

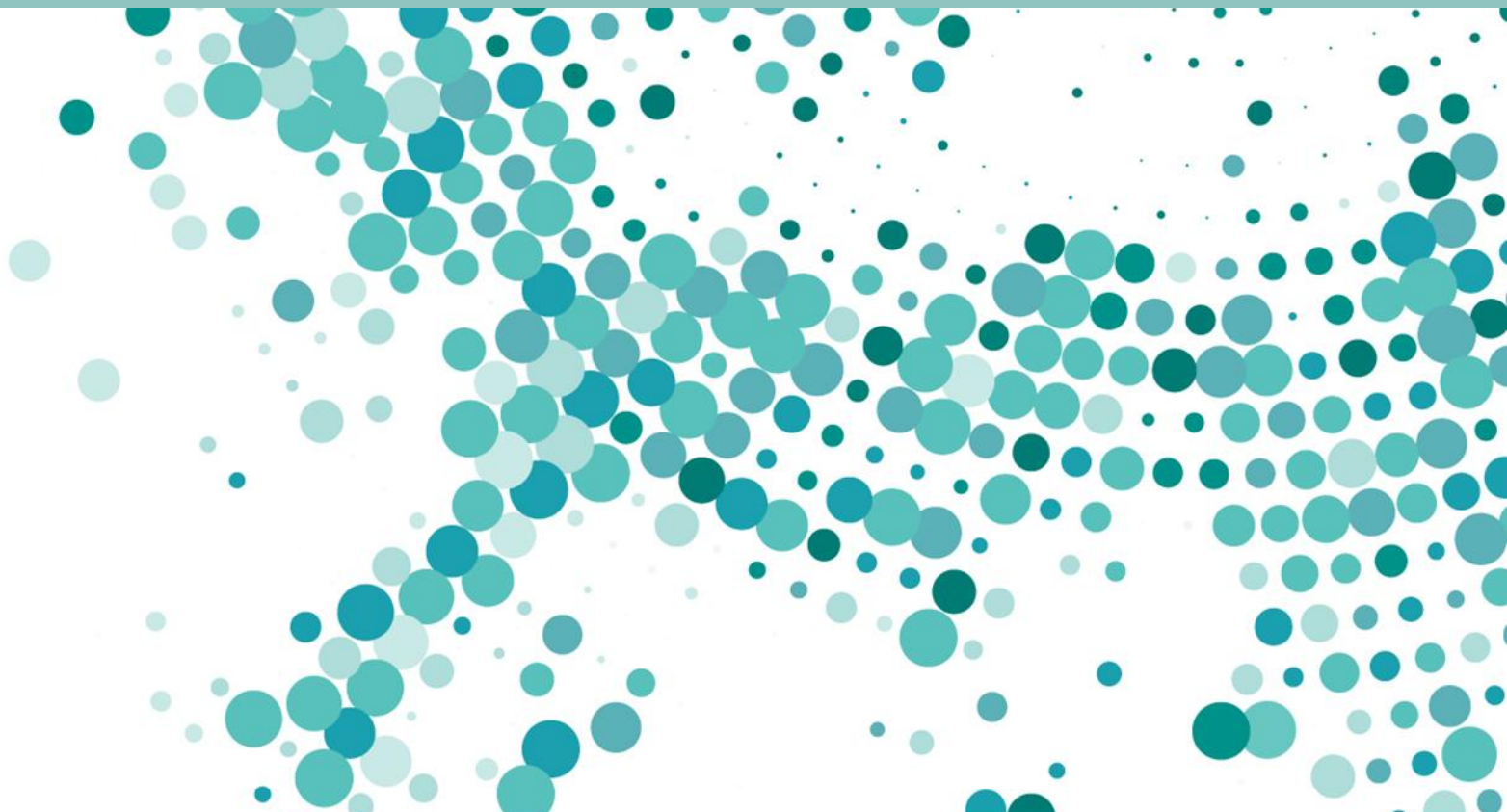


SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Selvitys säilöönnoton vaihtoehtoista

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 35/2014

Maahanmuutto



Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvitys on tehty maahanmuutto-osastolla virkatyönä. Vastuuhenkilönä toimi ylitarkastaja Katri Niskanen.		Julkaisun laji Selvitys	
		Toimeksiantaja Sisäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi Selvitys säilöönoton vaihtoehtoista			
Julkaisun osat Selvitys			
Tiivistelmä <p>Eduskunnalle annettiin syyskuussa 2014 hallituksen esitys (HE 172/2014), jonka tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti rajoittaa alaikäisiin kohdistuvaa säilöönottoa, kehittää säilöönoton vaihtoehtoja ja muokata kansallista lainsäädäntöä EU:n vastaanottodirektiivin mukaiseksi. Valtioneuvosto edellytti esitystä käsitellessään säilöönoton vaihtoehtojen tarkempaa selvittämistä vielä tämän vuoden aikana.</p> <p>Selvityksessä eritellään ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien nykytilannetta Suomessa, vertaillaan kansainvälisiä käytäntöjä ja annetaan ehdotuksia toimenpiteiksi. Kansainvälinen vertailu perustuu suurelta osin Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) tänä syksynä valmistuneeseen EU-maita ja Norjaa koskevaan tutkimukseen. Selvityksessä tarkastelun kohteena ovat tiettyjen Euroopan maiden lisäksi Australia ja Kanada. Vertailusta käy ilmi, että säilöönoton vaihtoehdot ovat monessa maassa vasta kehityksessä, mutta yleinen tavoite on vähentää etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden säilöönottoa.</p> <p>Selvityksessä ehdotetaan turvaamistoimien kehittämiseksi neljää toimenpidettä. (1) Nykyisiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia on käytettävä aktiivisemmin ja tilastointia on parannettava. Tämän toimenpiteen tehokkuus edellyttää, että hallituksen esityksessä jo ehdotetut muutokset hyväksytään. (2) Lasta koskevan säilöönottoharkinnan yhteydessä on riittävästi selvitettävä mahdollisuudet lastensuojelullisiin toimenpiteisiin. (3) Asuinpaikkaa koskevia velvoitteita ja (4) sähköistä valvontaa voidaan tarvittaessa harkita uusiksi turvaamistoimiksi. Säädosmuutoksiin on kuitenkin ryhdyttävä vain, jos se katsotaan perustelluksi jo ehdotettujen muutosten huolellisen vaikutusarvioinnin jälkeen.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto, turvaamistoimet			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-006-3 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 35/2014		ISSN 2341-8524	ISBN
Kokonaissivumäärä 50	Kieli suomi	Hinta -	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetet uppfördes som tjänsteuppdrag vid migrationsavdelningen. Ansvarspersonen var överinspektör Katri Niskanen.		Typ av publikation Utredning	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikation (även den finska titeln) Utredning av olika alternativ till tagande i förvar (Selvitys säilöönoton vaihtoehdoista)			
Publikationens delar Utredning			
Referat			
<p>Till riksdagen överlämnades i september 2014 regeringens proposition (RP 172/2014) som syftar till att i enlighet med regeringsprogrammet begränsa tagande av minderåriga asylsökande i förvar, utveckla alternativen till tagande i förvar och ändra den nationella lagstiftningen så att den överensstämmer med EU:s mottagningsdirektiv. Vid behandlingen av propositionen förutsatte statsrådet att alternativen till tagande i förvar ska klarläggas mer ingående ännu under innevarande år.</p> <p>Utredningen innehåller en specificering av nuläget i Finland vad gäller säkerhetsåtgärderna enligt utlänningslagen, en jämförelse av internationella förfaranden samt förslag till åtgärder. Den internationella jämförelsen baserar sig till stora delar på den undersökning gällande EU-länder och Norge som Europeiska migrationsnätverket (EMN) slutfört i höst. Vid sidan om vissa europeiska länder omfattar utredningen också Australien och Kanada. Av jämförelsen framgår det att man i många länder först håller på att utveckla alternativ till tagande i förvar, men att ett gemensamt mål är att minska tagande i förvar av i synnerhet personer som är i en sårbar ställning.</p> <p>I utredningen föreslås fyra åtgärder för att utveckla säkerhetsåtgärderna. (1) De nuvarande alternativa säkerhetsåtgärderna bör användas mer aktivt och statistikföringen bör förbättras. En effektivisering av denna åtgärd kräver att man godkänner de ändringar som redan föreslagits i regeringens proposition. (2) När man överväger att ta ett barn i förvar bör möjligheterna till barnskyddsåtgärder utredas på ett tillräckligt sätt. (3) Skyldigheter i fråga om bostadsort och (4) elektronisk övervakning kan vid behov övervägas som nya säkerhetsåtgärder. Lagstiftningsåtgärder bör dock vidtas endast om detta anses motiverat efter att effekterna av de redan föreslagna ändringarna har bedömts ingående.</p>			
Nyckelord Invandring, säkringsåtgärder			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-324-006-3 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 35/2014		ISSN 2341-8524	ISBN
Sidoantal 50	Språk finska	Pris -	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisällys

1 SELVITYKSEN TAUSTA JA TOTEUTUS	2
2 TURVAAMISTOIMIEN NYKYTILANNE.....	4
2.1 Voimassaoleva lainsäädäntö	4
2.2 Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset.....	6
2.3 Turvaamistoimet käytännössä.....	7
2.4 Poliisin ja Rajavartiolaitoksen kokemuksia turvaamistoimista.....	9
3 TURVAAMISTOIMIEN KANSAINVÄLINEN VERTAILU	12
3.1 Vertailun lähtökohdat	12
3.2 Kansainväliset reunaehdot säilöönnotolle	16
3.3 Turvaamistoimien yleiset periaatteet.....	16
3.4 Alaikäisten säilöönnotto	25
3.5 Säilöönnoton vaihtoehdot eri maissa	28
3.5.1 Ilmoittautumisvelvollisuus.....	29
3.5.2 Matkustusasiakirjan haltuunotto.....	30
3.5.3 Vakuuden antaminen tai takaajan nimittäminen	31
3.5.4 Sähköinen valvonta.....	33
3.5.5 Asuinpaikkaa koskevat velvoitteet.....	34
3.5.6 Yhteisövalvonta	35
3.6 Yhteenveto.....	37
4 SÄILÖÖNOTON VAIHTOEHTOJEN KEHITTÄMINEN SUOMESSA.....	39
4.1 Nykyisten turvaamistoimien käytön tehostaminen ja tilastointi.....	39
4.2 Yhteistyö lastensuojeluviranomaisten kanssa	40
4.3 Asuinpaikkaa koskevat velvoitteet.....	41
4.4 Sähköinen valvonta.....	43
4.4.1 Sähköinen valvonta Suomen rikosseuraamusjärjestelmässä	43
4.4.2 Sähköinen valvonta säilöönnoton vaihtoehtona	45
4.5 Johtopäätökset	47
5 LÄHTEET:.....	49

1 SELVITYKSEN TAUSTA JA TOTEUTUS

Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetään turvaamistoimista, joiden tarkoituksena on helpottaa joko henkilön maahantulon edellytysten selvittämistä tai maasta poistamista. Säilöönnotto on yksi turvaamistoimista ja sillä tarkoitetaan ulkomaalaisen liikkumisvapauden rajoittamista sijoittamalla tämä suljettuun yksikköön. Säilöönnotto on turvaamistoimista tehokkain, mutta samalla yksilön oikeuksia eniten rajoittava. Sen edellytykset onkin laissa tarkasti rajattu, ja vaihtoehtoisten turvaamistoimien käytön mahdollisuus tulee aina tutkia ensin. Säilöönnotto on kuitenkin perusteltu toimenpide niissä tilanteissa, joissa lain mukaisia tavoitteita ei voida saavuttaa lievemmin toimin.

Säilöönnottoon liittyy haasteita niin ihmis- ja perusoikeuksien kuin käytännön järjestelyidenkin näkökulmasta. Säilöönnotto merkitsee pitkälle vietyä liikkumisvapauden rajoitusta, jolla on usein kielteisiä vaikutuksia kohdehenkilön hyvinvointiin. Erityisen ongelmallista säilöönnotto on haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kuten lasten, vanhusten, sairaiden ja raskaana olevien naisten tapauksessa. Säilöönnotto on myös varsin kallis turvaamistoimi: esimerkiksi Suomessa yksi säilöönnottoyksikössä vietetty vuorokausi maksaa 179 euroa, kun vastaanottovuorokauden hinta on 43 euroa. Vaihtoehtoiset turvaamistoimet ovat lähtökohtaisesti kustannuksiltaan merkittävästi säilöönnottoa edullisempia. Toisaalta säilöönnotto voi perustellusti käytettynä myös tuoda kustannussäästöjä mahdollistaessaan esimerkiksi onnistuneen maasta poistamisen.

Säilöönnoton rajoittamista ovat maailmanlaajuisesti vaatineet useat kansainväliset ja kansalaisjärjestöt, mukaan lukien YK:n pakolaisjärjestö UNHCR. Valtiot suhtautuvat säilöönnoton vähentämiseen vaihtelevasti, mutta viime vuosina ongelmat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta ovat herättäneet yhä enemmän keskustelua. Suomessa Metsälän säilöönnottoyksikköä täydentämään avattiin tänä syksynä Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen uusi yksikkö, jossa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien erityistarpeita pyritään huomioimaan.

Syyskuussa 2014 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 172/2014), jolla säilöönnottoon liittyviä ihmis- ja perusoikeudellisia sekä käytännön ongelmia pyritään vähentämään. Esityksen taustalla ovat hallitusohjelman linjaukset alaikäisten turvapaikanhakijoiden aseman parantamisesta ja vaihtoehtoisten turvaamistoimien kehittämisestä sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun neuvoston direktiivin (2013/33/EU, jäljempänä *vastaanottodirektiivi*) täytäntöönpano. Esityksen valmistelun kestäessä etenkin ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönnoton edellytykset ovat herättäneet runsaasti keskustelua.

Hallituksen esitystä valtioneuvostossa käsiteltäessä edellytettiin, että säilöönnoton vaihtoehtoja selvitetään tarkemmin vielä tämän vuoden aikana. 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 on kuitenkin

etsitty ratkaisuja myös lapsiperheiden ja aikuisten säilöönoton vähentämiseksi. Kansainvälisen vertailun tärkeimpänä lähteenä on Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) aihetta koskeva tutkimus, jonka synteesiraportti julkaistiin marraskuussa 2014. Ministeriössä on tämän lisäksi tehty vertailua myös kahdesta Euroopan ulkopuolisesta verrokkimaasta.

Kansainvälisen vertailun lisäksi selvityksessä esitellään turvaamistoimien nykytilaa, vaihtoehtoisten turvaamistoimien käytöstä saatuja kokemuksia ja hallituksen esityksessä ehdotettuja olennaisimpia muutoksia. Loppuun on koottu ehdotuksia siitä, mitä Suomessa voitaisiin tehdä vaihtoehtoisten turvaamistoimien käytön edistämiseksi ja säilöönoton vähentämiseksi.

Selvitys on tehty sisäministeriön maahanmuutto-osastolla virkatyönä. Selvitystekstiin on pyydetty kommentit ministeriön poliisi- ja rajavartio-osastoilta, Poliisihallitukselta ja Maahanmuuttovirastolta. Säilöönoton vaihtoehtoista järjestettiin 6.11.2014 kuulemistilaisuus, johon osallistui sekä viranomaisten että kansalaisjärjestöjen edustajia. Tilaisuuteen kutsutuille varattiin myös mahdollisuus lausua aiheesta kirjallisesti 20.11. mennessä. Kuulemisesta saatu pääviesti oli se, että säilöönoton vaihtoehtojen kehittäminen on tarpeellista ja etenkin lasten säilöönottoa on pyrittävä välttämään. Esitettyihin uusiin vaihtoehtoihin suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti, joskin etenkin alaikäisten kohdalla perusoikeusnäkökohtia on tarkasti mietittävä. Lisäksi jos vastaanottokeskuksille annetaan uusia tehtäviä turvaamistoimien toteuttamiseksi, myös niiden henkilökunnan asemaa on tarvittaessa arvioitava uudelleen.

2 TURVAAMISTOIMIEN NYKYTILANNE

2.1 Voimassaoleva lainsäädäntö

Säilöönnoton edellytyksistä ja vaihtoehtoisista turvaamistoimista säädetään ulkomaalaislain 7 luvussa. Säilöönnoton käytännöistä säädetään lisäksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002, jäljempänä *säilölaki*). Turvaamistoimet löytyivät lähes nykyisessä muodossaan jo vuoden 1991 ulkomaalaislaista.

Voimassaolevan ulkomaalaislain 118 §:ssä säädetään turvaamistoimien määrittämisen yleisistä edellytyksistä: sen on oltava välttämätöntä ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Yleisistä edellytyksistä säädetään ilmoittautumisvelvollisuutta koskevan pykälän yhteydessä, mutta niitä sovelletaan kaikkiin turvaamistoihin, myös säilöönottoon.

Säilöönnottoa lievempiä turvaamistoimia on Suomessa kolme: ilmoittautumisvelvollisuus, muut velvollisuudet sekä vakuusmaksun asettaminen.

- **Ilmoittautumisvelvollisuus (118 §):** Henkilö voidaan velvoittaa ilmoittautumaan määräjoihin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä.
- **Muut velvollisuudet (119 §):** Ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.
- **Vakuuden asettaminen (120 §):** Ulkomaalainen voidaan 118 ja 119 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien sijasta velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan. Vakuus on vapautettava tai palautettava, kun vakuus ei enää ole tarpeen ulkomaalaisen maahantulon 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.

Säilöönnoton edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä, jonka mukaan ulkomaalainen voidaan vaihtoehtoisten turvaamistoimien sijasta ottaa säilöön, mikäli

- 1) on syytä olettaa, että henkilö piileskelemällä, pakenemalla tai muulla tavoin menetellen estää tai huomattavasti vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa;
- 2) säilöönnotto on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi; tai
- 3) on syytä olettaa henkilön syyllistyneen rikokseen Suomessa.

Ulkomaalaislain 121 a §:ssä säädetään pakenemisen vaaran arvioinnista: 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.

Säilöön otettu sijoitetaan ensisijaisesti erilliseen säilöönottoyksikköön, jonka toiminnasta säädetään säilölaissa. Henkilö voidaan ulkomaalaislain 123 §:n mukaan ottaa säilöön poliisivankilaan, mikäli 1) säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai 2) ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä. Jälkimmäisessä tilanteessa säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta. Lainkohta mahdollistaa säilöönoton kahdeksi vuorokaudeksi myös rajatarkastusviranomaisen pidätystiloihin, joskaan tätä mahdollisuutta ei sopivien tilojen puuttuessa nykyisin käytetä, vaan Rajavartiolaitoksenkin säilöön ottamat henkilöt sijoitetaan tarvittaessa poliisin tiloihin. Alaikäinen henkilö voidaan ottaa säilöön poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tiloihin vain täysi-ikäisen perheenjäsenensä kanssa.

Säilöönoton päättymisestä säädetään ulkomaalaislain 127 §:ssä, jonka mukaan henkilö on päästettävä vapaaksi heti, kun säilöönoton edellytykset eivät enää täyty. Käräjäoikeudella on velvollisuus arvioida säilöönottokriteerien täyttymistä kahden viikon välein. Säilöönotto merkitsee henkilön perusoikeuksien huomattavaa rajoittamista, minkä vuoksi prosessi on tarkan laillisuusvalvonnan alainen. Vähemmistövaltuutetulle ilmoitetaan jokaisesta säilöönottopäätöksestä ja eduskunnan oikeusasiamies suorittaa säännöllisesti tarkastuksia säilöönottoyksikössä. Lisäksi kansallisilla ja kansainvälisillä järjestöillä on siellä vierailuoikeus.

Säilölain 2 § määrittelee säilöönottoyksiköksi asianmukaiset tilat sisältävän yksikön, joka sijaitsee kunnan tai valtion ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteydessä. Suomessa ei säilölakia säädettyäessä ollut yhtään säilöönottoyksikköä, vaan säilöön otetut sijoitettiin poliisivankiloihin tai yleisiin vankiloihin. Vuonna 2002 Helsingin lääninvankilaan Katajanokalle perustettiin ensimmäinen säilöönottoyksikkö, joka siirrettiin vuonna 2005 Metsälään vastaanottokeskuksen yhteyteen. Suomessa säilöön otettuja ulkomaalaisia ei nykyisin missään tilanteessa saa sijoittaa tavalliseen vankilaan.

Metsälä on tähän syksyyn asti toiminut Suomen ainoana säilöönottoyksikkönä 40 paikallaan. Käytännössä tilanne on ollut se, että yksikön kapasiteetti ei ole riittänyt vastaamaan säilöönottotarpeeseen, joten poliisivankiloita on jouduttu käyttämään säännöllisesti. Käytännössä on usein niin, että säilöön otettu henkilö joutuu ensin odottamaan säilöönottoyksikköön pääsyä poliisivankilassa. Säilöönottokapasiteettia ja etenkin lasten ja perheiden asemaa parantaa Joutsenoon syksyllä 2014 avattu uusi 30-paikkainen säilöönottoyksikkö, jossa on pyritty erityisesti huomioimaan haavoittuvassa asemassa olevien tarpeet. Säilöpaikkojen lisäämisen 40:stä 70:een oletetaan ratkaisevasti vähentävän tarvetta turvautua poliisin tiloihin.

