

Sisäministeriölle

23.5.2022

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

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta 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 säilöönottettujen ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista monitorointitoiminnalla. Lisäksi Suomen Punainen Risti ylläpitää vastaanottokeskuksia Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta.

Suomen Punainen Risti toteaa, että lakiesitys merkitsee tosiasiallisesti systemaattista säilöönottoa tiettyjen turvapaikanhakijaryhmien osalta. **Esitys on periaatteellisesti mullistava muutos Suomen turvapaikkamenettelyyn**, jossa säilöönoton käyttö on tähän asti painottunut maastapoistamistilanteisiin. Muutoksella on laajamittaisia ja kauaskantoisia vaikutuksia. **Suomen Punainen Risti toistaa jo aiemmin ilmaisemansa kannan, että ehdotetun kaltainen rajamenettely ei sovellu Suomeen ja toteaa, että menettelyä ei voida toteuttaa Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa.** Kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti Punaisen Ristin pääsy rajamenettelyssä olevien ihmisten luo tarjoamaan humanitaarista apua ja suojelua täytyy kuitenkin turvata.

Suomen Punainen Risti katsoo, että lakiesitys ei edistä ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia kunnioittavan maahanmuuton hallinnan tavoitetta. Valtioilla on oikeus päättää ja säännellä maahanmuuttoa, mutta näin toimiessaan niiden on noudatettava perus- ja ihmisoikeuksia. **Käsillä oleva esitys sisältää yksinomaan merkittäviä rajoituksia turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksiin.**

Säilöönotto

Lakiesityksessä lähdetään oletuksesta, että tilanne, jossa ihmiset velvoitetaan oleskelemaan tietyllä varsin rajatulla alueella ei olisi säilöönottoa lähes yksinomaan sen vuoksi, että poistumiselle ei ole fyysisiä esteitä. Tämä näkemys ei ole perusteltu. **Esityksen mukainen ihmisten eristäminen yhteisöstä on hyvin selvästi säilöönottoa**, vaikka ehdotettu järjestely onkin hallinnollisesti vähemmän turvallisuusorientoitunut kuin nykyisin käytössä oleva. Joka tapauksessa tilannetta on nähdäksemme lainsäädännöllisesti arvioitava säilöönottona, kuten on menetelty lasten asumisvelvollisuudesta säädettyänsäkin.

Turvapaikanhakijan säilöönoton tulee olla viimesijainen toimenpide, jolla on yksilöllisesti harkitut perusteet ja joka on kyseisessä tapauksessa välttämätöntä ja suhteellista. Käsillä oleva esitys poikkeaa näistä lähtökohdista. **Säilöönotto on siinä systemaattista ja ohittaa yksilöllisen**

välttämättömyys- ja suhteellisuusarvioinnin. Esitys poikkeaa näin myös hallinto-oikeuden yleisestä ja ulkomaalaislakiin sisällytetystä suhteellisuusperiaatteesta. Rajamenettelyyn automaattisesti sisältyvän vastaanottokeskuksessa tapahtuvan säilöönnoton lisäksi lakiesityksessä esitetään uutta perustetta säilöönnotolle siten, että rajamenettelyn toteuttaminen olisi itsenäinen säilöönnotoperuste. **Punainen Risti huomauttaa, että säilöönottoa ei tule käyttää yksin hallinnollisen prosessin helpottamiseksi, vaan säilöönotto edellyttää yksilöllisesti harkittuja perusteita.** Esityksessä esitetään myös, että poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta toimisi säilöönnotoperusteena. On epäselvää, miksei perusteeton ja tarkoituksellinen asumisvelvollisuuden rikkominen täyttäisi myös jo olemassa olevaa perustetta eli pakenemisen vaaran kriteeriä. Ehdotettu uusi säilöönnotoperuste soveltuukin lähinnä ennakkoliseen, systemaattisluontoiseen säilöönnottoon.

Vaikka esityksessä on kyse säilöönnotosta, Punainen Risti huomauttaa tässä yhteydessä, että myöskään muiden turvaamistoimenpiteiden kuin säilöönnoton käytön ei tule olla automaattista. Turvapaikanhakijan perusoikeuksien säilyttämisen täytyy olla lähtökohta, josta poiketaan vain, kun tälle yksittäistapauksessa on olemassa perusteita ja toimenpiteet ovat kyseisessä tilanteessa välttämättömiä ja suhteellisia. Perusoikeuksia rajoittavalla päätöksellä pitää myös olla oikeusturvatakeet.

