. Ulkomaalaislain mukaan turvaamistoimia harkittaessa tehdään yksilöllinen harkinta, joka sisältää arvion pakenemisen riskistä. Jos pakenemisen riski on suuri ja säilöön ottamisen edellytykset täyttyvät, ulkomaalainen otetaan säilöön.

Ilman huoltajaa olevien lasten säilöönoton kieltäminen. Hallituksen esitykseen (HE 172/2014) liittyvän valtioneuvoston lausuman mukaan tavoitteena tulisi olla poistaa yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille asetettu 15 vuoden ikäraja ja laajentaa säilöönottokielto kosemaan kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä. Säilöönnotolle on kuitenkin katsottu olevan edelleen selvä ulkomaalaislain mukainen tarve myös lasten kohdalla. Säilöön ottami-

nen on aina viimesijainen keino, ja Suomen säilöönottoa koskevat säännökset perustuvat Euroopan unionin vastaanotto- ja paluudirektiiveihin ja täyttävät kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja niiden soveltamista valvovien elinten suositukset. Tällä esityksellä ei siksi ehdoteta säilöönottokieltoa laajennettavaksi koskemaan kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 45/2014 vp) katsonut asiaa koskevan voimassa olevan sääntelykokonaisuuden olevan hyväksyttävää, yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämää ja oikeasuhtaista, joten ratkaisulle ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Säilöönottamisen kieltämisen sijasta lasten säilöön ottamista pyritään vähentämään säätämällä lapsen asumisvelvollisuudesta.

Asumisvelvollisuus ja lapsen asumisvelvollisuus. Sisäministeriön säilöönoton vaihtoehtoista tekemän selvityksen perusteella käy ilmi, että vertailumaissa yleisesti käytössä olevista turvaamistoimista Suomesta puuttuu mahdollisuus asuinpaikkaa koskevan velvoitteen asettamiseen. Asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta vastaanottokeskuksessa voidaan pitää Suomen olosuhteissa toteuttamiskelpoisimpina vaihtoehtoina uusiksi turvaamistoimiksi, joilla tälle esitykselle asetettuihin tavoitteisiin on mahdollista päästä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien kehittämistä säätämällä asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuudesta. Asumisvelvollisuuteen määrättyjen henkilöiden ei olisi mahdollista järjestää itselleen vastaanottolain 18 §:n mukaista yksityismaajoitusta. Päätös näiden uusien turvaamistoimien käyttämisestä - kuten turvaamistoimien yleensä - tehtäisiin aina tapauskohtaisesti. Turvaamistoimien määräämisen yleisten edellytysten olisi aina täytyttävä asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta määrättäessä.

Kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voitaisiin määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä, jos se on välttämätöntä hakijan maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelmiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voisi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää asumisvelvollisuuteen määrätylle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Asumisvelvollisuus olisi voimassa, kunnes maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta poistamista koskevan asian käsittely on päättynyt. Se olisi heti määrätävä päättyväksi, kun se ei olisi enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Asumisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 9 §:n mukaisena liikkumisvapauden rajoituksena. Turvaamistoimena se rajoittaisi ulkomaalaisen oikeuksia vähemmän kuin vapaudenmenettämisenä pidettävä säilöön ottaminen.

Lapsen asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä säilöönoton edellytysten täytyessä ilman huoltajaa olevalle, kielteisen turvapaikkapäätöksen ja täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saaneelle 15 vuotta täyttäneelle lapselle. Lapsen asumisvelvollisuuteen kuuluisi niin ikään ilmoittautuminen vastaanottokeskuksessa yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa ja lisäksi lapsen olisi pysyttävä vastaanottokeskuksen alueella. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voisi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Jos säilöönoton edellytykset eivät täytyisi, turvaamistoimien yleisten edellytysten täytyessä lapselle voitaisiin kuitenkin määrätä myös muu asumisvelvollisuus kuin lapsen asumisvelvollisuus.

Lapsen asumisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 7 §:n mukaisena vapaudenmenetyksenä samoin kuin säilöön ottamista, koska lapsen olisi oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen oikeusturvan varmistamiseksi lapsen asumisvelvollisuuden määrääminen vaatisi säilöön ottamisen edellytysten täyttymistä. Lapsen asumisvelvollisuuteen sovellettaisiin myös säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä. Lapsen asumisvelvollisuus olisi kuitenkin lievempi vaihtoehto säilöön ottamiselle: lapsi ei olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella. Tämän vuoksi on perusteltua, että lapsen asumisvelvollisuus kestäisi enintään kaksi viikkoa, mitä aikaa olisi mahdollista jatkaa toisella kahden viikon ajanjaksolla, jos se olisi välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lapsen säilöön ottamisen vastaavat enimmäisajat ovat kolme vuorokautta plus kolme vuorokautta.

Vastaanottokeskuksen olisi ilmoitettava asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle. Jos asumisvelvollisuuteen määrätty rikkoisi asumisvelvollisuuttaan, rikkomisesta voisi seurata säilöönotto ulkomaalaislain 121 §:n tai 122 §:n säilöön ottamisen edellytysten täytyessä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden tahallisuudesta noudattamatta jättämisestä voitaisiin tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. Poliisi suorittaisi tahallisuutta koskevan harkinnan.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Asumisvelvollisuuden määrääminen kansainvälistä suojelua hakevalle ei pääsääntöisesti muuta hakijasta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Kuten edellä on todettu, valtaosa hakijoista asuu vastaanottokeskuksissa, eikä heidän majoittumisensa tai vastaanottopalvelunsa muutu asumisvelvollisuuden määräämisen myötä. Lisäkustannuksia kuitenkin syntyisi silloin, kun asumisvelvollisuus määrättäisiin sellaiselle henkilölle, joka on järjestänyt tai aikoo järjestää majoituksen itse. Kyse olisi silloinkin vain vastaanottokeskuksessa majoittumisesta aiheutuvista kuluista, koska muut vastaanottopalvelut, vastaanottoraha mukaan lukien, annetaan myös yksityismajoituksessa asuville. Kyse ei näissä tapauksissa olisi kovin monista henkilöistä, koska yksityismajoituksessa asuvien määrä on yleensä liikkunut noin 13 prosentissa kaikista hakijoista.

Jos asumisvelvollisuutta käytetään ikään kuin säilöön ottamisen vaihtoehtona haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, velvollisuuden määrääminen kohdistuu niin ikään erittäin pieneen hakijajoukkoon ja taloudelliset vaikutukset jäävät vähäisiksi. Tästä voisi kuitenkin aiheutua pientä säästöä, koska säilöön ottaminen on vastaanottoa toimintaa selvästi kalliimpaa. Esimerkiksi vuonna 2015 yksi säilöönottoyksikössä vietetty vuorokausi maksoi Joutsenon säilöönottoyksikössä keskimäärin 255 euroa ja Metsälän säilöönottoyksikössä noin 206 euroa. Vastaanottovuorokauden keskimääräinen hinta vuonna 2015 oli 66 euroa.

Uusien turvaamistoimien käyttöön ottamisen ei arvioida merkittävästi lisäävän niitä määräävien viranomaisten resurssitarpeita tai kustannuksia. Asumisvelvollisuuden määräämisellä edesautetaan sujuvaa turvapaikkamenettelyä ja maasta poistamista. Tehokas menettely vähentää hakijan asumisvuorokausia vastaanottokeskuksessa ja samalla vastaanoton kustannuksia. Säästöjä syntyisi myös siitä, että hakijat olisivat paremmin paikalla esimerkiksi heitä varten järjestettyä turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua varten. Myös maasta poistamisen järjestäminen

on kallista, ja taloudellisia menetyksiä on mahdollista välttää estämällä hakijan katoaminen kesken prosessin. Tehokkaammasta prosessista aiheutuvien säästöjen arvioidaan kattavan asumisvelvollisuudesta ja sen määräämisestä mahdollisesti johtuvat lisäkustannukset.

