

Sisäministeriölle

26.2.2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja vastaanottolain muuttamisesta (rajamenettely)

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 kaikissa oloissa suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia.

Esityksessä ehdotetaan rajamenettelyn käyttöön ottamista Suomessa. Rajamenettelyä ei aiemmin ole ollut käytössä ja **kyseessä on periaatteellisesti merkittävä muutos nykyiseen turvapaikkamenettelyyn**, jossa liikkumisvapauden rajoitukset ja säilöönnotto ovat painottuneet lähinnä maasta poistamisen tilanteisiin. Kansainvälisen suojelun hakemusten nopea käsittely heti rajan ylityksen jälkeen rajamenettelyssä voi olla tietyissä tilanteissa ja asianmukaisesti toteutettuna perusteltua. Käsillä oleva esitys merkitsee kuitenkin tosiasiallisesti systemaattista säilöönnottoa tiettyjen turvapaikanhakijaryhmien osalta ilman vapaudenmenetykseen liittyviä oikeusturvatakeita.

Ehdotetun kaltainen rajamenettely ei sovellu Suomeen. Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa ei tulla rajoittamaan turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta. Liikkumisvapauden rajoitukset tulisi ylipäätään rajata viranomaisen ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin.

Hakijoiden eristäminen 77 päivän ajaksi muusta väestöstä aidatulle alueelle, josta he eivät saa ilman lupaa poistua, on vapaudenmenetys eli säilöönnotto. Henkilökohtainen vapaus on oikeusvaltiossa keskeinen ihmisoikeus, jonka toteutuminen on turvattava niin kansalaisille kuin ulkomaalaisillekin. Tietyissä tilanteissa vapaudenriisto on yleisen edun turvaamiseksi mahdollista, mutta oikeusvaltiossa keskeistä on, että se perustuu tällöin laissa säädettyihin perusteisiin ja yksilölliseen harkintaan, ja vapautensa menettäneen on aina mahdollista saada vapaudenriisto tuomioistuimen arvioitavaksi. **Esityksen mukainen menettely tarkoittaisi, että Suomessa kansainvälistä suojelua hakeviin ulkomaalaisiin kohdistuisi vapaudenmenetys, jonka perusteista ja oikeusturvatakeista ei ole säädetty asianmukaisesti laissa ja josta ei tehdä yksilöllistä päätöstä.** Suomessa on pidettävä kiinni vahvasta oikeusvaltioperiaatteesta, johon henkilökohtaisen vapauden suojaaminen olennaisesti kuuluu eikä pyrkä määrittelemään vapaudenmenetystä mahdollisimman kapeasti, jotta voitaisiin välttää oikeusturvatakeiden aiheuttamat kustannukset. Asialla on merkitystä oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisen kannalta myös rajamenettelyä laajemmin. **Esitystä on muutettava joko siten, että hakijoiden on mahdollista halutessaan poistua vastaanottokeskuksen alueelta ilman erillistä lupaa, jolloin kyse on asumisvelvollisuudesta, tai vaihtoehtoisesti säädettyä vapaudenmenetykseen aina välttämättä liittyvien henkilökohtaista vapautta turvaavien takeiden soveltamisesta.**

Rajamenettely on nopea menettely, johon liittyy velvollisuus oleskella rajatulla alueella rajan läheisyydessä. Sellaisena **rajamenettely on erityisen soveltumaton haavoittuvassa asemassa oleville, joilla on erityisiä tuen tarpeita.** Jotta voidaan varmistaa, että rajamenettelyä ei sovelleta tällaisissa tilanteissa, on ennen rajamenettelyyn ohjaamista tehtävä asianmukainen ja ammattitaitoinen haastattelu haavoittuvuuksien tunnistamiseksi. **Perusteellinen haavoittuvuuksien tunnistaminen on tehtävä heti rajamenettelyn aluksi, jotta haavoittuvassa asemassa olevat hakijat voidaan ohjata normaalimenettelyyn.**

Suomen Punainen Risti esittää, että esityksestä poistetaan tai tarkennetaan useita kohtia, jotka on eritelty alla. Tämän lisäksi teemme esityksestä ja etenkin sen vaikutusten arvioinnista yleisiä huomiota.

