



Lausuntoyhteenvedo luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi; jatkovalmistelu

1. Johdanto

Sisäministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Lainsäädäntöön ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin valtion säilöönottoyksikössä käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä avustamaan ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa. Sääntelyllä pyritään turvaamaan säilöönottojärjestelmän toimintakykyä ja vastaamaan säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen. Tavoitteena on varmistaa, että säilöön otetut voidaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa sijoittaa tähän tarkoitukseen suunniteltuihin tiloihin ja yksiköihin, joissa on asianmukaisesti koulutettu henkilöstö.

Kansalliseen lainsäädäntöön ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat muutokset, jotta Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) apuun voidaan turvautua. Sääntelyn taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta.

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa yhteensä 20 taholta, jotka ovat ulkoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön, poliisiosasto, rajavartiolaitos sekä kansallisen turvallisuuden yksikkö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Korkein hallinto-oikeus, tietosuojavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Amnesty International Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu ja Suomen Punainen Risti.

Lausuntoaika on ollut 20.1.2022-17.2.2022. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivulla <https://intermin.fi/hankeet/hankehaku> tunnuksella SM001:00/2022 [Lainsäädännön kehittäminen laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](https://intermin.fi/hankeet/hankehaku).

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi oli ensimmäisen kerran lausuntokierroksella 23.6.2021-6.8.2021. Saatujen lausuntojen jälkeen päätettiin, että säilöönottoa ja Euroopan turvapaikkavirastoa koskevan sääntelyn valmistelua jatketaan ja eduskunnalle viedään ensi vaiheessa vastaanoton valmiussuunnittelua koskeva lainmuutos, joka on käsiteltävä valtion talousarvion yhteydessä. Hallituksen esitys vastaanottolain 12 §:n



muuttamisesta annettiin eduskunnalle 7.10.2021 (HE 162/2021 vp). Ensimmäisen vaiheen lausunnot ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivulla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM025:00/2020 [Lainsäädännön kehittäminen laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku)

2. Yhteenveto lausunnoista

Yhteensä 9 tahoa antoi lausunnon. Nämä tahot olivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Punainen Risti.

Lisäksi Korkein hallinto-oikeus, tietosuojavaltuutetun toimisto, sisäministeriön rajavartiolaitos-osasto ja kansallisen turvallisuuden yksikkö ilmoittivat, ettei niillä ole luonnoksesta lausuttavaa.

Osa lausunnonantajista kannattaa ja pitää perusteltuna muun kuin virkasuhteen henkilöstön käyttöä tilapäisesti säilöönottoyksiköissä, kun taas osa lausunnonantajista vastustaa ehdotusta tai suhtautuu siihen varauksella tai kriittisesti. Lausunnoissa myös esitetään vielä ehdotusten jatkovalmistelua ja sääntelyn täsmentämistä erityisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Turvapaikkavirastoa koskeviin ehdotuksiin suhtaudutaan annetuissa lausunnoissa lähes yksinomaan myönteisesti. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa turvapaikkaviraston operatiivisen tuen hyödyntämisen tilanteissa, joissa saatavan tuen arvioidaan tuovan lisäarvoa Suomen turvapaikkaprosessin tehokkaalle järjestämiselle.

Joissain lausunnoissa otetaan esille seikkoja, jotka menevät nyt käsittelyssä olevan kokonaisuuden ja hankkeen toimeksiannon ulkopuolelle. Ehdotetaan, että säilöönottoyksikössä tulisi sallia muun kuin virkasuhteen henkilöstön käyttö myös muissa poikkeustilanteissa kuin laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ehdotetaan, että lasten säilöönottaminen yksin tai perheenjäsenen kanssa tulee kieltää tai lopettaa kokonaan. Ehdotetaan, että laista poistettaisiin kokonaan mahdollisuus käyttää poliisin tiloja ulkomaalaisten säilöönottoon tai kiellettäisiin kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkahakijoiden sijoittaminen poliisivankilaan. Todetaan, että valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu esimerkiksi yleisen oikeudellisen neuvonnan tarvetta ja merkitystä laajamittaisen maahantulon tilanteissa ja miten se ja oikeusavun piiriin ohjaaminen turvataan.