Kaiken kaikkiaan on melko vaikea arvioida sitä, kuinka paljon asumisvelvollisuuden määräämistä ryhdytään käyttämään. Asumisvelvollisuuden määräämisen käyttöä luonnollisesti rajoittaa se, että kyse on turvaamistoimesta, jonka määrääminen on aina tapauskohtaista ja vaatii laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa tuli mahdolliseksi kesällä 2015, mutta sitä on käytetty toistaiseksi hyvin vähän, vain muutamassa tapauksessa.

Lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu lapsen säilöön ottamisen vaihtoehdoksi. Siksi säilöön ottamisen nykykäytäntöä koskevat tiedot ovat hyvänä pohjana arvioitaessa lapsen asumisvelvollisuuden vaikutuksia. Ilman huoltajaa olevia lapsia on Suomessa otettu säilöön vuosittain korkeintaan kymmenkunta. Ehdotettu muutos koskisi siten todennäköisesti hyvin vähäistä joukkoa, eikä sillä, asuuko turvaamistoimen kohteena oleva lapsi säilöönottoyksikössä vai vastaanottokeskuksessa, ole juuri taloudellista vaikutusta. Myöskään lapsen asumisvelvollisuuteen liittyvästä tuomioistuinkäsittelystä ei tämän vuoksi aiheutuisi merkittäviä lisäkustannuksia.

Asumisvelvollisuuteen kuuluisi ilmoittautumisvelvollisuus vastaanottokeskuksessa yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Ilmoittautumisen vastaanottaisi vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluva henkilö. Ilmoittautumisten vastaanottamisesta ei aiheudu vastaanottokeskukselle sellaisia lisätehtäviä, jotka vaatisivat lisäresursseja ja jolla olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden lisääminen turvaamistoimien keinovaihtoehtona ei aiheuttaisi merkittävää muutosta poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan turvaamistoimia määräävinä viranomaisina. Maahanmuuttovirasto sen sijaan ei toistaiseksi ole käytännössä määrännyt turvaamistoimen käyttämisestä. Koska asumisvelvollisuudesta säättämällä tavoitellaan erityisesti myös turvapaikkamenettelyn sujuvuuden varmistamista, jatkossa Maahanmuuttovirastollakin voi olla tarvetta turvaamistoimen määräämiseen. Kyse ei kuitenkaan ole tehtävästä, joka aiheuttaisi merkittäviä muutoksia viraston resurssitarpeisiin. Tehtävä ei myöskään luonteensa vuoksi olisi Maahanmuuttovirastolle vieras, viraston vastuullehan kuuluvat sekä vastaanottotoiminnan järjestäminen että hakijoita koskevien hallintopäätösten tekeminen. Virasto ei voisi määrätä lapsen asumisvelvollisuutta, joka edellyttää säilöön ottamista koskevaa menettelyä ja kuuluu vain poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan.

Esityksessä ehdotetaan, että asumisvelvollisuuteen ja lapsen asumisvelvollisuuteen kuuluisi ilmoittautumisvelvollisuus vastaanottokeskuksessa yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Mahdollisuus ilmoittautumisvelvollisuuden määräämiseen ei ole uusi, vaan ilmoittautumisvelvollisuus vastaanottokeskuksessa ulkomaalaislain 118 §:n mukaisena vaihtoehtoisena turvaamistoimena on ollut käytössä jo heinäkuusta 2015 alkaen. Asumisvelvollisuuteen kuuluva ilmoittautumisvelvollisuus edellyttäisi vastaavasti kuin 118 §:n mukainen ilmoittautumisvelvollisuus ilmoittautumisten vastaanottoa ja seurantaan vastaanottokeskuksissa. Ilmoittautumisen voisi ottaa vastaan esimerkiksi vastaanottokeskuksen päivystäjä. Vastaanottokeskuksen tulisi myös ottaa välittömästi yhteyttä ilmoittautumisvelvollisuuden määränneeseen viranomaiseen, jos ilmoittautumisvelvolliseksi määrätty laiminlöisi velvollisuutensa. Kuten edellä on todettu, voimassa olevan lain mukaista ilmoittautumisvelvollisuutta vastaanottokeskuksessa

on käytetty vain vähän. Asumisvelvollisuuteen kuuluvan ilmoittautumisvelvollisuuden ei arvioida lisäävän vastaanottokeskusten työmäärää merkittävästi.

Määrätyistä turvaamistoimista valitetaan hyvin harvoin. Asumisvelvollisuuden määrittäminen ja siihen liittyvä valitusoikeus eivät siten todennäköisesti lisääisi hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulevia valituksia eivätkä hallinto-oikeuksien työmäärää nykyiseen verrattuna. Lapsen asumisvelvollisuuteen sovellettaisiin säilöön ottamista koskevaa tuomioistuinmenettelyä. Käräjäoikeudet käsitelisivät lapsen asumisvelvollisuutta koskevat asiat samalla tavoin kuin ne voimassa olevan lain mukaan käsittelevät säilöön ottamista koskevat asiat. Koska lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle, käräjäoikeuden työmäärän ei arvioida merkittävästi muuttuvan.

Lapsen asumisvelvollisuus uutena vapaudenmenetyksen tyyppinä lisää niiden viranomaisten työtä, jotka valvovat paikkoja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä vierailee paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Koska lapsen asumisvelvollisuus sisältäisi OPCAT:in tarkoittaman vapaudenmenetyksen, ehdotus toisi vastaanottokeskukset OPCAT:in piiriin.

4.3 Vaikutukset lapsiin

Esitys vaikuttaisi myönteisesti lasten asemaan ja lapsen edun toteutumiseen. Lapsen asumisvelvollisuus säilöönoton vaihtoehtona vähentäisi lasten säilöön ottamista.

Säilöön ottamisen sijasta ilman huoltajaa olevalle ja kielteisen turvapaikkapäätöksen sekä täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saaneelle, 15 vuotta täyttäneelle lapselle voitaisiin määrätä lapsen asumisvelvollisuus, jos ulkomaalaislain 122 §:n mukaiset lapsen säilöönoton edellytykset täyttyvät. Säilöönottoyksikön sijasta lapsen asumisvelvollisuus toteutettaisiin vastaanottolain 17 §:n mukaisessa ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa tai muussa lapselle tarkoitettussa majoituspaikassa. Asumisvelvollisuus olisi näin lievempi vaihtoehto säilöön ottamiselle: asumisvelvollisuuteen määrättyllä lapsella olisi muun muassa mahdollisuus liikkua keskuksen alueella vapaammin kuin säilöönottoyksikössä asuvalla säilöön otetulla.

Lapsen oikeusturva taattaisiin edellyttämällä, että lapsen asumisvelvollisuuteen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä. Lisäksi lapsen asumisvelvollisuuteen määrätty olisi päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden määrittämisestä. Velvollisuutta voitaisiin jatkaa enintään kaksi viikkoa, jos se olisi välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä edistetään Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamista. Kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet, kuten YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraava ihmisoikeuskomitea sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova kidutuksen vastainen komitea, ovat antamissaan suosituksissa kehottaneet Suomea kehittämään vaihtoehtoja säilöönnotolle ja käyttämään niitä aina kun se on mahdollista. Niitä tulisi erityisesti käyttää silloin, kun on kyse lapsista ja haavoittuvassa asemassa olevista.