Turvapaikkapuhuttelu (97 a §.)

➤ **Hakijoiden ja avustajien kokemuksia etäyhteyksin toteutettavista puhutteluista on hyödynnettävä ja tarvittaessa selvítettävä ennen suostumisperusteisesta järjestelystä luopumista.**

Esityksessä ehdotetaan, että turvapaikkapuhuttelut voitaisiin suorittaa etäyhteyksien hakijan suostumuksesta riippumatta. Kuten perusteluissa tuodaan ilmi, hakijan tilanne saattaa kuitenkin edellyttää, että osapuolet ovat samassa tilassa. Maahanmuuttovirastolle jätetään esityksessä harkintamahdollisuus ja tämä mahdollisuus on tärkeä säilyttää ja huomioida tässä mahdollisimman laajasti myös hakijan oma toive. Maahanmuuttovirasto on jo kokeillut videoneuvottelun välityksellä tapahtuvaa turvapaikkahaastattelua suostumusperusteisesti. Tästä saatuja kokemuksia olisi syytä hyödyntää ja tarvittaessa selvittää monipuolisesti ennen suostumusperusteisesta menettelystä luopumista. Erityisesti tarpeen olisi saada tietoa hakijoiden ja oikeudellisten avustajien kokemuksista ja myös niiden hakijoiden osalta, jotka ovat nimenomaisesti halunneet haastattelun tapahtuvan siten, että osapuolet ovat samassa tilassa. Muutoksessa täytyy varmistaa, että hakijalla ja hänen avustajallaan, silloin kun hän osallistuu puhutteluun, on edelleen tosiasiallinen mahdollisuus olla samassa tilassa. **Tästä mahdollisuudesta tulee vähintään mainita esityksen perusteluissa.**

Nopeutetun menettelyn käyttäminen (104 §)

➤ **Perusteluissa on todettava, ettei hakijaa voida pitää uhkana kansalliselle turvallisuudelle yksin siitä syystä, että häntä on käytetty hyväksi järjestetyssä maahantulossa.**
➤ **Nopeutetun menettelyn käytön laajentamisesta ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta on luovuttava.**

Esityksessä ehdotetaan, että 1 momentin 9-kohdan mukaan nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää, jos hakijan katsotaan vakavista syistä olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Perusteluissa viitataan muun muassa hybridivaikuttamiseen. Vaikka asia on sinänsä hyväksyttävä, perusteluissa tulee korostaa, että kyse on yksilöllisestä uhkan arvioinnista, eikä ihmistä voida pitää uhkana yksin siitä syystä, että häntä on käytetty hyväksi maahantulon järjestämisen keinoin tapahtuvassa hybridivaikuttamisessa.

Esityksessä ehdotetaan 2 momentin osalta, että nopeutetun menettelyn soveltamisalaa laajennetaan ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta. Lasten kansainvälisen suojelun hakemusten selvittämiseen liittyy aina erityispiirteitä, mukaan lukien erityisesti edustajan välttämätön rooli, perheyhteyksien jäljitys, sekä poikkeukselliseen maasta poistamiseen liittyvät varmistukset lapsen vastaanottamisesta paluumaassa. Nopeutettuun menettelyyn liittyvä muutoksenhaun ja täytäntöönpanokiellon nopea aikataulu on ongelmallinen lapsen oikeuksien ja lapsen tarpeet

huomioon ottavan menettelyn varmistamisen kannalta. Lapsen oikeuksien yleissopimus, Euroopan Unionin perusoikeusasiakirja, ja Menettelydirektiivi asetavat velvoitteen asettaa lapsen paras etu ensisijaiseksi kansainvälisen suojelun menettelyissä. Direktiivi mahdollistaa, muttei edellytä, nopeutetun menettelyn soveltamista yksin oleviin alaikäisiin. Esityksestä ei ilmene vahvoja perusteluja nopeutetun menettelyn ulottamiseksi yksin oleviin lapsiin aiempaa laajemmin, ja tästä syystä muutosesityksestä tulee luopua.

