

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

2) Vapaudenmenetys seulonnassa

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Seulonta- ja seulontamajoituspaikan oleskeluvollisuus tulee rajata lyhytaikaiseksi.
- Pidempi läsnäolo voidaan tarvittaessa turvata tarpeelliseksi arvioiduin, jo olemassa olevin turvaamistoimin.
- Seulontamajoituspaikaksi tulee määrittää vastaanottokeskus ja olosuhteet tulee määrittää sellaisiksi, että varmistetaan soveltuvuus haavoittuvassa asemassa oleville, erityisesti lapsille.
- Mahdolliset poikkeusjärjestelyt tulee rajata laajamittaisen maahantulon tilanteeseen.

Esitysluonnoksessa esitetään, että seulonta toteutetaan siten, että ihminen on seulonnan ajan joko seulontapaikassa tai seulontamajoituspaikassa. Seulontamajoituspaikkana voisi olla vastaanottokeskus tai seulontaviranomaisen perustama hätämajoitus. Henkilö olisi velvollinen oleskelemaan seulonnan aikana osoitetussa seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa, ja poistuminen voidaan estää ja varmistaa estein.

Kuten kohdassa 1 on todettu, koska henkilö osoitetaan tiettyyn paikkaan, josta hän ei voi vapaasti poistua, aina seitsemään päivään asti, kyse on vapaudenmenetyksestä. Myös seulontamenettelyn osalta tilannetta arvioidaan esitysluonnoksessa kuitenkin liikkumisvapauden rajoituksena. Automaattinen mahdollisuus pitää henkilö ilman eri päätöstä seulontapaikalla tai majoituspaikalla tarkoittaa käytännössä systemaattista säilöönottoa, myös turvapaikanhakijoiden osalta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että vapaudenrajoitus perustuu suoraan seulonta-asetukseen. Seulonta-asetus kuitenkin edellyttää, että seulottava on viranomaisten käytettävissä, mutta jättää kansallisen sääntelyn varaan, miten tämä toteutetaan. Vapaudenmenetys edellyttää tarkkarajaista säättämistä, yksilöllistä päätöstä, jossa arvioidaan välttämättömyys ja suhteellisuus, sekä säädöksiä myös olosuhteista, joissa vapaudenmenetys tapahtuu.

Kun pakenemisen vaaraa ei ole, menettelyasetuksen mukainen viranomaisen käytettävissä oleminen on turvattavissa myös muilla kuin vapaudenmenetykseen perustuvilla keinoilla – erityisesti kun turvallisuuden kannalta keskeiset tarkistukset on suoritettu. Seulonnan edellyttämä lyhytkestoinen vapaudenmenetys seulontapaikalla on mahdollista, mutta velvollisuus oleskella osoitetussa paikassa, ja erityisesti seulontapaikalla, täytyy rajata mahdollisimman lyhyeksi (esim. 6-24 tuntia poliisilain ja pakkokeinolain kiinniottovaltuuksia vastaavasti). Tämän jälkeen läsnäolo voidaan tarvittaessa turvata ulkomaalaislain turvaamistoimin.

Jos laajamittaisen maahantulon tilanteessa on välttämätöntä ottaa käyttöön erityisjärjestelyjä, niiden tulee rajoittua ulkorajalle ja poikkeukselliseen tilanteeseen.

Seulontapaikan ja seulontamajoituspaikan olosuhteista ei esitysluonnoksessa säädetä riittävän tarkasti. Seulontapaikkana toiminee normaalisti rajanylityspaikka tai poliisilaitos, jotka eivät sovellu pidempiaikaiseen oleskeluun. Majoitustiloille on säädettävä vähintään minimivaatimukset, joissa huomioidaan, että seulonta koskee myös lapsia. Pelkkä esitetty ylläpitovelvollisuus ei ole riittävä. Erityisesti mahdollisuudesta järjestää majoitus muualla kuin vastaanottokeskuksessa ei tule säätää, ellei samalla säädetä tarkemmin olosuhdevaatimuksista; missään tapauksessa poliisin tai rajanylityspaikan pidätystiloja ei tule mahdollistaa majoituspaikkana.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

4) Perusoikeuksien riippumaton valvonta

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Riippumattomalle valvontamekanismille on varattava riittävät, ennakoivat ja joustavasti skaalattavat toimintaresurssit.

Esitysluonnos ehdottaa riippumattoman seurantamekanismin toteuttajaksi yhdenvertaisuusvaltuutettua. Ratkaisu on kannatettava. Jotta valvonta voi toteuttaa tarkoituksensa riittävän kattavasti ja systemaattisesti, mekanismille on varattava riittävät, ennakoivat ja joustavasti skaalattavat toimintaresurssit. Resursseja on kyettävä lisäämään nopeasti muuttoliikennetilanteen muuttuessa.

