

Sisäministeriölle

Asia: VN/34149/2021

Suomen Punaisen Ristin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi; säilöönotto ja Euroopan turvapaikkavirasto

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien säilöönottokapasiteettia laajamittaisen maahantulon tilanteissa sekä Euroopan turvapaikkaviraston tuesta.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, 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 Punainen Risti on allekirjoittanut sisäministeriön kanssa yhteistyöpöytäkirjan, joka perusteella se ylläpitää varautumista laajamittaiseen maahantuloon sekä edistää säilöönötettujen ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista monitorointitoiminnalla.

Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

Yleistä

Hallituksen esityksen keskeinen tavoite on mahdollistaa säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen osana laajamittaiseen maahantuloon varautumista. **Suomen Punainen Risti viittaa asiasta aiemman käsittelyn yhteydessä lausumaansa (lausunto 13.8.2021) ja toteaa, ettei esitysluonnos ole merkittävästi muuttunut.**

Suomen Punainen Risti pitää edelleen esitysluonnosta periaatteellisella tasolla erittäin ongelmallisena, vaikka siihen on lisätty joitakin parempaan suuntaan meneviä elementtejä. Säilöönottoyksikössä, kuten vankiloissakin, vapaudenriiston kohteena olevat ihmiset ovat alisteisessa asemassa ja julkisen vallan käyttö ainoastaan viranomaistoimena keskeinen asianmukaista kohtelua turvaava perusoikeudellinen tae. Siten varautuminen säilöönottoon laajamittaisen maahantulon tilanteessa edellyttää nähdäksemme huomattavasti käsillä olevaa esitystä perusteellisempaa vaikutusten arviointia. **Jo lähtökohtaisesti yksityisten turvallisuusalan toimijoiden laajamittaiseen käyttöön paikassa, jossa ihmisten henkilökohtaista vapautta rajoitetaan, on suhtauduttava erittäin varauksellisesti.** Kyseessä on ratkaisu, joka perustavanlaatuisesti määrittää säilöönoton luonteen laajamittaisen maahantulon tilanteessa ja luo ennakkotapauksen vapaudenriiston valvonnan mahdollistamisesta yksityisille toimijoille.

Huomioiden, että EU:n tason muutokset ja niiden vaikutukset Suomen tilanteeseen ovat vielä avoinna, ja että niillä voi olla hyvinkin merkittävä vaikutus myös kansalliseen

17.2.2022

säilöönottoa koskevaan sääntelyyn, **Suomen Punainen Risti pitää edelleen epätarkoituksenmukaisena tässä vaiheessa muuttaa yksittäistä säilöönottokapasiteettiin liittyvää säännöstä, jolle ei ole esityksessä tuotu esiin kiireellistä tarvetta.** Ehdotus muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytöstä poikkeustapauksissa voitaisiin näin ollen hyvin käsitellä vasta, kun raja- ja seulontamenettelyiden kansallisesta soveltamisesta ja sen vaikutuksista on tarkempi kuva. **Tällöin säilöönottosääntelyä voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti myös laajamittaisen maahantulon osalta.**

Esitysluonnos rakentuu oletukselle, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa tarve ulkomaalaisten säilöönnotolle voi lisääntyä. Tätä useissa kohdin toistuvaa oletusta ei kuitenkaan ole juurikaan perusteltu. **Suomessa säilöönnotot ovat selvästi painottuneet maasta poistamisen tilanteisiin.** Kuten esityksessä todetaan, säilöönottoa ei käytetty, kun järjestelykeskus ensimmäistä kertaa perustettiin vuonna 2015. Rekisteröinti hoidettiin nopeasti ja ihmiset ohjattiin majoitukseen. Menettelyn joutuisuus ja ihmisten oikeuksien kunnioittaminen, mukaan lukien henkilökohtainen vapaus, tekivät järjestelystä onnistuneen. **Käsillä oleva esityksestä jää epäselväksi, mitä säilöönnotolla tällaisessa tilanteessa saavutettaisiin.** Tilanne voi olla jossain määrin erilainen, jos käsillä on maahanmuutto Schengen-ulkorajalla. Tältäkin osin esitys kytkeytyy EU-lainsäädännön kehitykseen ja ratkaisut on harkittava osana tätä kokonaisuutta.