2.2 Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset

Vuoden 2014 syyskuussa hallitus antoi eduskunnalle esityksen (HE 172/2014) ulkomaalaislain ja säilölain muuttamiseksi. Esityksen taustalla olivat hallitusohjelmaan kirjatut alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen kieltäminen sekä säilöönnoton vaihtoehtojen kehittäminen. Lisäksi tarkoituksena oli saattaa Suomen lainsäädäntö vastaanottodirektiivin mukaiseksi. Esitykseen on myös sisällytetty useita sellaisia muutoksia ja täsmennyksiä, joiden taustalla ovat käytännössä ilmenneet ongelmat. Tässä selvityksessä on käsitelty esityksen sisältöä vain niiltä osin, kun sillä on välittömiä vaikutuksia säilöönnoton vaihtoehtojen tarkasteluun.

Periaatteellisesti tärkeimmät muutosehdotukset koskevat ilman huoltajaa olevien lasten asemaa turvaamistoimien kohteena. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että alle 15-vuotiaiden ilman huoltajaa maahan tulevien lasten säilöönnotto kielletään kokonaan. Tätä vanhempien yksin tulleiden lasten säilöönnotto olisi mahdollista vasta maasta poistamista koskevan päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi. Näin ollen yksin tulleita lapsia ei turvapaikkamenettelyn kestäessä voitaisi ottaa säilöön. Lisäksi lasten säilöönnoton kesto rajattaisiin 72 tuntiin, ja ajanjaksoa voitaisiin poikkeuksellisesti jatkaa enintään 72 tunnilla.

Esitys sisältää parannuksia myös huoltajansa kanssa säilöön otettavien lasten asemaan. Lapsia ei jatkossa voitaisi sijoittaa säilöönottoyksiköiden ulkopuolelle (käytännössä poliisivankiloihin) edes yhdessä muiden perheenjäsentensä kanssa. Lisäksi lapsi voitaisiin ottaa huoltajansa kanssa säilöön vain, jos se on välttämätöntä heidän välisensä perheyhteyden ylläpitämiseksi. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan perheyhteyden ylläpito edellyttäisi säilöönnottoa lähinnä tilanteissa, joissa lapsi on maassa vain yhden huoltajan kanssa. Kahden huoltajan tilanteissa tulisi ensisijaisesti kartoittaa säilöönnoton vaihtoehdot ja tarvittaessa ottaa säilöön vain toinen vanhemmista.

Säilöönnoton vaihtoehtojen kannalta keskeisin ehdotus on ilmoittautumisvelvollisuuden muuttaminen joustavammaksi. Tällä hetkellä ilmoittautumisvelvollisuuden toteuttaminen on mahdollista vain poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä. Käytännössä tämä on vaikeuttanut turvaamistoimen käyttöä, sillä lähin ilmoittautumispiste voi olla kaukana henkilön asuinpaikasta. Matkustamiseen liittyvän vaivan takia ilmoittautumisvälejä ei ole voitu pitää riittävän tiheinä, mikä on heikentänyt turvaamistoimen tehoa. Jatkossa ilmoittautuminen olisi esityksen mukaan mahdollista myös vastaanottokeskuksissa, joissa henkilöt pääsääntöisesti asuvat. Jos ilmoittautuminen voidaan tarpeen vaatiessa suorittaa vaikka useita kertoja päivässä, sitä voidaan käyttää säilöönnoton vaihtoehtona nykyistä useammin.

Nykyisten vaihtoehtojen turvaamistoimien käytettävyyttä parantaa myös ehdotus ulkomaalaislain 120 §:ssä määritellyn vakuuden asettamisen muuttamisesta. Tällä hetkellä vakuusmaksu voidaan määrätä vain muille turvaamistoimille vaihtoehtoisena, mutta näitä keinoja ei voida käyttää rinnakkain. Lakimuutoksen jälkeen vakuusmaksu voitaisiin määrätä myös muiden vaihtoehtojen turvaamistoimien lisäksi, mikä tekisi siitä joustavamman ja vartenotettavamman toimenpiteen. Ongelmana tosin säilyy se,

että suurella osalla säilöön otettavista ei ole hallussaan tarvittavaa omaisuutta vakuuden antamiseksi.

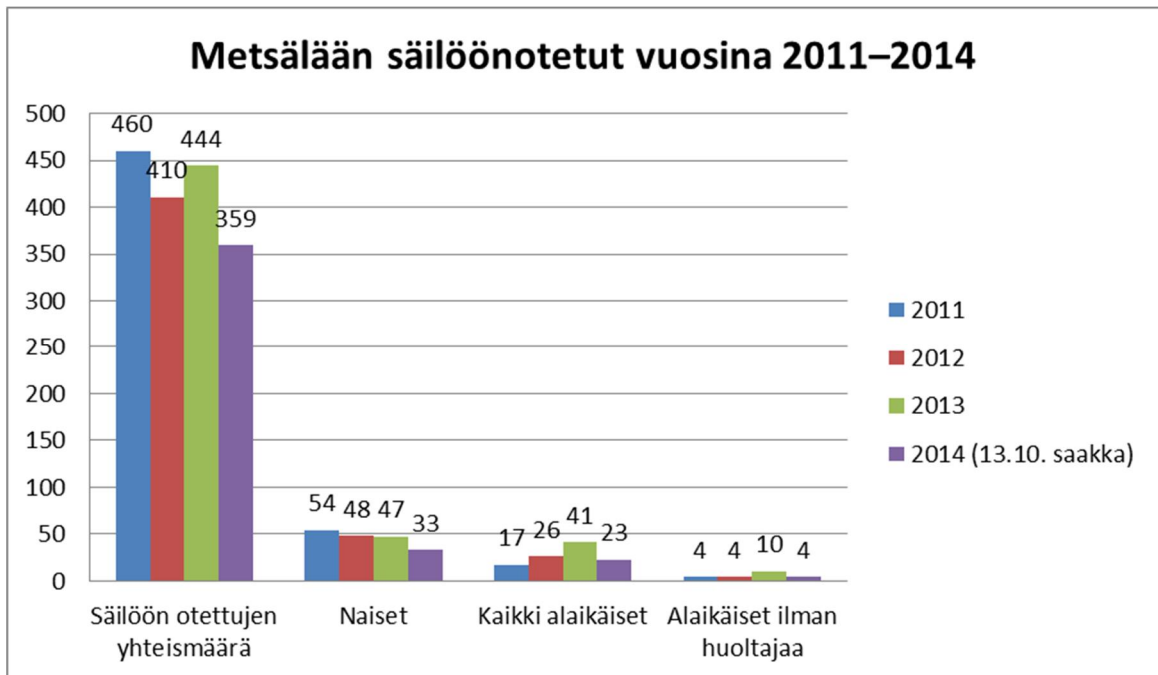
Lakiteknisesti tärkeä ehdotus on turvaamistoimien määräämisen yleisten edellytysten nostaminen omaksi pykäläkseen (117 a §). Säilöön ottamisen edellytykset (121 §) tulisivat harkittaviksi vasta, jos turvaamistoimien yleiset edellytykset täyttyvät, eikä muita turvaamistoimia katsota tilanteessa riittäviksi. Edellytyksiä arvioidaan käytännössä jo nykyisin kuvatulla tavalla, mutta sääntely on tältä osin ollut epäselvää. Muutos tekisi Suomen lainsäädännöstä yksiselitteisemmin vastaanottodirektiivin mukaisen.

2.3 Turvaamistoimet käytännössä

Turvaamistoimien käyttöiheyteen Suomessa vaikuttavat luonnollisesti ne edellä kuvatut edellytykset, jotka niiden soveltamiselle lainsäädännössä asetetaan. Lisäksi merkitystä on sillä, kuinka paljon maahan tulee sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla turvaamistoimien tarve ajankohtaistuu. Tässä suhteessa merkittävimpiä ovat tilastot turvapaikanhakijoista sekä maasta poistettavista henkilöistä, vaikka kumpaankaan ryhmään kuuluvat henkilöt eivät suinkaan systemaattisesti joudu turvaamistoimien kohteeksi. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan Suomen turvapaikanhakijamäärä on viime vuosina ollut reilut 3 000 henkilöä vuodessa. Poliisihallituksen tietojen mukaan maasta poistamista koskevia päätöksiä pannaan niin ikään täytäntöön noin 3 000 henkilölle vuodessa, joista 300–600 henkilöä palautetaan saatettuna käytännössä suoraan säilöönottoyksiköstä.

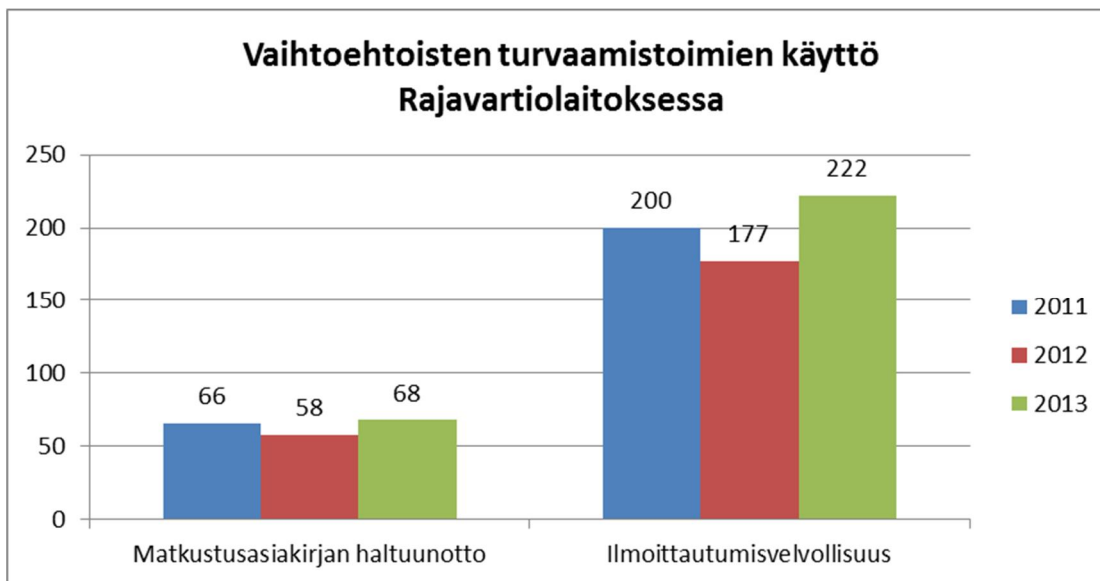
Ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen henkilöiden määrästä voidaan esittää luotettavia tilastoja vain siltä osin, kuin kysymys on säilöönottoyksikköön majoitetuista henkilöistä. Sen sijaan poliisin tiloihin sijoitetuista henkilöistä tilastojen kokoaminen on haastavampaa, vaikka kaikki säilöönnotot sinänsä kirjataan järjestelmään. Ongelmana on etenkin se, että samaa henkilöä koskevia merkintöjä voi olla useampia peräkkäin eri paikkakuntien viranomaisista, mikä antaa vaikutelman todellista suuremmasta säilöönottojen määrästä. Lisäksi tilastot joudutaan osin kokoamaan manuaalisesti. Poliisihallitus on hiljattain pyrkinyt ohjeistuksen tarkentamisella parantamaan tilannetta niin, että kirjausten määrä vastaisi paremmin todellista säilöönottojen määrää.

Alla olevaan taulukkoon on koottu tiedot Metsälän säilöönottoyksikköön sijoitetuista henkilöistä vuosina 2011–2014. Asukaspaikat ovat täydessä käytössä, ja paikkaa jonottaa poliisin tiloissa säännöllisesti useampi henkilö. Säilöönottoyksikössä vietetyn ajan keskipituus on tänä vuonna (14.10. mennessä) ollut 23,9 vuorokautta ja mediaanipituus 16 vuorokautta. Samana aikana kaikkien alaikäisten säilöönoton keskimääräinen kesto on ollut 9,7 vuorokautta ja ilman huoltajaa tulleilla 11,6 vuorokautta. Nuorin yksin säilöön otettu alaikäinen on ollut 15 vuotta 4 kuukautta vanha ja vanhin 17 vuotta 9 kuukautta. Alaikäisiä koskevia tilastoja tutkittaessa on huomioitava, että osa asukkaista saattaa muuttua prosessin aikana täysi-ikäisiksi tai päinvastoin.



Tilastoista ei ole eroteltavissa säilöönoton perustetta tai henkilön ulkomaalaislain mukaista asemaa (turvapaikanhakija, käännytettävä, karkotettava jne.). Tältä osin on saatavissa vain poliisin, Rajavartiolaitoksen ja säilöönottoyksikön arvioita. Yleiskuvana on se, että selvästi suurin osa säilöön otettavista henkilöistä on jo saanut maasta poistamista koskevan päätöksen.

Säilöönnotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien kokonaisvaltaisen käyttötiheyden arvioiminen on haasteellista, sillä 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 siellä enemmän. Rajavartiolaitos käyttää vaihtoehtoisia turvaamistoimia suhteellisen aktiivisesti etenkin käännytettäessä henkilöitä rajalta nopealla aikataululla. Alla on kuvattu Rajavartiolaitoksen tilastot tärkeimpien vaihtoehtoisten turvaamistoimien käytöstä vuosina 2011–2013.



2.4 Poliisin ja Rajavartiolaitoksen kokemuksia turvaamistoimista

Nykykäytännön kartoittamiseksi ja turvaamistoimien kehittämiseksi sisäministeriön maahanmuutto-osasto teki vuonna 2012 vaihtoehtoisia turvaamistoimia koskevan kyselyn niitä määrääville viranomaisille eli poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Suomen tuolloisista poliisilaitoksista 19 vastasi kyselyyn¹ ja Rajavartiolaitoksen osalta esikunta laati vastauksen yhteistyössä Suomenlahden merivartioston ja Kaakkois-Suomen rajavartioston kanssa.

Kyselyyn vastanneet viranomaiset totesivat yleisesti, että vaihtoehtoisia turvaamistoimia käytetään aina kun ne katsotaan riittäviksi asian hoitamisen kannalta. Turvaamistoimien käyttöä koskevassa harkinnassa keskeistä on yhtäältä henkilön halukkuus yhteistyöhön viranomaisten 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. Jos säilönoton peruste olisi henkilöllisyyden selvittäminen tai riski rikoksiin syyllistymisestä, sen tarpeellisuus arvioidaan vastaavasti suhteessa näihin tavoitteisiin. Lisäksi kokonaisharkinnassa otetaan huomioon säilönottoa vastaan mahdollisesti puhuvat humanitaariset syyt, kuten henkilön ikä, terveydentila tai raskaus.

Etenkin sellaisten käännytettävien henkilöiden, jotka ovat selkeästi ilmaisseet vastustavansa palautusta ja joilla ei ole mitään siteitä Suomeen, katoamisriski on

¹ Kyselyyn vastasivat Pohjanmaan, Pirkanmaan, Satakunnan, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon, Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren, Kymenlaakson, Helsingin, Keski-Suomen, Lapin, Kainuun, Länsi-Uudenmaan, Peräpohjolan, Oulun ja Etelä-Pohjanmaan poliisilaitokset.

lähtökohtaisesti suuri. Tällöin säilöönotto voi olla ainoa tapa varmistaa, että maasta poistamista koskeva päätös saadaan pantua täytäntöön. Jos jo aloitetut valmistelut maasta poistamiseksi joudutaan keskeyttämään henkilön kadottua, se merkitsee viranomaisille turhaa lisätyötä ja kustannuksia. Matkajärjestelyihin kuuluvat esimerkiksi lentojen ja kauttakulkujen suunnittelu sekä tarvittaessa matkustusasiakirjan hankkiminen ja saattopartion kokoaminen.

Poliisilaitosten mainitsemia henkilöryhmiä, joiden kohdalla säilöönottoa usein harkitaan, ovat esimerkiksi seuraavat:

- ulkomaalaiset rikoksenteelijät Suomessa,
- vastaanottokeskuksista kadonneet henkilöt tai ne, jotka eivät ole jättäneet sinne yhteystietojaan,
- henkilöt, joilla on moninkertaisia osumia Eurodac-järjestelmässä (Dublin-tapaukset),
- vankilasta vapautuvat henkilöt, joilla on täytäntöönpanokelpoinen maasta poistamista koskeva päätös ja joiden kohdalla epäillään aggressiivista vastustamista tai piileskelyä
- henkilöt, jotka ovat uusineet turvapaikkahakemuksen juuri ennen maasta poistamista ja
- henkilöt, joiden henkilöllisyys on epäselvä.

Nykyisistä vaihtoehtoisista turvaamistoimista eniten käytetään ilmoittautumisvelvollisuutta ja matkustusasiakirjojen haltuunottoa. Ilmoittautumisvelvollisuuden käytön edellytyksinä on poliisissa pidetty esimerkiksi seuraavia: henkilöllä on voimassaoleva matkustusasiakirja ja osoite josta hänet voidaan tavoittaa, piileskely- ja rikoksentekevää on alhainen eikä henkilöllä ole voimassaolevaa maahantulokieltoa Schengen-alueelle. Jos henkilö jättää ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamatta, perusteet säilöönnotolle usein täyttyvät. Jos ulkomaalaisella arvioidaan olevan merkittävä intressi vältellä päätöksen täytäntöönpanoa, ilmoittautumisvelvollisuus ei ole tehokas keino sen estämiseen.

Matkustusasiakirjan haltuunotto on tietyissä tilanteissa toimiva keino, tosin läheskään kaikilla turvaamistoimien kohteilla ei matkustusasiakirjaa ole. Ongelmana on lisäksi se, että pakeneminen ja piileskely Schengen-alueen sisällä ovat mahdollisia myös ilman asiakirjaa. Matkalipun haltuunotto on käytännössä menettänyt merkityksensä, kun uuden lipun voi vapaasti tulostaa verkosta. Rajavartiolaitos käyttää ilmoittautumisvelvollisuutta ja matkustusasiakirjan haltuunottoa erityisesti tilanteissa, jossa päätöksen täytäntöönpano tapahtuu välittömästi maahantulon edellytysten selvittämisen jälkeen. Turvaamistoimia käytetään lyhytaikaisesti odotettaessa maasta poistamista ja maahantulokieltoa koskevaa päätöstä Maahanmuuttovirastosta.

Vähemmän käytetyiksi nykyisistä vaihtoehtoista ovat jääneet asuinpaikan ilmoittaminen ja vakuuden asettaminen. Asuinpaikan ilmoittaminen on yksinään sikäli tehoton toimenpide, ettei se varsinaisesti velvoita henkilöä mihinkään. Vakuuden asettaminen on nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista vain muiden vaihtoehtoisten turvaamistoimien sijasta, ja sen käyttöala on jäänyt lähes olemattomaksi. Rajavartiolaitoksen mukaan vakuuden asettaminen tulisikin

mahdollistaa muiden vaihtoehtoisten turvaamistoimien ohella; tätä koskeva ehdotus sisältyy eduskunnalle syksyllä 2014 annettuun hallituksen esitykseen. Lisäksi yksi poliisilaitos ehdottaa vakuuden käytön kehittämistä siten, että säännökset selkeästi mahdollistaisivat matkatavaroiden, rahavarojen, arvo-omaisuuden ja etenkin käytössä olevan ajoneuvon haltuunoton siinä vaiheessa, kun maasta poistamisen aikataulu on tiedossa ja henkilön arvioidaan välttelevän päätöksen täytäntöönpanoa. Nykysääntelyn mukaan vakuuden enimmäismääränä ovat henkilön matka- ja oleskelukustannukset.

Yhteenvedon voidaan todeta, että turvaamistoimia määrävien viranomaisten näkökulmasta säilöönnotolle on selkeä tarve viimesijaisena toimenä etenkin maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Sen tarpeellisuutta harkitaan tarkasti ja yksittäistapauksen olosuhteet huomioiden. Viranomaisen näkökulmasta säilöönnotto on tehokasta ulkomaalaislain mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi, mutta toisaalta se on hallinnollisesti kuormittavaa ja kohdehenkilön oikeuksia merkittävästi rajoittavaa. Ongelmaksi koetaan etenkin ulkomaalaisten sijoittaminen poliisivankiloihin säilöönnottoyksiköiden ollessa täynnä.

Säilöönnoton vaihtoehtoista etenkin ilmoittautumisvelvollisuus ja matkustusasiakirjan haltuunotto koetaan yleensä toimiviksi niissä tilanteissa, joissa henkilön riski ei-toivottuun käyttäytymiseen on riittävän matala. Useiden poliisilaitosten mukaan nykyiset turvaamistoimet ovat riittäviä, ongelmana on vain säilöpaikkojen vähäisyys (tilanne on tosin kyselyn tekemisen jälkeen parantunut Joutsenon yksikön avaamisen myötä). Toiset poliisilaitokset taas kokevat ongelmaksi sen, että säilöönnoton ja sen vaihtoehtojen vaikuttavuudessa on liian suuri ero: jos vaihtoehdot ehkäisisivät ei-toivottua käyttäytymistä tehokkaammin, säilöönnotolta voitaisiin useammassa tilanteessa välttyä. Uusina mahdollisina turvaamistoimina mainitaan poistumiskielto vastaanottokeskuksesta tai muusta osoitteesta ja sähköinen valvonta. Lisäksi ehdotetaan alaikäisille säilöön otetuille perustettavaa valvottua erityisyksikköä vastaanottokeskukseen.