Esitysluonnoksessa tarkoitukseen varatut määrärahat vaikuttavat selvästi alimitoitetuilta suhteessa paktin käyttöönoton muihin resurssitarpeisiin. Valvontamekanismi on keskeinen väline palautuskiellon ja tehokkaan oikeusturvan turvaamisessa erityisesti nopeissa menettelyissä. Tästä syystä mekanismi tulee resursoida vahvasti alusta lähtien.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

- 1) Vapaudenmenetyksen rajamenettelyssä

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Paktin toimeenpano voidaan toteuttaa parhaiten UL 7 luvun jo sisältämin turvaamistoimin ilman päällekkäistä rajoitussäätelyä.
- Ihmisen eristämistä paikkaan, josta hän ei voi poistua, on kohdeltava vapaudenmenetyksenä.
- Rajoituksista on aina tehtävä yksilölliset päätökset ja varmistettava tehokas oikeussuoja.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vastaanottolakiin lisätään vastaanottodirektiiviä vastaava säännös liikkumisvapauden rajoittamisesta. Ulkomaalaislakiin jäisi kuitenkin nykyinen säännös liikkumisvapauden rajoittamisesta rajamenettelyssä, jonka mukaan henkilö on velvollinen oleskelemaan vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysyminen varmistetaan estein. Suomen Punainen Risti on aiemmin rajamenettelyn käyttöönoton yhteydessä todennut, että kun ihminen eristetään yhteisöstä rajattuun paikkaan, josta hän ei voi halutessaan poistua, kyse on vapaudenmenetyksestä, ei liikkumisvapauden rajoituksesta. Se, etteivät olosuhteet ole rangaistuksenomaiset, ei muuta arviota; päinvastoin, säilöönotto ei saa uudistetun vastaanottodirektiivin mukaan olla rangaistuksenomaista ja esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustetun komitean käytännössä ulkomaalaisten säilöönotolta edellytetään selvästi avoimempia olosuhteita kuten vapaata ulkoilua, liikuntamahdollisuuksia sekä koulutusta ja toiminnallisuutta.

Rajamenettelyssä sekä menettelyasetus että paluurajamenettelyä koskeva asetus edellyttävät liikkumisvapauden rajoittamista. Ne eivät kuitenkaan määritä yksityiskohtaisesti, miten rajoitus (required to reside) tulee toteuttaa, vaan viittaavat tältä osin Vastaanottodirektiivin liikkumisen rajoittamista ja säilöönottoa koskeviin menettelyihin ja Paluudirektiiviin. Rajamenettelyn rajoitus voidaan toteuttaa myös esimerkiksi voimassa olevan ulkomaalaislain mukaisella asumisvelvollisuudella, ja turvautua vapaudenmenetykseen vain, kun siihen on yksilölliset perusteet. Koska jäsenvaltioille jää harkintavaltaa rajoitusten sisällöstä, myös paluurajamenettelyssä on tehtävä rajoitustoimia koskeva päätös, toisin kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan.

Vastaanottodirektiivi sen sijaan ei mahdollista Ulkomaalaislain mukaista liikkumisvapauden rajoitusta direktiivin mukaisena liikkumisvapauden rajoituksena. Vastaanottodirektiivissä nimenomaisesti todetaan, että liikkumisvapauden rajoituksia ei tule soveltaa tavalla, joka tosiasiaassa muodostuu säilöönotoksi. Tästä on kyse, kuten edellä on todettu, kun ihmistä estetään poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta.

Rajamenettelystä Suomessa säädettyä rajoitustoimea käsiteltiin liikkumisvapauden rajoituksena. Esitysluonnoksessa tarkoitetun rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kokonaiskesto on kuitenkin selvästi pidempi kuin Suomen nykyinen rajamenettely (mahdollisesti 36 viikkoa). Toimenpiteen kesto on EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksi niistä tekijöistä, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, onko kyse liikkumisvapauden rajoituksesta vai vapaudenmenetyksestä. Näin ollen, toisin kuin perusteluissa esitetään, voimassa olevan ulkomaalaislain liikkumisrajoituksen luonne tulee arvioida tässä yhteydessä uudelleen.

Oikeusturvan ohella myös olosuhteista on säädettävä silloin, kun kyse on vapaudenmenetyksestä. Vastaanottolaissa ei nykyisin ole säännöksiä, jotka turvaisivat oikeuden muun muassa vierailuihin ja yhteydenpitoon ulkopuolisten kanssa, tai esimerkiksi järjestöjen pääsyn vastaanottokeskukseen tapaamaan siellä olevia ihmisiä. Tällaisia ei ole tarvittu, kun ihmiset voivat poistua. Kun rajoituksen luonne käytännössä vastaa vapaudenmenetystä, toimeenpanoon on liityttävä vähintään vastaavat olosuhdetakeet kuin säilöönoton kohdalla.