Rajamenettely (104 a §)

- **Säännökseen on lisättävä kohta järjestelmällisestä ja asianmukaisesta haavoittuvuuksien tunnistamisesta ennen rajamenettelyyn ohjaamista ja perusteellisesta haavoittuvuuksien tunnistamisesta välittömästi rajamenettelyn alettua, jonka jälkeen arvioidaan uudelleen rajamenettelyn jatkamisedellytykset.**
- **Säännöksessä on 96a § viittauksen sijaan säädettävä, että rajamenettelyä ei sovelleta haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin. Tämä edellyttää haavoittuvuuksien järjestelmällistä tunnistamista ennen rajamenettelyä ja rajamenettelyn alussa.**
- **Esityksessä tulee erikseen täsmentää, että mikäli Maahanmuuttovirasto ei pysty määrittämään rajamenettelyä sovellettavaksi, hakija pitää ohjata normaalimenettelyyn.**

Esityksessä ehdotetaan rajamenettelyn käyttöön ottamista Suomessa. Rajamenettely soveltuisi kaikkiin tilanteisiin, joissa hakemus jätetään ottamatta tutkittavaksi tai käsitellään nopeutetussa menettelyssä.

Rajamenettelyssä hakemukset käsitellään hyvin nopeasti, mikä edellyttää, että hakijoilla on tehokkaasti saatavilla ymmärrettävää tietoa ja tarittavaa tukea, jotta he pystyvät tuomaan esiin suojelun perusteet. Mikäli riittävää tukea ei ole saatavilla, on vakava riski, että ihminen palautetaan maahan, jossa häntä uhkaa vaino tai vakavat ihmisoikeusloukkaukset. Toisaalta turvapaikkamenettely itsessään ei myöskään saa muodostua hakijalle traumatisoivaksi kokemukseksi. Koska tuen tarpeisiin on käytännössä hyvin vaikea vastata nopean aikataulun ja vapaudenrajoitusten puitteissa, haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja erityisesti lapset pitää ohjata rajamenettelyn ulkopuolelle normaalimenettelyyn, jossa heidän tuen tarpeensa pystytään paremmin huomioimaan. Näin heitä ei myöskään altisteta vapaudenrajoitusten kielteisille seurauksille. Erityisesti yksintulleiden alaikäisten osalta esityksessä todetaankin, että rajamenettely soveltuisi erittäin harvoin ja palauttaminen on joka tapauksessa vaikeaa.

Esityksessä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miten ratkaisu hakemuksen ohjautumisesta rajamenettelyyn tehdään. Perusteluissa kuvastuu Maahanmuuttoviraston vastuulla on määrittää soveltuva menettely. Tämä määrittäminen puolestaan perustuu rajatarkastusviranomaisen haastatteleamalla ja tarkastuksin hakijalta keräämiin tietoihin. Rajatarkastusviranomaisen tekemä haastattelu soveltuu kuitenkin huonosti haavoittuvuuksien tunnistamiseen. Haavoittuvuuksien tunnistaminen edellyttää riittävästi aikaa, turvallista ympäristöä ja luottamusta sekä erityistä osaamista. Esitystä on muutettava siten, että harkitessaan hakijan ohjaamista rajamenettelyyn, Maahanmuuttovirastolla on käytettävissä kartoitus hakijan haavoittuvuuksista, jotta niistä johtuvat tarpeet voidaan ratkaisussa huomioida. Joka tapauksessa tulee säätää, että perusteellinen tunnistaminen tehdään välittömästi rajamenettelyn alettua ja tämän jälkeen arvioidaan uudelleen rajamenettelyn jatkamisedellytykset.

