

LAUSUNTO

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

13.5.2024

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta (HE 30/2024)**

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Keskeiset huomiomme ovat:

- **Eryityssäännös 104 b § rajamenettelyyn liittyvästä vapautusrajoituksesta tulee poistaa esityksestä. Kyseessä on säilöönotto, jonka tulee perustua laissa säädettyihin perusteisiin ja yksilölliseen harkintaan.**
- **Vähintäänkin esitystä on täydennettävä siten, että rajamenettelyä ei sovelleta lapsiin perheineen tai haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin. Mikäli rajamenettelyä kuitenkin sovelletaan esitetysti mainittuihin haavoittuviin ryhmiin, heidät tulee rajata vapautusrajoitusta koskevan 104 b § soveltamisen ulkopuolelle.**
- **Rajamenettely ja liikkumisvapauden rajoitukset tulee rajoittaa viranomaisen ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin.**
- **Punaisella Ristillä ja muilla keskeisillä turvapaikkaa hakeville ihmiselle apua tarjoavilla toimijoilla tulee kaikissa tapauksissa olla pääsy turvapaikanhakijoiden luokse antamaan humanitaarista apua ja suojelua.**

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. Järjestö tekee laajaa humanitaarista auttamistyötä Suomessa ja maailmalla. Tämän hallituksen esityksen kannalta olennaista toimintaa on mm. viranomaisten tukeminen laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa ja vastaamisessa, vastaanottokeskusten ylläpito Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta sekä vierailut säilöön otettujen henkilöiden luona.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rajamenettelyn käyttöön ottamista Suomessa. Rajamenettelyä ei aiemmin ole ollut käytössä ja kyseessä on periaatteellisesti merkittävä muutos nykyiseen turvapaikkamenettelyyn, jossa liikkumisvapauden rajoitukset ja säilöönotto 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 säilöönottoa tiettyjen turvapaikanhakijaryhmien osalta ilman vapautusmenetykseen liittyviä oikeusturvatakeita.

## LAUSUNTO

Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa ei tulla rajoittamaan turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta. Liikkumisvapauden rajoitukset tulisi ylipäättään rajata viranomaisen ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin.

### 1. Vapaudenrajoitukset rajamenettelyssä

- **Eriyissännös 104 b § rajamenettelyyn liittyvästä vapaudenrajoituksesta tulee poistaa esityksestä. Rajamenettelyn turvaamiseen voidaan käyttää olemassa olevia turvaamistoimia oikeusturvatakeineen.**
- **Esityksen mukaisessa vapauden rajoituksessa on kyse säilöönotosta, joka edellyttää mielivaltaisen säilöönoton kiellon vaatimia oikeudellisia takeita.**

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.

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 eli vapaudenmenetyks, vaan hakijan oikeuksia vähemmän rajoittava liikkumisvapauden rajoitus. Koska rajoituksia ei käsitellä vapaudenmenetyksenä, esityksessä ei ole myöskään huomioitu mielivaltaisen säilöönoton kiellon edellyttämiä oikeudellisia takeita. Esityksen mukaisessa menettelyssä on kuitenkin kyse vapaudenmenetyksestä eikä pelkästä liikkumisvapauden rajoittamisesta ja oikeudelliset takeet on huomioitava.

Esityksen mukainen menettely tarkoittaisi, että Suomessa kansainvälistä suojelua hakeviin ulkomaalaisiin kohdistuisi vapaudenmenetyks, jonka perusteista ja oikeusturvatakeista ei ole säädetty asianmukaisesti laissa ja josta ei tehdä yksilöllistä päätöstä. **Suomessa on pidettävä kiinni oikeusvaltioperiaatteesta, johon henkilökohtaisen vapauden suojaaminen olennaisesti kuuluu eikä pyrkiä määrittelemään vapaudenmenetyksiä mahdollisimman kapeasti, jotta voitaisiin välttää oikeusturvatakeiden aiheuttamat kustannukset.** Asialla on merkitystä oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisen kannalta myös rajamenettelyä laajemmin.