3 TURVAAMISTOIMIEN KANSAINVÄLINEN VERTAILU

3.1 Vertailun lähtökohdat

Ulkomaalaisten säilöönnotto on melko yleinen käytäntö ympäri maailmaa. Säilöönnoton edellytykset puolestaan vaihtelevat suuresti maittain. Säilöönnotto on vaikuttavuudeltaan hyvä turvaamistoimi, mutta sitä pidetään usein ongelmallisena niin ihmisoikeuksien kuin käytännön järjestelyidenkin kannalta. Ihmisoikeusjärjestöt ovat kritisoineet säilöönnottoa ennen muuta liikkumisvapauden rajoittamisen ja yksityisyyden suojan näkökulmasta. Erityisesti on vastustettu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kuten lasten säilöönnottoa. Säilöönnotto on myös varsin kallis turvaamistoimi. Säilöönnoton ongelmia ovat aktiivisesti pitäneet esillä esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR sekä säilöönnottoa vastustava kansainvälinen koalitio IDC (*International Detention Coalition*), joka toimii 50 maassa.

Tämän vertailun tarkoituksena on kartoittaa säilöönnotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöä eri maissa ja arvioida niiden toimivuutta. Kokonaisuuden hahmottamiseksi selvityksessä on esitelty myös eri maiden säilöönnottokäytäntöjä. 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.

Selvitykseen on valittu maita, jotka edustavat mahdollisimman monipuolisesti erityyppisten vaihtoehtojen käyttöä. Erityisen kiinnostuksen kohteena ovat vaihtoehdot, jotka ovat vaikutuksiltaan lähellä säilöönnottoa ja joilla voidaan vähentää tarvetta ottaa säilöön haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Selvityksessä on tarkemmin eritelty yhdeksän valtion käytäntöjä; maat ovat Ruotsi, Norja, Saksa, Belgia, Alankomaat, Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta, Kanada ja Australia. Muistakin maista on tarvittaessa nostettu esiin kiintoisia yksittäisiä esimerkkejä tai tilastoja.

Pohjoismaista selvitykseen valikoituivat Ruotsi ja Norja, joiden käyttämät vaihtoehtoiset turvaamistoimet ovat melko lähellä suomalaisia käytäntöjä. Ruotsin kohdalla mielenkiintoista on se, että vaikka maassa on käytössä vain yksi vaihtoehtoinen turvaamistoimi ja turvapaikanhakijoita tulee paljon, säilöön otettujen määrät ovat suhteellisen alhaisia. Tanska ei osallistunut EMN:n tutkimukseen, joten sitä ei ole laajemmin tässä selvityksessä käsitelty. Pohjoismaisen kattavuuden parantamiseksi myös Tanskan lainsäädäntöä tarkastellaan kuitenkin tietyissä yhteyksissä.

Vertailuun on otettu mukaan myös Benelux-maat, joissa säilöönnotto on ollut pitkään melko systemaattista ilman yksilöllistä tapauskohtaista harkintaa. Belgiassa on kuitenkin vuodesta 2007 alettu sijoittaa lapsiperheitä erillisiin perheyksiköihin ja siellä on viime vuosina kehitetty vapaaehtoisen paluun järjestelmää, jonka yhteydessä on

käytetty säilöönnotolle vaihtoehtoista ilmoittautumisvelvollisuutta. Alankomaissa säilöönnoton vaihtoehtoja on taas alettu kokeilla verrattain myöhään, vasta vuonna 2012. Luxemburgissa ainoa varsinainen vaihtoehto säilöönnotolle on kotiaaresti, joskin siihen voidaan yhdistää muita turvaamistoimia.

Saksa on valikoitunut mukaan 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 esitellyistä maista ainoa, jossa on kokeiltu sähköistä valvontaa. Saksan tavoin Yhdistyneessä kuningaskunnassa on myös käytössä suurin osa vertailussa esitellyistä vaihtoehtoisista turvaamistoimista. Eurooppalaisten valtioiden lisäksi Australia ja Kanada on otettu mukaan tähän selvitykseen, sillä niissä on käytetty vaihtoehtoisena turvaamistoimena yhteisövalvontaa sekä neuvonta- ja tukipalveluihin perustuvaa mallia.

Euroopan osalta vertailu pohjautuu suurelta osin EMN:n tänä syksynä julkaisemaan tutkimukseen ulkomaalaisten säilöönnoton ja vaihtoehtoisten turvaamistoimien käytöstä. Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on löytää hyviksi todettuja käytäntöjä, joita muut jäsenvaltiot voisivat hyödyntää. Vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttö on kuitenkin yleistynyt valtaosassa jäsenmaita vasta viime vuosina, mistä johtuva tilasto- ja tutkimustiedon vähäisyys vaikeuttaa eri toimintamallien kokonaisvaltaista arviointia. Lisäksi monet niistä maista, joissa säilöönnoton vaihtoehtojen kehitykseen on panostettu, käyttävät myös säilöönnottoa verrattain laajasti. On hyvä huomioida, että maiden kriteerit turvaamistoimien tarpeellisuuden arvioinnissa eroavat toisistaan.

Turvaamistoimia koskevien tilastojen puutteellisuuteen on monia syitä. Säilöönnotosta tilastoja laativat useat eri tahot, jolloin kattavan kokonaiskuvan saaminen on hyvin vaikeaa. Vielä heikompaa tilastointi on säilöönnoton vaihtoehtojen kohdalla. Vain harvoista maista on saatavilla tietoa vaihtoehtojen käytön tarkoista määristä tai kustannuksista. EMN:n tutkimuksessa 26 vastaajamaasta vain kaksi (Belgia ja Slovenia) ilmoitti sekä säilöönnoton että vaihtoehtoisten turvaamistoimien kustannukset. Molemmissa maissa vaihtoehtoisten turvaamistoimien kustannukset olivat selkeästi alhaisemmat kuin säilöönnoton kustannukset. Myös säilöönnoton kieltämistä ajavat kansalaisjärjestöt korostavat usein säilöönnoton kalleutta verrattuna vaihtoehtoihin turvaamistoihin.

Säilöönnoton vaihtoehtojen toimivuuden arviointiin käytettyjä mittareita ovat esimerkiksi valvonnan alaisuudessa kadonneiden lukumäärä sekä vapaaehtoisesti kotimaahansa palanneiden osuus valvotuista. Kadonneiden lukumäärä antaa viitettä siitä, onko turvaamistoimi ollut riittävän vaikuttava vaihtoehto säilöönnotolle. Vapaaehtoisesti kotimaahansa palanneiden määrä taas kuvaa sitä, miten vaihtoehtoisilla turvaamistoimilla ja niihin mahdollisesti liitetyillä tukiohjelmilla on lisätty kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden henkilöiden yhteistyöhalukkuutta. Lisäksi säilöönnoton vaihtoehtoja voidaan arvioida kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa haastattelu- ja muiden menetelmien avulla kerätyn, maahanmuuttajien

hyvinvointia mittaavan tutkimustiedon pohjalta.² Käytännössä tilastotietoja vaativien indikaattoreiden hyödyntämistä vaikeuttaa huomattavasti se, että vertailukelpoista tilastotietoa eri maista ei juuri ole saatavilla.

Tässä selvityksessä on valittu vertailtaviksi vaihtoehtoisiksi turvaamistoimiksi Suomessa jo käytössä olevat kolme keinoa, eli ilmoittautumisvelvollisuus, vakuuden asettaminen sekä matkustusasiakirjan haltuunotto. Lisäksi on arvioitu vertailumaissa käytössä olevista keinoista erityisesti takaajan nimittämistä, yhteisövalvontaa, asuinpaikkaa koskevia vaatimuksia sekä sähköistä valvontaa. UNHCR määrittelee säilöönoton vaihtoehdoksi myös ns. vaihtoehtoiset tukitoimet, jotka kuitenkin useassa maassa mielletään enemmän muun menettelyn osiksi kuin varsinaisiksi säilöönoton vaihtoehdoiksi.

Takaajan nimittäminen on vakuuden asettamiselle vaihtoehtoinen keino, jota voidaan käyttää tilanteissa, joissa turvapaikanhakijalla itsellään ei ole varaa maksaa vakuussummaa. Tällä pyritään takaamaan, ettei vähävaraisia hakijoita syrjittäisi säilöönoton vaihtoehtoja harkittaessa. Usein takaajataho myös toimii hakijan linkkinä viranomaisiin ja antaa tarvittaessa neuvontaa. Takaajan tehtävänä saattaa olla myös varmistaa henkilön saapuminen kuulemisiin ja muihin virallisiin tapaamisiin. Takaajalle voidaan asettaa sakko, mikäli näin ei tapahdu. Takaaja voi olla esimerkiksi perheenjäsen, kansalaisjärjestö tai muu kolmannen sektorin toimija. Tässä vertailussa takaajaperusteisista malleista esitellään perinpohjaisimmin kanadalainen TBP (*Toronto Bail Programme*), mutta myös esimerkiksi Saksassa on kokeiltu vastaavantyyppisiä järjestelmiä.

Yhteisövalvonta: Henkilöllä on mahdollisuus asua vapaasti yhteisössä, jossa hän saa tukea ja ohjeistusta ollen samalla valvonnan piirissä. Yhteisövalvonnasta on olemassa kolme mallia, joista ensimmäisessä kansalaisjärjestöt ja muut kolmannen sektorin organisaatiot toimivat itsenäisesti valvontaa ja tukitoimintaa tarjoavana tahona. Toisessa mallissa kansalaisjärjestöt toimivat yhteistyössä valtion kanssa ja kolmannessa tehtävään nimetyt valtion viranomaiset suorittavat valvontaa ja ohjaavat henkilöt olemassa olevien palveluiden piiriin.³ Tukitoimet voivat sisältää esimerkiksi apua asunnon, koulun tai työn löytämisessä. Niihin saattaa kuulua myös suoraa taloudellista avustusta tai sosiaalipalveluja. Valvontaa voi myös suorittaa avoin tai osittain avoin vastaanottokeskus tai paikallinen palveluntuottaja ja sitä voidaan tehostaa ottamalla käyttöön ilmoittautumisvelvollisuus.

Asuinpaikkaa koskevat vaatimukset ja asuminen vastaanottokeskuksessa: Säilöönoton sijaan henkilö voidaan velvoittaa asumaan tietyssä osoitteessa tai tietyllä hallinnollisella alueella. Häneltä voidaan myös vaatia etukäteen saatu lupa tai ilmoitus, mikäli hän muuttaa pois määrätyltä alueelta tai toiseen osoitteeseen alueen sisällä. Asuminen pyritään järjestämään siten, että se tukee perheen yhtenäisyyttä sekä

² Costello, C. Kaytaz, E. 2013: Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, UNHCR Legal and Protection Policy Series.

³ Edwards, A. 2011: Measures of First Resort: Alternatives to Immigration Detention in Comparative Perspective, in: The Equal Rights Review, Vol. 7, s. 128.

sukulaisten ja muiden tukiverkostojen läheisyyttä. Henkilölle voidaan myös säilöönnoton sijaan antaa mahdollisuus asua vastaanottokeskuksessa sillä ehdolla, että hänen asuinpaikkansa pysyy kyseisessä osoitteessa. Vastaanottokeskuksessa asuvan henkilön liikkumista voidaan rajoittaa esimerkiksi kotiintuloajoin tai pakollisen uloskirjautumisen muodossa. Muutoin liikkumisvapaus kuitenkin säilytetään, jottei vastaanottokeskuksessa asuminen muutu säilöönottoa vastaavaksi toimenpiteeksi.

Sähköinen valvonta: Henkilön olinpaikkaa voidaan valvoa kehoon kiinnitettävän seurantalaitteen avulla tai matkapuhelimeen asennettavan GPS-satelliittivalvonnan keinoin. Sähköistä valvontaa on käytetty ainakin USA:ssa, Ranskassa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Sähköinen valvonta vaatii valvontahenkilöstön lisäksi ajantasaisen teknisen järjestelmän, mikä tekee siitä suhteellisen kalliin vaihtoehtoisen turvaamistoimen. Toisaalta sen voidaan ajatella olevan vaikutuksiltaan lähinnä säilöönottoa vaihtoehtoisten turvaamistoimien ryhmässä. Sähköinen valvonta on herättänyt kritiikkiä perusoikeusnäkökulmasta, sillä sen katsotaan säilöönnoton tavoin rajoittavan henkilön yksityisyyttä merkittävästi.

Vaihtoehtojen tukitoimet eivät ole itsessään vaihtoehtoja säilöönnotolle, mutta niillä on keskeinen rooli turvaamistoimien onnistumisen kannalta. Esimerkiksi UNHCR on pitänyt tukitoimien kehittämistä tärkeänä. Tukitoimiin on tärkeä panostaa jo esimerkiksi turvapaikanhakuprosessin alkuvaiheessa, eikä vasta maasta poistamisen yhteydessä. UNHCR myös suosittaa, että jokaiselle järjestelmän asiakkaalle osoitettaisiin henkilökohtainen ohjaaja, joka vastaa tämän asioiden hoidosta. Pyrkimyksenä on tehdä oleskelulupapäätös mahdollisimman nopeasti ja oikeudenmukaisesti sekä samalla tukea hakijan hyvinvointia. Tukitoimien on todettu edesauttavan turvapaikanhakijoiden yhteistyöhalukkuutta ja sitoutumista päätösprosessiin myös tilanteissa, joissa turvapaikkapäätös on kielteinen. Taustalla on asianmukaisen neuvonnan ja tiedottamisen tuloksena syntynyt luottamus järjestelmän oikeudenmukaisuuteen.⁴

Esimerkiksi Australiassa on kehitetty toimivia, niin kutsuttuun case management -periaatteeseen perustuvia käytäntöjä, joissa yksi luotettu henkilö on vastuussa ulkomaalaisen räätälöidystä ohjauksesta maahanmuuttoprosessissa. Tukihenkilön tehtävänä on myös luoda luottamuksellinen suhde maahanmuuttajaan ja kartoittaa tämän kanssa pitkän tähtäimen mahdollisuuksia joko lailliseen oleskeluun tai maasta poistumiseen. Kansalaisjärjestöjen mukaan käytännöt ovat olleet varsin toimivia sekä maahantulijoiden että viranomaisten näkökulmasta.⁵

Eri maiden käytäntöjen tarkastelussa tukitoimenpiteitä ei ole käsitelty erillisenä osa-alueena, mutta niihin luettavia toimenpiteitä löytyy useiden maiden käytännöistä. On huomattava, että vaikka tukitoimenpiteet ovat tärkeä osa sekä luottamuksen rakentamisessa viranomaisten ja asiakkaan välillä että järjestelmän

⁴ UNHCR, 2012: Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, s. 41-45.

⁵ Phelps, J. 2013: Alternatives to detention in the UK: from enforcement to engagement, Forced Migration Review: Detention, alternatives to detention, and deportation, 44/2013, s. 45-48; International Detention Coalition, 2009: Case management as an alternative to immigration detention: The Australian Experience, <http://tinyurl.com/IDC-Australia2009>.

oikeudenmukaisuuden varmistamisessa, niitä ei aina mielletä osaksi säilöönnoton vaihtoehtoista käytävää keskustelua. Esimerkiksi neuvontapalvelut saatetaan käsittää niin automaattiseksi osaksi turvapaikanhakujärjestelmää, ettei niitä yleensä arvioida säilöönnoton vaihtoehtojen kannalta.

3.2 Kansainväliset reunaehdot säilöönnotolle

Useat kansainväliset sopimukset säätelevät säilöönnottoa. Keskeisiä näistä ovat YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus sekä Geneven pakolaissopimus. Euroopan unionin jäsenmaissa velvoittavaa on lisäksi EU-lainsäädäntö, johon on viime vuosina tullut keskeisiä muutoksia.

UNHCR julkaisi vuonna 2012 ohjeistuksen turvapaikanhakijoiden säilöönnotosta ja säilöönnoton vaihtoehtoista. Siinä säilöönnotto määritellään selkeästi vapaudenriistoksi. Säilöönnoton vaihtoehtoilta viitataan laajan määritelmän mukaisesti lainsäädäntöön ja käytännön toimenpiteisiin, jotka mahdollistavat ulkomaalaisen vapaamman oleskelun yhteisössä lievempien liikkumisvapautta rajoittavien turvaamistoimien puitteissa. Säilöönnotolle vaihtoehtoiset turvaamistoimetkin siis ovat lähtökohtaisesti vapautta rajoittavia toimenpiteitä, ja niitä tulisi UNHCR:n mukaan käyttää siten, että ihmisten vapautta rajoitettaisiin mahdollisimman vähän.⁶ Vuonna 2014 UNHCR julkaisi säilöönnoton strategian vuosille 2014–2019. Strategian keskeisiä tavoitteita ovat lasten säilöönnoton lopettaminen, säilöönnoton vaihtoehtojen kehittäminen lainsäädännössä ja käytännön tasolla sekä säilön olosuhteiden parantaminen.⁷

EU:n vastaanottodirektiivissä säädetään, että säilöönnotto on lainmukaista ainoastaan silloin kun kaikki vaihtoehdot on kartoitettu ja arvioitu riittämättömiksi kyseisessä yksittäistapauksessa. Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY, jäljempänä *paluudirektiivi*) asettaa standardit laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamiselle. Näihin kuuluu olennaisena osana myös säilöönnoton käytön vähentäminen ja vaihtoehtoisten turvaamistoimien kehittäminen.⁸ Monissa jäsenmaissa säilöönnoton vaihtoehtoja on otettu käyttöön osana edellä mainittujen direktiivien kansallista täytäntöönpanoa.

3.3 Turvaamistoimien yleiset periaatteet

Kaikissa tässä selvityksessä tarkastelluissa maissa säilöönnotto on mahdollinen turvaamistoimi kansainvälisen suojelun hakemista ja maasta poistamista koskevassa menettelyssä. Maiden erot ovat kuitenkin suuria sekä säilöönnottokäytännöissä että kansainvälistä suojelua hakevien ja sitä kautta myös säilöön otettujen määrissä. EU-maiden osalta tiettyä yhtenäisyyttä kuitenkin tuovat edellä kuvatut direktiivit, jotka

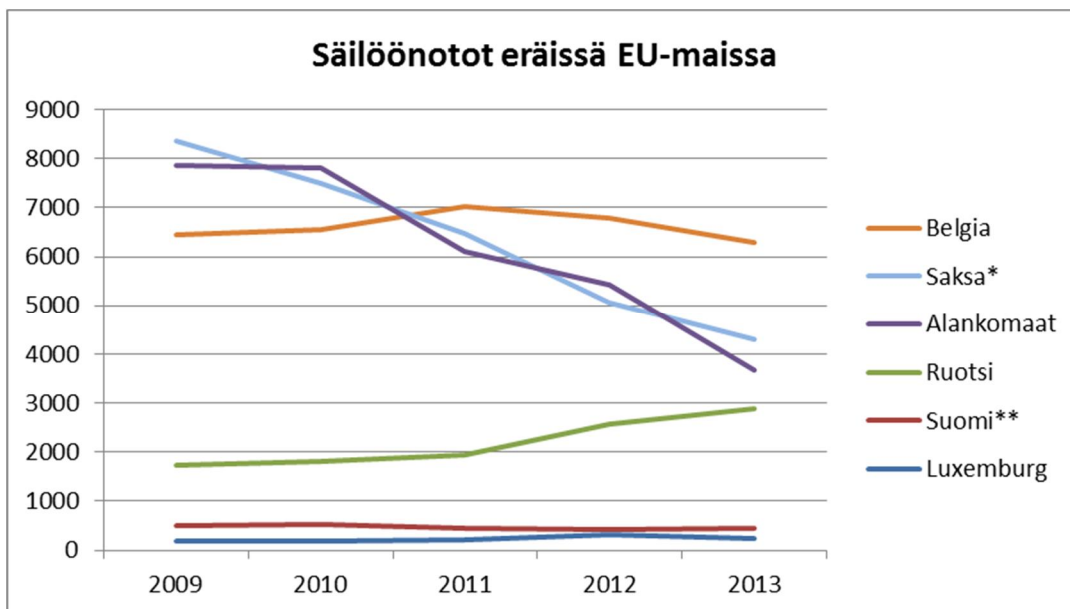
⁶ UNHCR Detention Guidelines 2012

⁷ UNHCR: Beyond Detention, A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees, 2014.

⁸ European Union Agency for Fundamental Rights 2014: Handbook on European law relating to asylum, borders and migration, s.146-147.

määrittävät säilöönoton reunaehdot ja tekevät muista turvaamistoimista ensisijaisia vaihtoehtoja.

Seuraavassa kaaviossa on esitelty säilöön otettujen kokonaismääriä vertailumaissa. Erityisen mielenkiintoista on Saksan ja Alankomaiden säilöönottolukujen merkittävä lasku viime vuosina. Saksa on viime vuosina kehittänyt laajalla sektorilla säilöönoton vaihtoehtoja ja saanut näin säilöön otettujen kokonaismäärän laskuun. Alankomaat taas on vasta hiljattain alkanut soveltaa vaihtoehtoisia turvaamistoimia. Sen kohdalla säilöönottojen väheneminen johtuukin ennen kaikkea poliittisten linjausten muutoksesta, mikä on heijastunut esimerkiksi säilöönoton kriteereihin. Suomen osalta mukana ovat vain Metsälän säilöönottoyksikön tilastot. Tämä vääristää lukemaa jonkin verran, sillä siitä puuttuvat säilöönottoyksikön ulkopuolelle sijoitetut. Kuitenkin voidaan todeta, että useimpien vertailtujen maiden rinnalla Suomen säilöönottomäärät ovat vähäisiä.



Lähde: EMN

*Saksan vuosien 2012 ja 2013 luvuissa ei ole mukana Hessen osavaltiossa säilöön otettuja.