Sovellettavan menettelyn määrittäminen jää esityksessä epäselväksi. Ilmeisesti tarkoitus on, että rajatarkastusviranomaisen saa UMA-järjestelmän kautta nopeasti ja kellonajasta riippumatta ratkaisun sovellettavasta menettelystä joko ainakin osin automatisoidusti tai erillisen yhteydenoton

perusteella. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto järjestää päivystyksen virka-aikaan, mutta epäselväksi jää miten toimitaan virka-ajan ulkopuolella. Mikäli Maahanmuuttovirasto ei pysty määrittämään rajamenettelyä sovellettavaksi, hakija pitää ohjata normaalimenettelyyn. Tämä pitää huomioida esityksessä.

Liikkumisoikeuden rajoittaminen rajamenettelyssä (104 b §)

- **104 b § pitää poistaa esityksestä ja sen sijaan käyttää olemassa olevia turvaamistoimia koskevia säännöksiä oikeusturvatakeineen.**
- **Mikäli 104 b§:ä ei poisteta, sen ulkopuolelle tulee rajata lapset säilöönoton vahingollisten vaikutusten vuoksi ja ulkopuolisten toimijoiden oikeudesta vierailta vastaanottokeskuksessa tulee erikseen mainita.**
- **Esitykseen on lisättävä säännös, että rajamenettely toteutetaan viranomaisten ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa.**

Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyn aikana hakijalla olisi velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Esitys perustuu käsitykseen, että kyseessä ei olisi säilöönotto, vaan hakijan oikeuksia vähemmän rajoittava liikkumisvapauden rajoitus.

Esityksen mukaisessa menettelyssä on kuitenkin kyse vapaudenmenetyksestä eikä pelkästä liikkumisvapauden rajoittamisesta, jollaisena sitä käsitellään. Vastaanottodirektiivissä on määritelty säilöönotoksi, että ”jäsenvaltio sulkee hakijan paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa”. Euroopan Unionin tuomioistuin on tulkinnut määritelmää ja todennut, että säilöönnotolle ”on ominaista se, että asianomainen henkilö eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan”. Yhteisöstä eristäminen on keskeinen säilöönottoa määrittävä asia. Tuomioistuin on myös myöhemmässä oikeuskäytännössä todennut, että koska henkilön liikkuminen rajoitettiin keskuksen alueelle eikä hän voinut poistua ilman lupaa ja saattajaa, hänet oli eristetty muusta väestöstä ja kyseessä oli säilöönotto. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään antanut merkitystä sille, onko ihmisellä ollut mahdollisuutta tavata muita ihmisiä kuin toisia laitoksessa majoitettavia tai henkilökuntaa.

Esityksen perusteluissa kuvataan, että rajamenettely tapahtuisi vastaanottokeskuksessa, josta hakijat eivät saisi lähtökohtaisesti poistua ilman lupaa. Ilman lupaa poistuminen olisi mahdollista vain, jos se on välttämätöntä niiden vastaanottopalveluiden saamiseksi, joita ei voida järjestää vastaanottokeskuksessa tai teknisin yhteyksin. Vastaanottopalvelut on kuitenkin tarkoitus järjestää siten, ettei tällainen poistuminen tule käytännössä kyseeseen. Erillistä lupaa ei tarvittaisi viranomaistapaamisiin. Myös tätä rajoitetaan edellytyksellä henkilökohtaisen asiointin välttämättömyydestä. Tapaamisesta on lisäksi sovittava, mutta selvää ei ole miten ja kenen kanssa ja mitä viranomaistapaamisia tämä koskee. Kolmanneksi alueelta on ilman lupaa mahdollisuus poistua kouluun, mutta tämäkin vain silloin kuin se on välttämätöntä ja opetusta ei järjestetä vastaanottokeskuksessa. Käytännössä mahdollisuus poistua keskukselta ilman lupaa on äärimmäisen rajoitettu eikä missään tapauksessa mahdollista esimerkiksi ihmissuhteiden luomista ja ylläpitoa, harrastamista tai lapsen leikkiä ikätovereidensa kanssa koulun ulkopuolella. Kaikki nämä lähiyhteisöön kiinnittymisen elementit edellyttävät mahdollisuutta poistua vastaanottokeskuksesta.

