

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

8.9.2022

Suomen Punaisen Ristin lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (rajamenettely)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhteisö, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi periaatteidensa mukaisesti. Suomen Punaisella Ristillä on allekirjoittanut sisäministeriön kanssa yhteistyöpöytäkirjan, joka perusteella se ylläpitää varautumista laajamittaiseen maahantuloon sekä edistää säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista monitorointitoiminnalla. Lisäksi Suomen Punainen Risti ylläpitää vastaanottokeskuksia Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta.

Suomen Punainen Risti antoi esitysluonnoksesta lausuntonsa toukokuussa 2022. Luonnokseen sisältyi tuolloin esitys siitä, että rajamenettelyä sovellettaisiin myös nk. normaalin maahantulon tilanteissa. **Suomen Punainen Risti kiittää sitä, että esitystä on jatkovalmistelussa muutettu niin, että menettelyn käyttöön ottaminen sidottaisiin lyhyessä ajassa tapahtuvaan poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan maahantulon tilanteisiin.** Muutos selkeyttää esityksen tavoitetta ja rajaa rajamenettelyn käyttöä poikkeuksellisiin tilanteisiin. Aikaisemmin esitetty versio olisi ollut mullistava muutos Suomen turvapaikkamenettelyyn, ja sillä olisi ollut laajamittaisia ja kauaskantoisia vaikutuksia. **Suomen Punainen Risti huomauttaa kuitenkin, että kynnys rajamenettelyn käyttöön otolle tulee pitää riittävän korkealla,** jotta turvapaikanhakijoiden oikeuksien suhteettomalta rajoittamiselta vältytään, erityisesti tilanteissa, joissa toinen valtio käyttäisi jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä vaikuttamisen välineenä. Suomen Punainen Risti esittääkin, että **valtioneuvoston päätös tehtäisiin määräajaksi vastaavasti kuin järjestelykeskusta koskeva päätös,** jotta poikkeuksellisen rajamenettelyn perusteet tulisivat säännöllisesti uudelleen arvioitavaksi.

Tässä lausunnossa nostamme esille joitakin esitykseen edelleen sisältyviä ongelmakohtia.

Säilöönotto

Lakiesityksessä lähdetään edelleen oletuksesta, että tilanne, jossa ihmiset veloitetaan oleskelemaan tietyllä varsin rajatulla alueella ei olisi säilöönottoa lähes yksinomaan sen vuoksi, että poistumiselle ei ole fyysisiä esteitä eivätkä olosuhteet olisi rangaistuksenomaiset. Suomen Punainen Risti katsoo, että **esityksen mukainen ihmisten eristäminen yhteisöstä on varsin selvästi säilöönottoa**, vaikka ehdotettu järjestely olisikin vähemmän turvallisuusorientoitunut kuin varsinaisissa säilöönottoyksiköissä. Säilöönotto kohdistuu henkilökohtaiseen vapauteen ja edellyttää yksilöllistä päätöksentekoa ja oikeusturvatakeita eli erityisesti mahdollisuutta saada asia tehokkaasti tuomioistuimen arvioitavaksi. **Suomen Punainen Risti katsoo, että hallituksen esitystä olisi tältä osin täydennettävä.** Myös muut turvaamistoimenpiteet, kuten ilmoittautumis- tai asumisvelvollisuus, edellyttävät, että asiasta tehdään valituskelpoinen päätös.

Suomen Punainen Risti toteaa, että vastaanottokeskusten osalta ulkopuolisten toimijoiden pääsystä niissä oleskelevien henkilöiden luokse ei ole säädetty lainsäädännössä. Tälle ei ole aikaisemmin ollut tarvetta, koska kyseessä ei ole ollut säilöönotto, vaan ihmiset ovat aina voineet poistua keskuksista vapaasti. Rajamenettelyn vapauksia rajoittavasta luonteesta johtuen **on syytä varmistua siitä, että jatkossa Punaisella Ristillä ja keskeisillä pakolaisille apua tarjoavilla toimijoilla on kaikissa tapauksissa pääsy turvapaikanhakijoiden luokse antamaan humanitaarista apua ja suojelua, erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteissa, joissa suojelun tarve on korostunut.** Punaisella Ristillä tulee humanitaarisen avun ja suojelun antamiseksi olla pääsy kaikkien siirtolaisten luokse. Tämä periaate on lausuttu muun muassa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun konferenssin päätöslauselmissa, jotka Suomen valtio on osaltaan hyväksynyt.¹

Lisäksi hallituksen esityksessä esitetään, että poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta toimisi itsenäisenä säilöönottoperusteena. Suomen Punainen Risti katsoo olevan edelleen epäselvää, miksei perusteeton ja tarkoituksellinen asumisvelvollisuuden rikkominen täyttäisi myös jo olemassa olevaa 121 § 1 kohdan perustetta. Suomen Punainen Risti huomauttaa, että säilöönottoa ei voida käyttää yksin viranomais toiminnan tai päätöksenteon helpottamiseksi, mihin ehdotetun uuden perusteen muotoilu ”säilöönotto on tarpeen ... jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla suomen alueelle” viittaa. Ehdotettu uusi säilöönottoperuste soveltuukin lähinnä ennakkolaiseen, systemaattisluontoiseen säilöönottoon. **Suomen Punainen Risti esittää, että uuden säilöönottoperusteen säätämisestä luovutaan** tai vähintään muutetaan muotoilua esimerkiksi seuraavasti: ”...on välttämätöntä, koska hakija on tarkoituksellisesti ja ilman hyväksyttävää syytä rikkonut 104a§ mukaista velvollisuuttaan oleskella vastaanottokeskuksen alueella.”