Lisäksi Suomen Punainen Risti huomauttaa, että lapsivaikutusten arviointi on esitysluonnoksessa hyvin suppea. Oletus, että vaikka maahantulijoiden määrän kasvaessa säilöönotto kasvaisi samassa suhteessa, tämä ei koskisi lapsia, ei ole riittävä. **Lapset tulisi rajata poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle,** vähintäänkin säätämällä, että yksikössä tai osastolla, jossa lapsia pidetään säilöön otettuina, ohjaus- ja valvontahenkilökunnan tulee olla virkasuhteista ja heillä tulee olla riittävä koulutus ja osaaminen lasten kanssa toimimiseen. **Punainen Risti myös muistuttaa tässä yhteydessä näkemyksestään, että lasten säilöön ottaminen yksin tai perheenjäsenen kanssa tulisi lopettaa kokonaan.**

Yksityiskohtaiset huomiot

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi säilöönottoperusteita. Luonnoksesta jääkin epäselväksi, mihin oletus säilöönoton merkittävästä lisääntymisestä perustuu nykyisten perusteiden nojalla. Luonnoksessa esimerkiksi viitataan (s.21) säilöönottoon henkilöllisyyden selvittämiseksi. Tällöin säilöönotto on tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja rekisteritarkistukset voidaan suorittaa järjestelykeskuksessa nopeasti, eikä esityksessä tuoda esiin, mitä lisäselvitystä henkilöllisyydestä voitaisiin saada säilöönoton kautta. Pakenemisen vaaran osalta ulkomaalaislain 121a §:n edellytys ei voi vielä maahantulotilanteessa täytyä. Piileskelemisen tai päätöksenteon vaikeuttamisen osalta pitää kussakin yksittäisessä tapauksessa pystyä esittämään riittävät perusteet, jotta säilöönotto olisi mahdollinen.

Luonnoksessa viitataan säilöönottoperusteiden yhteydessä myös kansalliseen riskiarvioon ja mahdollisuuteen, että maahantulijoiden joukossa maahan voitaisiin soluttaa rikollisia, tiedustelijoita tai erikoisjoukkoja. Kansallisen turvallisuuden uhka säilöönottoperusteena on poikkeuksellinen ja kynnyksensä korkealla. Edellytys voi mainitussa

17.2.2022

tapauksessa täyttyä yksittäisten henkilöiden kohdalla. **On kuitenkin kyseenalaista, onko yksityisen turvallisuusalan palveluiden käyttäminen tarkoituksenmukainen ratkaisu tilanteessa, jossa maahan solutettaisiin tiedustelijoita tai erikoisjoukkoja ja vieläpä siinä määrin, että tämä edellyttäisi säilöönottopaikkojen merkittävää lisäämistä.** Yksityisten turvallisuuspalveluiden käyttämisestä konfliktitilanteissa on kansainvälisesti varoittavia esimerkkejä.

Rikosperusteisen säilöönoton osalta on huomattava, että ulkomaalaisten säilöönottoa hallinnollisena turvaamistoimeenpiteenä ei ole tarkoitettu yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja ero rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin on pidettävä selvänä, kuten myös eduskunnan oikeusasiamies on huomioinut. Ulkomaalaislain 121.1 § 3-kohta soveltuu vain maastapoistamistilanteessa.