Arvioinnin kannalta on keskeistä, voiko ihminen poistua ilman erillistä lupaa, mutta esityksen mukaan myös poistumisluvan saaminen edellyttää huomattavan painavaa ja poikkeuksellista perustetta.

Edelleen huomionarvoista on, että koska menettelyä ei käsitellä säilöönottona, hakijoiden keskeisten oikeuksien toteutuminen jää epävarmaksi. Sääntelyä ei esimerkiksi ole ulkopuolisten toimijoiden kuten humanitaaristen järjestöjen tai ystävien mahdollisuudesta vierailta vastaanottokeskuksessa. Tällaista sääntelyä ei vastaanottokeskusten osalta ole ollut tarpeen säätää, koska ihmiset voivat niistä lähtökohtaisesti poistua, eikä heitä ole eristetty yhteisöstä.

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. Kuten yllä on todettu, vastaanottokeskusten osalta ulkopuolisten toimijoiden pääsystä ei ole säädetty lainsäädännössä. Tälle ei ole aikaisemmin ollut tarvetta, koska 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.

Aiemmasta esityksestä rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi poiketen nykyisessä esityksessä todetaan, että vastaanottokeskuksen alue olisi aidattu. Aitaamisella ei ole itsenäistä merkitystä vapauden rajoittamisen luonnetta arvioitaessa, sillä keskeistä on, onko ihmisellä oikeus poistua alueelta. Esimerkiksi lapsen asumisvelvollisuutta on arvioitu lakia säädettäessä säilöönottona, vaikka aluetta ei ole aidattu. Aitaaminen kuitenkin entistä selvemmin osoittaa kyseen olevan säilöönnotosta. Esityksessä todetaan selvästi myös, että sääntöjen rikkomisesta voi seurata sijoittaminen säilöönottoyksikköön, mikä merkitsee poistumiseen liittyvää vahvaa sanktiota. Lisäksi, vaikka vastaanottokeskuksen henkilökunta ei voisi estää poistumista voimakeinoin, oletettavasti luvattomaan poistumiseen puututtaisiin tehokkaasti poliisin toimesta.

Esityksessä verrataan säännöstä liikkumisvapauden rajoittamisesta nykyiseen säilöönnoton toteutukseen. Tältä osin viitataan muun muassa säilöönottoyksikössä oleviin kaltereihin ikkunoissa sekä rajoitettuun ulkoilumahdollisuuteen ja vierailuihin sekä valvontaan, tarkastuksiin ja henkilöstön mahdollisuuteen käyttää voimankäyttövälineitä. Nämä seikat kertovat kuitenkin enemmän nykyisen säilöönnoton rangaistuksenomaisuudesta ja korkeasta turvatasosta kuin siitä, miten ehdotettua vapaudenrajoitusta pitää arvioida. Ulkomaalaisten säilöönnotto on hallinnollinen turvaamistoimi ja siihen käytettävien tilojen tulee olla tarkoitukseen soveltuvat ottaen huomioon, ettei kyse ole rangaistuksesta tai sanktiosta. Euroopan Neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) mukaan ulkomaalaisten säilöönnoton puitteiden pitäisi olla mahdollisimman avoimet, välttää vankilamaisuutta, ja muun muassa mahdollistaa vapaa ulkoilu koko päivän ajan sekä erilaisia aktiviteetteja. Sinänsä onkin myönteistä, että esityksessä hahmotellaan nyt vähemmän vankilamaista ja matalamman turvatasoisen säilöönnottoa, kuin mitä Suomessa tällä hetkellä on käytössä. Esityksen kaltaisista säilöönotto-olosuhteista pitää luoda normi ja luopua nykyisenkaltaisten vankilamaisten säilöönottotilojen käytöstä. Korkeamman turvallisuuden tiloja tulee käyttää vain tilanteisiin, jotka sitä välttämättä edellyttävät.