3. Yleiset kannanotot

3.1. Säilöönoton henkilöstö

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 väliinena.

Poliisihallitus suhtautuu myönteisesti esityksen tavoitteisiin ja ehdotuksiin ja huomauttaa, että laajamittainen maahantulo itsessään todennäköisesti lisäisi poliisitehtävien määrää ja näin sillä olisi vaikutusta myös poliisin resurssitarpeeseen ja niiden kohdentamiseen. Poliisilla ei olisi osoittaa henkilöstöä tällaisessa tilanteessa säilöönottoyksikön tehtäviin.

Oikeusministeriö korostaa, että yksityiselle annettavat tehtävät säilöönottoyksikössä on rajattava epäitsenäisiksi ja viranomaista avustaviksi ja tämän toimintaa täydentäväksi sekä rajattava tilapäisluonteisiin tilanteisiin. Oikeusministeriö käsittelee lausunnossaan seikkaperäisesti ehdotuksen perustuslainmukaisuutta perustuslain 124 §:n suhteen ja arvioi, miten ulkomaalaisten säilöönoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. OM esittää lukuisia ehdotuksia sääntelyn täsmentämiseksi vastaamaan paremmin perustuslain vaatimuksia.

Eduskunnan oikeusasiamies lausuu käsityksensä, että lakiehdotuksessa tarkoitettulle yksityiselle toimijalle annettavat tehtävät ja toimivaltuudet sisältävät sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että säilöönoton henkilöstön ongelman ratkaisuun tulisi ensisijaisesti esittää muita vaihtoehtoja, kuten muutoksia virkasuhteisen henkilöstön rekrytointiprosesseihin sekä turvallisuus selvitysten tekijöiden resurssihin laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

Asianajajaliitto arvioi, että erityistä huomiota on edelleen kiinnitettävä perustuslain 124 §:n säännökseen, kun arvioidaan, onko muun kuin virkasuhteisen henkilöstön palkkaaminen säilöönottoyksikköön asianmukainen tapa säilöönottokapasiteetin lisäämiseen.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

29.3.2022

VN/34149/2021

SM 001:00/2022

Pakolaisneuvonta katsoo, että sisäministeriön esityksissä säilöönotto ja säilöönottokapasiteetti sekä niiden lisääminen painottuvat kokonaisuudessaan liikaa. Esityksissä ja niiden valmistelussa ei ole arvioitu eikä huomioitu riittävästi myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan takaamista edistäviä keinoja.

Suomen Punainen Risti pitää ehdotusta yksityisten toimijoiden käytöstä säilöönottoyksiköissä erittäin ongelmallisena. Kyseessä on ratkaisu, joka perustavanlaatuisesti määrittää säilöönoton luonteen laajamittaisen maahantulon tilanteessa ja luo ennakkotapauksen vapaudenriiston valvonnan mahdollistamisesta yksityisille toimijoille. SPR pitää epä-tarkoituksenmukaisena tässä vaiheessa muuttaa yksittäistä säilöönottokapasiteettiin liittyvää säännöstä, jolle ei ole esityksessä tuotu esiin kiireellistä tarvetta. Lisäksi SPR katsoo, että lapset tulisi rajata poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

3.2. Turvapaikkavirasto

Lausunnoissa korostettiin yleisesti sitä, että annettaessa merkittäviä tehtäviä kuten turvapaikkapuhuttelut Suomen viranomaisten ulkopuolisille tahoille, on varmistettava riittävä ohjaus ja tuntemus myös Suomen kansallisista säännöksistä, menettelyistä ja käytännöistä. Suomen Asianajajaliitto katsoi esitetystä poiketen, että turvapaikkapuhuttelun pitäminen olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sen ollessa keskeinen osa turvapaikkamenettelyä, koska sen perusteella ratkaistaan turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun tarve. Turvapaikkapuhuttelua ei näin ollen voisi liiton näkemyksen mukaan selvästi erottaa turvapaikkaa koskevasta päätöksenteosta. Asianajajaliitto näki menettelyssä myös merkittäviä käytännön ongelmia mm. puhuttelujen tulkkauksessa, jos puhuttelija ei ole suomen- tai ruotsinkielinen.