Säilöönottoperusteiden käsittelyn yhteydessä esitysluonnoksessa todetaan, että "[k]ansallisen riskiarvion mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteeseen liittyy riski siitä, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti." Suomen Punainen Risti huomauttaa, ettei tämä itsessään ole peruste säilöönoton lisäämiselle **eikä ole lainkaan selvää, että säilöönoton lisäämisellä edistettäisiin tavoiteltavaa päämäärää eli tilanteen hallintaa.** Säilöönotto aiheuttaisi merkittävää inhimillistä kärsimystä ja vähentäisi maahantulijoiden luottamusta menettelyyn sekä yhteistyöhalukkuutta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että säilöönottokapasiteetin nostaminen tilapäistä tarvetta varten ei välttämättä ole mahdollista virkasuhteisuuden vaatimuksen johdosta. Ensisijaisesti olisi ylipäänsä selvitettävä, kuinka paljon säilöönottokapasiteettia on mahdollista milläkin aikavälillä jo nykyisen lainsäädännön puitteissa lisätä. Laskelmaa vaadittavista henkilötyövuosista pitäisi tältä osin täydentää. Toteamus "ettei soveltuvaa henkilökuntaa liene muualla valtiohallinnossa" jää myös kysymyksen tasolle. Onko vankeinhoito ja sosiaali- ja terveysala kartoitettu? Tarvittaessa tämän jälkeen **on haettava ratkaisuja rekrytoinnin nopeuttamiseksi, sen sijaan että puututtaisiin säilöön otettujen ihmisten oikeusturvan kannalta olennaisiin suojamekanismeihin.** Laajamittaisen maahantulon tilanteissa tarve viranomaisten määrän nopeaan kasvattamiseen voi myös syntyä muissakin yhteyksissä, kuten esimerkiksi luonnoksessa mainittu turvapaikkakäsittelyn resurssitarve. **Siksi on kyseenalaista, miksi lisäresurssija tarvittaisiin ensisijaisesti juuri säilöönottoon liittyviin tehtäviin.**

Esitysluonnoksessa viitataan useammassa kohtaa siihen, että jos säilöönottokeskukset ovat täynnä, säilöönotto tapahtuisi poliisivankilassa eli poliisin pidätystiloissa (UL 123a § 2 mom. 1 kohta). **Suomen Punainen Risti huomauttaa, että poliisin pidätystilojen käyttö ei ole hyväksyttävä ratkaisu.** Poliisin säilöönottotilat on tarkoitettu ja soveltuvat ylipäänsä vain hyvin lyhytaikaiseen säilöönottoon eikä niitä pitäisi käyttää lainkaan ulkomaalaisten säilöönottoon. Ennen Joutsenon säilöönottoyksikön avaamista varsin yleinen käytäntö oli, että säilöön otetut joutuivat odottamaan paikan vapautumista Metsälän säilöönottoyksiköstä. Suomen Punainen Risti vieraili tällöin säännöllisesti Pasilan poliisivankilassa. **Säilöönotto eristystä vastaavissa olosuhteissa aiheutti säilöön otetuille erittäin merkittävää inhimillistä kärsimystä ja kansainväliset valvontaelimet huomauttivat Suomelle käytännöstä toistuvasti. Suomen Punainen Risti esittääkin, että käsillä olevassa lakiesityksessä esitetään**

17.2.2022

poistettavaksi mahdollisuus käyttää poliisin tiloja ulkomaalaisten säilöönottoon.

Tämä koskisi vähintään esityksessä viitattuja tilanteita, jossa säilöönottoyksiköt ovat täynnä. Myös rajavartiolaitoksen tilojen käyttömahdollisuutta pitäisi tarkastaa vastaavasti.

Tässä yhteydessä Suomen Punainen Risti huomauttaa myös, että luonnoksessa tehty toteamus "[s]illä onko säilöönottoyksiköissä tilaa, ei ole oikeudellista merkitystä säilöönottopäätöksen kannalta" on virheellinen, sillä säilöönotto-olosuhteet ja erityisesti sijoittaminen poliisin pidätystiloihin tulevat huomioitavaksi osana suhteellisuusarviointia.

Punainen Risti haluaa kiinnittää huomiota esitysluonnoksen taustaolettamaan, että ihmisten henkilökohtaisen vapauden säilyttäminen ja turvapaikanhakijoiden majoittaminen vastaanottokeskuksiin olisi lähtökohtaisesti ongelmallista: "Jos tiloja ei ole lainkaan, säilöönoton perusteet täyttävä ulkomaalainen voi viime kädessä oleskella maassa vapaasti. [...] Tällä voi olla vaikutuksia yhteiskunnan kannalta." Punainen Risti huomauttaa, että se, että säilöönoton perusteet täyttyvät, ei automaattisesti edellytä säilöön ottamista.