Rajoituksia tulee voida käyttää silloin, kun se on välttämätöntä, mutta samalla tulee varmistaa, että menettelyt ovat lainmukaisia ja ihmisarvoa kunnioittavia sekä ehkäisevät tarpeetonta inhimillistä kärsimystä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan ulkomaalaislain 7. luvussa on jo menettelyn turvaamiseen, liikkumisrajoituksiin ja tarvittaessa säilöön ottamiseen tarvittavat keinot ja paktin toimeenpano tulisi toteuttaa näiden puitteissa ilman, että vastaanottolakiin tai ulkomaalaislakiin rajamenettelyn tueksi luodaan päällekkäistä ja vähemmän tarkkarajaista rajoitussääntelyä.

Menettelyn alkuvaiheet

9) Haavoittuvuuksien tunnistaminen ja huomiointi

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Haavoittuvuuksien tunnistamisen pätevyudet ja menettelyt seulonnassa määritettävä lainsäädännössä ja kirjattava perusteluihin
- Seulonnan jälkeinen välitön haavoittuvuuksien perusteellinen tunnistaminen ja sen menetelmä tulee määrittää lainsäädännössä
- Haavoittuvuudet on huomioitava säilöönotosta päätettäessä

Haavoittuvuuksien mahdollisimman varhainen tunnistaminen on paktin keskeinen uudistus ja kytkeytyy ennen kaikkea seulontamenettelyyn. Tavoitteena on, että jo seulonnassa tehdään koulutetun, tehtävään erikoistuneen henkilöstön toimesta alustava haavoittuvuusarvio, jonka perusteella ihmiset ohjataan oikeaan menettelyyn ja vältetään säilöönotto tai muut tiukat rajoitukset silloin, kun niillä olisi erityisen haitallisia seurauksia, ja jätetään käyttämättä nopeutetut menettelyt, jos hakija ei niissä tosiasiallisesti kykene toimimaan tarjolla olevan tuen varassa.

Esitysluonnoksessa haavoittuvuuksien tunnistamista seulontavaiheessa käsitellään lyhyesti. Seulonta-asetus edellyttää, että alustavan tunnistamisen tekee seulontaviranomaisen erityisesti tehtävään koulutettu henkilö. Tunnistamisessa voidaan käyttää myös apua. Tältä osin tulee antaa erityinen täydentävä säännös siitä, kuka ja millaisella koulutuksella tai pätevyydellä haavoittuvuuden tunnistamista tekee. Käytännössä on hyvin mahdollista, että haavoittuvuuksia ilmenee enemmän terveystarkastuksessa kuin seulontaviranomaisen tunnistamisessa ja tähän tulee varautua. Lisäksi tulee tarkentaa sitä, miten asetuksen mukainen tuki järjestetään silloin, kun haavoittuvuuksia on tunnistettu.

Esitysluonnoksesta ilmenee, että haavoittuvuuksien tunnistaminen painottuu seulonnan jälkeiseen vaiheeseen. Tämä on osin ymmärrettävää, sillä jos henkilö on seulonnan aikana seulontapaikassa tai säilöön otettuna, nopea eteneminen on usein myös hakijan etu. Tämä ei kuitenkaan saa tarkoittaa haavoittuvuusarvioinnin sivuuttamista seulonnassa: haavoittuvuudet on huomioitava heti

tarvittavana tukena ja esimerkiksi seuraavaan menettelyyn ohjauksessa sekä turvaamistoimenpiteistä päätettäessä.

Koska seulonnessa tehtävä arvio on väistämättä alustava, perusteellinen tunnistaminen on tehtävä välittömästi seuraavan menettelyn alussa. Vastaanottodirektiivin 30 päivän määräaika erityisten tarpeiden tunnistamiseen on liian pitkä erityisesti raja- ja muissa nopeutetuissa menettelyissä. Lainsäädännössä tulee säätää järjestelmällisestä menettelystä sekä menetelmästä, jolla haavoittuvuuksien tunnistaminen tehdään heti ensimmäisinä päivinä rekisteröinnin jälkeen monialaisesti sosiaali- ja terveystalveluiden yhteistyössä. Tunnistaminen pitää pyrkiä toteuttamaan jo ennen turvapaikkahakemuksen jättämistä.

Samalla on otettava huomioon, että monet haavoittuvuudet tulevat usein esiin vasta luottamuksen myötä. Siksi tunnistamisen on jatkuttava koko menettelyn ajan vastaanottokeskuksissa. Tunnistamista tulee myös kehittää niin, että oikeudelliset avustajat, järjestöt ja muut toimijat voivat tuoda havaintonsa (suostumuksella) haavoittuvuuksista tietoon suoraan arvioinnista vastaavalle taholle, joka käynnistää tarvittaessa uuden tai täydennetyn arvioinnin.