4. Yksityiskohtaiset kannanotot

4.1. Säilöönoton henkilöstö

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö on antanut seikkaperäisen lausunnon, josta tässä on poimintoja.

Esitysluonnoksen ehdotus merkitsee huomattavaa muutosta nykytilaan, sillä kysymys on tehtävästä, joka on tähän asti ollut ainoastaan virkasuhteisilla henkilöillä ja joka on osa kokonaisuutta, joka on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Arvioitaessa sitä, mitä rajoitettavia elementtejä muiden kuin virkasuhteisten henkilöiden toimivaltuuksiin on omaksuttava, on kiinnitettävä huomiota säilöönottoyksikön toiminnan erityispiirteisiin, erityisesti siihen, että kyse on jopa pitkiä aikoja vapautensa menettäneistä muun kielisistä henkilöistä, jotka ovat säilössä hyvin eri tyyppisistä syistä (ulkomaalaislain 121



§) ja että säilöönottoyksikön henkilöstön toimivaltuudet eivät rajoitu selkeästi yksittäisiin tilanteisiin (vrt. järjestyksenvalvojat). Nimenomaan vapautensa menettäneiden osalta on syytä kiinnittää erityistä huomiota heidän oikeuksiensa toteutumiseen, koska vapaudenmenetyksestä johtuen henkilön muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen jää pitkälti muiden henkilöiden varaan, mikä sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä, riittävästä oikeusturvatakeista ja valvonnasta.

Luonnoksessa ehdotetaan, että muulle kuin virkasuhteiselle ohjaus- ja valvontahenkilöstölle annettaisiin vastaavat toimivaltuudet kuin virkasuhteisille sillä erotuksella, että muu kuin virkasuhteinen henkilö toimisi tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Ei-virkasuhteisille ehdotettu toimivalta tulee rajata vain välttämättömään. Kun tarkastellaan virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön säilölain mukaisia toimivaltuuksia kokonaisuudessaan, on niissä katsottava olevan kyse PL 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi näitä tehtäviä ei sellaisenaan ole mahdollista siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Yksityiselle annettavat tehtävät on siten rajattava epäitsenäisiksi ja viranomaista avustaviksi ja tämän toimintaa täydentäväksi sekä rajattava tilapäisluonteisiin tilanteisiin. Oikeusministeriö pitää asianmukaisena vielä lisätä ehdotettuun sääntelyyn poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 2 luvun 6 §:n 2 momenttia vastaava nimenomainen vaatimus virkasuhteisen säilöönottokeskuksen toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta vastaavan henkilön läsnäolosta. Tällaisella säännöksellä korostettaisiin ohjauksen, johdon ja valvonnan välittömyyttä ja ei-virkasuhteisten tehtävän avustavaa, täydentävää ja epäitsenäistä luonnetta. Toiminnan avustavan luonteen on oltava todellinen, eikä ainoastaan nimellinen. Avustava luonne merkitsee sitä, että tehtävän pääasiallinen hoitaminen kaikissa tilanteissa kuuluu vain virkasuhteisille.

Ehdotettu sääntely ilmeisesti mahdollistaisi sen, että säilöönottoyksikön johtaja voisi määrätä ei-virkasuhteisen henkilön päättämään rajoitustoimenpiteistä, mutta 36 b §:n vuoksi ei-virkasuhteisen henkilön päätöstoimivalta voisi olla luonteeltaan ainoastaan avustava ja tapahtua virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Luonnoksen perusteella jää siten epäselväksi, miten ei-virkasuhteisille ehdotettu avustava ja epäitsenäinen tehtävä on mahdollista yhteensovittaa 25 §:n 1 momentissa tarkoitettun itsenäisen päätöstoimivallan kanssa. Lisäksi yksityiselle ehdotettujen toimivallan tarkkuuden ja täsmällisyysvaatimuksen osalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että toimivallan sisältö ja laajuus määrittäisivät hyvin keskeisesti 25 §:n 1 momentin nojalla säilöönottoyksikön johtajan määräyksen kautta eikä lakitasoisesti. Sääntelytekniikan näkökulmien lisäksi edellä mainittu on keskeistä, sillä PL 124 § edellyttää, että viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävät tehtävät on säännösperusteisesti tarpeeksi täsmällisesti kuvattu.