Uusilla turvaamistoimilla, etenkin lapsen asumisvelvollisuudella, laajennetaan viranomaisten käytössä olevaa turvaamistoimien valikoimaa ja vähennetään tarvetta säilöön ottamiselle. Turvaamistoimen määrääminen perustuu aina yksilölliseen harkintaan. Säilöönottoa lievemmän turvaamistoimen käyttö edistää yksilön hyvinvointia, minkä vuoksi esitys vaikuttaa myönteisesti yksilön asemaan.

Esityksellä kehitetään ulkomaalaislain mukaisia turvaamistoimia vastaamaan muuttuvaan toimintaympäristöön, jossa maahan tulevien turvapaikanhakijoiden ja toisaalta kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistettavien määrä voi kasvaa nopeasti ja voimakkaasti. Turvapaikanhakijoiden joukosta on tunnistettava kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat mahdollisimman nopeasti. Kielteisen turvapaikkapäätöksen sekä maasta poistamispäätöksen saaneet on puolestaan palautettava tehokkaasti. Laittomasti maassa olevilla on suuri riski syrjäytyä ja ajautua tekemään rikoksia sekä joutua rikollisryhmien hyväksikäyttämäksi. Uusilla turvaamistoimilla tuetaan osaltaan tehokasta turvapaikkamenettelyä ja maasta poistamista, mikä heijastuu myönteisesti sisäiseen turvallisuuteen ja lisää sitä kautta luottamusta viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan.

Joissakin tilanteissa asumisvelvollisuuden käyttö nimetyssä vastaanottokeskuksessa voisi aiheuttaa järjestyshäiriöitä, etenkin jos vastaanottokeskukseen on sijoitettu huomattava määrä niitä, joille asumisvelvollisuus on määrätty. Häiriöihin on kuitenkin mahdollista varautua etukäteen muun muassa asianmukaisilla turvallisuusjärjestelyillä, vastaanottokeskusten järkevällä sijoittelulla ja asumisvelvollisuuden harkitulla käytöllä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Asia on valmisteltu sisäministeriössä. Esityksen valmistelua varten 23 päivänä helmikuuta 2015 perustetun lainsäädäntöhankkeen (SM012:00/2015) tueksi asetettiin työryhmä, jossa olivat edustettuina sisäministeriön maahanmuutto-osasto, poliisiosasto ja rajavartio-osasto sekä oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on järjestetty kuulemistilaisuuksia, joissa on kuultu seuraavia tahoja: oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto, Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, Helsingin vastaanottokeskus, Suomenlahden merivartioston Helsingin rajatarkastusosasto, Metsälän säilöönottoyksikkö, Espoon ryhmä- ja perheryhmäkoti, Amnesty Internationalin Suomen osasto, Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, UNHCR, Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Lastensuojelun keskusliitto.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Sisäministeriö pyysi 15 päivänä huhtikuuta 2016 päivätyllä lausuntopyyntöä esitysluonnoksesta lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön rajavartiolaitoksen esikunta, oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan oikeusasiamies, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Helsingin kärjäoikeus, Etelä-Karjalan kärjäoikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Lapsiasiavaltuutettu, Helsingin kaupunki/sosiaalivirasto, Helsingin vastaanottokeskus, Metsälän säilöönottoyksikkö, Joutsenon säilöönottoyksikkö, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisapu, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti, Edustajat turvapaikanhakijalapsille ETU ry, Mannerheimin lastensuojeluliitto, Pelastakaa lapset ry, UNHCR, Ihmisoikeusliitto ja Lastensuojelun keskusliitto.

Sisäministeriö sai 29 vastausta. Lausunnoissa kannatettiin pääsääntöisesti esityksen tavoitteita. Uudet hallinnolliset turvaamistoimet nähtiin yleisesti tarpeellisina. Useat lausunnonantajat muistuttivat, että säilöönnoton vaihtoehtojen on oltava tosiasiallisia vaihtoehtoisia turvaamistoimia säilöönnotolle. Amnesty International piti uusien turvaamistoimien kehittämistä tervetulleena ja katsoi, että mikäli ehdotettu muutos toteutuu, tulee Suomen luopua lasten säilöönnotosta kokonaan. Useat muutkin lausunnonantajat edellyttivät lasten säilöönnoton kieltämistä. Esityksessä ei kuitenkaan tällaista kieltä ehdoteta edellä luvussa 3.2 esitetyistä syistä.

Suomen Punainen Risti katsoi lausunnossaan, että asumisvelvollisuus rajoittaisi henkilöiden perusoikeuksia siinä määrin, että tällaisen julkisen tehtävän hoitaminen olisi omiaan vaarantamaan Punaisen Ristin aseman riippumattomana avustusjärjestönä. Järjestö katsoi, ettei se voisi periaatteidensa mukaisesti ottaa tällaista tehtävää hoidettavakseen. Vaikka Punainen Risti ylläpitää Suomessa monia vastaanottokeskuksia, Punaisen Ristin kantaa ei pidetä kovin ongelmallisena, sillä asumisvelvollisuus voidaan tarvittaessa määrätä vastaanottokeskukseen, jota ylläpitää jokin muu toimija.

Oikeusministeriö piti perusteltuna selvyiden vuoksi edellyttää, että asumisvelvollisuuden saisi määrätä vain, jos sitä vähemmän yksilön oikeuksiin puuttuvat turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Ministeriö piti myös tarpeellisena säätää mahdollisuudesta antaa lupa tilapäiseen asumisvelvollisuudesta poikkeamiseen. Nämä oikeusministeriön näkemykset on otettu hallituksen esityksen valmistelussa huomioon.

Helsingin käräjäoikeus katsoi, että lapsen asumisvelvollisuutta koskevan asian ottaminen käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta on liian lyhyt määräaika, koska käsittely edellyttää oikeusavustajan ja tulkin hankkimista sekä sosiaalityöntekijän lausuntoa. Käräjäoikeus esitti, että lapsen asumisvelvollisuus olisi otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Hallituksen esitystä on muutettu käräjäoikeuden lausunnon perusteella.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

117 a §. *Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset.* Pykälän 1 momentin johdantokappaleeseen lisättäisiin viittaukset ulkomaalaislakiin ehdotettaviin uusiin turvaamistoimiin eli asumisvelvollisuutta koskevaan uuteen 120 a §:ään ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevaan uuteen 122 a §:ään.

120 a §. *Asumisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin uudesta asumisvelvollisuutta koskevasta turvaamistoimesta. Pykälän 1 momentin mukaan jos ilmoittautumisvelvollisuus, velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu viranomaiselle ja vakuuden asettaminen eivät olisi riittäviä turvaamistoimia, kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voitaisiin määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

Asumisvelvollisuuden ja siihen aina liittyvän ilmoittautumisvelvollisuuden määräämisellä turvattaisiin kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn sujuvuutta. Kansainvälistä suojelua hakevat voivat lähtökohtaisesti liikkua Suomessa vapaasti. He voivat myös halutessaan järjestää majoituksensa itse. Asumisvelvollisuuden määräämisellä pyrittäisiin siihen, että hakija olisi tarvittaessa helpommin saapuvilla turvapaikkahakemuksen käsittelyä, etenkin turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua, tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa varten. Vastaanottodirektiivin asuinpaikkaa ja liikkumisvapautta koskevan 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta muun muassa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella.

