

Sisäministeriö  
Maahanmuutto-osasto

## Lainsäädännön kehittäminen laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi; hallituksen esityksen jatkovalmistelu, Maahanmuuttoviraston lausunto

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta ja lausuu kokonaisuudesta seuraavaa:

### **1. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002, säilölaki) muutokset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliolojen häiriötilanteissa nykyistä nopeammin käyttämällä säilöönottoyksiköissä muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä**

Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että kansalliseen laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen liittyvään lainsäädäntöön tehdään tarvittavat muutokset, joilla varmistetaan, että vastaanotto- ja säilöönottojärjestelmät olisivat valmiita suoriutumaan niiden kohtaamista haasteista erilaisissa tilanteissa. Vastaanotto toiminnan ja säilökapasiteetin efektiivisen kasvattamisen näkökulmasta laajamittaiseen maahantuloon varautuminen edellyttää lainsäädäntöön ja varautumisen rakenteisiin edelleen merkittäviä uudistuksia, huomioiden erityisesti tilanteet joissa laajamittaista maahantuloa käytettäisiin Suomeen kohdistuvaan poliittiseen tai jopa sotilaalliseen painostukseen liittyvänä välineenä.

Maahanmuuttovirasto on kuullut asiassa Helsingin ja Joutsenon säilöönottoyksiköitä. Säilöönottoyksiköiden lausunnoissa tuodaan esille seuraavia näkökohtia liittyen ehdotettuihin säädöksiin:

Säilöönottokapasiteetin nostamisessa on kaksi tärkeintä ulottuvuutta: riittävät tilat ja riittävä henkilöstö. Yksiköiden laajentaminen majoituspaikkoja lisäämällä ilman henkilöstöresurssien nostamista samassa yhteydessä, johtaisi henkilökunnan kuormituksen voimakkaaseen kasvuun ja työturvallisuuden heikkenemiseen. Onkin selvää, että mikäli säilöönottokapasiteettia halutaan lisätä ja säilyttää toiminta kestäväällä ja turvallisella tolalla, on lisättävä paitsi majoitustilaa myös säilöönottoyksiköiden henkilöstöä.

Kuten luonnoksessa tuodaan esiin, ei tällaisessa tilanteessa lisähenkilöstön hankkiminen joko Maahanmuuttoviraston sisältä tai muilta hallinnonalan viranomaisilta (poliisi, RVL) ole realistinen vaihtoehto ensisijaisesti sen vuoksi, että kyseistä henkilöstöä tarvitaan tällaisessa poikkeustilanteessa hoitamaan omia tehtäviään maahantuloon liittyen. Näin ollen lisähenkilöstöä olisi joka tapauksessa hankittava virkakunnan ulkopuolelta, joko suoraan palkkaamalla

tai vuokraamalla henkilöstöä yksityisiltä turvallisuusalan toimijoilta tai henkilöstöpalveluyrityksiltä. Lisähenkilöstön palkkaaminen suoraan säilöönottoyksiköihin on hidasta ja yksiköiden johtoa voimakkaasti työllistävää. Näin ollen nopeaan reagointiin sopii selvästi parhaiten henkilöstöressurssien hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta säilöönottoyksiköiden omaa henkilöstöä täydentämään.

Luonnoksessa esitetään, että muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö rajattaisiin koskemaan ainoastaan laajamittaisen maahantulon tilannetta. *Kuitenkin, säilöönottokapasiteetin nopeaa laajentamista nopealla aikataululla voidaan tarvita myös tilanteissa, joissa maahan ei kohdistu laajamittaista maahantuloa.* Laajamittaisen maahantulon tilanteeseen verrattuna hyvin vähäisetkin määrät voivat maahantulijoiden profiilista riippuen ylittää nykyisen säilöönottokapasiteetin selvästi ja edellyttää nykyisten säilöönottoyksiköiden laajentamista tai uusien perustamista nopealla aikataululla. Säilöönottokapasiteetin nopeaa laajentamista voidaan tarvita tilanteissa, jossa valtioneuvosto ei olisi tehnyt päätöstä maahantulijoiden rekisteröinnistä järjestelykeskuksissa laajamittaisen maahantulon tilanteessa, mutta tulijoiden lukumäärä ylittää kapasiteetin selvästi (esim. muutama sata kuukaudessa - nykyinen kapasiteetti 109 paikkaa). Kapasiteetin nopea kasvattaminen voi olla tarpeen mm. tilanteissa, joissa maahantulijoiden profiili edellyttää sisäisen turvallisuuden kannalta mahdollisesti haittaa aiheuttavien henkilöiden säilöön ottamista jo maahan saapumisen yhteydessä jo ennen konkreettisia rikosepäilyjä ao. henkilöiden liikkumisen kontrolloimiseksi ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Myös esimerkiksi *laajamittaisen epidemian aiheuttama henkilöstöpula voi edellyttää muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttämistä* toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Esim. alkuvuonna 2022 Helsingin säilöönottoyksikön normaali toiminta jouduttiin Covid-19 johtuvista syistä (tartunnat, altistumiset, karateenisäännökset) henkilöstön loppumisen vuoksi väliaikaisesti keskeyttämään ja säilöön otetut siirtämään Joutsenon säilöönottoyksikköön. Mikäli tällaisessa poikkeustilanteessa Helsingin säilöönottoyksikön johdolla olisi ollut mahdollisuus hankkia väliaikaisesti vuokrahenkilöstöä edes avustaviin tehtäviin, olisi yksikön häiriötön toiminta pystytty erittäin todennäköisesti takaamaan lukuisista poissaoloista huolimatta.