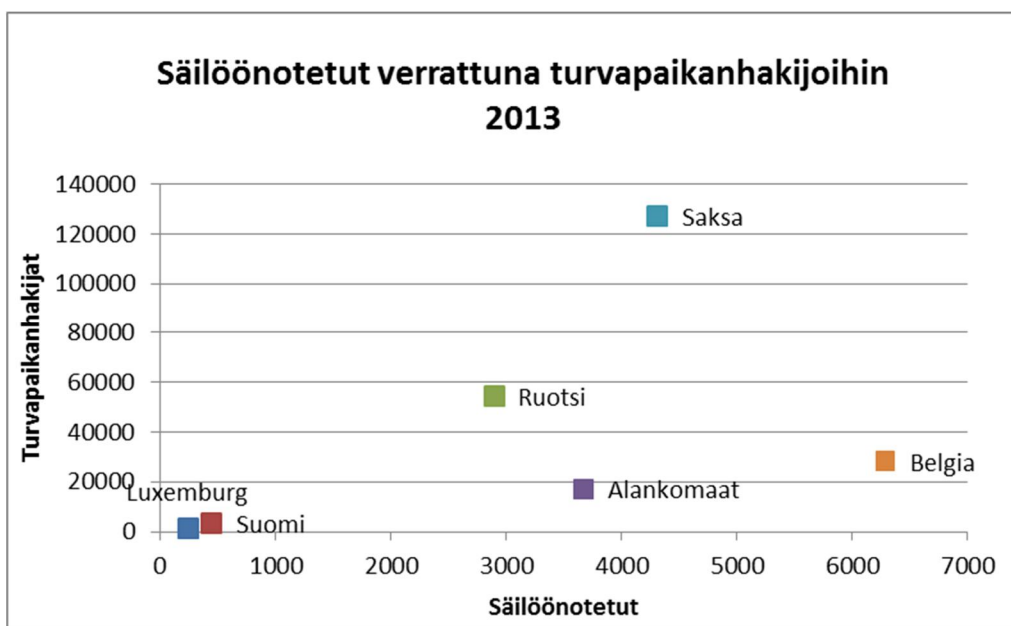
**Luvussa mukana vain Helsingin säilöönottoyksikköön sijoitetut. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tilastot eivät ole vertailukelpoisia.

Yhdistyneen kuningaskunnan säilöönottomäärät ovat viime vuosina kasvaneet jonkin verran. Kun vuonna 2010 säilöön otettiin noin 26 000 henkeä, oli luku vuonna 2013 jo vähän yli 30 000. Luvut eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia, sillä samat henkilöt voivat näkyä tilastoissa moneen kertaan. Neljännesvuosittain tehtävässä mittauksessa säilöön otettujen määrä oli vuoden 2013 lopussa mittaushetkellä 2 796.⁹

Säilöön otettujen kokonaismäärien tarkastelussa on huomattava, että vertailuissa maissa maahantulijoiden määrät ja profiilit vaihtelevat huomattavasti. Seuraavassa

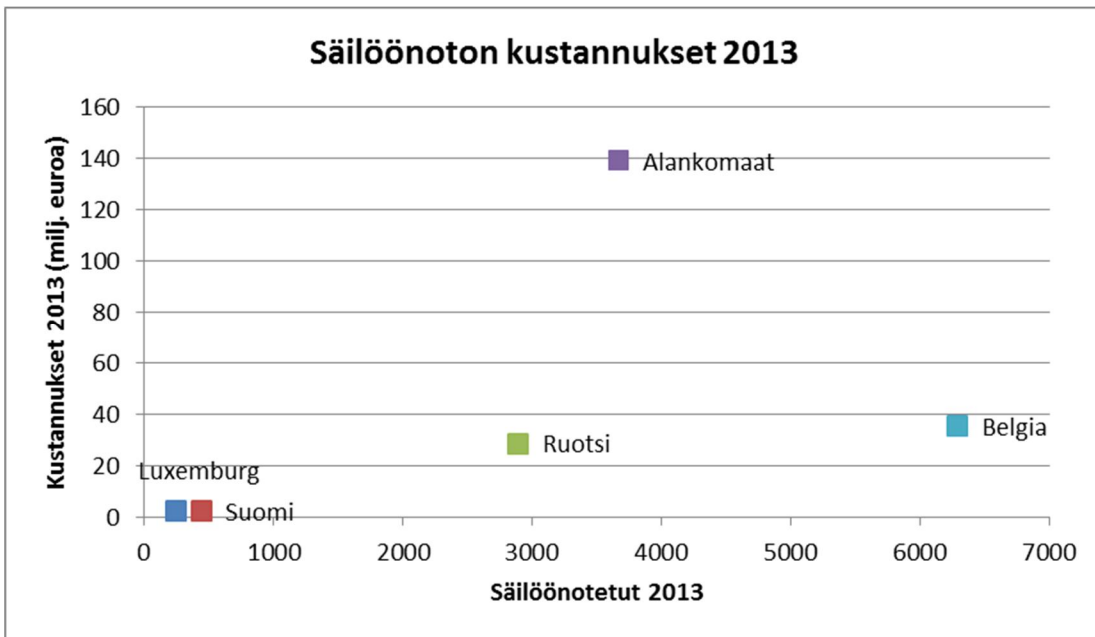
⁹ Home Office UK, <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2013/immigration-statistics-october-to-december-2013#detention-1>.

kaaviossa säilöön otettujen määriä on verrattu turvapaikanhakijoiden määrään. Tässäkin tarkastelussa on kuitenkin puutteensa, sillä kaikki säilöön otetut eivät ole taustaltaan turvapaikanhakijoita. Kuvioista voidaan havaita, että Alankomaiden ja Belgian säilöön otettujen määrät ovat huomattavan korkeita verrattuna niiden vastaanottamiin turvapaikanhakijoihin.



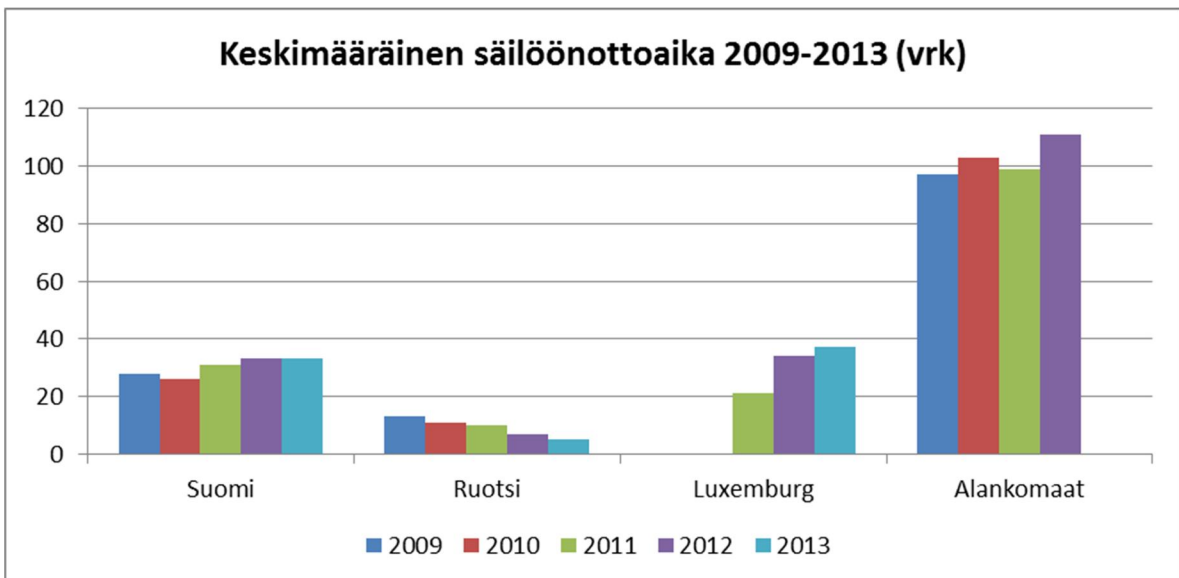
Lähde: Eurostat

Yksi keskeisistä syistä pyrkimykseen vähentää säilöönottoa on sen kalleus ympärivuorokautista henkilökuntaa edellyttävänä turvaamistoimena. Alla olevassa kuviossa on esitetty säilöön ottona vuotuiset kokonaiskustannukset yhdessä säilöön otettujen määrän kanssa. Kuvioon on valittu ne vertailun maat, joista tarvittavat tiedot olivat saatavilla. Kuvioista voi havaita, että kustannuksiin vaikuttavat muutkin tekijät kuin säilöön otettujen määrä, ensisijaisesti ainakin säilöön ottona keskimääräinen kesto.



Lähde: EMN

Keskimääräinen säilöönottoaika vaihtelee alla vertailuissa neljässä maassa alle kymmenestä päivästä noin sataan päivään. Luxemburgista ja Alankomaista tietoja ei ole saatu kaikkien vuosien kohdalta. Puutteellisillakin tiedoilla säilöönoton keskimääräiset kestot selittävät etenkin sitä, miksi Alankomaiden säilöönottokustannukset ovat niin korkeat suhteessa säilöön otettujen määrään.



Lähde: EMN. Suomen tilastot ovat Metsälän vastaanotokeskuksesta.

Kaaviosta puuttuvat tässä selvityksessä vertailuista maista Norjan, Belgian, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan luvut. Norjan kohdalla tietoja ei ole saatavilla. Yhdistynyt kuningaskunta julkaisee keskimääräiset säilöönottoajat vain suuruusluokittain. Yleisin

luokka on vuosina 2009–2012¹⁰ ollut 29–60 vuorokautta. Belgiasta on saatavilla vain yksikkökohtaisia keskiarvoja, jotka ovat vaihdelleet 15–40 päivän välillä. Saksasta on saatavilla vuosilta 2012 ja 2013 yksittäisten osavaltioiden keskimääräisiä säilöönottoaikoja, jotka ovat 10 vuorokaudesta 50 vuorokauteen.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa julkaistiin kansalaisjärjestö *Detention Actionin* aloitteesta selvitys, jossa pohdittiin keinoja säilöönoton kustannusten vähentämiseksi. Selvityksen kohteena olivat laittomat maahantulijat, jotka joutuvat usein viettämään pitkiä aikoja säilössä. Heidät joudutaan kuitenkin usein lopulta päästämään vapaaksi, koska palauttaminen kotimaahan ei onnistu. Raportin mukaan 40 prosenttia niistä, jotka viettävät yli kolme kuukautta säilössä, päästetään lopulta vapaaksi palauttamisen epäonnistuessa. Vuosittain lähes 26 000 säilöön otetusta noin 11 prosenttia viettää säilössä yli 3 kuukautta. Selvityksen mukaan tiukemmilla säilöönottokriteereillä saataisiin säilöönoton kustannuksia merkittävästi alennettua. Raportissa myös esitetään, että vapautuvia varoja voitaisiin käyttää Australian esimerkin mukaisesti yhteisövalvonnan kehittämiseen ja sitä kautta vapaaehtoisen paluun tukemiseen. Tulosten arvioinnissa on otettava huomioon, että analyysi perustuu tilastolaskelmiin eikä todellisiin kokemuksiin.¹¹

Ruotsissa säilöönottoja tehdään maahantulijoiden määrään nähden vähän. Säilöönotto on viimesijainen turvaamiskeino ja sitä voidaan käyttää vain henkilön tavoitettavuuden varmistamiseen. Maassa on viisi säilöönottoyksikköä. Turvallisuusriskin muodostavat henkilöt sijoitetaan säilöönottoyksikön sijasta vankilaan, jonne voidaan poikkeustapauksissa sijoittaa myös muita ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Alaikäisiä ei kuitenkaan sijoiteta vankiloihin. Vaihtoehtoisista turvaamistoimista Ruotsissa on käytössä vain valvontatoimeksi nimitettävä ilmoittautumisvelvollisuus. EMN:n raportin mukaan tämän vaihtoehdon käyttö on jäänyt melko vähäiseksi säilöön otettujen kokonaismäärään suhteutettuna. Raportin mukaan syynä tähän voi olla se, että kun turvaamistoimien käytön kynnyks on kokonaisuudessaan korkea, ei ilmoittautumisvelvollisuus useinkaan riitä varmistamaan maasta poistamisen onnistumista. Ilmoittautumisvelvollisuuden ja säilöönoton välinen ero rajoittavuudessa ja sitä kautta myös tehokkuudessa on liian suuri.

Norjan ulkomaalaislaissa säädetään turvaamistoimien käytön perusteista. Paikallisen poliisin päällikkö tai hänen valtuuttamansa henkilö päättää, voidaanko turvaamistoimia soveltaa yksittäistapauksissa. Vaihtoehtoiset turvaamistoimet ovat olleet laissa vasta vuodesta 2012, joten niiden käytöstä ei ole toistaiseksi saatavilla tilastoja eikä niiden toimivuudesta ole tehty tutkimusta.¹² Norjan EMN-tutkimusta varten tuottaman maaraportin mukaan suurin ongelma säilöönoton vaihtoehtojen käytön kannalta on ollut sen arvioiminen, täytyvätkö tarkkaan määritellyt kriteerit pakottaviin toimiin ryhtymiseksi. Ulkomaalaislain mukaan vaihtoehtoisia turvaamistoimia harkitaan aina pohdittaessa säilöönoton edellytysten täyttymistä. Tällöin arvioidaan henkilön riskiä kadota esimerkiksi selvittämällä, onko hän aikaisemmin asunut viranomaisten tiedossa

¹⁰ Vuoden 2013 lukuja ei ole saatavilla.

¹¹ Matrix Evidence: An economic analysis of alternatives to long-term detention, 2012.

¹² EMN focussed study 2014: The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, national contribution: Norway

olevassa osoitteessa. Myös henkilön ikä ja terveydentila otetaan huomioon vaihtoehtoja harkittaessa. Vaihtoehtoisten turvaamistoimien noudattamatta jättäminen on Norjassa rikollinen teko, ja vaatimuksia rikkonut henkilö voidaan pidättää tai hänelle voidaan langettaa sakkorangaistus.

Tanskassa vaihtoehtoisista turvaamistoimista säädetään ulkomaalaislain (*udlændingeloven*) 34 §:ssä: mahdollisia ovat vakuuden asettaminen, määrättyssä osoitteessa pysyminen, ilmoittautumisvelvollisuus poliisille sekä matkustusasiakirjan tai matkalippujen luovuttaminen. Sähköisestä valvonnasta tietyissä rajatuissa tilanteissa säädetään 34 a §:ssä. Liikkumisvapauden pitkälle menevää rajoitusta merkitsevistä turvaamistoimista säädetään 35 §:ssä (*varetægtsfængsling*) ja 36 §:ssä (*frihedsberøvelse*). Ensiksi mainittu on mahdollista maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja jälkimmäinen useissa eri tilanteissa, kun vaihtoehtoiset turvaamistoimet on havaittu riittämättömiksi.

Vaikka **Belgiaan** saapuvat turvapaikanhakijat yleensä sijoitetaan täyden liikkumisvapauden salliviin avoimiin vastaanottokeskuksiin, melko suurta määrää pidetään edelleen suljetuissa säilöönottokeskuksissa (6 285 henkilöä vuonna 2013). Säilöön otettujen joukossa on ulkomaalaisia, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa rajalla, vastuunmäärittämisasetuksen (Dublin) mukaan toiseen EU-valtioon palautettavia sekä henkilöitä, joiden turvapaikkahakemus on hylätty ja jotka ovat saaneet käännytyspäätöksen. Rajalle ilman matkustusasiakirjoja saapuvia ja turvapaikkaa hakevia otetaan edelleen systemaattisesti säilöön, sillä heiltä evätään pääsy maahan siihen asti, kunnes heidän hakemuksensa on käsitelty rajalla.

Belgian lainsäädäntö mahdollistaa useampia vaihtoehtoisia turvaamistoimia, kuten henkilöllisyystodistuksen kopion luovuttamisen viranomaisille, vakuuden asettamisen ja ilmoittautumisvelvollisuuden, mutta näitä ei ole toistaiseksi juurikaan sovellettu käytännössä. Belgiassa on pyritty tehostamaan vapaaehtoisen paluun järjestelmää, jossa vapaaehtoisesti maasta lähteviä, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita avustetaan matkavalmisteluissa. Lisäksi heitä on sijoitettu vuodesta 2012 alkaen avoimiin "paluukeskuksiin", joita on viidessä eri vastaanottokeskuksessa. Mikäli paluuseen varattu ajanjakso umpeutuu ja henkilön arvioidaan olevan haluton lähtemään vapaaehtoisesti, maahanmuuttovirasto aloittaa maasta poistamisen menettelyn, jonka yhteydessä henkilö voidaan ottaa säilöön.¹³

Alankomaissa ulkomaalaisten säilöönotto on jaettu kahteen erilliseen osa-alueeseen. Alueellisen (territorial detention) säilöönoton perusteena on se, että henkilö saattaisi välttää viranomaisvalvontaa tai on yrittänyt estää tai vaikeuttaa maasta poistamistaan. Tämän lisäksi henkilöitä otetaan säilöön rajalla (border detention), minkä tarkoituksena on estää henkilön tuleminen maahan laittomasti.

¹³ EMN focussed study 2014: The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, national contribution: Belgium, s. 35.

Tutkija Alexandra Brand kritisoi Alankomaiden säilöönottokäytäntöjä vuonna 2013 ilmestyneessä artikkelissaan¹⁴ toteamalla, että Alankomaissa Schengen-alueen ulkorajoille saapuvat turvapaikanhakijat ja muut ulkomaalaiset, joilla ei ole oikeutta tulla maahan, otetaan melko systemaattisesti säilöön. Ennen säilöönottoa ei arvioida, voitaisiinko laitton maahantulo estää vähemmän pakottavilla toimenpiteillä. Brandin mukaan voidaankin kysyä, onko Alankomaiden lainsäädäntö ristiriidassa UNHCR:n säilöönottoa koskevien ohjeiden sekä paluudirektiivin kanssa, joiden perusteella säilöönoton tulee aina olla viimesijainen vaihtoehto.¹⁵ Kuitenkin Alankomaiden EMN-raportin mukaan säilöönotto arvioidaan aina yksilöllisesti ja säilöönottoa pidetään viimeisenä vaihtoehtona. Sen mukaan maa ei ota tiettyjä ryhmiä automaattisesti säilöön.¹⁶

Käsitysten eroavaisuutta selittänee se, että Alankomaissa säilöönoton vaihtoehtoisia turvaamistoimia on alettu kokeilla vasta vuonna 2012. EMN-raportin mukaan säilöönottoon on myös viime vuosina alettu maassa suhtautua eri tavalla ja siitä on todella tullut viimesijainen turvaamistoimi maasta poistamisen prosessissa. Merkittäviä ovat myös EU:n paluudirektiivin aiheuttamat lainsäädännölliset muutokset. Säilöön otettujen kokonaismäärät ovatkin olleet laskussa vuodesta 2011 alkaen. Alankomaissa on Belgian tapaan kehitetty vapaaehtoisen paluun järjestelmää viime vuosina. Maan viranomaiset ovat myöntäneet avustuksia useille julkisen ja kolmannen sektorin toimijoille vapaaehtoista paluuta tukeviin hankkeisiin. Yleensä hankkeiden tarkoituksena on tukea palaavaa henkilöä ja tarjota tälle tarvittavaa neuvontaa prosessin kulusta.

Luxemburgissa maahanmuutosta vastaava ministeri päättää säilöön ottamisesta tai vaihtoehtoisen turvaamistoimen käytöstä henkilöstä kerättyjen tietojen pohjalta. Säilöönottopäätöksen taustalla on yleensä pakenemisriski, maasta poistamisen välttely tai sitä koskevien järjestelyjen haittaaminen. Turvapaikanhakijat sijoitetaan lähtökohtaisesti avoimiin vastaanottokeskuksiin, mutta säilöön voidaan ottaa sellaiset kansainvälistä suojelua hakevat, joihin viranomaiset päättävät soveltaa nopeutettua menettelyä. Tähän menettelyyn turvaututaan esimerkiksi silloin, kun henkilö esittää väärennettyjä asiakirjoja, kieltäytyy antamasta henkilötietojaan, hakee turvapaikkaa ainoastaan pitkittääkseen aikaisemmin tehdyn maasta poistamista koskevan päätöksen toimeenpanoa tai on uhka kansalliselle turvallisuudelle. Lapsiperheet voidaan Luxemburgissa ottaa säilöön enintään 72 tunniksi, mutta käytännössä he ovat säilössä harvoin 24 tuntia pidempään.

Saksassa henkilö voidaan ottaa säilöön jo rajalle saapuessaan tai myöhemmin prosessin aikana. Pääasiallinen syy säilöönnotolle on maasta poistamisen turvaaminen. Pakoriskiä arvioitaessa merkitystä on erityisesti yhteistyöhalukkuudella viranomaisten kanssa ja henkilön siteillä Saksaan. Päätöksen säilöönnotosta tekee oikeus

¹⁴ Artikkelin on julkaissut The Bingham Centre for the Rule of the Law, joka on itsenäinen tutkimusinstituutti, jonka tarkoituksena on edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista kansainvälisesti.

¹⁵ Brand, Alexandra 2013: Immigrant Detention in the Netherlands, Bingham Center for the Rule of Law, s.16.