Asumisvelvollisuuden määrääminen edellyttäisi, että 117 a §:ssä säädetyt turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset täyttyvät. Asumisvelvollisuuden määrääminen perustuisi siten aina tapauskohtaiseen harkintaan ja sen tulisi olla välttämätöntä päätöksenteon tai maasta poistamisen turvaamiseksi. Asumisvelvollisuuden voimassa oloon sovellettaisiin ulkomaalaislain 117 a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan velvollisuus olisi voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty, kunnes maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai kunnes asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi olisi kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Turvaamistoimen määräisi ulkomaalaislain 117 a §:n 2 momentin nojalla se viranomainen, joka selvittää ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä, valmistelee hänen maasta poistamistaan koskevaa päätöstä tai huolehtii sen täytäntöönpanon turvaamisesta tai muutoin maasta poistumisen valvomisesta. Turvaamistoimen voisi määrätä siten eri viranomaisen menettelyn eri vaiheissa. Turvaamistoimen määrääviä viranomaisia olisivat poliisi, rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto.

Asumisvelvollisuuteen määrätty velvoitettaisiin asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa, jossa hän ennestään on tai johon hänet sijoitetaan. Vastaanottolain 16 §:n mukaan majoittamisesta ja siirrosta päättää vastaanottokeskus. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin pidättää itselleen päätösvalan majoittamisesta tai siirrosta, jos se on tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn vuoksi tai jos henkilön siirtoa koskevassa asiassa ei päästä yksimielisyyteen siitä, mihin vastaanottokeskukseen siirto tapahtuu. Majoittamista koskevaan päätösvaltaan ei ehdoteta muutoksia: vastaanottojärjestelmän kokonaisuuden hallinnan varmistamiseksi vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston on voitava viimekädessä päättää majoittamisesta. Päätös siitä, missä vastaanottokeskuksessa asumisvelvollisuus toteutetaan, on

kuitenkin tarpeen tehdä läheisessä yhteistyössä velvollisuuden määränneen viranomaisen, Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskuksen kesken.

Asumisvelvollisuus on ulkomaalaisen oikeuksia vähemmän rajoittava turvaamistoimi kuin säilöön ottaminen. Vaikka se ei varsinaisesti ole säilöönoton vaihtoehto, koska säilöönoton edellytysten ei tarvitse täytyä, se voi monissa tapauksissa kuitenkin olla riittävä keino turvata päätöksenteko tai maasta poistaminen. Sen käyttämistä säilöön ottamista lievempänä vaihtoehtona tulisi harkita erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Vastaanottolain 6 §:n mukaan on sovellettaessa lakia haavoittuvassa asemassa olevaan otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Vastaanottolain säännöksellä on pantu täytäntöön vastaanottodirektiivin 21 artikla, jonka mukaan haavoittuvassa asemassa olevien, kuten esimerkiksi alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden erityistilanne on otettava huomioon.

Pykälän 2 momentin mukaan turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää asumisvelvollisuuteen määrätylle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Vastaanottodirektiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka säättää mahdollisuudesta päättää hakijan asuinpaikasta hakemuksen käsittelyn sujuvuuden turvaamiseksi, on säädettävä myös mahdollisuudesta myöntää hakijalle väliaikainen lupa poistua kyseisestä asuinpaikasta. Päätös on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava.

Painava henkilökohtainen syy voisi olla esimerkiksi oma tai lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen kuulisi vastaanottokeskuksen johtajaa hakijan tilanteesta ja syyn painavuudesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin turvaamistoimen määränneen viranomaisen ja vastaanottokeskuksen välisestä yhteistyöstä samaan tapaan kuin voimassa olevassa ilmoittautumisvelvollisuutta koskevassa 118 §:ssä on säädetty. Vastaanottokeskuksen tulisi välittömästi ilmoittaa velvoitteen määränneelle viranomaiselle, jos ulkomaalainen on laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittautua vastaanottokeskuksessa hänelle määrättyä ajankohtana.

Jos asumisvelvollisuuteen määrätty ei noudata asumisvelvollisuuteen kuuluvaa ilmoittautumisvelvollisuuttaan, säilöönoton edellytykset voivat täytyä. Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos hän huomattavasti vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin samaan tapaan kuin voimassa olevassa ilmoittautumisvelvollisuutta koskevassa 118 §:ssä siitä, että ilmoittautumisvelvollisuuden toteutumista valvoaan vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluvaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi pykälässä todettaisiin, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Asumisvelvollisuuteen sekä asumisvelvollisuutta koskevaan tilapäiseen poikkeukseen liittyvään päätökseen saisi hakea muutosta ulkomaalaislain 190 §:n nojalla. Vastaanottodirektiivin 26 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivin 7 artiklan nojalla tehtyi-

hin asuinpaikkaa ja liikkumisvapautta koskeviin päätöksiin, jotka koskevat hakijaa henkilökohtaisesti, voidaan hakea muutosta.

121 a §. *Pakenemisen vaara.* Pykälään lisättäisiin viittaus asumisvelvollisuutta koskevaan ehdotettuun 120 a §:ään. Asumisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen otettaisiin huomioon pakenemisen vaaraa arvioitaessa.

122 §. *Lapsen säilöön ottaminen.* Pykälään 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin viittaus ehdotettuun asumisvelvollisuutta koskevaan 120 a §:ään.

122 a §. *Lapsen asumisvelvollisuus.* Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä uudeksi lapsen asumisvelvollisuutta koskevaksi turvaamistoimeksi. Lapselle voitaisiin määrätä velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa, ilmoittautua siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa ja pysyä sen alueella. Asumisvelvollisuuden määrittäminen olisi säilöön ottamiseen verrattuna lapsen oikeuksia vähemmän rajoittava turvaamistoimi ja sellaisena tarkoitettu vaihtoehtoksi säilöön ottamiselle. Säilöönotto on aina viimesijainen toimenpide, ja harkinta lapsen asumisvelvollisuuden ja säilöön ottamisen välillä tapahtuisi aina yksilöllisesti. Harkinnassa arvioitaisiin erityisesti pakenemisen vaaran mahdollisuutta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa lapsen asumisvelvollisuus on mahdollista määrätä. Asumisvelvollisuuden määrittäminen edellyttäisi ensinnäkin, että 122 §:n 1 momentissa säädetyt lapsen säilöön ottamisen edellytykset täyttyvät. Tämä merkitsisi sitä, että 121 §:n 1 momentin mukaisten säilöön ottamisen edellytysten on oltava olemassa ja että yksilöllisen arvioinnin perusteella todetaan muut, lievemmät turvaamistoimet riittämättömiksi ja asumisvelvollisuuden käyttäminen välttämättömäksi. Lasta on lisäksi kuultava ja myös sosiaalityöntekijälle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Näiden 122 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi edellytettäisiin, että ilman huoltajaa oleva 15 vuotta täyttänyt lapsi on saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa ja häntä koskeva maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Koska on kyse turvaamistoitimesta, luonnollisesti myös 117 a §:ssä säädettyjen turvaamistointien määrittämisen yleisten edellytysten olisi täytyttävä.