Edellä mainittuihin perusteluihin viitaten, ***muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö tulisi sallia myös muissa poikkeustilanteissa, joissa se on välttämätöntä joko riittävän säilöönottokapasiteetin turvaamiseksi valtakunnallisesti arvioituna tai yksittäisen säilöönottoyksikön toiminnan jatkumisen turvaamiseksi.*** Tällaista ratkaisua ei voitaisi tehdä säilöönottoyksikön johdon toimesta, vaan sisäministeriö yhdessä Maahanmuuttoviraston kanssa määrittäisi sen, onko kyse tämänkaltaisista olosuhteista ja voidaanko muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö tilapäisesti säilöönottoyksiköissä sallia.

Luonnoksessa esitetään, että muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä voitaisiin käyttää vain avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Luonnoksessa ei tarkemmin määritellä sitä, mikä katsottaisiin välittömäksi johdoksi, ohjaukseksi ja valvonnaksi. Mikäli tällaiseksi katsottaisiin välitön-sanan yleisen merkityssisällön mukaisesti vain tilanne, jossa virkasuhteinen henkilö on

samassa huoneessa tai muussa tilassa suorittamassa samaa virkatehtävää, rajoittaisi se toiminnan luonteen vuoksi merkittävästi muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytöllä mahdollisesti saavutettavia hyötyjä tilanteessa, jossa olisi tarve nopeasti kasvattaa säilöönottokapasiteettia. Suurin osa säilöönottoyksiköiden ohjaus- ja valvontatehtävissä työskentelevän henkilöstön tehtävistä on luonteeltaan sellaisia, että niiden suorittaminen on työturvallisuus ja henkilöstöresurssien järkevä käyttö huomioiden tarkoituksenmukaisinta suorittaa parityöskentelynä. Jos jokaisessa työparissa toisen osapuolen tulisi olla virkasuhteinen henkilö tehtävän luonteesta riippumatta, rajaisi se käytännössä muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytöllä saavutettavan kapasiteetin lisäyksen alle 100 %:iin nykyisestä säilöönottokapasiteetista. Näin sen vuoksi, että lisähenkilöstöä voitaisiin enimmillään palkata vain kulloisenkin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavan henkilöstön määrän verran yksiköiden johdon, hallintohenkilöstön ym. ollessa aina virkasuhteista. Voidaan arvioida, että mikäli välittömällä johdolla, ohjauksella ja valvonnalla tarkoitetaan edellä kuvatulla tavalla samassa huoneessa tapahtuvaa johtoa, ohjausta ja valvontaa, voitaisiin tällaisella lainmuutoksella mahdollistaa säilöönottokapasiteetin nostaminen nykyisestä 109 paikasta noin 200 paikkaan mutta ei ylemmäs heikentämättä joko työturvallisuutta, asiakkaiden asianmukaista kohtelua tai molempia. Lisäystä voidaan pitää merkittävänä, mutta ei välttämättä riittävänä tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuisi vieraan valtion taholta poliittista painostusta ja siihen liittyvää ei-toivottujen henkilöiden organisoitua maahantuloa.

**Maahanmuuttoviraston säilöönottoyksiköt esittävät, että välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan sijaan edellyttäisiin jatkuvaa johtoa, ohjausta ja valvontaa.** Jatkuva johto, ohjaus ja valvonta voitaisiin toteuttaa muualtakin kuin samasta tilasta käsin esim. videovalvontajärjestelmän ja radiopuhelimien välityksellä. Sanamuodon muuttaminen mahdollistaisi muun kuin virkasuhteista henkilöstöä työparina sellaisissa avustavissa tehtävissä, joissa tehtävän luonne ei edellytä virkasuhteisen henkilön jatkuvaa läsnäoloa. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi ruokailujen järjestäminen, ulkoilujen valvonta tai vastaavat tehtävät. Sanamuodon muutoksella voitaisiin mahdollistaa suurempi kapasiteetin lisäys rapauttamatta kuitenkaan sitä periaatetta, että toiminta tapahtuu Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä säilöönottoyksikössä yksikön virkamiesjohdon valvonnassa eikä kyse siten olisi merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa mielessä.