Koska laissa ei ole määritelty selvästi ohjaus- ja valvontahenkilöstön tehtäviä ja toimivaltaa, on lakiehdotusta täydennettävä säätämällä selkeästi ei-virkasuhteisten henkilöiden toimivallasta esim. viittaussäännöksiä hyödyntämällä.



Ottaen huomioon aiempi perustuslakivaliokunnan merkittävää julkisen vallan käyttöä koskeva lausuntokäytäntö, oikeusministeriö pitää asianmukaisena pyrkiä jatkovalmistelussa rajoittamaan muiden kuin virkasuhteisten henkilöiden itsenäistä oikeutta päättää voimakeinojen tai voimankäyttövälineiden käyttöä sisältävistä toimenpiteistä vain kiiretilanteisiin (säilölain 25 §:n 2 momentti), jotta vaatimus tehtävän avustavasta ja epäitsestä luonteesta täyttyy (vastaavasti kuten putkalaissa vartijan päätöstoimivalta on rajattu vain kiiretilanteisiin). Oikeusministeriö pitää lisäksi perusteltuna pyrkiä rajamaan ei-virkasuhteisten tehtävää siten, ettei näillä olisi oikeutta voimankäyttövälineiden käyttöön.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan säilöönoton henkilöstöstä ehdotettu ratkaisu on perusteltu, jotta säilöönoton tarpeen kasvaessa myös muut kuin virkamiehet voisivat toimia avustavissa ohjauks- ja valvontatehtävissä säilöönoton toimivuuden varmistamiseksi. Säilöönoton paikkojen nopea lisääminen edellyttää, että käytettävissä olisi osaavaa ja koulutettua henkilöstöä.

Sisäministeriön rajavartio-osasto

Rajavartio-osasto ilmoitti, että sillä ei ole oman toimialansa osalta lausuttavaa.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö ilmoitti, että sillä ei ole tässä vaiheessa asiaan lausuttavaa.

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies esittää näkemyksensä, että lakiehdotuksessa tarkoitettulle yksityiselle toimijalle annettavat tehtävät ja toimivaltuudet sisältävät sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle. Oikeusasiamiehen mielestä tätä ei muuta se, että yksityisen toimijan selitetään toimivan avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena.

Korkeim hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus ilmoitti, että ei anna lausuntoa asiasta.



Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut lausunnon valmistelun aiemmassa vaiheessa (4730/91/21, 6.7.2021). Tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole huomauttamista esityksestä tai sen perusteluista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Valtuutettu viittaa aiempaan lausuntoonsa asiassa. Hallituksen esitysluonnoksessa pääsyyinä muun kuin virkasuhteessa olevan henkilöstön rekrytoinnille säilöönottoyksikköön, on esitetty virkasuhteeseen rekrytoinnin kesto. Valtuutettu katsoo, että ongelman ratkaisuun tulisi ensisijaisesti esittää muita vaihtoehtoja, kuten muutoksia virkasuhteisen henkilöstön rekrytointiprosesseihin sekä turvallisuusselvitysten tekijöiden resursseihin laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

Valtuutettu haluaa kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei äkillinen ja merkittäväkään turvapaikanhakijoiden määrän kasvu suoraan johda siihen, että säilöönottojen tarve lisääntyisi. Koska kansainvälisen suojelun hakeminen ei itsessään ole peruste säilöönnotolle, ei myöskään ole syytä olettaa säilöönottojen määrän kasvavan niin kutsutun laajamittaisen maahantulon tilanteissakaan niin nopeasti, että pelkästään tästä syystä olisi perusteltua säätää mahdollisuudesta palkata säilöönottokeskuksiin muuta kuin virkasuhteista henkilökuntaa.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto lausuu, että säilöönottokapasiteetin nostamisessa kaksi tärkeintä ulottuvuutta ovat 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.