Yhteisöstä eristäminen on keskeinen säilöönottoa määrittävä asia. **Vastaanottodirektiivissä on määritelty säilöönotoksi, että ”jäsenvaltio sulkee hakijan paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa”.** Euroopan Unionin tuomioistuin on tulkinnut määritelmää ja todennut, että säilöönotolle ”on ominaista se, että asianomainen henkilö eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan”.<sup>1</sup> **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**

---

<sup>1</sup> C 924/19 PPU ja C 925/19 PPU, kappale 223

## LAUSUNTO

**säilöönotto.**<sup>2</sup> Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään antanut merkitystä sille, onko ihmisellä ollut mahdollisuutta tavata muita ihmisiä kuin toisia laitoksessa majoitettavia tai henkilökuntaa.<sup>3</sup>

Esityksen mukaan hakijalla on velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka vastaanottokeskuksen alueella. Tämä varmistetaan estein. Perusteluissa kuvataan rajamenettelyn toteuttamista ainoastaan vastaanottokeskuksen osalta. Sieltä hakijat eivät saa lähtökohtaisesti poistua ilman lupaa. Alue on aidattu ja portit lukittu poistumisen estämiseksi. Ilman lupaa poistuminen on mahdollista ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa ja tarkoituksena on järjestää menettely niin, että tällaisia tilanteita ei ilmenisi. Täysin epäselvää on, miten ilman lupaa poistuminen tapahtuisi siten, että tästä ei muodostu lupaharkintaa, jossa poistumistarvetta arvioidaan. Mahdollisuus poistua keskukselta ilman lupaa on joka tapauksessa äärimmäisen rajoitettu eikä missään tapauksessa mahdollista elämää yhteisössä kuten ihmissuhteiden luomista ja ylläpitoa, tai lapsen leikkiä ikätovereidensa kanssa. Kaikki nämä lähiyhteisöön kiinnittymisen elementit edellyttävät mahdollisuutta poistua vastaanottokeskuksesta. Kyse on selvästi yhteisöstä eristämisestä ja siten säilöönotosta.

Vapauden rajoittamisen toteuttaminen ilman aitaakin tarkoittaisi säilöönottoa. Poistumisyrityksestä voi seurata sijoittaminen säilöönottoyksikköön, mikä merkitsee vahvaa sanktiota, joka käytännössä toimii poistumista ehkäisevänä tekijänä. Esimerkiksi lapsen asumisvelvollisuutta on arvioitu ulkomaalaislain asumisvelvollisuutta koskevia muutoksia lakia säädettäessä säilöönottona, vaikka aluetta ei ole aidattu. Vaikka alueen aitaamisella ei siten ole määrittävää merkitystä vapauden rajoittamisen luonnetta arvioitaessa, se itsessään osoittaa hyvin selvästi, että ihmiset on kirjaimellisesti suljettu alueelle. Se että vastaanottokeskuksen henkilökunta ei estä poistumista voimatoimin ei voi vaikuttaa arviointiin, erityisesti kun kyse on jo lähtökohtaisesti suljetusta alueesta. Koska keskeistä on, voiko ihminen poistua vastaanottokeskuksesta ilman erillistä lupaa, esityksen mukainen poistumisluvan mahdollisuus ei myöskään muuta tilannetta. Myös poistumisluvan saaminen edellyttää huomattavan painavaa ja poikkeuksellista perustetta.

Esityksessä perustellaan, että kyse ei ole säilöönotosta vertaamalla ehdotettua menettelyä nykyiseen ulkomaalaislain mukaisen säilöönoton toteutukseen. Tältä osin viitataan muun muassa säilöönottoyksikössä oleviin kaltereihin ikkunoissa, hyvin rajoitettuun ulkoilumahdollisuuteen, rajoitettuihin vierailuihin sekä valvontaan, tarkastuksiin ja henkilöstön mahdollisuuteen käyttää voimankäyttövälineitä. **Nämä seikat kertovat kuitenkin enemmän nykyisen säilöönoton korkeasta turvatasosta kuin siitä, miten ehdotettua vapaudenrajoitusta pitää arvioida.** Ulkomaalaisten säilöönotto on hallinnollinen turvaamistoimi ja siihen käytettävien tilojen tulee olla