Esityksen mukaan (s. 70) "Maahanmuuttovirasto voi sopia ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa avustamisesta yksityisen toimijan tai henkilön kanssa. Sopimus toimeksiannosta on määräaikainen ja voidaan solmia enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Maahanmuuttovirasto voi purkaa sopimuksen, jos yksityinen toimija tai henkilö ei enää täytä tässä laissa säädettyjä edellytyksiä tai on toiminut tehtävässään olennaisesti lainvastaisesti." Esityksen perusteluja on syytä täsmentää sen suhteen, minkä lain soveltamisalueelle henkilöt kuuluisivat, mikäli työtehtävien hoitamisessa esiintyisi ongelmia. Esityksessä olisi myös hyvä täsmentää, olisiko turvallisuus selvityksen hakijana käytännössä esim. yksityinen turvallisuusalan yritys vai Maahanmuuttovirasto.

## 2. Säännökset kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan turvapaikkaviraston (EUAA) tukeen turvautumisesta

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta on tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö koskien EU:n turvapaikkaviraston asiantuntijatuen hyödyntämistä valmistellaan mahdollisimman pikaisesti vastaamaan 19.1.2022 voimaan tulleen EUAA-asetuksen säädöksiä. Lainsäädännön tulee mahdollistaa EUAA:n operatiivisen tuen hyödyntämisen tilanteissa, joissa ulkopuolisen EU-jäsenmaiden asiantuntijatuen arvioidaan tuovan lisäarvoa Suomen turvapaikkapaikkaprosessin tehokkaalle järjestämiselle.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että avunpyynnön esittäminen on esityksessä rajattu koskemaan turvapaikkajärjestelmän kohdistuvan "suhteettoman paineen tilannetta" (116§), mutta EUAA-asetus mahdollistaa viraston tuen myös "jäsenvaltion pyytäessä sitä voidakseen täyttää yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät velvollisuutensa" (artikla 16(1)a). EUAA:n tulkinnan mukaan useimmat meneillään olevat ja myös tulevat tukiopeeraatiot jäsenmaissa olisivat artiklan 16(1)a) mukaista tukea. Maahanmuuttovirasto esittääkin tässä valossa harkittavaksi, onko eksplisiittinen avunpyynnön rajaus "suhteettomien paineiden" tilanteeseen kansallisessa lainsäädännössä avunpyynnön menettelyä koskevassa säännöksessä tarkoituksenmukainen. (Vrt. Rajavartiolain 15§a).

EUAA:n asiantuntijatuen hyödyntäminen tulotisiin Suomessa suunnittelemaan aina tapauskohtaisesti ja tilanteen edellyttämien vaatimusten perusteella, yhteistyössä EUAA:n kanssa. Näin ollen on tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö sisältää riittävästi liikkumavaraa asiantuntijoiden tehtävien määrittelyn osalta. Esitykseen ei ole tältä osin huomauttamista.

Henkilötietojen luovuttamisen osalta esityksen lähtökohtana on välttämättömyyden kriteeri. Maahanmuuttoviraston tulisi käytännössä tehdä välttämättömyyskriteeriin sidottua punnintaa siitä, mitä salassa pidettäviä tietoja se luovuttaisi EUAA:lle, minkä arvioidaan aiheuttavan joitakin käytännön haasteita tilanteessa, jossa laajamittainen maahantulo realisoituisi nopeasti ja odottamatta. Maahanmuuttovirasto pitää tähän liittyen kuitenkin hyvänä, että esityksessä on todettu, että turvapaikkatutkinnassa ja päätöksen tiedoksiannossa välttämättömiä tietoja voivat olla kaikki 7 §:ssä tarkoitetut henkilötiedot sekä 8 §:ssä tarkoitetut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Mikäli tukiryhmien jäsenet suorittavat turvapaikkatutkintaa, olisivat kaikki mainitut tiedot välttämättömiä tätä tarkoitusta varten. Kuitenkin, Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan, mikäli tukiryhmien jäsenten tehtävät olisivat suppeampia kuin Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkintaa tekevien, olisi kutakin tehtävää varten etukäteen ennen tiedon luovuttamista määriteltävä näitä tehtäviä varten välttämättömät tiedot. Toisaalta on arvioitavissa, että tästä voitaisiin sopia turvapaikkaviraston kanssa tehtävän operaatiosuunnitelman yhteydessä. Käytännön haasteen aiheuttaa nykyisellään se, että ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä on suomenkielinen. Mikäli järjestelmä olisi englanniksi, tietojen luovutus asiaryhmittäin voi olla mahdollista toteuttaa käytännössä käyttöoikeushallinnalla.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erytisasiantuntija

Tuomas Koljonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 14.02.2022 klo 11:08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi  
todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu SM/Maahanmuutto-osasto

Tiedoksi Migri/johdon assistentti, oikeuspalvelu, turvapaikkayksikkö