Virasto katsoo, että 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 henkilöstöresurssien hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta säilöönottoyksiköiden omaa henkilöstöä täydentämään.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

29.3.2022

VN/34149/2021

SM 001:00/2022

Virasto toteaa luonnoksessa esitettävän, 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. 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.

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.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä voitaisiin käyttää vain avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Virasto katsoo, että jos tällaiseksi katsottaisiin 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. Maahanmuuttovirasto arvioi, että jos 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 edellytettäisiin 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.



Poliisihallitus

Poliisihallitus toteaa, että esityksen mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa virkamiesten rekrytointiprosessi on liian hidaskäyttöön vastaamaan pikaisesti lisääntyvään säilöönnoton tarpeeseen. Poliisin näkemyksen mukaan poliisin henkilöstöä tarvitaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa sen omien tehtävien hoitamiseen. On hyvä, että tämä on huomioitu esityksessä. Poliisin osalta voidaan todeta, ettei sillä olisi osoittaa henkilöstöä tällaisessa tilanteessa näihin tehtäviin. Poliisin henkilöstöä tarvitaan tuolloin sen omien tehtävien hoitamiseen.

Esityksen tavoitteena on turvata säilöönnottojärjestelmän toimintakykyä normaaliajan häiriötilanteissa ja vastata säilöönnoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen mahdollisimalla asiakaspaikkojen nopea tilapäinen lisääminen. Tavoitteena on, että olisi olemassa mahdollisuus lisätä säilöönnoton paikkoja hallitusti ja täydentää yksikköverkostoa. Näitä tavoitteita voidaan pitää kannatettavina.

Esityksessä mainitaan, että laajamittainen maahantulo sellaisenaan aiheuttaa merkittävää lisätyötä ja lisäresurssin tarvetta viranomaisissa. Poliisin osalta voidaankin todeta, että laajamittainen maahantulo itsessään todennäköisesti lisääisi poliisitehtävien määrää ja näin sillä olisi vaikutusta poliisin resurssitarpeeseen ja niiden kohdentamiseen.

Esityksessä todetaan, että hallitsematon maahantulo voi vaikuttaa heikentävästi kansalliseen turvallisuuteen, vaikka siinä ei olisi hybridivaikuttamisen elementtiä. Tulijoiden joukossa voi olla rikollisen taustan omaavia henkilöitä tai henkilöitä, jotka ovat muutoin vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönnotto voi olla yksi keino ylläpitää kansallista turvallisuutta. Tämä on oikea huomio.

Pakolaisneuvonta ry

Luonnoksessa ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönnottoyksikköön voitaisiin hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä. Säilöönnotto tarkoittaa vapaudenriistoa ja säilöönnottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävät sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Ottaen huomioon säilöönnotokeskuksen henkilöstön tehtävät ja luonne, Pakolaisneuvonta vastustaa tältä osin esitystä. Tilapäisen henkilöstön käyttömahdollisuus tulee vähintään rajata selkeämmin ja tiukemmin. Luonnoksessa ei ole esitetty asianmukaisia perusteita sille, että muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle annettaisiin oikeus voimankäyttöön.

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliitto on aikaisemmin esitysluonnoksesta lausueessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ei ole selvitetty, aiheuttiko säilöönnottokapasiteetin rajallisuus vuosien 2015–2016 laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönnottamisesta luopumista ja aiheutuiko tästä merkittäviä ongelmia, kuten turvapaikanhakijoiden katoamista hakemuksen



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

29.3.2022

VN/34149/2021

SM 001:00/2022

vastaanottamisen jälkeen ja missä laajuudessa tätä tapahtui. Esitysluonnoksesta ei ilmene, että tähän olisi kiinnitetty huomiota tai asiaa selvitetty jatkovalmistelussa. Asian tarkempi selvittäminen olisi syytä tehdä sen arvioimiseksi onko muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö perustuslain 124 §:n edellyttämin tavoin tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä on edelleen esitysluonnoksen keskeisin puute, vaikka perustuslain 124 §:ään muutoin kiinnitetään luonnoksessa enemmän huomiota kuin aikaisemmassa luonnoksessa.