Punainen Risti on aiemmin todennut, että on sinänsä erittäin myönteistä, että ulkomaalaisten säilöönnoton tiukalle järjestelmälle mietitään sisäministeriössä myös vaihtoehtoisia toteutustapoja, jotka mahdollistaisivat säilöön otettujen siirtolaisten oikeuksien paremman toteutumisen ja vähentäisivät nykyisin käytössä olevan säilöönnoton rangaistuksenomaisuutta. **Nyt käsillä oleva esitys ei kuitenkaan vie kehitystä tähän, vaan päinvastaiseen suuntaan.**

Punaisen Ristin asema

Suomen Punainen Risti ylläpitää tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta noin puolta maassa olemassa olevista vastaanottokeskuksista. 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.

Samalla 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. 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.

Rajamenettelyä suunnitellaan esityksen mukaan Joutsenon vastaanottokeskukseen, mutta **esityksessä pidetään mahdollisena myös muiden vastaanottokeskusten roolia. Suomen Punainen Risti toteaa, että Suomen Punaisen Ristin ylläpitämässä vastaanottokeskuksissa rajamenettelyä ei voida toteuttaa.** Vapautta rajoittavat toimet olisi syytä toteuttaa viranomaisten ylläpitämässä yksiköissä.

Punaisella Ristillä tulee humanitaarisen avun ja suojelun antamiseksi olla pääsy muun muassa kaikkien siirtolaisten luokse. Tämä periaate on lausuttu muun muassa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun konferenssin päätöslauselmissa, jotka Suomen valtio on osaltaan hyväksynyt.¹ Suomen Punainen Risti toteaa, että vastaanottokeskusten osalta ulkopuolisten toimijoiden pääsystä ei ole säädetty lainsäädännössä. Tälle ei ole aikaisemmin ollut tarvetta, koska kyseessä ei ole ollut säilöönotto, vaan ihmiset ovat voineet poistua keskuksista. **Myös rajamenettelyn osalta on siten huolehdittava, että Punaisella Ristillä ja keskeisillä pakolaisille apua tarjoavilla toimijoilla on kaikissa tapauksissa pääsy turvapaikanhakijoiden luokse antamaan humanitaarista apua ja suojelua.**

Turvapaikkamenettely

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.

Jos rajamenettely otetaan käyttöön, sen alkuvaiheeseen tulisi sisällyttää perusteellinen haavoittuvan aseman ja tuentarpeiden arviointi. Haavoittuvassa asemassa olevat, erityisesti lapset huoltajan kanssa tai ilman, tulisi jättää systemaattisesti rajamenettelyn ulkopuolelle.

Esityksessä jää myös hyvin epämääräiseksi, miten on tarkoitus toteuttaa Maahanmuuttoviraston tekemä semi-automaattinen seulonta, jonka perusteella hakemukset päätyvät joko raja- tai normaalimenettelyyn. Esityksessä esimerkiksi kuvataan, että osa Venäjän kansalaisten hakemuksista saattaisi tulla käsiteltäväksi rajamenettelyssä, osa normaalimenettelyssä.

Lain valmistelu ja vaikutusten arviointi

Punainen Risti huomauttaa, että lakiesityksen tarkoitusta ei esityksessä lausuta selvästi. Esitys on laadittu hybridivaikuttamiseen varautumista käsittelevässä työryhmässä, joten oletettavasti tarkoituksena on vastata nimenomaisesti tämän tyyppisiin tilanteisiin. Tältä osin ensisijaisena tulisi pitää sellaisia toimia, jotka kohdistuvat hybridivaikuttamista käyttävään valtioon ja sen mahdollisuuksiin toteuttaa vaikuttamista sen sijaan, että toimet kohdistuvat turvapaikanhakijoihin, joiden vaikeaa tai näköalaton tilannetta käytetään vaikuttamisessa hyväksi. Myös siirtolaisuuden instrumentalisaatioon vastataan kuitenkin parhaiten toimivalla ja tehokkaalla, mutta ihmisoikeuksia kunnioittavalla turvapaikkamenettelyllä.