Henkilökohtaisen vapauden tulee olla lähtökohta ja säilöönoton viimesijainen toimenpide. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on myös mahdollisuus käyttää muita turvaamistoimia, jolloin ulkomaalainen ei "oleskele maassa vapaasti". Samoin toisaalla luonnoksessa toteamus, että "säilöön kuuluvat henkilöt sijoitettaisiin vaihtoehtoisesti poliisiin tai Rajavartiolaitoksen säilöönottotiloihin tai äärimmäisessä tapauksessa he oleskelsivat maassa vailla valvontaa" vaatisi tarkennusta siltä osin, keneen säilöön "kuuluvilla" henkilöillä tässä yhteydessä viitataan. Voimakas huoli vaikuttaa perustellulta ainoastaan tapauksissa, joissa kyseessä on turvallisuusuhka eikä maahanmuuttosäännösten noudattamisen turvaaminen.

Virkasuhteisuuden vaatimuksen osalta Punainen Risti toteaa, että kyseessä on perustavanlaatuinen oikeusturvan tae. Esitysluonnoksessa esitetyt perustelut sille, että ohjaus- ja valvontatehtävät eivät edellyttäisi virkasuhdetta (mm. koulutus ja asiantuntemus sekä rikos- ja vahingonkorvausvastuu), vaikuttaisivat soveltuvan lähes mihin tahansa julkisen vallan siirtoon silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Tällöin merkittävän julkisen vallan käytön siirtokiellolle ei jäisi itsenäistä merkitystä. Ohjaus- ja valvontatehtävät mainitaan esitysluonnoksessa säilöönottoa avustavina tehtävinä. On kuitenkin vaikea nähdä mikä ulkomaalaisten säilöönotossa olisi sellainen valvonnasta erillinen tehtävä, jota esitysluonnoksessa tarkoitetut tehtävät tukisivat.

Punainen Risti toteaa, että lakiesityksessä esitettyä poikkeusmahdollisuutta on joka tapauksessa syytä rajata tiukasti. **Sen sijaan, että poikkeuksellisen menettelyn kesto sidottaisiin laajamittaisen maahantulon keston, poikkeus tulisi rajata siihen, kuinka kauan virkamiesten rekrytoiminen kestää.** Tässä yhteydessä rekrytointia on pyrittävä kiirehtimään vaikeasta tilanteesta huolimatta.

Punainen Risti kehottaa tarkastelemaan myös esitysluonnoksen muotoiluja. Esimerkiksi viittaus *niin sanottuihin* haavoittuvassa asemassa oleviin ei ole asianmukainen ("Erlaisia asiakasprofileja ovat esimerkiksi riskihenkilöt tai niin sanotut haavoittuvassa asemassa olevat.") Kyseinen termi on määritelty vastaanottolain 6 §:ssä.

17.2.2022

Punainen Risti pyytää lopuksi tarkentamaan kohtaa, jossa käsitellään aiempaa lausuntopalautetta. Kohdasta saa kuvan, että muut kuin mainitut lausunnonantajat olisivat kannattaneet esitystä. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti vastusti esitystä jo aiemmalla lausuntokierroksella, mutta sitä ei ole luonnoksessa mainittu. Kokonaisuudesta ei saa kuvaa, mikäli lausunnonantajien palaute on valikoiden nostettu tekstiin. Lisäksi toista lausuntokierrosta varten olisi ollut hyödyllistä kuvata miten annettu lausunnot on uudessa versiossa huomioitu.

Euroopan turvapaikkaviraston tuki

Euroopan turvapaikkaviraston tuen osalta Suomen Punaisella Ristillä ei ole lausuttavaa. Suomen Punainen Risti muistuttaa kuitenkin, että annettaessa merkittäviä tehtäviä kuten turvapaikkapuhuttelut Suomen viranomaisten ulkopuolisille on varmistettava, että heillä on riittävä ohjaus ja tuntemus myös Suomen kansallisista säännöksistä, menettelyistä ja käytännöistä.

Laajamittaisen maahantulon tilanteeseen on hyvä ja tarpeellista pyrkiä varautumaan ja etsiä ratkaisuja ennakolta. Suomen Punainen Risti tukee osaltaan viranomaista varautumisessa ja on tehtävänsä mukaisesti valmis laajamittaisen maahantulon tilanteessa toimimaan viranomaisen tukena ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.



Kristiina Kumpula
pääsihteeri