¹⁶ EMN focussed study 2014: The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands, s. 9.

toimivaltaisen viranomaisen anomuksesta. Säilöönnotto on viimesijainen vaihtoehto, mutta Saksan maaraportissa kuitenkin korostetaan sitä, että vaihtoehtoisten turvaamistoimien pitäisi pystyä turvaamaan säilöönnoton päämäärä eli maasta poistamisen tehokas toteuttaminen. Osavaltioiden käytännöt myös eroavat jonkin verran toisistaan. Esimerkiksi passin luovuttaminen ja ilmoittautumisvelvollisuus ovat käytössä koko maassa varsin yhtenäisesti, mutta esimerkiksi takausjärjestelmien ja sähköisen valvonnan osalta osavaltiot ovat tehneet erillisiä kokeiluja.

Säilöönnottopäätösten määrät ovat olleet Saksassa laskussa vuodesta 2008 lähtien, vaikka turvapaikanhakijoiden määrä samalla ajanjaksolla on noussut. Eurostatin mukaan turvapaikanhakijoiden määrä Saksassa oli vuonna 2008 lähes 27 000 ja vuonna 2013 jo noin 127 000 henkilöä. Vuonna 2013 maassa otettiin säilöön noin 4 300 henkilöä.¹⁷ Säilöönottoyksiköiden olosuhteet vaihtelevat huomattavasti osavaltioittain. Muutamissa osavaltioissa säilöön otettaville on järjestetty kokonaan erilliset tilat, mutta toisissa säilöönottoyksiköt toimivat vankiloiden yhteydessä erillisinä osastoina. EU:n paluudirektiivi vuodelta 2008 kuitenkin määrittää vankilasta erillisen yksikön ensisijaiseksi säilöönottotilaksi, ja EU:n tuomioistuin antoi heinäkuussa 2014 Saksaa koskeneessa tapauksessa päätöksen, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi vedota erillisen maahantulijoille tarkoitetun säilöönottoyksikön puutteeseen tietyllä alueella tai osavaltiossa, mikäli muualta kyseisestä valtiosta löytyy erillisyksiköitä.¹⁸

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.¹⁹ Yhdistyneessä kuningaskunnassa on käytössä erityinen menettely (DTF, *Detained Fast Track*) koskien henkilöitä, joiden turvapaikkahakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Tällaiseen menettelyyn joutuvat otetaan automaattisesti säilöön koko asian käsittelyn ajaksi.²⁰ Maassa on 15 säilöönottoyksikköä, joista kolme on lyhytaikaista säilöönnottoa varten ja yksi varattu vain perheiden käyttöön.²¹ Vaihtoehtoisten turvaamistoimien valikoima on maassa verrattain laaja. Tässä selvityksessä vertailluista maista Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa, joka on kokeillut kaikkia tarkasteltuja vaihtoehtoisia turvaamistoimia.

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.

¹⁷ EMN: The use of detention and alternatives to detention in Germany. Hessen osavaltion lukuja ei ollut saatavilla.

¹⁸ Yhdistetyt tapaukset C-473/13, C-514/13 ja C-474/13, Adala Bero v Regierungspräsidium Kassel, Ettayebi Bouzalmate v Kreisverwaltung Kleve ja Thi Ly Pham v Stadt Schweinfurt

¹⁹ EMN: The use of detention and alternatives to detention, synthesis report, 2014, s. 15.

²⁰ EMN: The use of detention and alternatives to detention, synthesis report, 2014, s. 17.

²¹ Asylum information database (AIDA): National country report, United Kingdom, 2014, s. 66. AIDA on pakolaisten oikeuksia ajavien kansalaisjärjestöjen yhteenliittymän ECRE:n (European Council on Refugees and Exiles) ylläpitämä tietokanta, jonka tarkoitus on edistää pakolaisten oikeuksia.

Ryhmään kuuluvat esimerkiksi yksin saapuvat alaikäiset, raskaana olevat naiset, vanhukset, mielenterveysongelmaiset sekä kidutuksen tai ihmiskaupan uhrin.²² Jokainen tapaus arvioidaan erikseen. Säilöönottoyksiköissä on lisäksi paikalla lääkäri, joka voi tarpeen vaatiessa arvioida uudelleen säilöönoton edellytysten täyttymistä henkilön haavoittuvaisuuden näkökulmasta. Tarpeen vaatiessa säilöön otettu henkilö voidaan ohjata hoitoon.²³

Australiassa ylivoimaisesti suurin osa laittomasti maahan tulevista on meriteitse saapuvia pakolaisia. Kansainvälistä suojelua Australiasta hakevien määrä on ollut kasvussa.²⁴ Vaikka maassa on viime vuosina lisätty vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöä, on säilöön otettujen määrä silti kasvanut huomattavasti 2010-luvulla. Australiaan laittomasti tulleen henkilön säilöönotto on säännönmukaista siihen asti, kunnes hänelle joko myönnetään viisumi tai oleskelulupa taikka hänet poistetaan maasta. 2000-luvun puolivälissä järjestelmää alettiin kritisoida eritoten siitä, että se merkitsee monille pitkäaikaista, kestoaltaan määrittelemätöntä säilöönottoa. Joukossa on paljon sellaisia henkilöitä, jotka eivät itsestään riippumattomasta syystä pysty palaamaan kotimaahansa. Säilöönotto ei ole perustunut tapauskohtaiseen harkintaan, vaan ainoa keino vapautua on viisumin tai oleskeluluvan saaminen. Nykyään oleskelulupapäätöstä odottaville on tätä tarkoitusta varten olemassa niin kutsuttu tilapäisviisumi ("*bridging*" *visa*), joka mahdollistaa vapaan oleskelun yhteisössä. Tilapäisviisumin myöntää harkinnanvaraisesti toimivaltainen ministeri.²⁵

Pääosa tilapäisviisumeista myönnetään henkilöille, jotka ovat aikaisemmin oleskelleet maassa laillisesti esimerkiksi turisteina tai opiskelijoina, mutta joiden lupa on umpeutunut. Maassa oleskelleita otetaan säilöön ainoastaan poikkeustapauksissa. Viisumi voidaan myöntää myös säilössä oleville ulkomaalaisille, tosin käytännössä yksinomaan niille, joita ei pystytä poistamaan maasta. Se ei näin ollen toimi vartenotettavana vaihtoehtona rajalle saapuvien turvapaikanhakijoiden systemaattiselle säilöönnotolle. Tilapäisviisumin myöntämiseen voidaan yhdistää myös muita turvaamistoimia, kuten ilmoittautumisvelvollisuus tai vakuuden asettaminen. Tilapäisviisumia on kritisoitu siitä, ettei sen myöntämiselle ole yhtenäisiä kriteerejä, vaan päätös tehdään aina harkinnanvaraisesti.²⁶

Kanadassa säilöön otetuilla ulkomaalaisilla on oikeus säännöllisin väliajoin tehtävään säilöönoton edellytysten tarkistukseen, joka voi johtaa joko täyteen tai ehdolliseen vapauttamiseen. UNHCR:n edustaja Alice Edwards²⁷ toteaa artikkelissaan, että tältä osin Kanadan järjestelmä noudattaa paremmin ihmisoikeussäännöksiä verrattuna esimerkiksi Australiaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.²⁸ Vapauttamisen ehtona

²² EMN: The use of detention and alternatives to detention, synthesis report, 2014, s. 6.

²³ UK Home Office Information

²⁴ Australian maahanmuuttoviraston tilastot. <http://www.immi.gov.au/media/statistics/>.

²⁵ International Detention Coalition, 2009: Case management as an alternative to immigration detention: The Australian Experience, <http://tinyurl.com/IDC-Australia2009>; Edwards 2011.

²⁶ Edwards 2011, s. 120–121.

²⁷ Alice Edwards työskentelee UNHCR:n kansainvälisen suojelun osastolla nimikkeellä Senior Legal Coordinator. Edwardsin artikkeli on julkaistu The Equal Rights Review -julkaisussa, jonka taustalla on tasa-arvoasioita edistävä ja syrjintää vastustava järjestö The Equal Rights Trust.

²⁸ Edwards 2011, s. 128.

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.

*Global Detention Projectin (GDP)*²⁹ mukaan Kanadan säilöönottojärjestelmää voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että säilöönnotolle ei ole asetettu aikarajoja, minkä vuoksi joitakin henkilöitä on pidetty säilössä kohtuuttoman kauan. Lisäksi kanadalaisen lainsäädännön suhde terrorismintorjuntaan on herättänyt kysymyksiä maahantulijoiden oikeudenmukaisesta kohtelusta. Lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 2001. Toisaalta Kanadassa on varsin aikaisessa vaiheessa alettu kehittää säilöönnoton vaihtoehtoja: Toronton vakuusohjelma on toiminut jo vuodesta 1996.³⁰

3.4 Alaikäisten säilöönotto

Säilöönottomenettelyn kritiikki Suomessa on keskittynyt erityisesti alaikäisten asemaan. Myös kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa lapset ovat olleet päähuomion kohteena. UNHCR:n säilöönottoa koskevassa strategiassa (2014) lasten säilöönnoton kieltäminen on määritelty yhdeksi päätavoitteeksi. Myös EMN:n tutkimuksessa on erikseen selvitetty haavoittuvassa asemassa olevien kohtelua säilöönottoprosessissa. Näistä tärkeän ryhmän muodostavat perheet ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset.

Suomessa hallitus edellytti käsitellessään esitystä (HE 172/2014) säilöönottoa koskevan lainsäädännön tarkistamisesta, että säilöönnoton vaihtoehtoista tehtävässä selvityksessä on kiinnitettävä erityistä huomiota niihin maihin, joissa ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönotto on kielletty kokonaan. EMN:n tutkimukseen osallistuneista maista³¹ tällaisia ovat Espanja, Ranska, Belgia, Bulgaria, Slovakia ja Irlanti. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönotto on lisäksi kielletty Tshekissä, Unkarissa, Puolassa, Kyproksella ja Sloveniassa. Maat eroavat toisistaan huomattavasti säilöön otettujen kokonaismäärissä ja säilöönnoton yleisissä ehdoissa. Lisäksi osa maista voi tietyiltä osin olla huonosti Suomeen verrattavissa sekä hallintokäytännöiltään että maahanmuuton kohdemaana.

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. Alaikäisten säilöönnoton kieltäneet valtiot eivät muodosta erityisen kiinnostavaa ryhmää koskien varsinaisia vaihtoehtoisia turvaamistoimia, joiden vaikuttavuus olisi verrattavissa säilöönottoon. Tästä syystä useampaa

²⁹ Global Detention Project on voittoa tavoittelematon Sveitsissä toimiva tutkimuskeskus, jonka tarkoituksena on tuottaa tutkimustietoa ulkomaalaisten säilöönottokäytännöistä maailmanlaajuisesti sekä parantaa säilöönottokäytäntöjen läpinäkyvyyttä.

³⁰ Edwards 2011, s. 128.

³¹ Muuttoliikeverkostoon kuuluvat kaikki EU-maat ja Norja. Tanska, Italia ja Romania eivät osallistuneet tutkimukseen säilöönnoton vaihtoehtoista.

alaikäisten säilöönoton kieltänyttä maata ei ole tässä selvityksessä valittu tarkempaan tarkasteluun.

Lähtökohtaisesti kaikissa EMN:n tutkimukseen osallistuneissa maissa suhtaudutaan kielteisesti erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönottoon. Kuten edellä todetaan, ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten säilöönotto on kielletty useassa Euroopan maassa. Lisäksi muutamat maat ovat rajoittaneet yksin tulevien alaikäisten säilöönottoa 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 syyllistynyt rikokseen.

Suomessa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä otetaan säilöön niin harvoissa tapauksissa, että ei-toivotun käyttäytymisen riski on kynnyksen ylittävissä tapauksissa arvioitu suureksi ja vaihtoehtojen olisi oltava aidosti vaikuttavia. Muutoin joudutaan hyväksymään riskin realisoidumisen korkea todennäköisyys. Esimerkiksi vuonna 2013 Sloveniassa erityisesti yksin saapuville alaikäisille turvapaikanhakijoille tarkoitetun asuinpaikan rajoituksen piirissä olleista 14 henkilöstä peräti 13 karkasi³². Karkausprosentin ollessa näin korkea voidaan todeta, että alaikäisten katoamista kesken viranomaisprosessin ei pystytä tai ehkä edes pyritä tehokkaasti ehkäisemään. Suomessa tällaista lähtökohtaa tuskin voitaisiin yleisesti hyväksyä.

Myös perheiden säilöön ottamista on EMN-tutkimuksen mukaan pyritty rajoittamaan useissa maissa. Muutamissa maissa perheet pyritään sijoittamaan erillisiin perheyksiköihin, jotka voivat rajoittavuudeltaan olla joko täysin säilöönottoyksikköön verrattavia tai enemmän vastaanotokeskuksen tyyppisiä yksiköitä. EU-maista ainoastaan Irlanti on kieltänyt alaikäisten säilöönoton kaikissa tapauksissa. GDP:n mukaan alaikäisyyden määrittäminen on kuitenkin aiheuttanut ongelmia. YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 2008 kritisoinut Irlantia siitä, että maahanmuuttoviranomaiset ovat voineet tehdä iän määrittämisen ilman terveys- ja sosiaaliviranomaisia, eikä iän oikea määrittäminen täten ole ollut täysin varmaa.³³ Tarkasteltaessa Irlantia säilöönoton käytännöissä on tärkeä huomata, että ulkomaalaisille säilöön otetuille ei ole käytössä erillisiä tiloja, vaan heidät sijoitetaan vankiloihin.

Espanja on mielenkiintoinen maa yksin saapuneiden alaikäisten säilöönoton kieltäjien joukossa, koska Ranskan ohella sen vuosittainen säilöönottojen määrä on hyvin korkea. Espanjassa määrä on vuosina 2010–2013 vaihdellut 9 000 ja 13 000 henkilön välillä. Kuitenkin säilöönoton vaihtoehtoja 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 perheyksikköön. Raportti ei anna tietoa siitä, mitä yksin saapuville alaikäisille tapahtuu

³² EMN: The use of detention and alternatives to detention in Slovenia, 2014, s. 28.

³³ GDP: Immigration detention in Ireland, 2014, s. 9.

säilöönoton sijasta. GDP:n mukaan heidät sijoitetaan erillisiin lapsille tarkoitettuihin majoitustiloihin.³⁴

Belgiassa yksintulleita alaikäisiä ei ole saanut ottaa säilöön vuoden 2004 jälkeen, vaan heidät sijoitetaan erityisiin tarkkailu- ja ohjauskeskuksiin (*Observation and Orientation Centres*). Lainsäädännön taustalla ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen useat langettavat tuomiot liittyen lasten säilöönottoon.³⁵ Yksin saapuva alaikäinen voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti ottaa säilöön, mikäli tämän epäillään olevan täysi-ikäinen. Tällöin henkilö voidaan ottaa säilöön iän määrittämisen ajaksi, kuitenkin maksimissaan kolmeksi arkipäiväksi.

Lapsiperheitä Belgiassa saa ottaa tavallisiin säilöönottotiloihin korkeintaan 48 tunniksi eli käytännössä maahan saapumista seuraavaksi ja maasta poistamista edeltäväksi yöksi. Muun ajan säilöön otetut perheet viettävät erillisissä perhekeskuksissa. Belgian EMN-raportin mukaan sekä viranomaiset että kansalaisjärjestöt pitävät perhekeskuksia toimivana säilöönoton vaihtoehtona ja selvästi säilöönottoa inhimillisempänä vaihtoehtona.³⁶

Alankomaissakin alaikäisten säilöönottoa on pyritty rajoittamaan. Lapsiperheet voidaan maassa sijoittaa alueelliseen säilöyksikköön maksimissaan kahdeksi viikoksi ja vain, jos he ovat aikaisemmin vältelleet viranomaisvalvontaa. Sen sijaan rajalla tapahtuva säilöönotto ilman tiukkaa aikarajaa on mahdollinen myös lapsiperheille, joskin kahden viikon rajaa yritetään niissäkin tilanteissa noudattaa. Yksin saapuvat alaikäiset pyritään ohjaamaan erillisiin nuorisoyksiköihin. Heidät voidaan sijoittaa alueelliseen säilöyksikköön, mikäli he ovat aiemmin vältelleet valvontaa, mutta rajalla tapahtuva säilöönotto ei ole mahdollista.

Suurin osa EMN-tutkimukseen osallistuneista maista sallii lasten säilöönoton, mutta vain tiukasti rajatuissa poikkeustapauksissa. Esimerkiksi **Ruotsissa, Norjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa** lasten säilöönotto on mahdollista, joskin melko harvinaista. Lasten katsotaan olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, joten lainsäädännössä on määritelty säilöönnotolle rajoitteita liittyen esimerkiksi säilöönoton tarpeellisuuteen, olosuhteisiin ja kestoon. Saksassa myös pyritään perheiden kohdalla siihen, että mahdollisuuksien mukaan vain toinen vanhemmista otetaan säilöön, jolloin muu perhe voi asua avoimessa vastaanottokeskuksessa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa säilöön otetuille lapsiperheille on järjestetty erillisiä asumisyksiköjä, joista osa on valvontatasoltaan säilöönottoyksiköjä vapaampia ja joissa on saatavilla lapsiperheille tarkoitettuja tukipalveluita.³⁷

GDP:n tietojen mukaan alaikäinen voidaan ottaa **Tanskassa** normaalisti säilöön yhdessä perheensä kanssa Ellebækin säilöönottoyksikköön. Ilman huoltajaa olevat lapset sijoitetaan säilöönottoyksikön sijasta vain lapsille tarkoitettuun Punaisen Ristin

³⁴ GDP: Spain Country Profile, 2013, s. 2.

³⁵ HE 172/2014, Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

³⁶ EMN: The use of detention and alternatives to detention in Belgium, 2014, s. 52.

³⁷ UK Home Office Information

ylläpitämään keskukseen.³⁸ Kidutuksen vastaisen komitean raportissa tältä vuodelta todetaan, että Ellebækissa oli komitean vierailun aikaan yksi lapsi, mistä huomautettiin ongelmallisena.³⁹

Säilöönottoa vastustava kansalaisjärjestö *International Detention Coalition* (IDC) on antanut **Australialle** erityistä kiitosta tehokkaasta toiminnasta lasten säilöönoton vähentämiseksi. Järjestön raportin mukaan Australiassa otettiin säilöön tuhansia lapsia 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa keskimäärin 15 kuukaudeksi. Vuonna 2006 maan pääministeri asettui vastustamaan lasten säilöönottoa, minkä johdosta lainsäädäntöä muutettiin siten, että lasten kohdalla säilöönotosta tehtiin viimesijainen vaihtoehto. Maahan laittomasti tulleet lapset ja heidän perheensä pyritään sijoittamaan kolmannen sektorin ylläpitämiin majoitustiloihin.⁴⁰

3.5 Säilöönoton vaihtoehdot eri maissa

Tässä kappaleessa on selvitetty säilöönnotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöä ja niistä saatuja kokemuksia eri maissa. Vertailussa mukana olevat maat ovat Ruotsi, Norja, Belgia, Alankomaat, Luxemburg, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Australia ja Kanada. Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty eri maissa käytössä olevat vaihtoehtoiset turvaamistoimet. Taulukkoa tulkitessa on kuitenkin tärkeä huomata, että vaihtoehtojen systemaattinen toteuttaminen vaihtelee huomattavasti maasta toiseen. Esimerkiksi yhteisövalvonta ja takuujärjestelmät ovat joissakin maissa jääneet pilottikokeilujen asteelle. Tarkastelluissa maissa vaihtoehtoisia turvaamistoimia sovelletaan usein rinnakkain. Esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuus on käytössä valtaosassa tarkastelumaista, ja useimmiten se yhdistetään johonkin toiseen turvaamiskeinoon, kuten matkustusasiakirjan haltuunottoon tai yhteisövalvontaan.

³⁸ <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/denmark/introduction.html>, luettu 1.12.2014

³⁹ Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014, s. 47.

⁴⁰ International Detention Coalition: Children in Immigration Detention, Position Paper. 2009, s. 6, 26–27.

	FIN	SWE	NOR	BEL	NET	LUX	GER	UK	AUS	CAN
Matkustusasia- kirjan luovuttaminen	X	X	X		X	X	X	X	X	
Vakuuden antaminen tai takaajan nimittäminen	X				X		X	X	X	X
Ilmoittautumis- velvollisuus	X	X	X	X	X		X	X		X
Yhteisövalvonta				X			X	X	X	
Asuinpaikkaa koskevat vaatimukset tai asuminen vastaanotto- keskuksissa			X	X	X	X	X	X		X
Sähköinen valvonta								X		

Vertailtujen maiden kokemukset vaihtoehtoisten turvaamiskeinojen toimivuudesta ovat yleensä myönteisiä niissä tilanteissa, joissa nämä keinot on alun perin arvioitu riittäviksi. Ne ovat myös kustannuksiltaan säilöönnottoa edullisempia. Erityisesti EMN-raporteissa näkyy se, että vaikka säilöönnoton vaihtoehdot nähdään sinänsä toimivina ratkaisuin, niitä ei useissa tapauksissa pidetä täysin säilöönnottoa korvaavina tai siihen verrattavina toimenpiteinä. Vaihtoehtoja kehittämällä voidaan vähentää säilöönnoton tarvetta erityisesti silloin, kun henkilön riski toimia ei-toivotulla tavalla on alhaisempi. Vaihtoehtoilta ei ole kuitenkaan onnistuttu tekemään säilöönnottoa täysin tarpeettomaksi. Suomessa asetettu tavoite löytää yhä varteenotettavampia vaihtoehtoja säilöönnotolle on siis ajankohtainen muissakin vertailuissa maissa.

