

31.01.2022

POL-2022-7873

Sisäministeriö

Poliisihallituksen lausunto koskien Sisäministeriön lausuntopyyntöä asiassa: Hallituksen esitys eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (VN/34149/2021).

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa koskien Sisäministeriössä valmistelussa olevaa luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnoksessa esitetään muutoksia säilölakiin, ulkomaalaislakiin ja lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa.

2 Poliisihallituksen lausunto

Asian tausta ja valmistelu

Esityksessä todetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa saattaa syntyä tarvetta myös säilönottokapasiteetin kasvattamiseen. Säilönotto turvaamistoimena voi tulla kyseeseen ulkomaalaislaissa säädetyin perustein. Pelkästään se, että maahan saapuisi runsaasti turvapaikanhakijoita, ei aiheuttaisi säilönottamispäätösten määrän kasvua koska pelkästään turvapaikan hakeminen ei ole säilönoton peruste.

Esityksen mukaan tilanteessa, jossa maahan saapuisi äkillisesti suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia, on mahdollista pyytää ja saada tukea Euroopan unionin turvapaikkavirastolta (EUAA). Yksi viraston tehtävistä on parantaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaa antamalla jäsenvaltioille operatiivista ja teknistä apua etenkin silloin, kun niiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu suhteeton paine.

Nykytila ja sen arviointi

Esityksessä todetaan, että jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaisia, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai maahantulon edellytysten selvittäminen ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Järjestelykeskuksessa tehdään myös turvapaikanhakijan rekisteröinti ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen.

Esityksessä todetaan myös, että maahantulijoiden rekisteröinnit on tehtävä järjestelykeskuksessa viipymättä ja maahantuliija on velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan. Tämä läsnäolon valvonta muodostunee haasteelliseksi, mikäli rekisteröinti syystä tai toisesta pitkittyy ja jos säilöönotto ei tule kyseeseen tilojen puutteen tai muun syyn vuoksi.

Esityksessä on todettu aivan oikein, että säilöönotto on viimesijainen turvaamistoimi. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä.

Esityksessä niin ikään todetaan, että ulkomaalaislain mukaan säilöön otettu on mahdollisimman pian sijoitettava säilöönottoyksikköön mutta hänet voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä. Säilöönottokapasiteetin tulisi olla sellainen, että kaikissa olosuhteissa sijoittaminen poliisin pidätystiloihin tästä syystä voidaan välttää. Kansallista lainsäädäntöä turvaamistoimien osalta tulisi tarkastella myös siitä näkökulmasta, että sopiiko se näihin laajamittaisen maahantulon tilanteisiin.

Esityksen mukaan uuden turvapaikkaviraston (EUAA) tehtävänä on parantaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaa antamalla jäsenmaille tehostettua operatiivista ja teknistä apua erityisesti silloin, kun niiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu suhteeton paine sekä edistää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten yhdenmukaisempaa arviointia.

Esityksessä todetaan, että yksi konkreettisimmista turvapaikkaviraston (UEAA) antamista operatiivisen ja teknisen avun muodoista on turvapaikkaasioiden tukiryhmien lähettäminen suhteettoman paineen kohteeksi joutuneeseen valtioon.

Esityksessä todetaan, että kun maahan saapuvien ulkomaalaisten määrä on suuri, voi tarve ulkomaalaisten säilöönnotolle lisääntyä. Kun turvapaikanhakijat on saatu järjestelykeskuksessa rekisteröityä, heidät siirretään vastaanotokeskuksiin. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen ei itsessään lisää säilöönoton tarvetta, eikä kansainvälisen suojelun hakeminen sellaisenaan voi olla peruste säilöönnotolle. Hallitsemattoman laajan maahantulon tilanteessa myös säilöönoton tarve voi lisääntyä. Nämä ovat oikeita havaintoja. On myös hyvä tiedostaa, että säilöönoton tarve painottuu prosessissa maasta poistamisvaiheeseen, joka tulee viiveellä suhteessa kansainvälisen suojelun hakemisen vaiheeseen.

Esityksen mukaan myös laajamittaista maahantuloa itsessään voidaan käyttää painostuskeinona. Laajamittaisen maahantulon tilanteeseen liittyy riski, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti. Säilöönoton perusteena voi olla myös se, että henkilö muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Nämä ovat hyviä huomioita.

Esityksen mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa virkamiesten rekrytointiprosessi on liian hidask vastamaan pikaisesti lisääntyvään säilöönoton tarpeeseen. Poliisin näkemyksen mukaan poliisin henkilöstöä tarvitaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa sen omien tehtävien hoitamiseen. On hyvä, että tämä on huomioitu esityksessä. Poliisin osalta voikin todeta, ettei sillä olisi osoittaa henkilöstöä tällaisessa tilanteessa näihin tehtäviin. Poliisin henkilöstöä tarvitaan tuolloin sen omien tehtävien hoitamiseen.