Lapset ja haavoittuvassa asemassa olevat

Hallituksen esityksen mukaan rajamenettelyä voitaisiin soveltaa myös alaikäiseen hakijaan. **Suomen Punainen Risti katsoo, että rajamenettelyä ei sen luonteesta johtuen tulisi soveltaa lapsiin lainkaan huoltajan kanssa tai ilman.** Lisäksi huomioimme, kuten

¹ 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent 31st, Res. 3 (2011)

olemme aikaisemmassa lausunnossamme tuoneet esille, että erittäin keskeisenä puutteena lakiesityksessä on sivuutettu lapsivaikutusten arviointi lähes täysin. Koska rajamenettely esitetään ulotettavaksi myös lapsiin, pitäisi vaikutuksia arvioida erityisen huolellisesti. Säilöönoton erittäin kielteisistä vaikutuksista lasten terveydelle ja hyvinvoinnille on saatavilla tutkimusta erilaisista säilöönottojärjestelmistä. Nämä vaikutukset ja niihin vastaaminen on tärkeää ottaa arvioitavaksi esityksessä.

Punainen Risti on jo aiemmin esittänyt huolensa erittäin nopeiden turvapaikkamenettelyjen vaikutuksesta oikeusturvan toteutumiseen. Kun nopeat menettelyt yhdistyvät yhteisöstä eristämiseen ja etäyhteydellä toteutettavaan oikeusapuun, kasvaa riski, että turvapaikkaperusteita ei menettelyissä tunnisteta ja Suomi rikkoo palautuskieltoa. Näin erityisesti tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on haavoittuvassa asemassa ja turvapaikkaperusteiden esiin tuominen edellyttää luottamussuhteen syntymistä.

Suomen Punainen Risti pitää erittäin tärkeänä hallituksen esitykseen sisällytettyä rajoitusta siitä, että rajamenettelyä ei voida soveltaa, jos ulkomaalaislain 96 a §:ssä säädettyä haavoittuvasta asemasta johtuvien tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettujen erityistarpeiden edellyttämää tukea ei voida antaa. **Suomen Punainen Ristin kuitenkin katsoo, että mainitun tuen tarpeessa olevat hakijat olisi syytä rajata selvästi rajamenettelyn ulkopuolelle ilman että tätä sidotaan riittävän tuen arviointiin.** Kynnyksen rajamenettelyn soveltamisesta luopumiseen tulisi kaikissa tapauksissa olla matala, koska nopeatahtinen rajamenettely on lähtökohtaisesti sopimaton hakijalle, jolle on mainitun laisia erityistarpeita. Säädöksen käytännön toteuttaminen edellyttää joka tapauksessa, että prosessin alkuvaiheessa suoritetaan perusteellinen haavoittuvan aseman ja tuentarpeiden arviointi. Tämä puolestaan edellyttää kattavaa ohjeistusta ja koulutusta erityisesti rajatarkastusviranomaisille, mutta myös Maahanmuuttoviraston henkilöstölle haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseksi.

Punaisen Ristin asema

Suomen Punainen Risti ylläpitää tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta hieman yli puolta maassa olemassa olevasta vastaanottokeskuskapasiteetista. Suomen Punainen Risti on myös varautunut tukemaan viranomaisia laajamittaisen maahantulon tilanteessa humanitaarisista lähtökohdista ja omien periaatteidensa pohjalta.

Punaisen Ristin tehtävänä on auttaa ja suojella hädänalaisessa asemassa olevia ihmisiä. Sen erityisenä tehtävänä on varautua sekä harjoittaa valmiustoimintaa, jolla tuetaan viranomaisia haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten auttamiseksi. Auttamistehtävänsä suorittamiseksi Suomen Punainen Risti voi tarjota asumispalveluita ja muuta suojaa muun muassa vastaanottokeskustoiminnan muodossa.

Lakiesityksessä lähdetään siitä, että rajamenettelyn piiriin kuuluvalla turvapaikanhakijalla on velvoite pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Esityksen mukaan tarvittavia järjestelyjä rajamenettelyn soveltamiseksi ei toteutettaisi kaikissa vastaanottokeskuksissa, vaan menettely toteutettaisiin niissä vastaanottokeskuksissa, joiden Maahanmuuttovirasto arvioi tarjoavan tarvittavat tilat ja muut edellytykset hakijan liikkumisvapauden rajoittamiseksi vastaanottokeskuksen alueelle.