Uudistettu Vastaanottodirektiivi korostaa säilöönoton suhteellisuusarviointia kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Säilöönottopäätöstä tehtäessä on tehtävä alustava haavoittuvuusarviointi, joka kuuluu olennaisena osana oikeasuhtaisuuden arviointiin. Päätökseen on myös kirjattava, miksi vähemmän rajoittavat toimenpiteet eivät henkilön kohdalla riitä. Direktiivin mukaan säilöönotto ei ole sallittua, jos siitä aiheutuisi vakava riski haavoittuvan henkilön fyysiselle tai psyykkiselle terveydelle. Lisäksi direktiivi edellyttää, että säilöönoton alkamisen jälkeen on viipymättä tehtävä perusteellinen haavoittuvuusarviointi, ellei sitä ole jo aiemmin tehty, ja arvioitava sen perusteella sekä säilöönoton jatkamisen edellytykset että mahdolliset muutostarpeet olosuhteisiin.

Vaikka direktiivin säilöönoton olosuhteita koskevat säännökset eivät ole muuttuneet sisällöllisesti, niiden implementointia on kuitenkin arvioitava, koska järjestelmä muuttuu kokonaisuutena. Direktiivi edellyttää, että säilöönottoa toteutetaan pääsääntöisesti ulkomaalaisten hallinnolliseen säilöönottoon tarkoitetuissa yksiköissä. Tämän vuoksi mahdollisuus käyttää poliisin pidätystiloja tulee poistaa. Ne eivät missään tavauksessa sovellu haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten säilöönottoon. Pitkittynyt säilöönotto pidätystiloissa on aiemmin aiheuttanut merkittävää inhimillistä kärsimystä, ja tämä on vältettävä jatkossa myös tilanteissa, joissa säilöönottoyksiköt ovat täynnä.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

-

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeutta koskeva muutos

-

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

7) Vastaanottokeskustoiminnasta muodostuu merkittävää julkisen vallan käyttöä

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Maahanmuuton hallintaan liittyvät julkisen vallan tehtävät tulee osoittaa viranomaiselle.

Esitysluonnos laajentaa vastaanottokeskusten tehtäviä merkittävästi. Monet tehtävistä liittyvät suoraan tai välillisesti ihmisten oikeuksien toteutumiseen ja niistä päättämiseen.

Vastaanottokeskusten toimintaan kuuluu jo nyt huomattavaa julkisen vallan käyttöä. Vaikka yksittäiset tehtävät eivät erikseen tarkasteltuina olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, vastaanottokeskusten roolia on arvioitava kokonaisuutena. Muutosten jälkeen kokonaisuus muodostuu niin laajaksi, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voida antaa yksityisille toimijoille.

Vastaanottokeskukset tekevät käytännössä päätökset asiakkaiden vastaanoton aikaisesta sosiaaliturvasta ja terveystalvcluista. Tällainen päätöksenteko kuuluu hyvinvointialueiden tai Kelan toimivaltaan. Sosiaali ja terveystalvcluista huolehtimisen lisäksi vastaanottokeskuksilla on jo nyt useita muita julkisen vallan tehtäviä, kuten paluuvavustuksesta päättäminen, asumisvelvollisuuden toteuttaminen, ilmoittautumisvelvollisuuden seuranta, tarkastukset ja esineiden poisotto, tiedonantoja, sekä vastaanottomaksujen määrääminen.

Esitysluonnos laajentaisi vastaanottokeskusten tehtäväkenttää edelleen. Uusina toimivaltuuksina esitetään muun muassa uuden tunnistautumiselvöllisyyden valvonta, iänmääritys, liikkumisvapauden rajoituksen osalta tiedoksiannot, rajoituksen valvominen ja poikkeuksien myöntäminen, sekä sanktioiden asettaminen vastaanottorahan alentamisen muodossa.

Erityisen ongelmallista on vastaanottorahan seuraamusluonteinen alentaminen. Kun alentamisen perusteet eivät liity omaehtoiseen toimeentuloon (kuten Kelan toimeentulotuen velvoitteissa), vaan esimerkiksi järjestyssääntöjen rikkomuksiin tai menettelyvelvollisuuksien laiminlyönteihin, kyse on tosiasiallisesti hallinnollisesta seuraamuksesta tai sakosta. Myös iänmääritys on merkittävästi ihmisen oikeuksiin ja erityisesti menettelyihin vaikuttava uusi tehtävä. Varsinaisiin turvaamistoimenpiteisiin liittyvät tehtävät vastaanottokeskuksissa oletettavasti myös lisääntyvät.