Arvioitaessa vaikutuksia lapsiin esityksessä todetaan muun muassa, että ”vaikka sama rajamenettelyyn liittyvä liikkumisrajoitus koskisi myös perheitä ja samalla lapsia näissä perheissä, kyse ei kuitenkaan olisi säilöönnottoon verrattavissa olevasta aidatusta alueesta vaan vastaanottokeskuksesta, jonka alueella myös alaikäisillä olisi mahdollisuus liikkua ja ulkoilla haluamallaan tavalla. Näin ollen rajamenettelyllä ei rajoitettaisi lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan.” Vapaudenmenetyksen rajoittava luonne ilmenee kuitenkin esimerkiksi, kun lapsi haluaisi mennä esimerkiksi uimaan tai pyöräilemään tai pelata ikätoveriensä kanssa jalkapalloa. On selvää, että esityksen mukaisella vapaudenrajoituksella on merkittävä

vaikutus lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lasta, huoltajan kanssa tai ilman, ei tulisi ottaa lainkaan säilöön säilöönoton lapselle vahingollisten vaikutusten vuoksi.

Esityksessä ehdotetaan, että 104b § 2 momentissa säädettäisiin vastaanottokeskuksen johtajan mahdollisuudesta myöntää lupa poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Kuten valitusoikeudesta säädettäessä 190§ osalta todetaan, luvan myöntämättä jättämisellä voi olla merkittävä vaikutus hakijan yksityis- ja perhe-elämän toteutumiseen. Tosiasiallisesti vastaanottokeskuksen johtaja päättää hakijan vapaudenmenetyksestä, sillä mitään muuta keskuksen alueelta poistumista koskevaa päätöstä ei esityksen mukaan tehtäisi. Kyse on sellaisesta julkisen vallan käytöstä, ettei sitä pidä antaa muiden kuin viranomaisten tehtäväksi. Tässä vastaanottokeskuksen toimivaltaa on tarkasteltava myös kokonaisuutena, sillä vastaanottokeskuksen tehtäviin on useasti lisätty julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Vastaanottokeskukselle on annettu toimivaltaa päättää muun muassa hakijan terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluista, joista päättäminen hyvinvointialueilla kuuluu viranomaiselle, vaikka palvelut hankittaisiin ostopalveluna. Vastaanottokeskus päättää myös vastaanottorahasta mukaan lukien täydentävä vastaanottoraha sekä lisäksi paluutuen myöntämisestä ja vastaanottopalveluiden jatkamisesta. Vastaanottokeskuksen tehtäviin kuuluu myös asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuuden toteutumisen seuraaminen ja huoneiden tarkastaminen. Jo nykyisellään yksityisille vastaanottokeskuksille on siirretty merkittävästi julkisia hallintotehtäviä. Vapauteen liittyvän päätöksenteon lisääminen näihin tehtäviin on hyvin kyseenalaista. Päinvastoin rajamenettelyn osalta pitää varmistaa, että sitä voidaan toteuttaa vain viranomaisen ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa. Näin myös siinä tapauksessa, että esitystä muutetaan siten, että rajamenettely toteutetaan säilöönottoa lievempää vapaudenrajoitusta käyttämällä.

Vaikka esityksessä on kyse säilöönotosta, on huomattava, että myöskään muiden turvaamistoimenpiteiden kuin säilöönoton 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.