3.5.1 Ilmoittautumisvelvollisuus

Ilmoittautumisvelvollisuus on käytössä suurimmassa osassa tarkasteltavia maita. Erot sen käytössä liittyvät lähinnä siihen, minkä muun turvaamistoimen yhteydessä sitä käytetään. Esimerkiksi Norjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmoittautumisvelvollisuuteen liittyy asuinpaikkaa koskevia vaatimuksia, joita esimerkiksi Alankomaiden järjestelmässä ilmoittautumisvelvollisuuteen ei automaattisesti liitetä. Saksassa harkinnanvaraisen ilmoittautumisvelvollisuuden lisäksi kaikkien maahantulijoiden on automaattisesti ilmoitettava viranomaisille yli kolmen päivän poissaolosta osavaltion alueelta. Suurin ilmoittautumisvelvollisuuteen liitetty ongelma on sen vaikuttavuus, joka koetaan merkittävästi säilöönnottoa alhaisemmaksi.

Ruotsissa ainoa vaihtoehto säilönotolle on ns. valvontatoimi, joka tarkoittaa käytännössä ulkomaalaisen velvollisuutta ilmoittautua poliisille tai maahanmuuttoviranomaisille säännöllisin väliajoin. Valvontaan voidaan yhdistää myös passin tai muun henkilöllisyystodistuksen luovuttaminen viranomaisille.

Ilmoittautumisvelvollisuutta voidaan Ruotsissa soveltaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa säilönotokin on mahdollista, kuten kansainvälisen suojelun hakijan henkilöllisyyden selvittämiseksi, maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi tai erityistapauksissa oleskeluoikeuden selvittämiseksi. Valvontatoiminta pyritään käyttämään aina ensisijaisesti ja harkinnassa kiinnitetään erityistä huomiota henkilön riskiin kadota. Mikäli henkilö ei noudata valvonnan ehtoja, hänet voidaan lähtökohtaisesti ottaa säilöön. Valvontatoimen etuna ulkomaalaisen laajemman liikkumisvapauden lisäksi ovat pienemmät hallinnolliset kustannukset. Säilönotokeskuksia on Ruotsissa ainoastaan viisi, mutta ilmoittautuminen viranomaisille voi tapahtua lukuisissa paikoissa ympäri maata.

Ilmoittautumisvelvollisuutta on pyritty käyttämään erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten tapauksessa. Lisäksi Ruotsissa on todettu hyväksi käytännöksi se, etteivät maahanmuuttoviranomaiset tee säilönottopäätöstä, ellei henkilön maasta poistamista koskeva päätös ole täytäntöönpanokelpoinen, vaan turvautuu näissä tapauksissa ilmoittamisvelvollisuuteen. Tällaisella priorisoinnilla pyritään myös säästämään suhteellisen vähäisiä säilön asiakaspaikkoja.

Belgiassa ilmoittautumisvelvollisuus koskee ainoastaan uutta SEFOR-paluumenettelyä (*Sensitization, Follow-up & Return*), jossa kielteisen oleskelulupapäätöksen saanut henkilö allekirjoittaa paluusopimuksen ja hänelle asetetaan velvollisuus ilmoittautua paikallisille viranomaisille. Viranomaisten tulee informoida kielteisen päätöksen saanutta maasta poistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä sekä vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Henkilön on kerrottava paikallisille viranomaisille paluun ajankohta ja päämäärä sekä annettava heille kopio paluulipustaan, ja kunnan on aikanaan osoitettava, että henkilö on lähtenyt asuinpaikastaan ja palannut kotimaahansa.

3.5.2 Matkustusasiakirjan haltuunotto

Matkustusasiakirjan haltuunotto on helposti toteutettavissa oleva turvaamistoimi. Sitä ei kuitenkaan yleensä pidetä riittävänä keinona henkilön tavoitettavuuden varmistamiseksi, eikä haltuunotto tehokkaasti estä henkilöä pakenemasta Schengen-alueen sisällä. Esimerkiksi Norjassa ja Luxemburgissa on hyvin yleistä, että passin haltuunoton lisäksi henkilöön kohdistetaan muitakin turvaamistoimia. Saksassa palauttamista koskevan päätöksen saaneelta takavarikoidaan automaattisesti passi tai muu matkustusasiakirja maasta poistamiseen saakka. Henkilön pakoriskin arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi tietoa siitä, miten henkilö suhtautuu passin takavarikointiin.

3.5.3 Vakuuden antaminen tai takaajan nimittäminen

Muutamassa valtiossa ulkomaalainen voidaan vapauttaa säilöstä vakuutta vastaan tai sitä voidaan muutoin käyttää säilöönoton vaihtoehtona. Haasteeksi on kuitenkin muodostunut asetettavan vakuuden suuruuden määrittely, sillä sen tulisi samanaikaisesti olla tarpeeksi suuri varmistamaan, ettei ulkomaalainen katoa, mutta kuitenkin niin pieni, että vähävaraisillakin olisi mahdollisuus luovuttaa tarvittava summa. Vakuusjärjestelyä on pidetty ongelmallisen syrjivänä käytäntönä, sillä vähävaraisuuden ei tulisi olla syy siihen, ettei henkilöä voi välttää säilöönottoa. Takaajan asettaminen on tästä näkökulmasta tasapuolisempi vaihtoehto. Takausmallit perustuvat siihen, että yleensä valtiolle tai kolmannen sektorin toimijalle annetaan mahdollisuus toimia tarpeen vaatiessa ulkomaalaisen takaajana. Takausjärjestelmiin liittyy usein takaajan vastuu siitä, että maahantulija pysyy viranomaisten tavoitettavissa. Takaajalta voidaan edellyttää asianmukaista ammattitaitoa ja tälle voidaan asettaa neuvontavelvoitteita.

Saksalaisessa vakuusjärjestelmässä maahantulija veloitetaan säästämään rahaa paluukustannuksiaan varten siten, että henkilölle itselleen jää vähimmäistasoinen toimeentulo. Yksittäisissä osavaltioissa on myös ollut järjestelyjä, joissa maahantulija pääsee vapaaksi ulkopuolista takausta vastaan. Esimerkiksi Nordrhein-Westfalenissa takaajana voi toimia henkilö, johon maahantulija luottaa ja jonka viranomaiset katsovat tehtävään päteväksi. Riittävä pätevyys on katsottu olevan esimerkiksi koulutetulla sosiaalityöntekijällä. Saksassa maahantulija joutuu maksamaan maasta poistamisesta aiheutuneet kustannukset, mikäli hän ei suostu vapaaehtoiseen paluuseen. Kustannukset ovat usein liian suuria maasta poistettavien maksettavaksi, mutta mikäli henkilö haluaa uudelleen tulla Saksan alueelle, nämä kulut on ensin maksettava.

Alankomaissa vakuuden asettamista on käytetty säilöönoton vaihtoehtona jonkin verran, mutta tarkkoja tilastoja tästä ei ole saatavilla. Yleisin vakuussumma on ollut 500 euroa. Vakuuden voi maksaa joko maahantulija itse tai ulkopuolinen henkilö. Kuitenkaan EMN-raportin mukaan vakuussumman maksaminen ei edellytä ulkopuoliselta henkilöltä erityistä ammattitaitoa tai aseta velvoitteita maahantulijan asioiden hoitamisesta.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa vakuussumma on turvaamistoimena käytössä, mutta ongelmana on usein sopivan summan määrittäminen. Määrä pitäisi arvioida yksilöllisesti ja sen pitäisi perustua henkilön varallisuuteen. Toisaalta on tärkeää, että vakuus olisi riittävän suuri varmistukseen henkilön pysymisen saatavilla. Keskimäärin määrätty summa on vaihdellut 2 000 ja 5 000 punnan välillä. Vakuuden suuruudesta johtuen sen käyttö on jäänyt melko vähäiseksi. Myös takaajan käyttäminen vaihtoehtoisen turvaamistoimena on Yhdistyneessä kuningaskunnassa mahdollista. Takaajan pitää pystyä vakuuttamaan viranomaiset siitä, että hän saa maahantulijan pysymään viranomaisten saatavilla asiansa käsittelyn ajan tai mahdolliseen maasta poistamiseen asti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että takaajalla pitää olla henkilökohtainen suhde turvaamistoimen kohteena olevaan henkilöön. Muutenkin takaajalle on asetettu suhteelliset tiukat vaatimukset. Tämän pitää asua vakituisesti maassa ja riittävän lähellä takaamaansa henkilöä. Takaajalla ei saa olla rikosrekisteriä ja hänellä pitää olla riittävästi varoja takuusumman maksamiseen. Myös luotettu yhdistys voi asettaa takaajan. Viranomaiset myös tutkivat takaajan motiiveja, millä

pyritään varmistamaan esimerkiksi se, ettei takaaja yritä hyötyä järjestelystä taloudellisesti.⁴¹

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 varmistaakseen, 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. Osana valvontatoimia asiakkaat ovat oikeutettuja saamaan neuvontaa liittyen Kanadan turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmään sekä avustusta asunnon löytämisessä ja terveydenhuollon ja sosiaaliturvan piiriin pääsemisessä.

Tilastojen valossa TBP on onnistunut hyvin. Järjestelystä vastaavan viranomaistahon CBSA:n (*Canada Border Services Agency*) mukaan vuosina 2008–2009 järjestelmästä katosi vain 2,65 prosenttia asiakkaista. Lisäksi järjestelmä on kustannustehokas. Vuosina 2008–2009 CBSA arvioi järjestelmän kustannusten olevan 12–16 Kanadan dollaria⁴² päivässä henkilöä kohti, kun vastaavat kustannukset Toronton alueen säilöönottoyksiköissä olivat 112 Kanadan dollaria⁴³.⁴⁴ Järjestelmään on kuitenkin kohdistunut myös kritiikkiä. Ensinnäkin muutamat kansalaisjärjestöt ovat väittäneet TBP:n olevan liian valikoiva asiakkaidensa suhteen ja valintaprosessin olevan liian pitkä. Lisäksi viranomaisten on kritisoitu turvautuvan järjestelmään liian usein, myös tapauksissa, joissa henkilö voitaisiin vapauttaa ilman vakuusehtoja. Järjestelmästä uhkaa siis muodostua vaihtoehto ehdottomalle vapauttamiselle eikä säilöönnotolle.⁴⁵

Tilanteessa, jossa takaaja on yksityishenkilö tai kolmannen sektorin toimija, takausjärjestely muistuttaa paljolti yhteisövalvontaa, jossa vastuu siitä, että henkilö noudattaa hänelle asetettuja velvollisuuksia siirtyy ulkopuoliselle taholle. Esimerkiksi Kanadassa on kuitenkin tullut ilmi tilanteita, jossa yksityinen takaaja (ei siis TBP) on hyväksikäyttänyt järjestelyyn suostuneita henkilöitä muun muassa vaatien heitä luovuttamaan sosiaaliturvaetuutensa⁴⁶. Hyväksikäyttötapausten välttämiseksi takaajajärjestelyssä tulisi siis tarkasti harkita ja säädellä, mikä taho voidaan hyväksyä takaajaksi. Niin ikään taattavana olevan henkilön on ymmärrettävä järjestelyn luonne, eikä takaus siten lähtökohtaisesti ole erityisen sopiva lasten kohdalla käytettäväksi.

⁴¹ UK Home Office Information

⁴² Noin 7,70–10,30 euroa vuoden 2009 kurssin mukaan.

⁴³ Noin 72,20 euroa vuoden 2009 kurssin mukaan.

⁴⁴ CBSA Detentions and Removals Programs - Evaluation Study, 2010

⁴⁵ Edwards 2011, s. 130–131.

⁴⁶ Edwards 2011, s. 130–131.

3.5.4 Sähköinen valvonta

Sähköinen valvonta on suhteellisen vähän käytetty vaihtoehtoinen turvaamistoimi. Tässä selvityksessä tarkemmin vertailluista maista ainoastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa sitä on käytetty säilöönoton vaihtoehtona ja muista EU-maista Irlannissa, Ranskassa, Tanskassa ja Portugalissa. Sähköisen valvonnan etuna verrattuna muihin vaihtoehtoihin turvaamistoimiin on se, että viranomaisprosessin turvaamisen ja pakenemisriskin kannalta ajateltuna se on lähimpänä säilöönoton tehokkuutta. Sähköisen valvonnan voisi siis ajatella soveltuvan turvaamistoimeksi silloinkin, kun muut vaihtoehtoiset turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Valvonta ei kuitenkaan itsessään ehkäise ei-toivottua käyttäytymistä, vaan se toimii käytännössä vain yhdessä asuinpaikkaa koskevien rajoitusten kanssa. Valvonnassa käytettävät tekniset laitteet voivat olla käytettävyydeltään ja kattavuudeltaan hyvin erilaisia.

Ranskassa sähköistä valvontaa käytetään kotiairestin yhteydessä alaikäisten lasten vanhemmille. **Portugalissa** sähköiseen valvontaan yhdistyy täyskielto poistua kotoa, joten se on pikemminkin säilöönoton 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 säilöönoton vaihtoehdoksi.

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.⁴⁷ Sähköistä valvontaa käytetään lähinnä sellaisille henkilöille, joiden maahantuloa koskeva menettely (esimerkiksi turvapaikanhaku) on yhä kesken. Järjestelmän käyttöä rajoittavat valvonnan aiheuttamat kustannukset.⁴⁸

Pakolaisten oikeuksia edistävän kansalaisjärjestö JRS (*Jesuit Refugee Service*) on esittänyt huolensa siitä, että säilöönnotot eivät ole vähentyneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa sähköisen valvonnan myötä. Järjestön mukaan näyttääkin siltä, että sähköistä valvontaa käytetään säilöönoton vaihtoehtona vain silloin, kun säilöönottoyksiköt ovat täynnä. Edelleen järjestön mukaan sähköisen valvonnan ongelmana on epävarmuus: valvonnan kohteena olevat ulkomaalaiset eivät tiedä,

⁴⁷ EMN: The use of detention and alternatives to detention, synthesis report, 2014, s. 36.

⁴⁸ UK Home Office Information

kuinka kauan valvonta jatkuu, ja heidät voidaan ottaa säilöön koska tahansa ilman ennakkovaroitusta.⁴⁹

Saksassa Schleswig-Holsteinin osavaltiossa on vuoden 2014 aikana pohdittu sähköisen valvonnan käyttöön ottamista. Jalkapannan lisäksi tarkoituksena olisi hyödyntää myös matkapuhelimiin saatavilla olevaa tekniikkaa.⁵⁰ **Luxemburgissa** EU:n paluudirektiivin implementointi herätti kiinnostusta säilöönoton vaihtoehtojen laajempaan pohtimiseen. Tässä yhteydessä tehdyssä aloitteessa myös sähköinen valvonta tuotiin esille.⁵¹

3.5.5 Asuinpaikkaa koskevat velvoitteet

Asuinpaikkaa koskevat vaatimukset ovat käytössä useissa tarkastelumaissa, mutta niiden sisällöt vaihtelevat huomattavasti. Rajoittavin muoto tästä säilöönoton vaihtoehdosta on Luxemburgissa käytössä oleva kotiaaresti. 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 vastaanotokeskuksessa. 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 kotiaaresti, 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. Kotiaaresti 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 vaihtoehtoista käytössä myös ilmoittautumisvelvollisuus ja matkustusasiakirjojen takavarikointi, mutta näitä käytetään vain lisätoimina kotiaarestin ohella.⁵² Kotiaarestiin 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

⁴⁹ Jesuit Refugee Service (JRS) Europe: From Deprivation to Liberty, Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, 2011, s. 30.

⁵⁰ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) „Alternative Abschiebungshaft“, Zusammenfassung der Ergebnisse, 2014.

⁵¹ EMN Focussed Study 2014: The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Luxembourg, s. 32.

⁵² EMN Focussed Study 2014: The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Luxembourg, s. 29–30.

säilöön otetuista siirretään kotiarestiin, eikä säilöönoton viimesijaisuuden periaate näin käytännössä täysin toteudu.⁵³

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.

3.5.6 Yhteisövalvonta

Yhteisövalvonnan nimikkeen alle mahtuu monenlaisia järjestelyjä, joilla on usein yhtäläisyyksiä asuinpaikkaa koskevien velvoitteiden kanssa. Ne voivat joskus juridisesti olla säilöönoton muotoja eivätkä sen vaihtoehtoja. Yhteisövalvonnan vaihtoehtoista 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 säilöönnotolle erityisesti perheille. Eniten käytetty vaihtoehto ovat lapsiperheille suunnatut avoimet perheyksiköt. Pilottiprojekti, jossa palauttamispäätöksen saaneiden lapsiperheiden säilöönnotosta luovuttiin ja heitä alettiin sijoittaa avoimiin perheyksiköihin, käynnistettiin vuonna 2008. Vuonna 2009 projekti laajennettiin koskemaan myös perheitä, joilta on evätty maahanpääsy, mutta joita ei voida 48 tunnin sisällä poistaa maasta. Perheyksiköt koostuvat yksittäisistä taloista ja asunnoista, joissa asuvilla perheillä on vapaus liikkua tiettyjen rajoitusten puitteissa. Asunnosta saa poistua kouluun, kauppaan, tapaamaan oikeusavustajaa ja harjoittamaan uskontoa. Perheyksiköissä saa myös käydä vierailijoita.

Perheyksiköissä pyritään varmistamaan mahdollisimman normaali arki lapsille. Jokaiselle perheelle osoitetaan maahanmuuttoviraston toimesta ohjaaja, jonka päätehtävänä on tukea perheitä näiden odottaessa päätöstä joko oleskeluoikeudesta

⁵³ EMN Focussed Study 2014: The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Luxembourg, s. 28-33.

tai maasta poistamisesta sekä tehdä selväksi, mitä seurauksia saattaa olla yhteistyöhaluttomuudella. Ohjaajat toimivat myös linkkinä perheiden ja viranomaisten välillä.

Kadonneiden määrä on suurin perheyksiköiden toiminnassa havaittu ongelma. Perheyksiköissä oleskelleista noin 25 prosenttia pakenee, kun taas säilöönottotilojen osalta vastaava luku on 1 prosentti. Lisäksi vaikka perheyksikköön sijoittaminen on säilöönottoa lievempi järjestely, se merkitsee silti perheen arjen muuttumista. Erityisesti niille turvapaikkaa hakeneille perheille, jotka ovat oleskelleet Belgiassa useamman vuoden, on kotoa perheyksikköön siirtäminen normaalin elämänrytmin rikkova toimenpide.⁵⁴

Australian lainsäädännössä yhteisövalvonta on säilöönottoa vastaava toimenpide, vaikka kysymys on käytännössä vaihtoehdosta. Vuonna 2011 hallitus ilmoitti, että henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä terveys- ja turvatarkastuksen tekemiseksi tapahtuvan säilöönoton jälkeen suurin osa turvapaikanhakijoista pääsisi tilapäisviisumin turvin vapaaksi yhteiskuntaan. Yhteisövalvonta, johon ei sisälly työlupaa, järjestettäisiin niille, joiden katsotaan olevan liian haavoittuvassa asemassa elämään itsenäisesti. Yhteisövalvonnassa turvapaikanhakijat eivät ole vartijoiden jatkuvassa valvonnassa ja heillä on mahdollisuus liikkua yhteisössä, osallistua tapahtumiin ja elää mahdollisimman normaalia elämää.⁵⁵

Australiassa on käytössä myös erilaisia yhteisövalvontaan yhdistettäviä tukiohjelmiä, joiden toteuttamisesta ja rahoituksesta vastaavat valtion ohella kansalaisjärjestöt, pääasiassa Australian Punainen Risti. Tukiohjelmat on yleensä kohdistettu erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, kuten yksin tulleille alaikäisille, lapsiperheille, vanhuksille, sairaille ja kidutuksen uhreille.

Yksi Australiassa käytössä olevista tukiohjelmissä on "*Community Assistance Support Programme* (CASP)", jota Alice Edwards esittelee artikkelissaan. Ohjelman pääperiaatteena on, että ihmisten oikeudenmukainen kohtelu kannustaa heitä sitoutumaan oman tapauksensa ratkaisemiseen. CASP on suunnattu haavoittuvassa asemassa oleville ulkomaalaisille. Jokaiselle ulkomaalaiselle osoitetaan ohjaaja, joka on vastuussa tämän neuvonnasta ja valmistamisesta prosessin mahdollisiin lopputuloksiin. Ohjelmaan osallistuminen on vapaaehtoista ja henkilön saamat tukipalvelut, esimerkiksi taloudellinen avustus, terveydenhoito ja neuvonta, räätälöidään tarveharkintaisesti.⁵⁶

Vuosina 2009–2010 yhteensä 90 % tilapäisviisumin saaneista noudatti velvoitteita ja 67 % kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneista poistui maasta vapaaehtoisesti. IDC on pitänyt positiivisena Australian tukiohjelmitte ominaista aikaista puuttumista ja tarpeiden yksilöllistä arviointia. Yhteisövalvontaa ja tukiohjelmiä ei kuitenkaan tarjota

⁵⁴ EMN Focussed Study 2014: Detention and alternatives to detention in Belgium, s. 48-53.

⁵⁵ Marshall, C; Pillai, S; S. Stack, L: Community Detention in Australia. Forced Migration Review, Detention, alternatives to detention and deportation, 44/2013, s. 55–57.