Suomen Punainen Risti katsoo, että vastaanottotoimintaan liittyvät julkisen vallan tehtävät tulee hoitaa viranomaisen toimesta. Tällainen menettely esitysluonnoksessa onkin ehdotettu vastaanottopalvelujen peruuttamisen osalta, jossa toimivalta olisi Maahanmuuttovirastolla. Yksityisten vastaanottokeskusten roolin tulisi lähtökohtaisesti rajoittua asiakkaiden palvelujen tuottamiseen, ja päätökset palveluista ja toimeentulosta sekä näiden rajoituksesta sekä muista rajoituksista ja niiden valvonnasta tulisi olla viranomaisten vastuulla ja sosiaali- ja terveystieteiden osalta LVV:n valvonnassa.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

8) Hyvinvointi ja huolenpito ja vastaanottopalvelujen rajoitukset

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Vastaanottorahan taso tulee määrittää ihmisarvoisen elämän turvaavan toimeentulotuen perusosan perusteella huomioiden hyödykkeinä tosiasiallisesti saatavan osuus.
- Vastaanottorahan (perustoimeentulon) alentaminen sanktiona toimeentuloon kuulumattomien velvoitteiden rikkomisesta ei sovi suomalaiseen etuusjärjestelmään eikä sitä tule mahdollistaa.
- Kielteisen päätöksen jälkeen vastaanottopalvelut tulee säilyttää niin kauan kunnes ihminen poistuu tai poistetaan maasta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vastaanottoraha säilytetään nykyisellä tasolla ja että sitä voidaan tietyissä tilanteissa alentaa. Lisäksi esitetään mahdollisuutta peruuttaa vastaanottopalvelut sekä sääntelyä vastaanottopalvelujen laajemmasta lakkaamisesta suoraan lain nojalla.

Vastaanottoraha vastaa nykyisin noin 50 % toimeentulotuen perusosasta sillä perusteella, että osa toimeentulosta annetaan hyödykkeinä. Perusteluista käy kuitenkin ilmi, että hyödykeosuuden arvo alkupakkausta lukuun ottamatta ei kata lähellekään tätä eroa ja jää ilmeisen pieneksi. Punainen Risti on jo aiemmin katsonut, että nyt esitetty taso on ongelmallisen alhainen. Se kattaa ravinnon, mutta ei riitä turvaamaan ihmisarvoisen elämän mukaista välttämätöntä huolenpitoa ja toimeentuloa. Tätä osoittaa myös perusteluissa esitetty täydentävän vastaanottorahan ja lahjakorttien ja kauppakassien myöntämisen lisääntyminen sekä turvautuminen ruoka-apuun. Välttämätöntä huolenpitoa ja toimeentuloa turvaavan toimeentulotuen vähimmäismäärää määritettäessä kyse on ollut ihmisistä, joilla ainakin lähtökohtaisesti olisi mahdollisuus vaikuttaa toimeentuloonsa itse. Vastaanottorahan saajat ovat tältä osin eri asemassa, sillä heillä ei ensimmäisinä kuukausina työnteko-oikeutta. Esitysluonnoksessa puolestaan esitetään työnteko-oikeuden entistä laajempaa rajoittamista. Nykyinen vastaanottorahan taso rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia liikkua, osallistua yhteisön toimintaan ja elämään, ylläpitää sosiaalisia suhteita, hoitaa asioita ja omaa terveyttä sekä ylläpitää yhteyksiä ja seurata viestintää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan edelleen, että vastaanottorahaa voidaan tietyissä tilanteissa alentaa velvollisuuksien laiminlyöntien takia. Koska vastaanottorahan suuruus on jo asetettu erittäin alas, tällaisia 20 %:n vähennyksiä ei tosiasiassa voida kohdentaa vaarantamatta välttämätöntä huolenpitoa ja toimeentuloa. Kaikissa tapauksissa tulee tällaisen alentamisen olla määräaikaista. Toimeentuloa turvaavan etuuden leikkaaminen sanktiona toimeentuloon kuulumattomien velvoitteiden rikkomisesta ei sovi suomalaiseen etuusjärjestelmään.