Lapsen asumisvelvollisuus toteutettaisiin vastaanottolain 17 §:n mukaisesti ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa tai muussa lapselle tarkoitettussa majoituspaikassa. Vastaanottolain 16 §:n mukaan vastaanottokeskus päättää hakijan majoittamisesta tai siirrosta. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin pidättää päätösvallan itselleen, jos se on tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn vuoksi tai jos henkilön siirtoa koskevassa asiassa ei päästä yksimielisyyteen siitä, mihin vastaanottokeskukseen siirto tapahtuu. Majoittamista koskevaan päätösvaltaan ei ehdoteta muutoksia: vastaanottojärjestelmän kokonaisuuden hallinnan varmistamiseksi vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston on voitava viime kädessä päättää majoittamisesta. Päätös siitä, missä vastaanottokeskuksessa lapsen asumisvelvollisuus toteutetaan, on kuitenkin tarpeen tehdä läheisessä yhteistyössä velvollisuuden määränneen viranomaisen, Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskuksen kesken.

Lapsen asumisvelvollisuuteen sovellettaisiin 120 a §:n 3—4 momentissa säädettyä. Jos lapsen asumisvelvollisuuteen määrätty lapsi ei noudattaisi asumisvelvollisuuttaan, olisi vastaanottokeskuksen ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle. Asumisvelvollisuuden toteutumista valvovaan vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluvaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Pykälän 2 momentin mukaan ja ehdotetusta asumisvelvollisuutta koskevasta 120 a §:stä poiketen lapsi määrättäisiin pysymään nimetyn vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Turvaamistoimen määrännyt viranomaisvoimainen voisi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Painavia henkilökohtaisia syitä olisivat esimerkiksi oma tai lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Turvaamistoimen määrännyt viranomaisvoimainen kuulisi ensin vastaanottokeskuksen johtajaa, joka antaisi arvion lapsen tilanteesta ja syyn painavuudesta.

Pykälän 3 momentin mukaan lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Jos asumisvelvollisuus olisi vielä kahden viikon jälkeen edelleen välttämätön lapsen maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi, voitaisiin asumisvelvollisuutta jatkaa enintään kaksi viikkoa. Lapsen asumisvelvollisuuden enimmäiskesto olisi siten neljä viikkoa.

Jos asumisvelvollisuuteen määrätty lapsi ei noudattaisi asumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä, hänet voitaisiin ehdotetun 4 momentin mukaan ottaa säilöön ulkomaalaislain 122 §:ssä säädettyjen säilöön ottamisen edellytysten edelleen täytyessä.

Pykälän 5 momentin mukaan lapsen asumisvelvollisuuden määräämiseen sovellettaisiin ulkomaalaislain 123 §:n menettelyjä, jotka koskevat säilöön ottamisesta päättämistä. Mainitussa pykälässä säädetään henkilöistä, jotka voivat tehdä säilöön ottamista koskevan päätöksen, sekä velvollisuudesta antaa säilöön otetulle tietoa säilöönoton perusteista, asian käsittelystä ja mahdollisuudesta saada oikeusapua. Edelleen ehdotetun 4 momentin mukaan asumisvelvollisuuden määräämiseen sovellettaisiin 124 §:n säännöksiä säilöön ottamisesta ilmoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä. Lapsen asumisvelvollisuudesta päättäneen virkamiehen olisi siten viipymättä ja viimeistään asumisvelvollisuuden alkamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta asumisvelvollisuuspaikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Kyseisen 124 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lapsen asumisvelvollisuutta koskevassa tapauksessa asia olisi otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua ilmoituksesta. Menettelystä käräjäoikeudessa säädetään 125 §:ssä. Lapsen säilöön ottamista koskevan asian käsittelystä käräjäoikeudessa säädetään 125 a §:ssä, jonka mukaan käräjäoikeuden käsitellessä lapsen säilöön ottamista koskevaa asiaa, sosiaalityöntekijän on annettava käräjäoikeudelle kirjallinen lausuntonsa asiassa. Muita tässä yhteydessä soveltuvin osin sovellettavia pykäläitä ovat käräjäoikeuden päätöstä koskeva 126 §, säilöön otetun vapaaksi päättämistä koskeva 127 §, asian uudelleen käsittelyä käräjäoikeudessa koskeva 128 § ja muutoksenhakua säilöön ottamisesta koskeva 129 §. Lapsen asumisvelvollisuutta koskevaan viranomaisen ja käräjäoikeuden päätökseen ei siten 129 §:n mukaisesti saisi hakea muutosta valittamalla.

124 §. *Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely.* Pykälän 2 momenttiin lisätäisiin säännös määräajasta lapsen asumisvelvollisuutta koskevan asian käsiteltäväksi ottamiselle. Käräjäoikeuden olisi otettava lapsen asumisvelvollisuutta koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Ehdotettu enimmäisaika olisi sama kuin täysi-ikäisen säilöön ottamista koskevassa asiassa. Ilman huoltajaa olevien lasten kohdalla säilöön ottamista koskeva asia olisi otettava käsiteltäväksi viipymättä tai viimeistään vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Tämä vuorokauden määräaika liittyy ulkomaalaislain 122 §:n 4 momentissa säädettyyn lapsen säilössä pitämisen 72 tunnin enimmäisaikaan, jota voidaan erityisistä syistä jatkaa enintään 72 tunnilla. Ehdotettu lapsen asumisvelvollisuus voisi kestää pitempään, enimmillään kaksi viikkoa, mitä aikaa olisi mahdollista jatkaa enintään toisella kahden viikon ajanjaksolla. Koska ehdotetussa lapsen

asumisvelvollisuudessa on lisäksi kyse säilöön ottamista selvästi lievemmästä vapaudenrajoituksesta, on pidettävä riittävänä sitä, että lapsen asumisvelvollisuutta koskeva asia käsitellään viimeistään neljän vuorokauden kuluttua velvollisuuden alkamisesta.

126 §. Käräjäoikeuden päätös. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen korjaus. Voimassa olevassa laissa on virheellisesti viittaus säilöön ottamisesta päättämistä koskevaan 123 §:ään, kun siinä pitäisi viitata säilöön otetun sijoittamista koskevan 123 a §:n 1 tai 2 momenttiin.

185 §. Ulkomaalaisrikkomus. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin viittaukset ehdotettuihin uusiin turvaamistoimiin. Myös asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden tahallaan noudattamatta jättäminen olisivat rangaistavia ulkomaalaisrikkomuksina. Ulkomaalaisrikkomuksesta tuomittaisiin sakkoon.

208 §. Tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon viipymättä saatettavaksi myös lapsen asumisvelvollisuutta koskevat päätökset. Voimassa olevan säännöksen mukaan ulkomaalaisen säilöönottoa koskevat päätökset annetaan viipymättä tiedoksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Lapsen asumisvelvollisuus rinnastuu lapsen säilöön ottamiseen, vaikka onkin turvaamistoimena sitä selvästi lievempi.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan ensi tilassa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

3.1 Liikkumisvapaus ja vapaudenmenetykset

Ehdotettuja turvaamistoimia on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava siltä kannalta, onko niissä kyse perustuslain 7 §:ssä tarkoitettusta vapaudenmenetyksestä vai perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapauden rajoituksesta.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Säännös ei sisällä erityistä rajoituslauseketta. Näitä perusoikeuksia voidaan siten rajoittaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan samaa kuin vapauden riistämisenä, toisin sanoen järjestelyä, jolla henkilöä kielletään tai estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt vapaudenmenetyksenä valvontarangaistusta, jonka keskeisenä sisältönä on tuomitulle asetettava velvollisuus pysyä asunnossaan ja velvollisuus osallistua hänelle määrättyyn toimintaan. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestopensa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen (PeVL 30/2010

vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säilöönnotossa on kyse perustuslaissa tarkoitettusta vapaudenriistosta, koska säilöönottoyksiköt ovat suljettuja eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 20/1998 vp). Lapsen huostaanotto lastensuojelutoimenpiteenä ei merkitse vapaudenriistoa, vaikka onkin voimakas puuttuminen lapsen henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 58/2006 vp). Huostaan otetun lapsen eristäminen sen sijaan on vapaudenriisto (PeVL 5/2006) ja vapaudenriistoa voi merkitä myös pitkään jatkuva poistumiskielto (PeVL 43/2010 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltamiskäytännössään todennut, että vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välisessä erossa on kyse toimenpiteen voimakkuuden ("intensity") arvioinnista. Arvioinnissa on otettava huomioon sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa (mm. Stanev v. Bulgaria, 17.1.2012). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa myös poistumisoikeuteen ja todennut, että vaikka ihmisellä olisi oikeus poistua ilman saattajaa esimerkiksi psykiatrisesta hoidosta, kyseessä voi olla vapaudenmenetys (mm. Atudorei v. Romania, 16.9.2014).