⁵⁶ Edwards 2011, s. 122–123.

systemaattisesti kaikille ulkorajoille saapuville turvapaikanhakijoille, vaan säilöönotto on edelleen pääasiallinen käytäntö.⁵⁷

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on tehty yhteisövalvontaan liittyviä kokeiluja. Säilöönottoa vastustavan kansalaisjärjestö *Detention Actionin* mukaan Millbankin ja Glasgow'n alueilla toteutettiin vuosina 2007–2010 pilottihanke, jossa perheet siirrettiin erillisiin asumistiloihin odottamaan käännätyksen toimeenpanoa. Kokeilussa ei kuitenkaan onnistuttu rakentamaan luottamusta perheiden ja viranomaisten välille, mikä johtui pitkälti siitä, että perheet olivat hakuprosessin loppuvaiheessa ja projektin ensisijainen tavoite oli suostutella heidät palaamaan kotimaahansa. Järjestön mukaan maahanmuuttoviranomaisten ja ulkomaalaisten välistä luottamusta tulisi kehittää jo aikaisemmassa vaiheessa parantamalla tiedotusta sekä päätösprosessin läpinäkyvyyttä. Henkilöille olisi tarjottava tukea jo siinä vaiheessa, kun kielteiselle päätökselle on vielä vaihtoehtoja.⁵⁸

Tavoitteiltaan samankaltainen hanke oli vuonna 2011 lanseerattu perheiden vapaaehtoisen paluun tukemiseen tähtäävä *Family Returns Process* (FRP). Hanke toteutettiin yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa ja sen tarkoituksena oli pitää lapsiperheet poissa säilöstä ja tukea heitä vapaaehtoisen paluun järjestämisessä. Hankkeella katsottiin olleen myönteisiä vaikutuksia perheiden tietoisuuteen omasta tilanteestaan ja omista mahdollisuuksistaan, ja perheet olivatkin pääosin tyytyväisiä menettelyyn kokonaisuutena. Samoin perheiden ja erityisesti lasten hyvinvoinnille prosessin seuraukset olivat myönteisiä verrattuna aikaisempiin käytäntöihin. Ongelmana kuitenkin oli, että lisääntyneen hallinnollisen taakan takia paluuprosessit kestivät jonkin verran tavanomaista kauemmin. Perheiden sitoutuminen menettelyyn ei myöskään ollut parhaalla mahdollisella tasolla, minkä katsottiin osin johtuneen siitä, että heitä ei osallistettu tarpeeksi jo sen alkuvaiheessa. Yli puolet perheistä kuitenkin poistui maasta ilman pakkotoimia.⁵⁹

3.6 Yhteenveto

Säilöönoton 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 säilöönotosta että erityisesti sen vaihtoehtoista on vaikea saada.

Valtioiden näkökulmasta vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöönotto on usein tasapainottelua kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin vastaamisen sekä ulkomaalaislainsäädännön mukaisten menettelyiden tehokkaan läpiviemisen välillä. Säilöönoton vaihtoehtojen käyttö saa yleensä varauksetonta tukea, jos niiden avulla

⁵⁷ Edwards 2011, s. 124.

⁵⁸ Phelps 2013, s. 45-48.

⁵⁹ Home Office Research Report 78: Evaluation of the New Family Returns Process, 2013.

saavutetaan olennaisesti samat päämäärät kuin säilöönnotolla.⁶⁰ 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.

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 siitäkin 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.

Alaikäisten säilöön otettujen asemaan on viime aikoina kiinnitetty huomiota ja erityisesti yksin saapuvien alaikäisten säilöönnottoa on monissa maissa joko rajoitettu tai se on kokonaan kielletty. 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 yksiköihin ja vapaudenriiston kokonaiskesto pyritään pitämään lyhyenä. Säilöönnoton vaihtoehtoja yksin tulevien alaikäisten ja lapsiperheiden kohdalla on eniten käytetty joko yhteisövalvontaa tai ilmoittautumisvelvollisuutta. Myös tukipalveluita tarjottaessa haavoittuvassa asemassa olevia pyritään priorisoimaan.

Vertailujen maiden käytännön kokemuksissa säilöönnoton vaihtoehtoja 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.

⁶⁰ Mitchell, G. Sampson, R. 2013: Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales, in: Journal on Migration and Human Security, s. 105–106.

4 SÄILÖÖNOTON VAIHTOEHTOJEN KEHITTÄMINEN SUOMESSA

4.1 Nykyisten turvaamistoimien käytön tehostaminen ja tilastointi

Selvitykselle asetettujen tavoitteiden mukaan keskeisintä on löytää vaihtoehtoja ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönnotolle. Haasteena tämän ryhmän kohdalla on se, että kynnys säilöönnotolle on jo valmiiksi korkea, joten riski ei-toivottuun käyttäytymiseen on kynnyksen ylittävien kohdalla arvioitu merkittäväksi. Näin ollen myös vaihtoehtojen on oltava vaikuttavuudeltaan lähellä säilöönottoa, ellei hyväksytä nykyistä merkittävästi suurempaa todennäköisyyttä riskin realisoitumiselle.

Luvussa 2 on eritelty nykyisten turvaamistoimien käyttöä ja niistä saatuja kokemuksia. Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on jo puututtu useisiin ongelmakohtiin, ja säädökset ilmoittautumisvelvollisuudesta ja vakuuden asettamisesta ovat nykyistä joustavampia. Lisäksi sekä yksin että huoltajansa kanssa olevien alaikäisten säilöönottoa on ehdotettu merkittävästi rajoitettavan nykyisestä, mikä väistämättä toisi heitä enemmän vaihtoehtojen turvaamistoimien piiriin. Jos muutosehdotukset hyväksytään, seuraavana askeleena on seurata ja arvioida uusien säännösten soveltamisesta saatavia kokemuksia. On tärkeää huolehtia riittävästä viranomaisohjeistuksesta, jotta vaihtoehtojen turvaamistoimien ensisijaisuus toteutuu täysimääräisesti. Etenkin tiheää ilmoittautumisvelvollisuutta vastaanottokeskuksessa olisi kokeiltava riittävän monenlaisissa tilanteissa sen selvittämiseksi, kuinka tehokkaaksi vaihtoehdoksi se muodostuu.

Samanaikaisesti vaihtoehtojen tilastointia on kehitettävä niin, että niiden käyttöä ja vaikuttavuutta voidaan jatkossa luotettavammin seurata ja arvioida. Turvaamistoimia koskeva tilastointi on nykytilanteessa puutteellista etenkin poliisilaitoksilla, ja kirjaamiskäytännöt ovat vaihtelevia. Laitosten antaman kyselypalautteen mukaan vaihtoehtoisia turvaamistoimia koskevat lomakepohjat pitäisi sisällyttää poliisiasian tietojärjestelmään (PATJA), jolloin niitä mahdollisesti käytettäisiin aktiivisemmin ja tiedot toimenpiteistä olisivat myös jälkikäteen saatavissa rekisteristä. Tilastoinnin kehittäminen on yhdistetty uuden Viranomais tietojärjestelmän (VITJA) käyttöönottoon, joka on kuitenkin viivästynyt. Onkin tärkeää jatkaa pienimuotoisempaa kehittämistyötä jo ennen järjestelmä uudistusta.

Turvaamistoimien käytön tehostamiseen kuuluu osaltaan se, että niiden kohteena olevat henkilöt saavat oikea-aikaista ja -sisältöistä tietoa heitä koskevasta menettelystä ja tarjolla olevista vaihtoehdoista. Myös vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta tiedottaminen on tärkeää. Esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn osallistuu eri vaiheissa eri viranomaisia ja muita toimijoita, ja henkilön voi olla vaikea hahmottaa menettelystä kulloinkin vastuussa olevaa tahoja. Tämä puolestaan on omiaan lisäämään epäluottamusta viranomaisiin ja menettelyn asianmukaisuuteen. Tätä vaikutusta on mahdollista torjua matalan kynnyksen neuvontaa lisäämällä.

4.2 Yhteistyö lastensuojeluviranomaisten kanssa

Voimassaolevan ulkomaalaislain (122 §) mukaan ennen lapsen säilöönottoa on kuultava sosiaaliviranomaista. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sosiaalityöntekijälle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Muutoksen taustalla on esityksen perustelujen mukaan se, että käytännössä on osoittautunut ongelmalliseksi odottaa lausuntoa säilöönottopäätöksen ollessa kiireellinen, ja aikataulu on myös saattanut vaikuttaa lausunnon perusteellisuuteen. Jatkossa perusteltu kirjallinen lausunto olisi ehdotuksen mukaan esitettävä viimeistään siinä vaiheessa, kun käräjäoikeus ottaa asian käsittelynsä ensimmäistä kertaa eli ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla viimeistään seuraavana päivänä siitä, kun ilmoitus säilöönotosta on tehty.

Sosiaaliviranomainen ottaa lausunnossaan kantaa lapsen etuun lastensuojelulain (417/2007) 4 §:n mukaisesti. Huomiota on tällöin kiinnitettävä mm. lapsen ikään, kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lapsen fyysiseen ja henkiseen terveydentilaan ottaen huomioon hänen taustansa sekä näkemyksensä lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Turvaamistoimen määräämisestä vastaavan viranomaisen ja sosiaalityöntekijän yhteistyössä selvitetään lapsen etu myös ulkomaalaislain 6 §:n edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sosiaaliviranomainen voi lausunnossaan esittää vaihtoehtoja säilöönotolle, jos se katsoo, ettei lasta tulisi ottaa säilöön. Ulkomaalaislain mukaisista turvaamistoimista päättäminen on luonnollisesti kuitenkin poliisi- tai rajatarkastusviranomaisen tehtävä. Olennaista on, että molempien viranomaisten asiantuntemusta hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti parhaan ratkaisun löytämiseksi.

Kuten edellä on todettu, ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönotto on Suomessa poikkeuksellista, ja säilöönottokynnyksen ylittäneiden henkilöiden osalta tilanne on usein haastava. Lapsi on saattanut esimerkiksi syyllistyä Suomessa oleskellessaan toistuvasti rikoksiin. Kaikissa lapsia koskevissa tilanteissa olisi tärkeää arvioida, olisiko häneen kohdistettava lastensuojelullisia toimia ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien ohella tai sijasta. Lastensuojelulain ja ulkomaalaislain tavoitteiden yhteensovittaminen voidaan kokea tietyissä tilanteissa haasteelliseksi, mikä voi vaikeuttaa viranomaisten yhteistyötä. Kuitenkin myös kaikessa ulkomaalaislain mukaisessa viranomaistoiminnassa lapsen etu on otettava huomioon, ja esimerkiksi säilöönotolla pyritään turvaamaan lasta koskevan menettelyn lainmukainen ja hallittu läpivienti. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanossa on aina huolehdittava, että lapsi otetaan kohdemaassa asianmukaisesti vastaan.

Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöönoton vaihtoehtona voisi joissakin tilanteissa tulla kysymykseen ainakin lastensuojelulain 8 luvussa säädetty kiireellinen sijoitus. Lastensuojelulain mukaisten kriteerien täytyessä lapsi voidaan sijoittaa perhehoitoon tai laitokseen taikka järjestää hoito ja huolto muulla tavalla. Syynä toimenpiteeseen voi lain mukaan olla esimerkiksi se, että lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen

teon tai muulla näihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Lastensuojelulaitoksessa tapahtuvan sijaishuollon aikana lapseen on mahdollista kohdistaa rajoittavia toimenpiteitä kuten aineiden ja esineiden haltuunotto, omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen sekä liikkumisvapauden rajoittaminen.

Tässä selvityksessä ei oteta tarkemmin kantaa siihen, missä tilanteissa lastensuojelulain mukainen kynnys lapsen sijoittamiseen voisi ylittyä. On selvää, ettei lastensuojelun toimenpiteillä voida edellyttää täysin korvattavan ulkomaalaislain mukaisia turvaamistoimia, mutta etenkin ilman huoltajaa olevien lasten kohdalla nämä mahdollisuudet olisi kussakin yksittäistapauksessa riittävästi selvitettävä. Voimassaoleva lainsäädäntö tarjoaa vaihtoehtoja, joiden hyödyntäminen vaikuttaa olevan toistaiseksi vähäistä. Sosiaaliviranomaisen säilöönottopäätöksistä antamissa lausunnoissa on tärkeää arvioida mahdolliset lastensuojelulliset vaihtoehdot etenkin ilman huoltajaa olevien lasten osalta. Myös turvaamistoimia määräävien viranomaisten tietoisuutta eri vaihtoehdoista on tarpeen mukaan lisättävä, jotta keskusteluyhteys sosiaaliviranomaisten kanssa olisi mahdollisimman toimiva.

4.3 Asuinpaikkaa koskevat velvoitteet

Kuten kansainvälistä vertailua koskevasta osiosta käy ilmi, säilöönoton vaihtoehtona tai sen yhtenä muotona on monissa maissa käytössä asuinpaikkaa koskevia velvoitteita ja yhteisövalvontaa, jotka vaihtelevat kotiaarestista erilaisiin perhekeskuksiin. Käsitteille ei ole olemassa vakiintunutta toisistaan erillistä määrittelyä, joten niitä tarkastellaan tässä yhtenä kokonaisuutena nimikkeellä asuinpaikkaa koskevat velvoitteet. Kansainvälisessä keskustelussa yhteisövalvonnan ajatukseen kuuluu nimenomaisesti valvottaville annettava neuvonta ja tuki, joiden avulla myös parannetaan yhteistyöhalukkuutta viranomaisten kanssa. Mahdollista on esimerkiksi yhteyshenkilön nimeäminen maahanmuuttoviranomaisesta. Tukitoimenpiteet ovat tärkeitä kaikissa prosessin vaiheissa, mutta niillä on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa henkilön oleskeluoikeuden arviointi on vielä kesken. Suomessa säilöön otettavat odottavat usein jo maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Asuinpaikkaa koskevien velvoitteiden yleisenä etuna verrattuna säilöönottoon on mahdollisuus elää normaalimpaa arkea, mikä on tärkeää etenkin lapsille ja perheille. On kuitenkin muistettava, että käsillä olevan selvityksen tavoitteena on etsiä vaihtoehtoja säilöönnotolle, jolloin järjestelyn on riittävästi ehkäistävä sitä käyttäytymistä, jota vastaan turvaamistoimi määrätään. Turvaamistoimen vaikuttavuutta on arvioitava suhteessa säilöönoton edellytyksiin, jos halutaan etsiä aitoja vaihtoehtoja. Näin ollen täysin avoimet asumisratkaisut eivät käytännössä ole turvaamistoimina tehokkaita, vaan vertautuvat lähinnä tavanomaiseen asumiseen vastaanottokeskuksessa tai yksityismajoituksessa. Jos perheen kohdalla riskiä ei-toivottuun käyttäytymiseen pidetään matalana, turvaamistoimen määräämiseen ei joko ole lainkaan tarvetta tai ilmoittautumisvelvollisuus voidaan katsoa riittäväksi. Lisäksi vaihtoehtoja koskevasta keskustelusta on erotettava se sinänsä tärkeä pohdinta, miten säilöönotto-olosuhteista saataisiin perheille sopivampia.

Säilöönoton vaihtoehtona asuinpaikkaa koskeva velvoite voi toimia silloin, jos sillä saavutetaan riittävä valvonnan taso tarvitsematta täysin evätä liikkumisvapautta.

Tarkoituksenmukaisin tapa olisi toteuttaa uudet turvaamistoimet vastaanottokeskuksissa, jolloin lisäkustannukset eivät olisi samalla tavoin merkittäviä kuin täysin uusien perhekeskusten perustamisessa. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla valvonta toteutettaisiin vastaavasti ryhmäkodeissa tai tukiasuntoloissa. Tärkeää olisi määritellä, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia uusien turvaamistoimien toteuttaminen merkitsisi vastaanottokeskusten työntekijöille. Henkilökunnalla on jo nykyisin vastaanottolain nojalla tiettyjä asukkaiden vapautta rajoittavia toimivaltuuksia, kuten vaarallisten tai laittomien esineiden haltuunotto ja asuintilojen tarkastaminen.

Mallia asuinpaikkaa koskevan velvoitteen säädöstason toteuttamiseen on mahdollista saada pakkokeinolain (806/2011) 5 luvusta, jossa säädetään matkustuskiellosta rikosprosessuaalisena pakkokeinona. Matkustuskiellon edellytyksenä on, että henkilöä epäillään riittävän vakavasta rikoksesta ja epäilyn olojen taikka muiden seikkojen perusteella on todennäköistä, että hän lähtee pakoon taikka muuten karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa taikka vaikeuttaa asian selvittämistä. Myös epäily rikollisen toiminnan jatkamisesta voi olla perusteena. Vaikka rikoksesta epäiltyä ja turvaamistoimen kohteena olevaa ulkomaalaista ei voida suoraan rinnastaa toisiinsa, pakkokeinolain mukaisen matkustuskiellon ja ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien tavoitteet ovat samansuuntaisia. Matkustuskieltoon määrätyle voidaan mm. asettaa velvoite pysyä päätöksessä mainitulla paikkakunnalla tai alueella, olla tiettyinä aikoina tavattavissa asunnossaan tai työpaikallaan taikka oleskella tietyssä laitoksessa.

Turvaamistoimen ehdot voitaisiin määritellä kuhunkin yksittäistapaukseen sopiviksi ja ne yhdistettäisiin käytännössä vastaanottokeskuksessa toteutettavaan ilmoittautumisvelvollisuuteen. Vapaimmillaan henkilön tai perheen edellytettäisiin yöpyvän vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautuvan henkilökunnalle aamuisin ja iltaisin. Jos riski ei-toivottuun käyttäytymiseen arvioitaisiin korkeammaksi, henkilö voitaisiin velvoittaa oleskelemaan tiiviisti vastaanottokeskuksessa ja päivittäinen poistumislupa koskisi esimerkiksi joitakin tunteja päiväsaikaan. Tällöin järjestely lähenisi vaikutuksiltaan säilöönottoa ja vaatisi myös henkilökunnalta enemmän aktiivista valvontaa. Valvotun kulkemisen järjestäminen avoimessa vastaanottokeskuksessa ei ole ongelmaton ja edellyttää todennäköisesti henkilöstöresurssien lisäämistä ja henkilöiden tunnistamiseen liittyvän asiantuntemuksen kasvattamista. Lisäksi on hyväksyttävä se, että säilöönottoon verrattavaa varmuutta henkilön oleskelemisestä vaaditussa paikassa ei silti voida saavuttaa.

Tapauksissa joissa henkilön – erityisesti lapsen tai lapsiperheen – säilöönottoa harkitaan, heille voitaisiin antaa mahdollisuus osoittaa yhteistyöhalukkuutta viranomaisten kanssa noudattamalla asuinpaikkaa koskevan velvoitteen täyttämistä. Jos henkilö rikkoisi määrättyjä ehtoja esimerkiksi jättämällä palaamatta yöksi vastaanottokeskukseen, säilöönotto olisi sen jälkeen lähtökohtaisesti perusteltu. Turvaamistoimen ehtojen rikkomistilanteita koskeva selkeä säännös voisi olla tarkoituksenmukainen ja toimisi kannustimena noudattaa kevyempää valvontajärjestelyä. Kuten ilmoittautumisvelvollisuuden kohdalla, asuinpaikkaa koskevia velvoitteita voitaisiin myös tarvittaessa soveltaa muuhun perheeseen, vaikka yksi perheenjäsen otettaisiin säilöön.

Ilmoittautumista ja asuinpaikkaa koskevien velvoitteiden valvontaan olisi mahdollista harkita biometriseen tunnistamiseen perustuvaa apuvälineistöä. Turvaamistoimien kohteena olevien henkilöiden sormenjäljet on pääsääntöisesti otettu ulkomaalaislain mukaisesti jo maahantulovaiheessa. Vastaanottokeskuksen tiloihin voitaisiin asentaa sormenjälkien lukulaite, joka tunnistaisi henkilön ja auttaisi vahvistamaan, että tämä on ollut keskuksessa tiettyyn aikaan. Laite vähentäisi henkilökuntaan kohdistuvaa painetta liittyen asukkaiden tunnistamiseen ja liikkumisen seurantaan, mutta ei rajoittaisi henkilön tosiasiallista liikkumisvapautta. Etenkin isoissa vastaanottokeskuksissa henkilökunnan on mahdotonta tuntea kaikkia asukkaita ulkonäöltä, eikä heillä välttämättä ole tunnistamiseen liittyvää erityisasiantuntemusta. Biometrinen tietojen käyttöön ja säilytykseen liittyvät yksityisyyden suojan näkökohdat olisi kuitenkin huolellisesti selvitettävä. Lisäksi laitteiden olisi oltava helppokäyttöisiä eli käytännössä niiden olisi perustuttava esimerkiksi vihreään ja punaiseen valosignaaliin tunnistamisen onnistumisen tai epäonnistumisen merkiksi.

4.4 Sähköinen valvonta

4.4.1 Sähköinen valvonta Suomen rikosseuraamusjärjestelmässä

Sähköinen valvonta osana rikosseuraamusjärjestelmää otettiin Suomessa käyttöön vuonna 2006 valvotun koevapauden osalta (nykyinen säädös on laki valvotusta koevapaudesta, 629/2013). Säädökset koskien valvontarangaistusta ehdottoman vankeusrangaistuksen vaihtoehtona tulivat voimaan marraskuussa 2011 [uusi laki valvontarangaistuksesta (330/2011) ja tarvittavat rikoslain (39/1889) muutokset]. Uusi rangaistusmuoto tarkoittaa käytännössä henkilön liikkumisvapauden rajoittamista ja valvontaa joko kehoon kiinnitettävällä seurantalaitteella taikka matkapuhelimen tai muun kannettavan laitteen paikannuksen avulla. Sähköiseen valvontaan yhdistyvät myös tarkastuskäynnit ja muu yhteydenpito valvottavaan henkilöön.