Esitysluonnoksessa esitetään, että vastaanottopalvelut päättyisivät 14 tai 60 vrk kuluttua siitä, kun kansainvälisen suojelun hakijalla ei enää ole oikeutta oleskella maassa. Vaikka vastaanottopalvelut on nimenomaisesti tarkoitettu kansainvälisen suojelun hakijoille, ei palveluita ole järkevää katkaista niin kauan kuin henkilö on edelleen Suomessa. Siinäkin tapauksessa, että hakijalle ei myönnetä suojelua tai oleskelulupaa, vastaanottopalveluja tulee jatkaa maasta poistumiseen tai poistamiseen saakka. Vastaanottopalvelut on joka tapauksessa asetettu minimitasolle ja ihmisten ajaminen etsimään majoitusratkaisuja vastaanottojärjestelmän ulkopuolelta ainoastaan altistaa heidät hyväksikäytölle, eikä paperittomuuden lisääntyminen suomalaisessa yhteiskunnassa ei ole kenenkään etu.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

3) Liikkumisvapauden rajoitukset vastaanottolaissa

Vastaanottolakiin ehdotetaan esitysluonnoksessa lisättäväksi säännöstä liikkumisvapauden rajoittamisesta. Perusteluissa rajoitus erotetaan ulkomaalaislain turvaamistoimista siten, että kyse ei olisi yksilöllisestä harkinnasta. Asiassa tehtäisiin vastaanottodirektiivin edellyttämä valituskelpoinen

päätös, mutta kyse olisi tilanteeseen tai menettelyyn kytkeytyvästä toimenpiteestä, jossa yksilöllistä perustetta ei olisi tarpeen harkita ja suhteellisuusarviointi rajautuisi lähinnä toimenpiteen toteutustapaan.

Kyseinen säännös mahdollistaa varsin merkittävän vapauden rajoituksen. Säännös jättää avoimeksi kuinka pitkiä aikoja keskuksessa pitäisi olla läsnä ja kuinka usein ilmoittautua. Joissain tapauksissa, kun vastaanottokeskuksen sijainti on syrjäinen ja rajoitukset tiukat, rajoitukset voivat käytännössä merkitä säilöönottoa.

Vapautta rajoittavien ulkomaalaisoikeudellisten toimenpiteiden kohdalla on tehtävä yksilöllinen päätös, jossa arvioidaan toimenpiteen välttämättömyys ja suhteellisuus. Rajoituksen perusteluissa ja ehdotetussa säädöstekstissä viitataan yleiseen järjestykseen ja pakenemisen vaaraan. Nämä ovat Vastaanottodirektiivistä omaksuttuja käsitteitä, jotka EU-oikeudessa ja EU-tuomioistuimen käytännössä selvästi edellyttävät yksilöllistä riskiä. Perusteluissa viitataan komission näkemykseen, mutta tältä osin on esitettävä selvemmät oikeudelliset perusteet yksilöllisen arvioinnin ohittamiselle. Vastaanottodirektiivi edellyttää liikkumisvapauden rajoitukselta välttämättömyyttä, joka itsessään tarkoittaa yksilöllistä perusteiden arviointia. Edelleen direktiivin edellyttämä suhteellisuusarviointi tarkoittaa sen arvioimista, onko säilöönoton peruste tai tarve kyseisen henkilön kohdalla riittävän merkittävä, jotta tämä oikeuttaa rajoitustoimenpiteen. Nämä edellytykset jäävät tyhjäksi ilman yksilöllistä harkintaa.

Joka tapauksessa kyseisen liikkumisvapauden rajoituksen seuraukset sen kohteena olevalle henkilölle ovat samanlaiset tai merkittävämmät kuin turvaamistoimenpiteenä säädettyjen liikkumisvapauden rajoitusten kohdalla. Kuten yllä on todettu, rajamenettelyn osalta toteutus täyttää säilöönoton määritelmän. Näin ollen päätösvaltaa ei tule siirtää alemmalle tasolle, kuin turvaamistoimenpiteistä yleensä. Päätös edellyttää välttämättömyyden ja suhteellisuuden arviointia, kuten direktiivissä nimenomaisesti mainitaan. Perusteluissa esitetty erottelu turvaamistoimiin lyhyen keston perusteella (14kk vs 6/9kk) ei tee toimenpiteestä kategorisesti erilaista.

Esitysluonnos tunnistaa liikkumisvapauden rajoituksen osalta tarpeen säätää päätöksestä ja oikeusturvasta. Pelkkä päätös ja valitusoikeus eivät kuitenkaan riitä erityisesti silloin, kun toimenpide tosiasiaa merkitsee vapaudenmenetystä. Valitus tulee myös käsitellä kiireellisesti. Säilöönottopäätöksissä käsittely tapahtuu yleisissä tuomioistuimissa. Vapaudenmenetykset ja liikkumisvapauden rajoitukset olisi perusteltua käsitellä samassa tuomioistuimessa, koska säilöönotosta päätettäessä tulee kuitenkin aina harkita myös vähemmän oikeuksiin puuttuvien keinojen soveltuvuutta. Harkittava olisi, tukeeko hallintotuomioistuinten rooli oleskeluprosesseissa säilöönotto- ja liikkumisvapausasioiden käsittelyä. Ratkaisevaa on, että oikeussuoja on tosiasiallisesti tehokas.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

5) Järjestöjen pääsy avuntarvitsijoiden luokse

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Ulkomaalaislakiin tulee lisätä erillinen säännös koskien humanitaaristen toimijoiden pääsyä muuttoliikkeessä olevien luo, riippumatta paikasta. Kansainvälisiin päätöksiin perustuva Punaisen Ristin asema on syytä mainita esityksen perusteluissa.
- Pääsy tulee laajentaa koskemaan myös muuta tukea kuin neuvontaa.