Esityksessä todetaan, että poliisin ja rajavartiolaitoksen arvion mukaan turvapaikkaviraston turvapaikka-asioiden tukiryhmien apu voisi jossain tilanteissa olla tarpeen myös hakijoiden ja turvapaikkahakemusten vastaanottamisessa ja rekisteröinnissä. Tällä hetkellä näissä vaiheissa voi poliisin ja rajatarkastusviranomaisen apuna olla eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsen. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa voi kuitenkin olla monia muitakin tehtäviä, joiden hoitamisessa tarvitaan raja- ja merivartioston pysyvän joukon tukea, joten turvapaikkaviraston (EUAA) lähettämien turvapaikka-asioiden tukiryhmien mahdollinen apu helpottaisi myös menettelyn alkuvaiheessa.

Tavoitteet, ehdotukset ja niiden vaikutukset

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

Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin säilöönottoyksikössä käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä avustamaan ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa. Tähän ei ole huomautettavaa.

Esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi säilöönoton perusteita tai menettelyä koskevaa sääntelyä. Säilöönnotolle tulee aina olla ulkomaalaislaissa säädetyt perusteet ja säilöönotto tapahtuu ulkomaalaislaissa säädetyssä menettelyssä. On hyvä, että tämä on selkeästi todettu esityksessä.

Esityksessä todetaan, että EUAA-asetuksessa jätetään kansallisesti päätettäväksi, miten tuen pyytamisestä päätetään ja mikä viranomainen toimii yhteyspisteenä sopien asiat käytännössä tukiviraston kanssa tukea pyydetessä. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto päättäisi tuen pyytamisestä tukivirastolta. Maahanmuuttovirasto tekisi varsinaisen pyynnön, sopisi toimintasuunnitelmasta tukiviraston kanssa ja toimisi yhteyspisteenä tukiviraston kanssa. Tätä menettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Esityksessä todetaan, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset tukiryhmien jäsenten valtuudesta avustaa Suomessa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisessa ja rekisteröinnissä. Tämä on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä.

Esityksessä mainitaan, että laajamittainen maahantulo sellaisenaan aiheuttaa merkittävää lisätyötä ja lisäresurssin tarvetta viranomaisissa. Poliisin osalta voidaan 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 hybrdivaikuttamisen elementtiä. Tulijoiden joukossa voi olla rikollisen taustan omaavia henkilöitä tai henkilöitä, jotka ovat muutoin vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönotto voi olla yksi keino ylläpitää kansallista turvallisuutta. Tämä on oikea huomio.

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.

Säännöskohtaiset perustelut

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös raja- ja merivartioasetuksen mukaisten pysyvän joukon ryhmien jäsenen lisäksi EUAA-asetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen sellaiseksi, joka voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta sopia toimintasuunnitelmasta tukiviraston kanssa, mutta hakemuksen jättämiseen liittyen poliisin ja rajatarkastusviranomaisen kanssa erikseen ennalta sovittu. Tilanteesta riippuen tukea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnissä voitaisiin pyytää joko raja- ja merivartioasetuksen mukaisilta pysyviltä joukoilta tai EUAA-asetuksen mukaisilta turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä taikka molemmilta samanaikaisesti. Poliisia ja rajatarkastusviranomaisia avustaessaan EUAA:n tukiryhmien jäsenille annettaisiin samoja tehtäviä kuin raja- ja merivartioasetuksen mukaisille pysyville joukoille. He eivät siis tekisi itsenäisesti rekisteröintejä vaan toimisivat suomalaisten viranomaisten osoittamissa avustavissa tehtävissä. Heillä ei myöskään olisi pääsyä poliisin tietojärjestelmiin, jonne rekisteröiminen merkitään. Menettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Ehdotuksen mukaan Valtioneuvoston tekemän tukipyynnön koskevan päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön tukivirastolle tekisi Maahanmuuttovirasto, joka myös sopisi tukiviraston kanssa toimintasuunnitelmasta. Maahanmuuttovirasto toimisi kansallisena yhteyspisteenä. Tämä menettely on tarkoituksenmukainen.

Lakia henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa esitetään muutettavaksi siten, että asianomaisessa lainkohdassa säädettäisiin Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa EUAA:lle sekä EUAA:n lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle näiden tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Tämä on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä, jotta tukiryhmän jäsenille osoitettujen tehtävien hoitaminen on mahdollista.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Ylikomisario

Hannu Pietilä

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 31.01.2022 klo 12:38. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Sisäministeriön kirjaamo
Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

Tiedoksi

POHA/ESK
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisitarkastaja Ari Jokinen
Poliisitarkastaja Marko Heikkilä
Ylikomisario Hannu Pietilä