Asianajajaliitto katsoo, että esitysluonnoksessa ei arvioida lainkaan olennaisinta peruskysymystä siitä onko säilöönottokapasiteetin lisääminen muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä käyttämällä tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämän arviointi olisi edellyttänyt edellä todetuin tavoin sen selvittämistä, aiheuttiko laajamittainen maahantulo vuosina 2015-2016 säilöön ottamisesta luopumista kapasiteetin rajallisuuden vuoksi ja mitä mahdollisia seurauksia tällaisesta säilöön ottamisesta luopumisesta aiheutui. Tämä kysymys on edelleen esitysluonnoksessa jäänyt selvittämättä, vaikka se on kaikkein olennaisin sen arvioimiseksi millaiset toimenpiteet säilöönottokapasiteetin lisäämiseksi ovat tarpeen ja oikeasuhtaisia.

Esitysluonnoksessa kuvataan monenlaisia säilöön otettujen perusoikeuksiin puuttuvia toimia, joihin muilla kuin virkasuhteisilla säilöönottoyksikön työntekijöillä olisi toimivalta. Niiden ei kuitenkaan katsota sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä säilössä pitämisen erityisessä asiayhteydessä, koska se tapahtuu säilöönottoyksikön virkamiesjohdon valvonnassa. Asianajajaliitto ei ole samaa mieltä tämän esitysluonnoksessa esitetyn käsityksen kanssa.

Vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin puuttuvissa toimissa, joita esitysluonnoksessa kuvataan, on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että poliisin säilöönottoyksikössä toimivien yksityisten vartioiden tehtävät ovat selkeästi avustavia vartiointitehtäviä. Asiaa ei kuitenkaan pidetä täysin verrannollisena säilöönottoyksikön muun kuin virkasuhteisen henkilöstön tehtäviin. Tämän näkemyksen perustelut eivät ole vakuuttavat ottaen huomioon ne toimet, joita esitysluonnoksessa suunnitellaan annettavaksi myös muiden kuin virkasuhteisten henkilöiden hoidettavaksi.

Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti lausuu, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi säilöönottoperusteita. Luonnoksesta jääkin epäselväksi, mihin oletus säilöönoton merkittävästä lisääntymisestä perustuu nykyisten perusteiden nojalla.

SPR toteaa, että on kuitenkin kyseenalaista, onko yksityisen turvallisuusalan palveluiden käyttäminen tarkoituksenmukainen ratkaisu tilanteessa, jossa maahan solutettaisiin tiedustelijoita tai erikoisjoukkoja ja vieläpä siinä määrin, että tämä edellyttäisi säilöönotto- paikkojen merkittävää lisäämistä.



Säilöönnottoperusteiden käsittelyn yhteydessä esitysluonnoksessa todetaan, että "[k]ansallisen riskiarvion mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteeseen liittyy riski siitä, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti." SPR huomauttaa, ettei tämä itsessään ole peruste säilöönoton lisäämiselle eikä ole lainkaan selvää, että säilöönoton lisäämisellä edistettäisiin tavoiteltavaa päämäärää eli tilanteen hallintaa. Säilöönotto aiheuttaisi merkittävää inhimillistä kärsimystä ja vähentäisi maahantulijoiden luottamusta menettelyyn sekä yhteistyöhalukkuutta.

SPR huomauttaa, että ensisijaisesti olisi ylipäänsä selvítettävä, kuinka paljon säilöönnotokapasiteettia on mahdollista milläkin aikavälillä jo nykyisen lainsäädännön puitteissa lisätä. Laskelmaa vaadittavista henkilötyövuosista pitäisi tältä osin täydentää. Toteamus "ettei soveltuvaa henkilökuntaa liene muualla valtiohallinnossa" jää myös kysymyksen tasolle. SPR kysyy, onko vankeinhoito ja sosiaali- ja terveysala kartoitettu.