Esitysluonnoksessa tunnistetaan seulonta-asetuksen mukaisesti neuvontaa antavien järjestöjen mahdollisuus päästä tietyin edellytyksin tapaamaan ihmisiä seulontapaikalla ja erityisesti seulontamajoituksessa. Tämä edellyttää turvallisuustarpeiden huomioimista.

Seulonnan lisäksi pääsystä avuntarvitsijoiden luo tulisi kuitenkin säätää laajemmin, kun säilöönottoa ja liikkumisvapauden rajoituksia lisätään eri paikoissa, erityisesti vastaanottokeskuksissa. Pääsyä ei myöskään tule rajata pelkkään neuvontaan, vaan se on ulotettava myös muihin tuen tarpeisiin vastaamiseen.

Humanitaaristen toimijoiden pääsyä ei tule tarpeettomasti rajoittaa, vaan viranomaisten on aktiivisesti edistettävä pääsyä avuntarvitsijoiden luo ja pyrkiä ratkaisemaan turvallisuuskysymykset tarkoituksenmukaisin järjestelyin. Punaisen Ristin mandaatti perustuu valtiosopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön. Valtiot ovat nimenomaisesti tunnustaneet Punaisen Ristin pääsyn muuttoliikkeessä olevien luo arvioimaan avun ja suojelun tarvetta ja tarjoamaan apua (Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälinen konferenssi, Päätöslauselma 3 (2011)). Suomen Punainen Risti on mandaattinsa mukaisesti tehnyt ja tekee yhteistyötä eri viranomaisten kanssa, rajavartiolaitos ja poliisihallinto mukaan lukien, ja turvallisista menettelyistä voidaan huolehtia

viranomaisten ja humanitaaristen toimijoiden yhdessä sopimin käytännöin. Ulkomaalaislakiin tulee lisätä erillinen säännös koskien humanitaaristen toimijoiden pääsyä muuttoliikkeessä olevien luo, riippumatta paikasta.

10) Lasten huomiointi

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Lasten säilöönoton mahdollisuus tulee poistaa
- Tilapäisten edustajien pätevyys ja saatavuus tulee varmistaa
- Lapsen etua kunnioittavat menettelyt tulee turvata seulonnassa

Vastaanottodirektiivin täytäntöönpanossa on välttämätöntä huomioida oikeuksia turvaavat säännökset täysimääräisesti. Vastaanottodirektiivin mukaan lasten säilöönotto ei saa olla pääsääntö, vaan sen tulisi olla mahdollista ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, viimesijaisena ja mahdollisimman lyhytaikaisena toimenpiteenä. Tämä koskee myös huoltajan kanssa olevia lapsia. Direktiivin perusteluosassa viitataan lisäksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sopimusvalvontaelimen linjauksiin, joiden mukaan lapsen säilöönotto ulkomaalaisoikeudellisista syistä on lapsen oikeuksien vastaista ja valtioiden tulisi lopettaa käytäntö kokonaan. Sekä direktiivissä että mainituissa linjauksissa tunnustetaan säilöönoton lapselle aiheuttamat vakavat haitat, jotka voivat nousta epäinhimillisen kohtelun kiellon tasolle. Näiden velvoitteiden asianmukaiseksi toimeenpanemiseksi lasten säilöönotto tulisi yksiselitteisesti kieltää ja aina käyttää vaihtoehtoisia, vähemmän rajoittavia toimenpiteitä. Nykyiset säilöönoton rajoitukset eivät ole riittäviä perusteiden eivätkä keston osalta, eikä niillä varmisteta lapsille soveltuvia, ei-vankilamaisia olosuhteita. Toimenpiteet eivät myöskään saa johtaa perheen erottamiseen.

Esitysluonnoksessa liikkumisvapauden rajoituksena käsitelty menettelyt täyttävät tosiasiallisesti säilöönoton määritelmän. Tällaisia toimenpiteitä ei tule kohdistaa lapsiin, sillä ne ovat haitallisia ja vastoin lapsen etua. Kun rajoitusta ei käsitellä säilöönottona, myös lapsille kuuluvat erityiset oikeusturvatakeet jäävät toteutumatta.