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

Toisin kuin hybridivaikuttamista koskeva EU-asetus, käsillä oleva lakiesitys ei kuitenkaan rajoitu hybridivaikuttamistilanteisiin, vaan muuttaa myös normaalitilanteessa sovellettavaa turvapaikkamenettelyä. Edelleen esityksessä viitataan myös EU:n siirtolaisuuspakettiin (EU Pact on Migration) sisältyvään pakolliseen rajamenettelyyn. Punainen Risti on jo paketin käsittelyn yhteydessä useaan otteeseen esittänyt näkemyksensä rajamenettelyn ongelmista. Punainen Risti kuitenkin huomauttaa, että nyt käsillä olevaan kansalliseen esitykseen ei luonnollisestikaan sisälly EU:n laajuisia toimenpiteitä, joilla pyritään helpottamaan ulkorajavaltioiden asemaa tilanteessa, jossa niihin saapuu huomattava määrä siirtolaisia ja pakolaisia. **Esitys ei myöskään sisällä siirtolaisuuspaketin seulontaa koskevia säännöksiä, joilla on tarkoitus turvata erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien riittävä tuki.**

Punainen Risti huomauttaa, että lakiesityksen vaikutusten arviointi on huomattavan puutteellista. Esityksessä on esitetty arvioita siitä, miten rajamenettely toteutuisi ja mitä vaikutuksia sillä olisi nykyisillä hakijamäärillä. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä perusteita menettelyn tarpeellisuudelle hakijamäärien pysyessä ennallaan. Tarpeellisuutta perustellaan erityisesti viittaamalla laajamittaisen maahantulon tilanteisiin ja mahdollisuuteen vastata muuttuvaan tilanteeseen nopeasti voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tällaisen esityksen kannalta aivan keskeisen tilanteen vaikutuksia ei kuitenkaan ole lainkaan edes pyritty arvioimaan. **Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan vaikuttaa siltä, että rajamenettelyn käyttöönotto liittyy hyvin tiiviisti esityksessäkin viitattuun poikkeusolojen laajamittaisen maahantulon tilanteeseen ja nykyisillä hakijamäärillä rajamenettelylle ei olisi mitään perusteita, vaan esityksellä oletettavasti tavoiteltavat päämäärät voitaisiin hyvin saavuttaa ja saavutetaankin nykyisen lainsäädännön puitteissa. Nykyisessä muodossaan esitys ainoastaan lisää turvapaikkamenettelyyn rangaistuksenomaisia elementtejä.**

Punainen Risti huomauttaa, että **säilöönotto on hallinnollinen turvaamistoimi**, eikä sitä voida käyttää yleisestä viiniin tarkoituksiin. Koska lakiesityksen kautta on selvästi tarkoitus varautua hakijamäärien kasvuun, sen toteutuksen kuvaus ja vaikutusten arviointi tulisi laatia uudestaan. Tässä yhteydessä arvioitavaksi on otettava lainsäädännön mahdollistaman maahantulovaliheen laajamittaisen säilöönoton vaikutukset.

Ulkomaisessa vertailussa vertailukohteiksi on valittu Hollanti, Ranska ja Liettua. Punainen Risti huomauttaa, että näistä ainoastaan viimeksi mainittu on Schengenin ulkorajavaltio. Rajamenettelystä on Euroopassa erittäin ongelmallisia esimerkkejä. Lisäksi, jotta vertailu palvelisi millään tavoin lakiesitystä, pitäisi siinä tuoda esiin myös vertailun kohteena olevien rajamenettelyiden toimivuus, eli vaikutus toisaalta turvapaikanhakijoiden hyvinvoinnille ja oikeusturvalle ja toisaalta rajamenettelyn päämäärien toteutumiseksi, kuten menettelyn tehokkuudelle ja palautuksille. **Punainen Risti muistuttaa myös, että Yhdistyneissä Kuningaskunnissa säilöönottoon perustuvat pikamenettelyt purettiin pitkien tuomioistuinprosessien jälkeen, koska riittäviä oikeusturvatakeita ei menettelyssä pystytty turvaamaan.**

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.

Kristiina Kumpula
pääsihteeri