Säilöönottoyksikön henkilöstön virkasuhteisuuden vaatimuksen osalta SPR toteaa, että kyseessä on perustavanlaatuinen oikeusturvan tae.

SPR lausuu, että lakiesityksessä esitettyä poikkeusmahdollisuutta on joka tapauksessa syytä rajata tiukasti. Sen sijaan, että poikkeuksellisen menettelyn kesto sidottaisiin laajamittaisen maahantulon keston, poikkeus tulisi rajata siihen, kuinka kauan virkamiesten rekrytoiminen kestää.

4.2. Turvapaikkavirasto (EUAA)

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti virkavastuusta säättämiseen ja pitää epäselvänä, kattaako EUAA-asetuksessa säädetty rikosoikeudellinen vastuu (27 artikla) todellisuudessa kaikki tukiryhmien jäsenet. EUAA-asetuksen 27 artikla sanamuoto voisi viitata siihen, että rikosoikeudellinen vastuu koskisi ainoastaan 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittuja jäsenvaltioiden virastoon lähettämiä asiantuntijoita, koska 27 artiklan mukaan "lähetyttyjä asiantuntijoita" kohdellaan turvapaikka-asioiden tukiryhmän lähettämisen aikana samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä sellaisten rikosten osalta, joiden kohteeksi he joutuvat tai joihin he syyllistyvät. Jos 27 artikla ei kata kaikkia tukiryhmien jäseniä, olisi virkavastuusta oikeusministeriön näkemyksen mukaan selvyuden vuoksi perusteltua säätää erikseen niiden jäsenten osalta, jotka eivät ole jäsenvaltioiden virkamiehiä.

Oikeusministeriö pitää lisäksi tarpeellisena täsmentää perusteluja koskemaan laajemmin julkisen hallintotehtävän hoitamista, sillä ulkomaalaislain 95 §:ään ehdotetuissa toimivaltuuksissa ei ole kyse ainoastaan julkisen vallan käytöstä.



Tiedonluovutuksia koskevien säännösehdotusten oikeusministeriö toteaa olevan valmisteltu vakiintuneen perustuslakivaliokunnan PL 10 §:ää koskevan lausuntokäytännön mukaisesti.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö katsoo, että EU:n turvapaikkavirastolta saatavan avun mahdollistaminen esityksen mukaisesti on perusteltua, samoin kuin avunpyyntimenettelyn osalta ehdotettu kansallinen menettely ja viranomaisten vastuutus. EU:n turvapaikkaviraston tukeen liittyvän ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa turvapaikkaviraston lähettämien turvapaikka-asioiden tukiryhmien asiantuntemuksen käyttö mahdollisimman kattavasti tilanteessa, jossa Suomen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suuri paine. Esitetyt säädösmuutokset ja tukiryhmien tuen hyödyntäminen eivät itsessään aiheuta kustannuksia.

VM toteaa, että EUAA-asetuksen voimaantulon aiheuttamat velvoitteet tarkoittavat, että maahanmuuttoviraston on tulevaisuudessa oltava valmiina antamaan turvapaikkaviraston käyttöön turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin vähintään yhdeksän asiantuntijaa. Tästä arvioidaan voivan muodostua joitain kustannuksia Maahanmuuttovirastolle. Kuitenkin jo EUAA-asetusta valmisteltaessa asiaa koskevissa U-kirjelmissä (U 29/2016 vp) sovittiin, että mahdollisesta kansallisesta rahoitustarpeesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtiontalousarvion valmistelun yhteydessä ja mahdollinen lisärahoitustarve hoidetaan lähtökohtaisesti uudelleenkohdennuksin Maahanmuuttoviraston toimintamenomomentin määrärahan sisällä. Mahdollisesti tarvittavan lisähenkilöstön palkkakustannuksiin Maahanmuuttovirasto voi käyttää myös EU:n turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kansallisen ohjelman kautta saatavaa rahoitusta.