Aikaisemmassa esityksessä ollut viittaus Joutsenon vastaanottokeskukseen ensisijaisena vastaanottokeskuksena on poistettu. Suomen Punainen Risti katsoo edellisen lausuntonsa mukaisesti, että vapautta rajoittavat toimet olisi syytä toteuttaa viranomaisten ylläpitämissä yksiköissä, ja **toteaa, että Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa rajamenettelyä ei voida sen vapauksia rajoittavasta luonteesta johtuen toteuttaa.**

Punaisen Ristin peruseriaatteisiin kuuluu riippumattomuus viranomaisista; inhimillisyys ja riippumattomuus ovat kaksi myös valtioiden Punaisen Ristin kansainvälisessä konferenssissa (1965) Punaisen Ristin toiminnalle hyväksymiä peruseriaatteita. Nämä periaatteet on lainsäädännön tasolla asetettu Suomen Punaisen Ristin toiminnan perustaksi (asetus Suomen Punaisesta Rististä (827/2017) 8§). **Saman säännöksen mukaan myös valtion ja kuntien viranomaisten tulee kunnioittaa Punaisen Ristin periaatteita.** Riippumattomuuden periaatteen mukaan Punaisen Ristin täytyy säilyttää valtioista ja viranomaisista itsenäinen asema ja toimia periaatteidensa mukaisesti.

Peruseriaatteidensa mukaisesti Suomen Punainen Risti ei siten voi tukea viranomaista maahanmuuttokontrolliin liittyvissä tehtävissä, eikä olla mukana toteuttamassa säilöönottoa tai siihen verrattavaa vapaudenriistoa tai liikkumisvapauden rajoitusta. Näiden toteuttaminen Punaisen Ristin toimesta olisi omiaan vaarantamaan Punaisen Ristin aseman riippumattomana avustusjärjestönä, kun se rinnastettaisiin velvollisuuden kohteeksi joutuneiden henkilöiden silmissä vapaudenriistoa valvoviin viranomaisiin. **Tehtävän hoitaminen voisi merkittävästi vaikeuttaa järjestön toimintaa Suomessa ja maailmalla, eikä Punainen Risti voi periaatteidensa mukaisesti ottaa tällaista tehtävää hoidettavakseen.** Myös kansainvälisen Punaisen Ristin kanta on, että näin merkittävän julkisen vallan piiriin kuuluvan tehtävän hoitaminen on omiaan vaarantamaan järjestön humanitaarisen toiminnan sekä työntekijöiden ja vapaaehtoisten turvallisuuden paitsi kotimaassa, myös ulkomailla.

Vastaanottotoiminnan malli

Hallituksen esityksessä on viitattu siihen, että rajamenettelyä ei voida soveltaa yksityismajoituksessa, vaan ainoastaan vastaanottokeskuksissa. Esityksessä on arvioitu, että sillä, että mahdollisuutta yksityismajoitukseen ei ole, ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Esityksessä ei kuitenkaan ole huomioitu, että tällä hetkellä perustettavista uusista vastaanottokeskuksista huomattavan suuri osa perustetaan asuntopohjaisen mallin mukaisesti, koska sen kapasiteettia on laitospohjaista mallia helpompi säätää tarpeen perusteella. Asuntopohjainen malli on myös monessa tapauksessa vastaanottokeskuksen asiakkaan näkökulmasta toivottavampi malli, koska se mahdollistaa laajemman itsenäisyyden ja paremman kiinnittymisen paikalliseen yhteisöön.

Asuntopohjainen malli soveltuu kuitenkin varsin puutteellisesti laajamittaisen maahantulon tilanteissa, koska niissä ei käytännössä ole hätämajoituskapasiteettia. Myöskään rajamenettelyä ei voida toteuttaa asuntopohjaisessa mallissa valvonnan rajallisuudesta johtuen. Näin ollen rajamenettelyyn varautumisen näkökulmasta Maahanmuuttoviraston ja

muiden mahdollisten rajamenettelyä toteuttavien toimijoiden tulisi omassa varautumisessaan varmistaa, että valmiudet laitospohjaisiin vastaanottokeskuksiin säilyvät riittävällä tasolla.

Turvapaikkamenettely

Esityksessä jää epämääräiseksi, miten on tarkoitus toteuttaa Maahanmuuttoviraston tekemä semi-automaattinen seulonta, jonka perusteella hakemukset päätyvät joko raja- tai normaalimenettelyyn. Esityksessä viitataan UMA-järjestelmän automaattiseen seulontaan ja todetaan, että ne hakemukset, joita ei voitaisi automaattisen seulonnan perusteella ohjata rajamenettelyyn, vaatisivat Maahanmuuttovirastolta perusteiden esiselvittämistä, jonka Maahanmuuttovirasto pystyisi virka-aikana hoitamaan esimerkiksi puhelinpäivystyksellä. **Seulonalla on rajamenettelyssä suoran vaikutus hakijoiden perusoikeuksien toteutumiseen, joten on myös ongelmallista, ettei asiassa tehdä valituskelpoista päätöstä.** Prosessin läpinäkyvyyden kannalta olisi myös suotavaa, että automaattisen seulonnan perusteet ja toimintaperiaatteet olisivat myös viraston ulkopuolisten toimijoiden arvioinnin kohteena.

Kristiina Kumpula
pääsihteeri