Rajamenettelyn päätyminen (104 c §)

- **Esitykseen tulee lisätä säännös rajamenettelyn päättymisestä siinä tapauksessa, että rajamenettelyn kuluessa ilmenee, että hakija on haavoittuvassa asemassa tai hänellä on erityisiä tarpeita, joihin ei voida vastata tai menettelyn jatkaminen olisi muuten yksilöllisistä syistä kohtuutonta.**
- **Haavoittuvuuksien tunnistamisen varmistamiseksi on säädettävä, että rajamenettely päättyy lyhyen määräajan kuluessa, ellei järjestelmällistä ja perusteellista haavoittuvuuksien tunnistamista ole tehty.**

Pykälässä säädettäisiin rajamenettelyn päättymisen perusteista. Perusteluissa todetaan, että menettely päättyy, jos edellytyksiä menettelylle ei ole. Rajamenettelyn päättymisen perusteeksi on syytä kirjata nimenomaisesti tilanne, jossa haavoittuvuuksien kartoituksessa tai muutoin ilmenee, että menettelyssä ei voida turvata hakijan erityisiä tarpeita tai menettelyn jatkaminen olisi muuten yksilöllisistä syistä kohtuutonta. Haavoittuvuuksien ja erityisten tarpeiden tunnistamisen turvaamiseksi on myös syytä säätää sitä koskevasta määräajasta siten, että mikäli tunnistamista ei ole tehty 72 tunnin määräajassa rajamenettelyn aloittamisesta, rajamenettely päättyy.

Ehdotetun pykälän 5 kohdan mukaan rajamenettelyn jälkeen varataan 4 viikon aika maasta poistamisen valmistelulle. Vapaudenrajoituksen kokonaiskestoksi tulee siten enintään 77 päivää, mikä on huomattavan pitkä aika ja selvästi pidempi, kuin aiemmassa rajamenettelyä koskevassa esityksessä. Vapaudenrajoituksen vaikutukset erityisesti mielenterveyteen lisääntyvät säilöönoton pitkittyessä.

Säilöön ottamisen edellytykset 121 §

➤ **Poistetaan muutos esityksestä ja käytetään rajamenettelyn turvaamiseksi tarvittaessa lain jo nykyisellään mahdollistamia yksilölliseen arviointiin perustuvia säilöönottoperusteita.**

Pykälässä ehdotetaan lisättäväksi rajamenettelyä koskeva kohta säilöönoton perusteeksi.

Rajamenettely on toteutettava ihmis- ja perusoikeuksia säilöönottoa vähemmän rajoittavin toimin. Säilöönoton tulee aina ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen merkittävästi puuttavana toimena olla viimesijainen toimenpide.

Kuten edellä todettu, haluttaessa ottaa rajamenettely käyttöön esityksen kaltaisena, vapaudenmenetyksestä täytyy tehdä päätös 121 § nojalla. Rajamenettelyn käyttöön ottaminen ei kuitenkaan edellytä uuden perusteen säätämistä. Kuten perusteluissa todetaan, rajamenettelyn aikainen säilöönotto voi sinänsä tarvittaessa perustua jo olemassa oleviin säilöönottoperusteisiin. Näiden käyttäminen erillisen rajamenettelyä koskevan säilöönottoperusteen sijaan on yksilön oikeutta vapauteen paremmin kunnioitava ratkaisu. Muista perusteista poiketen rajamenettely ei kohdistu hakijan toimintaan. Monet rajamenettelyn perusteista sinällään merkitsevät jonkinlaista moitittavaksi katsottavaa menettelyä, mutta rajamenettelyn käyttö voi perustua myös esimerkiksi hakijan alkuperämaahan. EU oikeussäännöt mahdollistavat, mutta eivät edellytä, erillisen säilöönottoperusteen säätämisen rajamenettelyä koskien. Tällöinkin säilöönoton tulee perustua yksilölliseen harkintaan, jossa huomioidaan toimenpiteen välttämättömyys ja suhteellisuus.