Maahanmuuttovirasto

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 tukioperaatiot jäsenmaissa olisivat artiklan 16(1)a mukaista tukea. Maahanmuuttovirasto esittääkin tässä valossa harkittavaksi, onko eksplisiittinen avunpyynnön raja "suhteettomien paineiden" tilanteeseen kansallisessa lainsäädännössä avunpyynnön menettelyä koskevassa säännöksessä tarkoituksenmukainen. (Vrt. rajavartiolain 15 a §).

Maahanmuuttovirasto on lausunnossaan ottanut kantaa myös henkilötietojen luovuttamisen lähtökohtana esityksessä olleeseen välttämättömyyden kriteeriin. Maahanmuuttoviraston tulisi esityksen mukaan käytännössä tehdä välttämättömyyskriteeriin sidot-



tua punnintaa siitä, mitä salassa pidettäviä tietoja se luovuttaisi EUAA:lle, minkä arvioidaan aiheuttavan joitakin käytännön haasteita tilanteessa, jossa laajamittainen maahan-tulo realisoituisi nopeasti ja odottamatta. Käytännön haasteen aiheuttaa nykyisellään myös se, että ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä on suomenkielinen.

Poliisihallitus

Poliisihallitus toteaa, että poliisi ja rajatarkastusviranomaiset voisivat ehdotuksen mukaan saada EUAA:n tukiryhmiltä apua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sekä hakijoiden rekisteröinnissä menettelyn alkuvaiheessa. EUAA:n tukiryhmien tehtävät turvapaikkamenettelyn alussa poliisin ja rajatarkastusviranomaisen apuna olisivat nimenomaan avustavia ja toiminta olisi suomalaisten viranomaisten ohjaamaa. Tehtävät olisivat samoja kuin eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen osalta on säädetty eli tukiryhmät eivät siis itsenäisesti rekisteröisi hakijoita tai hakemuksia. On hyvä, että nämä periaatteet on kirjattu esitykseen.

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliitto lausuu, että esityksen mukaan EUAA:n tukiryhmän asiantuntijan osallistumista turvapaikkapuhuttelun suorittamiseen ei pidettäisi merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Asianajajaliitto ei jaa tätä näkemystä. Turvapaikkapuhuttelu on keskeinen osa turvapaikkamenettelyä, koska sen perusteella ratkaistaan hakijan kansainvälisen suojelun tarve. Turvapaikkapuhuttelua ei tämän vuoksi voi selvästi erottaa turvapaikkaa koskevasta päätöksenteosta.

Tukiryhmän jäsenen suorittamiin turvapaikkapuhutteluihin sisältyy myös merkittäviä käytännön ongelmia siksi, että kyse on muista EU-maista tulevista henkilöstöstä, joiden ei oleteta osaavan Suomen kieltä. Tämä aiheuttaa ylitsepääsemättömiä haasteita turvapaikkapuhuttelun tulkkaukseen. Käytännössä puhuttelussa tulisi käyttää tulkkia, joka puhuu hakijan äidinkielen lisäksi puhuttelun suorittavan tukiryhmän jäsenen äidinkieltä. Lähtökohtaisesti voidaan pitää selvänä, ettei tällaisia tulkkeja löydy Suomesta kuin erittäin poikkeuksellisesti. Asiaa ei voida ratkaista järjestämällä puhutteluun hakijalle tulkkauksen tulkin lisäksi toinen tukiryhmän jäsenen äidinkieltä puhuva tulkki. Tulkkauksen tekeminen kahden tulkin kautta vaarantaisi hakijan oikeusturvan, koska hänen välittämänsä viesti kulkisi usean tulkkauksen kautta. Puhuttelut on suoritettava suomen tai ruotsinkielellä, joten tukiryhmän jäsenen englanninkielen taito ei ratkaise tulkkaukseen liittyvää ongelmaa. Ratkaistavana kysymyksenä olisi lisäksi se, millä kielellä tukiryhmän jäsen kirjoittaisi turvapaikkapöytäkirjan. Näistä käytännön syistä johtuen tukiryhmän jäsenelle ei tule antaa toimivaltaa turvapaikkapuhuttelujen suorittamiseen.