Kansainvälistä suojelua hakevan vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikka

Ulkomaalaislain 40 §:ssä säädetyn mukaisesti ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Kansainvälistä suojelua hakevat voivat pääsääntöisesti liikkua Suomessa vapaasti. He voivat asua vastaanottolain 16 §:n mukaisesti vastaanottokeskuksessa, mutta eivät voi valita sitä, mihin vastaanottokeskukseen heidät majoitetaan. Kansainvälistä suojelua hakenut voi järjestää vastaanottolain 18 §:n nojalla majoituksensa itse.

Ehdotetun 120 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voitaisiin määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Perusteet velvoitteen käytölle määräytyisivät voimassa olevan ulkomaalaislain 117 a §:n mukaisesti. Velvoitteen määräämisen tulisi olla välttämätöntä maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi taikka maasta poistamisen turvaamiseksi ja velvoite olisi määrättävä päättyväksi heti, kun se ei näiden tavoitteiden saavuttamiseksi enää ole välttämätön. Hakijan oikeuksia ja vapauksia ei nimetyssä keskuksessa asumisen ja siellä ilmoittautumisen lisäksi muuten rajoitettaisi. Hän saisi samat vastaanottopalvelut kuin vastaanottokeskuksessa ilman asumisvelvoitetta asuvat hakijat ja olisi vapaa liikkumaan ilmoittautumisvelvollisuuden rajoissa. Ehdotettu asumisvelvollisuus ei siten rinnastu kesto-asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi lukittuun tilaan sijoittamiseen, eikä sitä valtiosääntöoikeudellisesti voida pitää vapaudenriistona. Se kuitenkin rajoittaa perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua vapautta liikkua maassa ja valita asuinpaikka. Kuten edellä on todettu, velvoitteen määräämisen perusteista on säädetty ulkomaalaislaissa tyhjentävästi ja ne ovat samat kuin muidenkin turvaamistoimien kohdalla. Päätöksenteon tai maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamisen on katsottava olevan hyväksyttävä tarkoitus perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapauden rajoittamiselle ehdotetulla tavalla.

Kuten edellä on todettu, asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä vain, kun se on välttämätöntä laissa säädettyä tarkoitusta varten. Ehdotetun 120 a §:n mukaan asumisvelvollisuuden määrääminen edellyttäisi lisäksi aina, että muita, yksilön oikeuksiin vähemmän puuttuvia turvaamistoimia ei pidetä riittävinä. Velvollisuuden määräämistä rajoittaisi myös voimassa oleva ulkomaalaislain 5 §, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Asumisvelvollisuuteen kuuluvasta ilmoittautumisvelvollisuudesta olisi lisäksi mahdollista poiketa painavasta henkilökohtaisesta syystä turvaamistoimen määränneen viranomaisen luvalla. Asumisvelvollisuuden määräämisen ei siten katsota rajoit-

tavan perustuslain suojaamaa liikkumisvapautta enempää kuin on välttämätöntä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Asumisvelvollisuuden määrittämiseen sovellettaisiin ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevia säännöksiä. Niissä ja ehdotetussa asumisvelvollisuutta koskevassa pykälässä on säädetty siitä, kuka velvollisuuden voi määrätä ja miten sitä määrittäessä on meneteltävä. Asumisvelvollisuutta koskevasta päätöksestä voi myös hakea muutosta samalla tavalla kuin muidenkin turvaamistoimien kohdalla. Sääntelyä on siten pidettävä perusoikeusrajoituksilta edellytetyllä tavalla täsmällisenä ja tarkkarajaisena ja oikeusturvatakuut riittävästi huomioon ottavana.

Lapsen asumisvelvollisuus vapaudenmenetyksenä

Ehdotetun 122 a §:n mukaan lapsen asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä säilöönoton edellytysten täyttyessä 15 vuotta täyttäneelle ilman huoltajaa olevalle kansainvälistä suojelua hakeelle lapselle, jota koskeva maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Lapsen asumisvelvollisuuteen määrätyn olisi asuttava nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoit-tauduttava siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Ehdotetusta 120 a §:n mukaisesta asumisvelvollisuudesta poiketen lapsen asumisvelvollisuuteen kuuluisi myös velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella. Alueella tarkoitettaisiin sitä tonttia, jolla keskus sijaitsee. Tältä rajoitetulta alueelta lapsi voisi poistua vain tilapäisesti ja painavasta henkilökohtaisesta syystä turvaamistoimen määränneen viranomaisen luvalla. Lapsi olisi päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta, velvollisuutta voitaisiin kuitenkin jatkaa enintään toisella kahden viikon ajanjaksolla. Ottaen huomioon vapauden rajoituksen aste, kesto ja sen vaikutus sosiaaliin suhteisiin ehdotettua sääntelyä lapsen asumisvelvollisuudesta on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä.

Ehdotettu lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu yksilön oikeuksiin vähemmän puuttuvaksi vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle. Sillä pyritään lasten säilöönoton vähentämiseen ja siten lapsen edun entistä parempaan huomioon ottamiseen. Lukittuun säilötilaan sijoittamisen sijasta lapsi voisi jatkaa asumista ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa, liikkua sen alueella ja saada normaalit vastaanottopalvelut. Koska on kyse vapaudenmenetyksestä, lapsen asumisvelvollisuuden määrittämisen perusteet olisivat samat kuin lapsen säilöön ottamisen perusteet. Velvoitteen määrittämisen tulisi ulkomaalaislain 117 a §:n mukaisesti olla välttämätöntä maahan-tulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi taikka maasta poistamisen turvaami-seksi. Tämän lisäksi edellytettäisiin, että jokin ulkomaalaislain 121 §:ssä säädettyistä säilöön ottamisen perusteista on olemassa. Koska lapsen asumisvelvollisuuteen liittyen edellytettäisiin, että lasta koskeva maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, säilöön ottamisen perusteista tulisivat käytännössä sovellettaviksi pääasiassa maasta poistamisen täyt-
töntöönpanoon liittyvät perusteet. Lapsen asumisvelvollisuuden määrittämisellä on siten katsotta-
tava olevan perustuslain 7 §:ssä turvatu oikeuden rajoittamisen edellyttämä hyväksyttävä tar-
koitus.