Rikoslain 6 luvun 11 a §:n mukaan enintään kuuden kuukauden pituiseen ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittu rikosentekijä voidaan edellytysten täytyessä tuomita sen sijasta samanpituiseen valvontarangaistukseen. Valvontarangaistus sijoittuu ankaruudeltaan ehdottoman vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntapalvelun väliin, ja edellytykset viimeksi mainittuun tutkitaan ennen valvontarangaistukseen tuomitsemista. Edellytyksenä on lisäksi, että valvontarangaistukselle ei ole aiemmista rangaistuksista tai rikoksen laadusta aiheutuvaa estettä ja että valvontarangaistusta on pidettävä perusteltuna rikosentekijän sosiaalisten valmiuksien ylläpitämiseksi tai edistämiseksi.

Rikoslain 2 c luvun 8 §:n mukaan vanki voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle teknisin välinein ja muulla tavoin valvottuun koevapauteen enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapauttamista tai koko rangaistuksen suorittamisesta vapauttamista. Valvotusta koevapaudesta annetun lain 2 §:n mukaan järjestelyn tarkoituksena on suunnitelmallisella ja asteittaisella vapauttamisella ylläpitää ja edistää vangin valmiuksia sijoittua yhteiskuntaan. Edellytyksistä säädetään lain 3 §:ssä: vangin on esimerkiksi vankeusaikaisella käyttäytymisellään tullut osoittaa pystyvänsä todennäköisesti noudattamaan koevapauden ehtoja.

Sekä valvontarangaistus että valvottu koevapaus toteutetaan siten, että tuomitulle laaditaan toimeenpanosuunnitelma, jossa tämän päivittäinen ohjelma on tarkasti määritelty. Ohjelmaan voi kuulua esimerkiksi työtä, opintoja ja erilaisia tukitoimintoja. Tuomitun velvollisuutena on pysyä kotona tai muussa rangaistuksen suorittamispaikaksi hyväksytyssä asunnossa niinä aikoina, joina hänellä ei ole toimeenpanosuunnitelman mukaista ohjelmaa. Hänen on myös sitouduttava päihteettömyyteen.

Lainsäädännössä ei ole määritelty tiettyä ratkaisua valvonnan toteuttamiseksi, vaan teknisen kehityksen seuraaminen on tältä osin mahdollista. Radiotaajuustekniikkaa käytettäessä valvottavan nilkkaan tai ranteeseen kiinnitettävä panta on yhteydessä päätelaitteeseen, joka sijoitetaan yleensä valvottavan asuntoon. Valvonta on mahdollista, jos panta on enintään 100-400 metrin säteellä kotipääteestä. Järjestelmän avulla saadaan tietoa valvottavan saapumisesta päätteen valvonta-alueelle, pysymisestä siellä sekä lähtemisestä sieltä. Tällä hetkellä Suomessa valvontarangaistusta suorittavat käyttävät radiotaajuustekniikkaa, käytännössä nilkkapantaa ja kotipäätettä. Pannan väkivaltainen poistoyritys tai ihokosketuksen katkeaminen aiheuttaa välittömästi hälytyksen.

Valvonnassa voidaan lisäksi käyttää satelliittipaikannusta (GPS) tai GSM-operaattorien maanpäällisten tukiasemien avulla tehtävää mittauspaikannusta. Suomessa valvotussa koevapaudessa oleville käytetään GPS-paikannusta nilkkapannan ja mukana kannettavan paikannuspuhelimien avulla (*two-piece*). Jos pannan ja paikannuspuhelimien etäisyys kasvaa liian pitkäksi, laite suorittaa hälytyksen. Pannan käytöllä vältetään se pelkkään kannettavaan laitteeseen liittyvä ongelma, että haltijan henkilöllisyydestä ei saada varmuutta. Paikannuspuhelimeen voidaan lisäksi määritellä henkilölle sallittu tai kielletty liikkumisalue, jonka noudattamatta jättäminen aktivoi hälytyksen. Hylätty tai kadotettu puhelin voidaan GPS-paikannuksen avulla löytää. Markkinoilla on myös laitteita, joissa GPS-paikannin on kiinni pannassa, eikä erillistä kannettavaa laitetta tarvita (*one-piece*). Rikosseuraamuslaitokselta saadun arvion mukaan tällaiset laitteet voivat olla jatkossa hyvinkin käyttökelpoisia, mutta toistaiseksi paikantimen sisältävät pannat ovat usein olleet liian kookkaita.

Kokemukset sähköisestä valvonnasta ovat Rikosseuraamuslaitokselta saatujen tietojen mukaan pääosin myönteisiä. Radiotaajuustekniikkaa käyttää tällä hetkellä 89 henkilöä ja GPS-paikannusta noin 600 henkilöä. Valvontarangaistuksia on tuomittu eniten rattijuopumukseen syyllistyneille. Rangaistuksen suorittamisen keskeytymisen yleisin syy on se, että ehtona olevaa päihteettömyysvaatimusta ei pystytä noudattamaan. Lisäksi osa valvottavista kokee vaikeaksi sitoutua tarkasti aikataulutettuun päiväohjelmaan.

Valvontaan käytettävä tekninen laitteisto on huomaamaton ja henkilön leimautumista pyritään välttämään. Laitteiden asennus edellyttää vankeinhoitohenkilökunnalta perehtymistä, mutta ne ovat käytössä toimineet pääosin hyvin. Nilkkapannat ovat kevyitä ja pieniä: ne on suunniteltu sopimaan tarvittaessa sisään varrellisiin kenkiin. Ne kestävät esimerkiksi uimista ja saunomista. Paikantamispuhelimet ovat helpommin

rikkoutuvia, mutta kuitenkin tavallista matkapuhelinta kestävämpiä. Jos laite rikkoutuu, toimittaja tutkii sen korjattavuuden; jos laitetta ei voi korjata, se joudutaan korvaamaan.

Suomessa rikosseuraamusjärjestelmässä käytettävät laitteet hankitaan leasing-sopimuksilla. Tällä hetkellä voimassa olevilla sopimuksilla hinnat ovat seuraavat:

- Nilkkapanta 1,80 euroa/vrk (laitteen arvo n. 500 euroa)
- Kotipääte 1,10 euroa/vrk (arvo n. 500 euroa)
- Paikantamispuhelin 1,80 euroa/vrk (arvo n. 1 900 euroa)
- Laturi 0,20 euroa/vrk
- SIM-kortit puhelimiin: kokonaiskustannus arviolta joitakin tuhansia euroja vuodessa

Oikeusministeriön työryhmässä selvitetään parhaillaan sähköisesti valvottavaa tehostettua matkustuskieltoa tutkintavankeuden vaihtoehtona. Työryhmän toimikausi ulottuu kevääseen 2015. Tutkintavankeus rinnastuu tietyissä suhteissa rikosseuraamusta paremmin ulkomaalaislain perusteella tehtävään säilöönottoon, koska molemmissa tilanteissa on tarkoitus turvata viranomaisprosessin häiriötön eteneminen ja ehkäistä tiettyä ei-toivottua käyttäytymistä. Näin ollen oikeusministeriön työryhmän havainnoista lienee suurta hyötyä, jos sähköisen valvonnan käyttöönottoa säilöönoton vaihtoehtona päädytään valmistelemaan.

4.4.2 Sähköinen valvonta säilöönoton vaihtoehtona

Sähköinen valvonta rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän osana ei ole suoraan rinnastettavissa sähköiseen valvontaan säilöönoton vaihtoehtona. Merkittävin ero on toimien tavoitteissa: valvontarangaistuksen tarkoituksena on paitsi toimia seuraamuksena rikollisesta teosta, myös ylläpitää ja edistää henkilön sosiaalisia valmiuksia toimia yhteiskunnan jäsenenä rangaistuksen suorittamisen jälkeen. Säilöönotto ja sen vaihtoehdot eivät puolestaan ole seuraamuksia vaan turvaamistoimia, joilla pyritään ehkäisemään tiettyä ei-toivottua käyttäytymistä. Useimmat säilöön otetut henkilöt ovat saaneet maasta poistamista koskevan päätöksen, jolloin heidän mahdollisuutensa jäädä maahan laillisesti ovat lähtökohtaisesti vähäiset. Näin myös henkilöiden intressi suostua valvontaan ja toimia sen ehtojen mukaisesti voi olla erilainen kuin maassa usein vakituisesti asuvilla rangaistuksen suorittajilla. Yhteistä kuitenkin on tavoite välttää suljetussa laitoksessa asuminen.

Sähköisen valvonnan toteuttaminen säilöönoton vaihtoehtona eroaa valvontarangaistuksen ja valvotun koevapauden järjestämisestä merkittävästi. Valvontarangaistuksen suorittamispaikkana on yleensä tuomitun oma asunto, jossa hän voi jatkaa perhe-elämää ja mahdollisesti työntekoa tai opiskelua hänelle tehdyn toimintasuunnitelman mukaisesti. Turvaamistoimen kohteella taas ei useinkaan ole asuntoa tai muutoin vakiintunutta elämää Suomessa, ja valvonta suoritettaisiinkin lähtökohtaisesti vastaanottokeskuksessa, jolloin se täydentäisi edellä kuvattua asuinpaikkaa koskevaa velvoitetta. Jos valvontaan käytettäisiin radiotaaajuustekniikkaa, valvottavan olisi käytännössä oleskeltava suuri osa vuorokaudesta kotipäätteen läheisyydessä vastaanottokeskuksessa. Vaikka valvontaan käytettäisiin GPS-

tekniikkaa valvotun koevapauden tapaan, valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi henkilön olisi myös säännöllisesti ilmoitettava ja mahdollisesti myös yövyttävä vastaanottokeskuksessa.

Sähköisen valvonnan käyttökelpoisuus säilöönnoton vaihtoehtona kussakin yksittäistapauksessa riippuu monista tekijöistä. Olennaista on ensinnäkin se, millä perusteella henkilöä oltaisiin ottamassa säilöön ja kuinka korkeaksi riski ei-toivottuun toimintaan hänen kohdallaan arvioidaan. Henkilön on oltava jossain määrin yhteistyöhaluinen viranomaisten kanssa, jotta valvonnan suorittaminen ylipäättään on mahdollista. Jos henkilöllä on välitön aikomus esimerkiksi paeta, piileskellä tai syyllistyä rikokseen, sitä ei voida sähköisellä valvonnalla estää, vaan tällöin säilöönnotto on lähtökohtaisesti perusteltu ratkaisu. On myös selvää, että pieniin lapsiin ei voida kiinnittää valvontalaitteita, vaan vanhempien perheenjäsenten valvonta olisi tällöin riittävää.

Asuinpaikkaa koskeva velvoite yhdistettynä sähköiseen valvontaan on kohdehenkilön kannalta varsin kaukana nykyisin käytössä olevista säilöönnoton vaihtoehtoista, kuten ilmoittautumisvelvollisuudesta. Sähköistä valvontaa onkin ihmisoikeusnäkökulmasta kritisoitu vastaavanlaisesta yksilön oikeuksien rajoittamisesta kuin säilöönnottoa. Valvontaan liittyy aina tietty leimautumisen riski, sillä henkilö joutuu kantamaan seurantalaitteita; Suomessa tällä hetkellä käytettävät laitteet ovat kuitenkin huomaamattomia, eikä niiden tarkoituksena ole missään tapauksessa tehdä valvontaa näkyväksi. Kehoon kiinnitettävän laitteen asianmukaisesta asennuksesta on huolehdittava siten, ettei sen käyttö aiheuta hankausta tai ole muutoin epämiellyttävää. Sähköisen valvonnan haitoista puhuttaessa on jatkuvasti muistettava, että vaihtoehtona on vapauden maksimaalinen rajoittaminen säilöönnottoyksikössä.

Voidaan arvioida, että hyvin toteutettuna sähköisen valvonnan ero säilöönnottoon on kohdehenkilön kannalta merkittävä, kun hänellä säilyy mahdollisuus päättää itse päivärytmistään. Myös sosiaalisten suhteiden ylläpito on sähköisesti valvottuna huomattavasti helpompaa kuin säilöön otettuna. Turvaamistoimien rajoittavuus voitaisiin harkita kunkin henkilön kohdalla sen mukaisesti, kuinka korkeaksi riski ei-toivottuun käyttäytymiseen hänen kohdallaan arvioidaan. Järjestämistavasta riippuen asuinpaikkaa koskeva velvoite yhdistettynä sähköiseen valvontaan voi vaikuttavuudeltaan vastata hyvinkin säilöönnottoa ja siten toimia aitona vaihtoehtona.

Teknisten ratkaisujen osalta on otettava huomioon, että turvaamistoimien ja etenkin säilöönnoton edellytykset täyttävällä henkilöllä voi olla rikosoikeudellista rangaistusta suorittavaa henkilöä suurempi intressi hankkiutua eroon valvontalaitteista. Laitteiden hankintahinnat ovat varsin korkeita, eikä kadonneiden tai rikkoutuneiden laitteiden korvauskustannuksia ole useimmissa tapauksessa mahdollista osaksikaan periä valvottavalta. Näin ollen kehoon kiinnitettävät seurantalaitteet ovat lähtökohtaisesti käyttökelpoisempia kuin mukana kannettavat. Nykyisin Suomessa käytettävistä laitteista nilkkapanta ja kotipääte olisivat siis todennäköisesti käyttökelpoisemmat kuin panta yhdistettynä paikannuspuhelimeen, josta pääsee helposti eroon. Tulevaisuudessa GPS-paikantimen sisältämä nilkkapanta olisi todennäköisesti toimivin vaihtoehto, sillä se mahdollistaisi seurannan myös vastaanottokeskuksen ulkopuolella ja siten valvottavan laajemman liikkumisvapauden turvaamistoimen tavoitteita

vaarantamatta. Käytännössä pannan poistoyritysten todennäköisyyttä vähentää se, jos valvottavan on oleskeltava enimmäkseen vastaanottokeskuksen läheisyydessä, jolloin hänen paikantamisensa mahdollisessa pakotilanteessa on helpompaa.

Säilöönnotto- ja vastaanottovuorokauden hinnoissa on merkittävä ero, joka selittyy pääasiassa säilöönnottoyksikön korkeilla henkilöstökuluilla. Jos sähköinen valvonta aidosti vähentäisi säilöönnottoja, voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä, vaikka myös sähköinen valvonta sitoo henkilöstöä. Seurantapäätteiden keskittäminen yhteen paikkaan vähentäisi kuitenkin henkilöresurssien tarvetta. Henkilökuntaa tarvittaisiin myös valvonnan tukitoimiin, kuten ilmoittautumisvelvollisuuden toteuttamiseen; todennäköisesti lisätyö voitaisiin kuitenkin hoitaa vähäisin lisäyksin vastaanottokeskusten henkilökuntaan. Voisi olla tarkoituksenmukaista keskittää mahdollisuus sekä asuinpaikkaa koskevien velvoitteiden että niiden sähköisen valvonnan toteuttamiseen tiettyihin vastaanottokeskuksiin, joiden tulisi olla valtion tai kunnan ylläpitämiä. Tämä ei vaarantaisi sitä lähtökohtaa, että uusien turvaamistoimien avulla saataisiin nykyisiä säilöönnottoyksiköitä merkittävästi parempi alueellinen kattavuus. Näin voitaisiin välttää lyhytaikaisiakin säilöönnottoja poliisin tiloihin.

4.5 Johtopäätökset

Selvityksen tulokset vahvistavat sitä lähtökohtaa, että säilöönnotto on viimesijaisena keinona tarpeellinen osa turvaamistoimien kokonaisuutta, eivätkä mitkään vaihtoehdot täysin yllä sen vaikuttavuuteen. Säilöönnottoon liittyy kuitenkin ongelmia, joiden vuoksi yhä useammassa tilanteessa olisi sen sijasta pyrittävä vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöön. Tässä luvussa on kuvattu neljä toimenpidettä, jotka voisivat olla Suomessa käyttökelpoisia alaikäisten ja muidenkin ulkomaalaisten säilöönnoton vähentämiseksi: (1) Nykyisiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia on käytettävä entistä tehokkaammin. Tämä mahdollistuu erityisesti, jos eduskunta hyväksyy jo ehdotetut muutokset. Myös turvaamistoimien tilastointia on parannettava jatkoseurantaa varten. (2) Lapsen säilöönnottoa harkittaessa on riittävästi selvittävä mahdollisuudet lastensuojelullisiin toimenpiteisiin. Uusina turvaamistoimina voidaan harkita (3) asuinpaikkaa koskevia velvoitteita ja (4) sähköistä valvontaa.

Kaksi ensin mainittua toimenpidettä ovat sellaisia, jotka eivät edellytä jo eduskunnalle annettujen ehdotusten lisäksi säädösmuutoksia vaan lähinnä viranomaistoiminnan ja yhteistyön kehittämistä. Niihin on muista ehdotuksista riippumatta syytä kiinnittää välittömästi huomiota. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että verrokkimaissa yleisesti käytössä olevista turvaamistoimista Suomesta puuttuu ainoastaan mahdollisuus asuinpaikkaa koskevan velvoitteen asettamiseen. Sähköinen valvonta puolestaan on kansainvälisesti vielä suhteellisen vähän käytetty vaihtoehto, mutta sekin on Suomessa jo rikosseuraamusjärjestelmässä käytössä, ja parhaillaan selvitetään sen vartenotettavuutta tutkintavankeuden vaihtoehtona.

Uusien turvaamistoimien käyttöönotto edellyttää luonnollisesti säädösmuutoksia, mutta myös huolellista arviota siitä, millaisia vaikutuksia muutoksilla olisi etenkin ulkomaalaisten perusoikeuksiin sekä turvaamistoimia toteuttavan henkilöstön asemaan. Tässä selvityksessä on jo esitelty tärkeimpiä kysymyksenasetteluja ja alustavia vastauksia. Eduskunta käsittelee parhaillaan hallituksen esitystä, jossa sekä

säilöönoton edellytyksiin ja enimmäiskeston että vaihtoehtoihin turvaamistoimiin ehdotetaan muutoksia. On tärkeää seurata ja arvioida esityksestä mahdollisesti seuraavien säädösmuutosten vaikutusta turvaamistoimien käyttöön ja etenkin alaikäisten asemaan niiden kohteena. Näin saadaan tärkeää tietopohjaa sen ratkaisemiseksi, miten turvaamistoimia on tarpeen edelleen kehittää.

Vaikutusarvioon on syytä varata riittävästi aikaa, joten uusia turvaamistoimia olisi ajankohtaista harkita lähtökohtaisesti vuonna 2016. Jos säädösmuutosten tarve koetaan tätä kiireellisemmäksi, vähimmäisvaatimuksena olisi ennen valmistelutyön aloittamista odottaa tutkintavankeuden vaihtoehtoja selvittävän oikeusministeriön työryhmän mietintöä, joka on odotettavissa ensi keväänä. Erilaisesta kohderyhmästä huolimatta työryhmä pohtii kysymyksiä, jotka ovat olennaisia sekä matkustuskieltoon verrattavien asuinpaikkaa koskevien velvoitteiden että sähköisen valvonnan kannalta.

5 LÄHTEET:

Brand, Alexandra: Immigrant Detention in the Netherlands, Bingham Center for the Rule of Law, 2013.

Costello, Cathryn and Kaytaz, Esra: Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, UNHCR Legal and Protection Policy Series, 2013.

Edwards, Alice: Measures of First Resort: Alternatives to Immigration Detention in Comparative Perspective, in: The Equal Rights Review, Vol. 7, 2011.

Marshall, Catherine; Pillai, Suma and Stack, Louise: Community Detention in Australia. Forced Migration Review, Detention, alternatives to detention and deportation, 44/2013

Mitchell, Grant and Sampson, Robyn: Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales, in: Journal on Migration and Human Security, 2013

Phelps, Jerome: Alternatives to detention in the UK: from enforcement to engagement, Forced Migration Review: Detention, alternatives to detention, and deportation, 44/2013

Asylum information database (AIDA): National country report, United Kingdom, 2014

CBSA Detentions and Removals Programs - Evaluation Study, 2010
<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2010/dr-rd-eng.html#s01x1> (Luettu 16.10.2014)

EMN Focussed Study: The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies, 2014

European Union Agency for Fundamental Rights 2014: Handbook on European law relating to asylum, borders and migration

Global Detention Project: Immigration detention in Ireland, 2014

Global Detention Project: Spain Country Profile, 2013

Global Detention Project: Denmark Country Profile, 2010

Home Office Research Report 78: Evaluation of the New Family Returns Process, 2013

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) "Alternative Abschiebungshaft", Zusammenfassung der Ergebnisse, 2014

International Detention Coalition: Children in Immigration Detention, Position Paper. 2009

International Detention Coalition: Case management as an alternative to immigration detention, 2009 (<http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/casemanagementinaustralia.pdf>)

Jesuit Refugee Service (JRS) Europe: From Deprivation to Liberty, Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, 2011

Matrix Evidence: An economic analysis of alternatives to long-term detention, 2012

Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014, 2014

UNHCR: Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012

UNHCR: Beyond Detention, A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees, 2014