---

<sup>2</sup> C 72/22 PPU, kappale 41

<sup>3</sup> Guzzardi v Italy (App no 7367/76), kappale 95. Ks. Tommaso v Italy (App no 43395/09) kappale 85, jossa tuomioistuin erotti arvioinnin kohteena olevan tilanteen Guzzardi v Italy -tapauksesta sillä perusteella, että asumista ei ollut rajattu rajoitetulle alueelle (not forced to live within a restricted area) ja että hakijalla oli mahdollisuus sosiaaliseen kanssakäymiseen (not unable to to make social contacts). Ks myös Khlaifia et al v Italy (App no 16483/12) ja J.R. et al v Greece (App no 22696/16) joissa tuomioistuin on arvioinut säilöönottona tilanteita, joissa ihminen ei ole voinut poistua vastaanotto- tai rekisteröintikeskuksesta.

## LAUSUNTO

tarkoitukseen soveltuvat ottaen huomioon, ettei kyse ole rangaistuksesta tai sanktiosta. Euroopan Neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) mukaan ulkomaalaisten säilöönoton puitteiden pitäisi olla mahdollisimman avoimet, välttää vankilamaisuutta, ja muun muassa mahdollistaa vapaa ulkoilu koko päivän ajan sekä erilaisia aktiviteetteja.

Sinänsä on myönteistä, että esityksessä hahmotellaan nyt vähemmän vankilamaista ja matalamman turvatason säilöönottoa, kuin mitä Suomessa tällä hetkellä on käytössä. Esityksen kaltaisista säilöönotto-olosuhteista tulee luoda normi ja luopua nykyisenkaltaisten vankilamaisten säilöönottotilojen käytöstä ja käyttää korkeamman turvallisuuden tiloja vain tilanteisiin, jotka sitä välttämättä edellyttävät.

Esityksessä on kyse vapaudenmenetyksestä, jolloin oikeudellisista takeista on huolehdittava erityisen tarkasti. Myöskään muiden turvaamistoimenpiteiden kuin säilöönoton käytön ei kuitenkaan 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 tulee myös olla oikeusturvatakeet.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on säädetty säilöönotosta ja muista turvaamistoimista ja näitä koskevista oikeusturvatakeista. Rajamenettely on mahdollista ja tulee toteuttaa ilman ehdotetun kaltaista erityissäännöstä vapaudenrajoitusta koskien.

### **2. Lapset ja haavoittuvassa asemassa olevat**

- **Esitystä on täydennettävä siten, että säädetään järjestelmällisestä ja asianmukaisesta haavoittuvuuksien tunnistamisesta ennen rajamenettelyyn ohjaamista ja perusteellisesta haavoittuvuuksien tunnistamisesta välittömästi rajamenettelyn alettua, jonka jälkeen arvioidaan uudelleen rajamenettelyn jatkamisedellytykset.**
- **Esitystä on täydennettävä siten, että rajamenettelyä ei sovelleta lapsiin perheineen tai haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin. Tämä edellyttää haavoittuvuuksien järjestelmällistä tunnistamista ennen rajamenettelyä ja rajamenettelyn alussa.**
- **Mikäli rajamenettelyä kuitenkin sovelletaan esitetysti mainittuihin ryhmiin, nämä tulee rajata vapaudenrajoitusta koskevan 104 b § soveltamisen ulkopuolelle.**

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 tehtävä perusteellinen haavoittuvuuksien tunnistaminen heti rajamenettelyn aluksi, jotta haavoittuvassa asemassa olevat hakijat voidaan ohjata normaalimenettelyyn.

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. Turvapaikkamenettely itsessään ei myöskään saa muodostua hakijalle traumatisoivaksi kokemukseksi. Koska tuen

## LAUSUNTO

tarpeisiin on käytännössä hyvin vaikea vastata nopean aikataulun ja vapaudenrajoitusten puitteissa, haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja erityisesti lapset tulee ohjata rajamenettelyyn ulkopuolelle menettelyyn, jossa heidän tuen tarpeensa pystytään paremmin huomioimaan. Näin heitä ei myöskään altisteta vapaudenrajoitusten kielteisille seurauksille.