Esitysluonnoksen mukaan Vastaanottolakiin lisätään vastaanottokeskukselle tehtävä toimia yksintulleen alaikäisen tilapäisenä edustajana. Esityksen mukaan vastaanottokeskuksen johtaja nimeäisi henkilön lapsen edustajaksi. Epäselväksi jää, koskevatko edustajan pätevyysedellytykset myös tilapäistä edustajaa. Pätevyysedellytysten soveltaminen tulee varmistaa.

Yli 6-vuotiaiden lasten henkilötuntemerkit kuten sormenjäljet otetaan osana seulontaa. Esitysluonnoksen mukaan lasten osalta voimakeinot eivät ole sallittuja, mutta pakkoa voitaisiin kuitenkin käyttää. Tämän osalta tulee vahvistaa lapsen edun mukaisia toimintatapoja.

Yksintulleiden lasten osalta seulonnassa paikalla täytyy olla edustaja, käytännössä tilapäinen edustaja. Pätevien ja osaavien edustajien saatavuus täytyy pystyä varmistamaan ilman, että tämä pitkittää seulonnan kestoa.

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Johdanto ja lausuntomenettely:

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ("pakti") kansallisen täytäntöönpanon järjestämiseksi. Paktin keskeiset säännökset ovat EU-asetuksina suoraan sovellettavaa oikeutta, ja niitä aletaan soveltaa laajasti 12.6.2026. Lausunnossamme keskitymme erityisesti siihen, miten kansallista liikkumavaraa esitetään käytettävän ja millaisia seurauksia valinnoilla on.

Koska esitysluonnos hyödyntää EU-sääntelyn liikkumavaraa laajasti ja tavoittelee kauttaaltaan tiukkaa linjaa, tule samalla varmistaa, että myös EU-oikeuden oikeusturvaa ja ihmisarvoa turvaavat takeet — eivät vain rajoitukset — toteutuvat täysimääräisesti käytännössä. Suomen Punainen Risti pitää perusteltuina sellaisia ratkaisuja, jotka kunnioittavat ihmisoikeuksia, ovat tarkoituksenmukaisia ja käytännössä toimivia, eivätkä aiheuta tarpeetonta kärsimystä.

Suomen Punainen Risti haluaa tuoda esiin myös menettelyllisen näkökohdan: esitysluonnos on erittäin laaja, ja lausuntoaika on ajoittunut osin lomakauteen, mikä on heikentänyt kansalaisyhteiskunnan tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia. Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukainen lausuntoaika ja järjestöjen osallistaminen valmistelun aiemmissa vaiheissa olisivat mahdollistaneet asian perusteellisemmän käsittelyn.

6) Poikkeuslaki välineellistämistilanteessa

Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan:

- Poikkeuslaki välineellistämistilanteisiin tulee kumota ja noudattaa paktin menettelyä.

Pakti sisältää nimenomaiset menettelyt välineellistämistilanteita varten, joiden tarkoitus on yhdenmukaistaa menettelyt EU:ssa ja turvata pääsy turvapaikkamenettelyyn myös poikkeustilanteissa. Paktin säädökset eivät missään tilanteessa mahdollista turvapaikkamenettelyyn

pääsyn estämistä tai lopettamista. Päinvastoin jäsenvaltioiden on suoritettava seulonta ja varmistettava hakemuksen rekisteröinti ja käsittely yhteisten sääntöjen mukaisesti.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä lainkaan Suomen välineellistämistilanteita koskevaa poikkeuslakia, vaikka sen keskeiset ratkaisut ovat paktin kanssa päällekkäisiä ja keskeiseltä osin ristiriidassa. Koska pakti ohjaa nimenomaan EU-tasoisin asetuksin sitä, miten välineellistämistilanteisiin vastataan, eikä salli hakemusten vastaanotosta kieltäytymistä, paktin täytäntöönpanon yhteydessä tulisi arvioida poikkeuslain yhteensopivuus ja yhdenmukaistaa kansallinen sääntely EU-säädösten kanssa. Tämä edellyttää poikkeuslain kumoamista.

11) Terminologia

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan ”laittomiin tulijoihin”. Tältä osin terminologiaa on syytä tarkistaa. Viittaus sisältää pakolaiset ja turvapaikanhakijat. Ottaen huomioon, että oikeus hakea turvapaikkaa on turvattu EU perusoikeuskirjassa, ei asiaan liity lainvastaisuutta, kun ihminen ilmoittaa heti viranomaisen tavattuun hakevansa suojelua.

Edelleen minkään ihmisryhmän määrittäminen laittomaksi ei ole mahdollista ja luo vaarallisia oletuksia. Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, kaikissa tilanteissa. Tämä perustavanlaatuinen ajatus on demokraattisten oikeusvaltioiden kulmakivi. Erityisesti viranomaisteksteissä on syytä tiukasti pidättäytyä retoriikasta, joka kyseenalaistaa tätä perustavanlaatuista ihmisten oikeusasemaa.

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti