

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Lausuttu lausuntopalvelu.fi:ssä 28.6.2024

Suomen Punainen Risti on vierailut säännöllisesti ulkomaalaisten säilöötettujen luona niin kauan, kun Suomessa on ollut erillisiä ulkomaalaisten säilöönottoyksiköitä. Ennen Joutsenon säilöönottoyksikön avaamista Punainen Risti vieraili ulkomaalaislain nojalla säilöötettujen luona myös Pasilan poliisivankilassa. Myös monet muut Punaisen Ristin kansalliset yhdistykset Euroopassa vierailevat säilöönottopaikoissa ja tarjoavat muun muassa apua perheyhteyksien palauttamiseen, psykososiaalista tukea ja edistävät oikeuksien toteutumista yhteistyössä viranomaisten kanssa. Punaisen Ristin Kansainvälisellä Komitealla on erityinen rooli aseellisen selkkauksen yhteydessä vapautensa menettäneiden suojelussa.

Ulkomaalaisten säilöönoton tulee olla hallintopäätöksen turvaamiseen tarkoitettu toimenpide

Kuten esityksessä todetaan, EU-oikeuden ja Suomen sääntelyjärjestelmän rakenteelliset erot tekevät EU-säännösten implementoinnista haastavaa. Sikäli kun säilöönoton perusteet koskevat sekä vastaanotto- että palauttamisdirektiivien alaan kuuluvia asioita, jokaisen ulkomaalaislain säilöönoton perusteen on oltava molempien direktiivien mukainen. Säilöönoton sekä yleisiä että erityisiä edellytyksiä laajennettaessa perusteluissa on syytä varmistaa, että tämä toteutuu jokaisen säilöönottoperusteen kohdalla ja mainita peruste molempien direktiivien osalta. Jos perustetta ei ole, täytyy kyseinen kohta rajata kokonaan tai osittain vain toisen direktiivin mukaisiin tilanteisiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säilöönoton laajentamista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseen 121§ 6 ja 8- kohdissa. On erittäin ongelmallista, jos vapaudenmenetyksen edellytykset riippuvat kansalaisuudesta tai oleskeluasemasta silloin, kun perusteena on rikos tai rikosepäily eikä hallintopäätöksen varmistaminen. Esitysluonnoksen muutokset eivät ole riittävän tarkkarajaisia. Säilöönoton ei ole tarkoitus olla rangaistus.

Esitysluonnoksessa turvallisuusnäkökohtia perustellaan välineellistämistilanteilla ja näistä seuraavalla uhalla. Säilöönotossa kyse perustavanlaatuisesta oikeudesta vapauteen, johon puuttuminen on rajattava mahdollisimman kapeaksi. Välineellistamisestä aiheutuviin uhkiin tarkoitettu lainsäädäntö on rajattava koskemaan vain kyseisiä tilanteita. Parhaiten tämä tapahtuu osana poikkeustilanteisiin nimenomaisesti tarkoitettua lainsäädäntöä. Henkilökohtaista vapautta keskeisenä oikeushyväenä suojataan myös aseellisen konfliktin tilanteessa, jolloin myös ulkomaalaisten suojeltujen henkilöiden, esimerkiksi siviilien, säilöönotto turvallisuushan takia on mahdollista vain, kun säilöönotto on ehdottoman välttämätöntä ja asianmukaisista oikeusturvatakeista ja olosuhteista huolehditaan.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös lisättäväksi poikkeusmenettelyjä laajamittaisen maahantulon tilanteeseen. Luonnoksen 123 b § mukaisia poikkeuksia ei pidä tässä yhteydessä säätää. Ne edellyttävät perusteellisempaa selvitystä ja määrittelyä ja poikkeustilanteet, joita ne koskevat rajattava huomattavasti tiukemmin samoin kuin menettely poikkeusten käyttöönottamiseksi. Kuvatut menettelyt tulisi ylipäätään toteuttaa vain poikkeusolojen lainsäädäntönä.

Esitys:121§:n 6- ja 8 kohdat tulee poistaa tai vähintään niiden soveltamisalaa tulee tarkentaa. 123b§ tulee poistaa.

Pakenemisen vaara

Esitysluonnoksessa ehdotetaan pakenemisen vaaran tarkempaa ja aiempaa laajempaa määrittelyä. Muutoksella on tarkoitus kirjata lakiin nykyistä soveltamiskäytäntöä. Tämä lisää säilöönoton perusteiden läpinäkyvyyttä. Esityksessä ehdotetaan määrittelyä, jossa 121a § 2 momentin kohtien 1-7 kohdalla kyseessä voi olla pakenemisen vaara ja 3 momentin 1-7 kohdat voidaan huomioida kokonaisuudessaan, mutta eivät yksin riitä perusteeksi. Tämä perusteluissa esitetty sinänsä hyvä erottelu ei ilmene selvästi

ehdotetusta lakitekstistä. Momentti 2 sisältää perusteita, jotka ovat päällekkäisiä aikaisemman 121§ 1 momentin määrittelyn kanssa, johon pakenemisen vaarakin sisältyy.

Esitys: 121§ 1 momentin määrittelyä tulee kaventaa siltä osin, kun siinä mainitut päätöksenteon ja täytäntöönpanon vaikeuttaminen sisällytetään pakenemisen vaaran määrittelyyn jo 121 a §:ssä. Lisäksi 121a§ 3 momentin muotoilu ” Pakenemisen vaara voi myös erityisesti olla kyseessä, jos” tulee muuttaa niin, että siitä käy selvemmin ilmi kyseessä olevan esimerkinomainen lista, eikä yksinään sellaisenaan merkitykselliset perusteet.

Lapsia ei pidä ottaa säilöön

Säilöönoton vaikutukset lapsiin ovat merkittäviä ja pitkäkestoisia. Lapsia ei tule ottaa säilöön, vaan lasten ja heidän huoltajiensa kohdalla on käytettävä muita turvaamistoimia silloin kun tämä on välttämätöntä. Suomen Punainen Risti jo pitkään esittänyt, että lasten säilöönotto pitäisi lainsäädännössä kieltää. On kuitenkin hyvä, että lakiin esitetään nyt lisättäväksi aikarajoja myös huoltajan kanssa olevien lasten osalta. Esitetyt aikarajat ovat silti edelleen erittäin pitkiä. Lasten säilöönoton kestoa pitää mitata ja rajata tunteihin tai päiviin kuten on menetely ilman huoltajaa olevien lasten osalta, ei missään tapauksessa kuukausiin. Lasten säilöönnotot ovat käytännössä vähentyneet ja olleet suhteellisen harvinaisia ja niiden kestoa on pyritty pitämään lyhyenä. Vaarana on, että kohtuuttoman pitkä aikaraja ohjaa käytäntöä kohti nykyistä pidempiä lasten säilöönottoja.

Esitysluonnoksen 122§ muutoksen mukaan lapsi pitäisi vapauttaa viimeistään 3 kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Jotta säilöönotto ei johda lapsen erottamiseen vanhemmistaan, vapauttaminen täytyy ulottaa koskemaan myös lapsen huoltajia. On myös epäselvää, voiko viitattu 127§ 2 momentti soveltua lapseen. Erityisesti lasten kohdalla säilöönottoa ei pidä käyttää painostustarkoitukseen.

Esitys: Lapsen säilöönotto huoltajan kanssa tulee rajata samoin aikamäärin kuin ilman huoltajaa olevan lapsen kohdalla. Lisäksi on turvattava, että lapsia ei eroteta vanhemmistaan.

Säilöönoton täytyy kaikissa tapauksissa tapahtua asianmukaisissa tiloissa

Esitysluonnoksessa esitetään toimenpiteitä, joiden myötä säilöönoton odotetaan lisääntyvän. Ennen Joutsenon säilöönottoyksikön avaamista poliisin säilytystilojen käyttö aiheutti suurta inhimillistä kärsimystä. Säilöönottoyksiköiden tilojen loppuessa on nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollisuus sijoittaa säilöön otettuja poliisin säilytystiloihin. Poliisin tilat eivät ole soveltuvia ulkomaalaisten säilöönottoon eivätkä ylipäänsä muutamia päiviä pidempään säilöönottoon. Myös tutkintavankien säilöönotosta poliisien tiloissa ollaan juuri tästä syystä luopumassa. Muutamia päiviä pidempää poliisin säilytystilojen käyttöä on arvioitava epäinhimillisen kohtelun kiellon näkökulmasta. Säilöönoton asianmukaiset olosuhteet on varmistettava ja poistettava mahdollisuus käyttää poliisin säilöönottotiloja silloin, kun säilöönottoyksiköissä ei ole tilaa. Jos asianmukaisia säilöönottopaikkoja ei ole käytävissä, ei säilöönottoa voida toteuttaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ulkomaalaisten säilöönoton kohdalla huomioinut säilöönotto-olosuhteet arvioidessaan ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta.

Erityisen ongelmallinen on esitysluonnoksessa 123 b §:ssä ehdotettu mahdollisuus laajentaa poliisin ja rajan pidätystilojen käyttömahdollisuutta entisestään. Samoin erityisen ongelmallinen on ehdotus, että sisäministeriö määrittäisi päätöksellään poikkeuksellisia säilöönottopaikkoja ulkomaalaisten säilöönotolle. Maahanmuuttovirasto voi joka tapauksessa kaikissa tilanteissa päätöksellään perustaa riittävän määrän säilöönottoyksiköitä. Säilöönotolle on kaikissa tilanteissa varmistettava asianmukaiset olosuhteet eikä tällaisista poikkeuksista tule säätää.

Esitys: Mikäli 123b§:ä ei kokonaan poisteta, sen 3 momentissa säädetty mahdollisuus käyttää poliisin säilöönottotiloja silloin, kun säilöönottoyksiköissä ei ole tilaa, tulee poistaa. Poikkeuksellisia säilöönottopaikkoja ei tule mahdollistaa, vaan perustaa uusia ja asianmukaisia säilöönottokeskuksia tarpeen mukaan.

Säilöönoton kesto

Esitysluonnoksessa ehdotetaan mahdollisuutta jatkaa tietyissä tilanteissa säilöönoton kestoja 6 kuukauden sijaan 12 kuukaudella siten, että pisin mahdollinen kesto olisi 18 kuukautta säilöönottopäätöksestä. Tässä suunniteltu säilöönoton enimmäiskesto on huomattavan pitkä, Perusteluissa viitataan yleisellä tasolla yksittäistapauksiin, joissa nykyistä pidempi säilöönotto voisi olla ylipäänsä tarpeen. Tältä osin esityksessä olisi tarkemmin arvioitava onko ja mistä syystä enimmäisajan pidentäminen välttämätöntä näin laajasti.

Esitysluonnoksen 127 § 2 momenttiin ehdotetaan myös lisäystä, että säilöönoton jatkaminen edellyttää kohtuullista mahdollisuutta panna maasta poistaminen täytäntöön. Tämä on hyvä tarkennus, mutta se koskee myös 6 kuukautta lyhyempää säilöönottoa ja tulisi siten erottaa omaksi momentikseen. Säilöönoton pitäisi myös kaikissa tapauksissa olla mahdollisimman lyhyt. Tämä periaate olisi syytä sisällyttää 127 §:ään.

Esitys: 127§ 2 momentin lisäys maasta poistamisen mahdollisuudesta säilöönoton jatkamisen edellytyksenä tulee erottaa omaksi momentikseen niin, että se koskee myös lyhyempää säilöönottoa.

Oikeusturva on turvattava kaikkien turvaamistoimenpiteiden osalta

Esitysluonnoksessa turvaamistoimien yleisten edellytysten muotoilua esitetään laajennettavaksi siten, että 117a§ 1- kohta sisältää selvästi kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteiden määrittämisen. Tarkoitus on kirjata vakiintunutta käytäntöä lakiin. Samalla tarkennetaan Maahanmuuttoviraston mahdollisuutta määrätä turvaamistoimia (ilmoittautumis- ja asumisvelvollisuus). Turvaamistoimet kuten ilmoittautumisvelvollisuus ja erityisesti asumisvelvollisuus rajoittavat voimakkaasti ihmisen liikkumisvapautta ja joissain tapauksissa muodostuvat säilöönoton kaltaiseksi. Turvapaikanhakijaan ei pidä kohdistaa tällaisia toimia yksin sen perusteella, että hän hakee kansainvälistä suojelua. Ulotettaessa turvaamistoimien käyttöala nimenomaisesti turvapaikkamenettelyyn, esityksessä on syytä varmistaa oikeusturvan toteutuminen myös muiden turvaamistoimien kuin säilöönoton osalta. Välttämättömyys- ja suhteellisuusarvioinnin merkitystä yleisten edellytysten arvioinnissa on esityksen perusteluissa kiitettävästi tuotu esille, mutta toimivaltuuksista pitää säätää lain tasolla samoin kuin säilöönoton määräämisen osalta 123 §:ssä. Esitetty mahdollisuus säätää Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä siitä, kuka Maahanmuuttoviraston palveluksessa oleva henkilö voisi turvaamistoimen määrätä ja minkälaisissa tilanteissa turvaamistoimen käyttäminen voisi tulla kyseeseen, ei ole riittävää.

Esitys: Maahanmuuttoviraston toimivaltuuksista päättää turvaamistoimista tulee säätää lain, ei Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen tasolla.