Perusteluissa viitataan uuden perusteen osalta vastaanottodirektiivin. Sen 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen peruste rajoittuu kuitenkin maahan pääsyn myöntämiseen, niin kuin menettelydirektiivin mukainen rajamenettelykin. Tältä osin perustelut ovat puutteelliset siltä osin, että ehdotettu rajamenettely ulottuu myös maasta poistamiseen.

Sikäli kun perusteluissa viitataan, että säilöönotosta voitaisiin päättää myös pakenemisen vaaran perusteella, tämä edellyttäisi 121 a § muutosta.

Punaisen Ristin asema

➤ **Rajamenettely ja liikkumisvapauden rajoitukset tulisi rajoittaa viranomaisen ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin. Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa ei voida rajoittaa turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta.**

➤ **Punaisella Ristillä ja keskeisillä turvapaikkaa hakeville ihmiselle apua tarjoavilla toimijoilla tulee kaikissa tapauksissa olla pääsy turvapaikanhakijoiden luokse antamaan humanitaarista apua ja suojelua.**

Suomen Punainen Risti ylläpitää tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta noin kolmasosaa 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; inhimillisuus 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 (laki Suomen Punaisesta Rististä (237/2000)1§ ja 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 liikkumisvapauden rajoittamista. 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 ensisijaisesti Joutsenon vastaanottokeskukseen, mutta esityksessä pidetään mahdollisena myös muiden käyttöön soveltuvien vastaanottokeskusten roolia.

Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa rajamenettelyä ei voida toteuttaa. Vapautta rajoittavat toimet tulee toteuttaa viranomaisten ylläpitämissä yksiköissä.

Kuten yllä on mainittu, Punaisella Ristillä tulee humanitaarisen avun ja suojelun antamiseksi olla pääsy muun muassa kaikkien siirtolaisten luokse. 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.

Oikeudellinen fiktio

Esityksessä viitataan useassa kohtaa siihen, että rajamenettelyssä henkilön ei katsota olevan Suomen alueella, vaikka hän on Suomen oikeudenkäytövallan piirissä. Tätä on kutsuttu oikeudelliseksi fiktioksi ja esityksessä täsmennetäänkin, että Suomen alueella oleminen viittaa nimenomaan maahantulosäännöksiin. Käytetty terminologia on kuitenkin erittäin vahingollista. Vaikka esityksessä painotetaan, että ihmiset ovat Suomen oikeudenkäytön piirissä, on olemassa varoittavia esimerkkejä pyrkimyksestä sijoittaa ihmisiä oikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Tosiasiallisesti kyse on siitä, että ihmisille ei ole myönnetty lupaa saapua maahan ja liikkua siellä vapaasti. Tästä huolimatta he ovat rajamenettelyssä selvästi Suomen alueella.

Vaikutusten arviointi

Rajamenettelyä suunnitellaan tilanteeseen, jossa ulkorajoilla jätetään hakemuksia selvästi aiempaa enemmän. Esityksessä todetaan, että rajamenettely nimenomaan edistää mahdollisuuksia varautua laajamittaiseen maahantuloon. Tähän nähden on huomattava puute, että esityksessä ei edes pyritä arvioimaan lainsäädännön toimivuutta ja vaikutusta ihmisten oikeuksien toteutumiseen laajamittaisemman maahantulon tilanteessa. Näin erityisesti, koska rajamenettely säädetään lähtökohtaisesti pakolliseksi menettelyksi. Esityksessä kuitenkin arvioidaan, että muun muassa tulkkaus tai oikeudellisten palveluiden saatavuus voi muodostua ongelmaksi. Tällä on suora vaikutus hakijoiden oikeuksien toteutumiseen, eikä sitä voi jättää maininnan tasolle.

Eero Rämö
pääsihteeri
Suomen Punainen Risti