On selvää, että esityksen mukaisella vapaudenrajoituksella on merkittävä vaikutus erityisesti lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lasta, huoltajan kanssa tai ilman, ei tulisi ottaa lainkaan säilöön lapselle aiheuttamien vahingollisten vaikutusten vuoksi. Näitä vaikutuksia on tutkittu ja selvitetty laajasti. Arvioitaessa vaikutuksia lapsiin esityksessä todetaan, että rajamenettelyllä ei rajoitettaisi lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan. Vapaudenmenetyksen aiheuttaa kuitenkin väistämättä rajoituksia lapsen harrastuksiin ja tärkeään mahdollisuuteen viettää aikaa ikätoverien kanssa. Myös vankeuden kokemus ja vanhempien vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa perheen elämään vaikuttavat lapseen merkittävästi, ja nämä on ohitettu liian kevyesti.

Koska rajamenettelyllä on erityisen kielteisiä vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin, tulisi nämä vaikutukset ja erityistarpeet huomioida selvemmin esitetystä lainsäädännössä. Perusteluissa kuvastuu Maahanmuuttoviraston vastuulla on määrittää soveltuva menettely. Tämä määrittäminen perustuu rajatarkastusviranomaisen haastattelemalla ja tarkastuksin hakijalta keräämiin tietoihin. Rajatarkastusviranomaisen tekemä haastattelu soveltuu huonosti muiden kuin ulkoisesti ilmiselvästi ilmenevien haavoittuvuuksien tunnistamiseen. Haavoittuvuuksien tunnistaminen edellyttää riittävästi aikaa, turvallista ympäristöä ja luottamusta sekä erityistä osaamista. Esitystä on muutettava siten, että siinä varmistetaan, että harkitessaan hakijan ohjaamista rajamenettelyyn Maahanmuuttovirastolla on käytettävissään kartoitus hakijan haavoittuvuuksista, jotta niistä johtuvat tarpeet voidaan ratkaisussa huomioida.

Lisäksi esitystä tulee joka tapauksessa täydentää siten, että varmistetaan perusteellinen haavoittuvuuksien tunnistaminen välittömästi rajamenettelyn alettua ja tämän jälkeen arvioidaan uudelleen rajamenettelyn jatkamisedellytykset.

### 3. Pääsy avuntarvitsijoiden luo

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

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. 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. Esityksessä todetaan, että vierailut vastaanottokeskuksiin ovat nykyisin mahdollisia, mutta toisin kuin säilöönoton osalta, vierailumahdollisuudesta ei ole erikseen säädetty lainsäädännössä. Pääsy rajamenettelyn piirissä olevien henkilöiden luo jää hyvin epävarmaksi paitsi vastaanottokeskuksen myös mahdollisesti rajalla tai kauttakulkualueella tapahtuvan menettelyn osalta.

LAUSUNTO

**4. Yleisiä huomioita**

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 toteutumiselle, eikä sitä voi jättää maininnan tasolle.

Huomioimme myös, että esitykseen sisäkirjoitettu ajattelu oikeudellisesta fiktiosta on erittäin haitallista. Esityksessä painotetaan, että ihmiset ovat Suomen oikeudenkäytön piirissä, mutta vapaudenrajoitusta arvioidaan kuitenkin siitä lähtökohdasta, että heidän oikeutensa vapauten on lähtökohtaisesti rajoitettua. Maahantulon hallinta voi joissain tapauksissa edellyttää vapaudenmenetystä, mutta esityksen mukaan päätöstä vapaudenmenetyksestä ei lainkaan tehdä, vaan se seuraa suoraan ihmisen ohjautumisesta rajamenettelyyn. Myöskään rajamenettelystä ei tehdä päätöstä, vaan se perustuu ennalta määriteltyihin kriteereihin, joiden perusteella järjestelmä ilmoittaa sovellettavan menettelyn. Vapaudenmenetystä ei mitenkään voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Suomeen ei pidä luoda järjestelmää, jossa ihmisten vapaus riistetään ilman minkäänlaista päätöstä ja valitusmahdollisuutta.

Eero Rämö  
pääsihteeri  
Suomen Punainen Risti