Kuten edellä on todettu, lapsen asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä vain, kun se on välttä-mätöntä laissa säädettyä tarkoitusta varten. Koska säilöön ottamisen edellytysten on täytyttävä, lapsen asumisvelvollisuuden määrittäminen edellyttäisi lisäksi aina, että muita, yksilön oi-
keuksiin vähemmän puuttuvia turvaamistoimia ei pidetä riittävinä. Velvollisuuden määrittä-mistä rajoittaisi myös voimassa oleva ulkomaalaislain 5 §, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Henkilöryhmä, jolle velvollisuus voitaisiin määrätä, olisi niin ikään rajattu. Kyseeseen tulisivat vain sellaiset ilman huoltajaa olevat lapset, jotka ovat täyttäneet 15 vuotta ja joita koskeva maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Asumisvelvollisuudesta olisi myös mahdollista poiketa

painavasta henkilökohtaisesta syyistä turvaamistoimen määränneen viranomaisen luvalla. Lapsen asumisvelvollisuuden määrittämisen ei siten katsota rajoittavan perustuslain 7 §:n suojaamaa oikeutta enempää kuin on välttämätöntä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Lapsen asumisvelvollisuuden määrittämiseen sovellettaisiin ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevia säännöksiä. Niissä ja ehdotetussa lapsen asumisvelvollisuutta koskevassa pykälässä on säädetty siitä, kuka velvollisuuden voi määrätä ja miten sitä määrättäessä on meneteltävä. Lapsen asumisvelvollisuuden määrittämisessä sovellettaisiin lisäksi samaa tuomioistuimenmenettelyä kuin säilöön ottamisessa. Sääntelyä on siten pidettävä perusoikeusrajoituksilta edellytetyllä tavalla täsmällisenä ja tarkkarajaisena ja oikeusturvatakuut riittävästi huomioon ottavana.

Esityksellä edistetään Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamista. Kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet, kuten YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa seuraava ihmisoikeuskomitea sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova kidutuksen vastainen komitea, ovat antamissaan suosituksissa kehottaneet Suomea kehittämään vaihtoehtoja säilöönnotolle ja käyttämään niitä aina kun se on mahdollista. Niitä tulisi erityisesti käyttää silloin, kun on kyse lapsista ja haavoittuvassa asemassa olevista.

Asumisvelvollisuutta koskeva valitusoikeus

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunta on todennut turvaamistoimista ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä (PeVL 4/2004 vp), että ilmoittautumisvelvollisuudessa, matkustusasiakirjojen luovuttamisvelvollisuudessa ja vakuuden asettamisvelvollisuudessa on kysymys pääasiana nähdessä sillä tavoin itsenäisistä velvoitteista, että niillä on selvästi oma oikeusturvamerkityksensä. Tällaisen velvollisuuden määrittäminen koskee asianomaisen ulkomaalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Toisaalta on kysymys sellaisista päätöksistä, joita luonteensa vuoksi tulee noudattaa välittömästi. Samalla tavoin kuin edellä mainittujen turvaamistoimien yhteydessä myös ehdotetun asumisvelvollisuuden määrittämisestä koskevasta päätöksestä olisi ulkomaalaislain 190 §:n mukainen valitusoikeus. Päätöstä tulisi kuitenkin sen luonteen vuoksi noudattaa heti.

Lapsen asumisvelvollisuudesta ei sen sijaan olisi valitusoikeutta, koska siinä noudatettaisiin käräjäoikeusmenettelyä kuten säilöönnotossa. Ulkomaalaislain 124 §:n mukaan käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskevassa tapauksessa asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta. Ehdotettu lapsen asumisvelvollisuus on selvästi säilöön ottamista lievempi turvaamistoimi, koska lapsi jatkaa asumistaan normaalit vastaanottopalvelut tarjoavassa ryhmäkodissa tai tukiasuntolassa ja saa liikkua sen alueella vapaasti. Lapsen asumisvelvollisuuden on siksi ehdotettu voivan kestää myös pitempään kuin hänen pitämisensä säilöön otettuna. Näillä perusteilla on katsottu riittäväksi, että tuomioistuin käsittelee asumisvelvollisuutta koskevan asian viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluessa. Ulkomaalaislain 129 §:n mukaan säilöön ottamista koskevaan viranomaisen ja käräjäoikeuden päätökseen ei saa hakea

muutosta valittamalla. Säilöön otettu saa kannella käräjäoikeuden päätöksestä. Kantelulle ei ole määräaika. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

3.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 120 a §:ssä ehdotetaan, että asumisvelvollisuus toteutetaan määrämällä kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan tässä vastaanottokeskuksessa yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Jos ulkomaalainen ei noudattaisi hänelle määrättyä asumisvelvollisuutta, on vastaanottokeskuksen ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle. Ehdotetun lapsen asumisvelvollisuutta koskevan 122 a §:n mukaan myös 15 vuotta täyttänyt kansainvälistä suojelua hakenut ja täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen saanut lapsi voidaan edellytysten täytyessä määrätä asumaan ja ilmoittautumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa. Vastaanottokeskuksen olisi ilmoitettava lapsen asumisvelvollisuuden laiminlyönnistä velvoitteen määränneelle viranomaiselle.

Vastaanottolain 9 ja 10 §:n nojalla vastaanottokeskus voi olla paitsi valtion myös kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön perustama ja ylläpitämä. Suomessa oli heinäkuun alussa 2016 yhteensä 113 vastaanottokeskusta aikuisille ja perheille. Niistä valtion ja kuntien ylläpitämiä oli 14 ja Suomen Punaisen Ristin ylläpitämiä 68. Yksityisiä ylläpitäjiä oli yhteensä 14 ja niillä kaikkiaan 31 vastaanottokeskusta. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille oli heinäkuun alussa 2016 yhteensä 77 vastaanottokeskusta, joista valtio ja kunnat ylläpitivät 9 keskusta ja Suomen Punainen Risti 13 keskusta. Yksityisiä toimijoita oli yhteensä 32, joilla oli ylläpidettävänä 55 yksikköä. Näin ollen arvioitavaksi tulee perustuslain 124 §:ssä säädetty julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Muulle kuin viranomaiselle on annettu liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen oikeuttavia toimivaltuuksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella muun muassa lastensuojelussa (PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp). Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp s. 179/II) ja perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 22/2014 vp, PeVL 55/2005 vp) perusteella merkittävän julkisen vallan käyttäminenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Ehdotettuihin asumisvelvollisuuteen ja lapsen asumisvelvollisuuteen kuuluvan ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Tehtävä olisi menettelynä epäitsenäinen eikä siihen sisältyisi päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvova vastaanottokeskus ei ryhtyisi itse toimenpiteisiin ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi, vaan ilmoittaisi siitä velvollisuuden määränneelle viranomaiselle, joka ryhtyisi tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Vastaanottokeskuksen henkilökunta ei voisi myöskään estää lasta poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta. Kyseessä ei siten ole merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esitykseen sisältyy perusoikeuksien

HE 133/2016 vp

toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, pidetään kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 117 a §:n 1 momentti, 121 a §, 122 §:n 1 momentti, 124 §:n 2 momentti, 126 §:n 2 momentti, 185 §:n 1 momentti ja 208 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 117 a §:n 1 momentti ja 124 §:n 2 momentti laissa 813/2015, 121 a § laissa 1214/2013, 122 §:n 1 momentti laeissa 813/2015 ja 291/2016, 185 §:n 1 momentti laissa 631/2011 ja 208 §:n 1 momentti laissa 1341/2014, sekä
lisätään lakiin uusi 120 a ja 122 a § seuraavasti:

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118—122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä:

- 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka
 - 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.
-

120 a §

Asumisvelvollisuus

Jos 118—120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoitautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää vastaanottokeskuksessa asumaan määrätylle ulkomaalaiselle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Jos vastaanottokeskuksessa asumaan määrätty ulkomaalainen ei noudata asumisvelvollisuuttaan, on vastaanottokeskuksen ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle.

Asumisvelvollisuuden toteutumista valvovaan vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluvaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

121 a §

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos 118—120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle. Arvioitaessa pakenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.

122 §

Lapsen säilöön ottaminen

Edellytyksenä lapsen säilöön ottamiselle on, että:

- 1) 121 §:n 1 momentissa säädetty edellytys säilöön ottamiselle on olemassa sekä yksilöllisen arvioinnin perusteella todetaan 118—120 a §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimet riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi;
- 2) lasta on 6 §:n 2 momentin mukaisesti kuultu ennen päätöksen tekemistä; ja
- 3) sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi.

122 a §

Lapsen asumisvelvollisuus

Jos 122 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset lapsen säilöön ottamiselle täyttyvät, voidaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, säilöön ottamisen sijasta määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Vastaanottokeskukseen ja sen henkilökuntaan sovelletaan, mitä 120 a §:n 3 ja 4 momentissa säädetään.

Lapsen, jolle on määrätty lapsen asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään kaksi viikkoa, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Jos lapsi ei noudata asumisvelvollisuuttaan, hänet voidaan ottaa säilöön 122 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten edelleen täytyessä.

Lapsen asumisvelvollisuuden määräämiseen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä.

124 §

Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista sekä 122 a §:ssä tarkoitettua lapsen asumisvelvollisuutta koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta tai asumisvelvollisuuden alkamisesta. Mainitun 123 a §:n momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa sekä ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskevassa tapauksessa asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

126 §

Käräjäoikeuden päätös

Käräjäoikeuden määrätessä säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä hänet on määrättävä passitettavaksi 123 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuun säilytyspaikkaan. Jos edellytyksiä ulkomaalaisen pitämiseen tutkintavankien säilytyspaikassa ei enää ole, käräjäoikeuden on määrättävä ulkomaalainen palautettavaksi ulkomaalaisten säilöönottotilaan.

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,

3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 122 a §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan, tai

4) tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

208 §

Tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönottoa ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevat päätökset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin tämän lain mukaiset päätökset sekä 152 b §:ssä tarkoitetun maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Paula Risikko

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 117 a §:n 1 momentti, 121 a §, 122 §:n 1 momentti, 124 §:n 2 momentti, 126 §:n 2 momentti, 185 §:n 1 momentti ja 208 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 117 a §:n 1 momentti ja 124 §:n 2 momentti laissa 813/2015, 121 a § laissa 1214/2013, 122 §:n 1 momentti laeissa 813/2015 ja 291/2016, 185 §:n 1 momentti laissa 631/2011 ja 208 §:n 1 momentti laissa 1341/2014, sekä
lisätään lakiin uusi 120 a ja 122 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

117 a §

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118—122 §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä:

- 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka
- 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118—122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä:

- 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka
- 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

(uusi)

120 a §

Asumisvelvollisuus

Jos 118—120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa.

Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi vastaanottokeskuksen johtajaa kuultuaan myöntää vastaanottokeskuksessa asumaan määrätylle ulkomaalaiselle luvan jättää tilapäisesti ilmoittautumatta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Jos vastaanottokeskuksessa asumaan määrätty ulkomaalainen ei noudata asumisvel-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

vollisuuttaan, on vastaanottokeskuksen ilmoitettava velvollisuuden laiminlyönnistä välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle.

Asumisvelvollisuuden toteutumista valvoaan vastaanottokeskuksen henkilökuntaan kuuluvaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

121 a §

121 a §

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos 118—120 §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle. Arvioitaessa pakenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.

Pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos 118—120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle. Arvioitaessa pakenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.

122 §

122 §

Lapsen säilöön ottaminen

Lapsen säilöön ottaminen

Edellytyksenä lapsen säilöön ottamiselle on, että:

Edellytyksenä lapsen säilöön ottamiselle on, että:

1) 121 §:n 1 momentissa säädetty edellytys säilöön ottamiselle on olemassa sekä yksilöllisen arvioinnin perusteella todetaan 118—120 §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimien riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi;

1) 121 §:n 1 momentissa säädetty edellytys säilöön ottamiselle on olemassa sekä yksilöllisen arvioinnin perusteella todetaan 118—120 a §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimien riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi;

2) lasta on 6 §:n 2 momentin mukaisesti kuultu ennen päätöksen tekemistä; ja

2) lasta on 6 §:n 2 momentin mukaisesti kuultu ennen päätöksen tekemistä; ja

3) sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle on varattu tilaisuus tulla kuuluksi.

3) sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle on varattu tilaisuus tulla kuuluksi.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi)

122 a §

Lapsen asumisvelvollisuus

Jos 122 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset lapsen säilöön ottamiselle täyttyvät, voidaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva kansainvälistä suojelua hakenut lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, säilöön ottamisen sijasta määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Vastaanottokeskukseen ja sen henkilökuntaan sovelletaan, mitä 120 a §:n 3 ja 4 momentissa säädetään.

Lapsen, jolle on määrätty asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Turvaamistoimen määrännyt viranomainen voi kuultuaan vastaanottokeskuksen johtajaa myöntää lapselle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään kahden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden määrittämisestä. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään kaksi viikkoa, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Jos lapsi ei noudata asumisvelvollisuuttaan, hänet voidaan ottaa säilöön 122 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten edelleen täytyessä.

Lapsen asumisvelvollisuuden määrittämiseen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä.

124 §

Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista asumisvelvollisuutta koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettua tapa-

124 §

Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista sekä 122 a §:ssä tarkoitettua lapsen asumisvelvollisuutta koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta tai asumisvelvol-

Voimassa oleva laki

uksessa sekä ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskevassa tapauksessa asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

126 §

Käräjäoikeuden päätös

Käräjäoikeuden määrätessä säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä hänet on määrättävä passitettavaksi 123 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuun säilytyspaikkaan. Jos edellytyksiä ulkomaalaisen pitämiseen tutkintavankien säilytyspaikassa ei enää ole, käräjäoikeuden on määrättävä ulkomaalainen palautettavaksi ulkomaalaisten säilönottotilaan.

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka

- 1) tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,
- 2) tahallaan oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,
- 3) tahallaan jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan taikka
- 4) tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta

Ehdotus

lisuuden alkamisesta. Mainitun 123 a §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa sekä ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskevassa tapauksessa asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

126 §

Käräjäoikeuden päätös

Käräjäoikeuden määrätessä säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä hänet on määrättävä passitettavaksi 123 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuun säilytyspaikkaan. Jos edellytyksiä ulkomaalaisen pitämiseen tutkintavankien säilytyspaikassa ei enää ole, käräjäoikeuden on määrättävä ulkomaalainen palautettavaksi ulkomaalaisten säilönottotilaan.

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

- 1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,
- 2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,
- 3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 122 a §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan, tai
- 4) tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä,

HE 133/2016 vp

Voimassa oleva laki

sakkoon.

208 §

Tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönottoa koskevat päätökset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin tämän lain mukaiset päätökset sekä 152 b §:ssä tarkoitetun maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.

Ehdotus

on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

208 §

Tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönottoa ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevat päätökset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin tämän lain mukaiset päätökset sekä 152 b §:ssä tarkoitetun maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .