

LUONNOS 19.1.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskeväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia, ulkomaalaislakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

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 vastamaan 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Säilöönnotto ja säilöönnoton henkilöstö	5
2.1.1 Sääntely laajamittaisesta maahantulosta	5
2.1.2 Säilöönnottoa koskeva sääntely	6
2.1.3 Sääntely säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä	7
2.1.4 Euroopan unionin lainsäädäntö	9
2.1.5 Säilöönnottoyksikön olosuhteet ja toiminta käytännössä.....	9
2.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta	11
2.2.1 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	11
2.2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	18
2.3 Nykytilan arviointi	21
2.3.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen	21
2.3.1.1 Tarve lisätä paikkoja säilöönnottoyksikössä	21
2.3.1.2 Ohjaus- ja valvontatehtävät säilöönnottoyksikössä.....	23
2.3.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta	28
2.3.2.1 Tausta	28
2.3.2.2 Tuki eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvältä joukolta	29
2.3.2.3 Avun pyytämisestä päättäminen	29
2.3.2.4 Velvollisuus tietyissä tilanteissa ottaa vastaan apua	30
2.3.2.5 Maahanmuuttoviraston velvoite lähettää asiantuntijoita turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin ja tukiryhmiin	30
2.3.2.6 Tukiryhmien tehtävät ja toimivaltuudet	30
2.3.2.7 Viraston antama apu unionin sisällä tapahtuvissa henkilöiden sisäisissä siirroissa ja uudelleensijoittamisessa	32
2.3.2.8 Henkilötietojen luovuttaminen	32
3 Tavoitteet	33
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	34
4.1 Keskeiset ehdotukset	34
4.1.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen	34
4.1.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta	35
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	35
4.2.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen	35
4.2.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta	39
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	41
5.1 Säilöönnoton kapasiteetin kasvattaminen	41
5.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta	43
6 Lausuntopalaute	44
7 Säännöskohtaiset perustelut	44
7.1 Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä.....	44
7.2 Ulkomaalaislaki	47

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa.....	49
8 Voimaantulo	50
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	50
9.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen	50
9.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta	61
LAKIEHDOTUKSET	69
laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta.....	69
laki ulkomaalaislain muuttamisesta	70
laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	72
LIITE	73
RINNAKKAISTEKSTIT	73
laki ulkomaalaislain muuttamisesta	73

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laajamittaisen maahantulon tilanne voi syntyä, jos Suomeen tulee lyhyessä ajassa paljon kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä. Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista määritelmää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian¹ mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijoiden määrä voi ylittää 20 000 henkilön rajan. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on tärkeää, että tilanne säilyy viranomaisten hallinnassa. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen on maahanmuuttohallinnon varautumis- ja valmiustoimintaa. Laajamittaiseen maahantuloon varautumista vastaanoton järjestämisen näkökulmasta on käsitelty hallituksen esityksessä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain² §:n muuttamisesta (HE 162/2021 vp)².

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa saattaa syntyä tarvetta säilöönottokapasiteetin kasvattamiseen. Säilöönotto turvaamistoimena voi tulla kyseeseen ulkomaalaislaissa säädetyin perustein. Varautumisen suunnittelussa on noussut esille, että säilöönottoyksiköiden kapasiteetin kasvattaminen nopeasti tilapäisiä tarpeita varten ei välttämättä ole mahdollista, koska säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on lain mukaan oltava virkasuhteista. Virkamiesten rekrytointi prosessina kestää useamman kuukauden.

Tilanteessa, jossa maahan saapuu äkillisesti suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia, on mahdollista pyytää ja saada tukea Euroopan unionin turvapaikkavirastolta (EUAA, jäljempänä *turvapaikkavirasto*). Turvapaikkavirasto perustettiin 15.12.2021 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/2303 Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta³ (jäljempänä *EUAA-asetus*). 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.

Muiden EU:n jäsenvaltioiden virkamiehistä sekä turvapaikkaviraston henkilökunnasta tai muista viraston operaatioihinsa palkkaamista turvapaikka-asioiden asiantuntijoista koostuvien turvapaikka-asioiden tukiryhmien pyytäminen apuun voisi tulla painetilanteessa kyseeseen. Tietyissä tilanteissa jäsenvaltio voidaan myös velvoittaa ottamaan vastaan operatiivista ja teknistä apua ja tekemään yhteistyötä turvapaikkaviraston kanssa. Koska EU-viraston operatiivista ja teknistä tukea on mahdollista saada, lainsäädännössä olisi tarpeen varautua myös tähän tilanteeseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä.

¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017

² [HE 162/2021 vp \(eduskunta.fi\)](#)

³ Euroopan unionin virallinen lehti, 30.12.2021, L 468/1

Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston ja oikeusministeriön kanssa.

Sisäministeriö asetti 30.8.2020 hankkeen valmistella lainsäädännön muutokset, joilla kehitetään laajamittaisen maahantulon hallintaa ja laajamittaiseen maahantuloon varautumista. Toimeksianto sisälsi kolme eri osa-aluetta: 1) täsmennetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) sääntelyä laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta, 2) valmistellaan säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (116/2002, jäljempänä *säilölaki*) säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin ja 3) valmistellaan kansalliseen lainsäädäntöön säännökset Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tukeen turvautumisesta.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaiksi lainsäädännöksi oli lausuntokierroksella 23.6.-6.8.2021. Saatujen lausuntojen jälkeen päätettiin, että säilöönottoa ja Euroopan turvapaikkavirastoa koskevan sääntelyn valmistelua jatketaan ja eduskunnalle viedään ensi vaiheessa esitys 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).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Säilöönotto ja säilöönoton henkilöstö

Esityksen kannalta keskeinen lainsäädäntö on säilöolaissa. Säilöönoton perusteista ja sitä koskevista menettelyistä sekä säilöön otetun sijoittamisesta säilöönottoyksikköön säädetään ulkomaalaislain (301/2004) turvaamistoimia ja ulkomaalaisvalvontaa koskevassa 7 luvussa. Maahantulijoiden vastaanotosta laajamittaisen maahantulon yhteydessä säädetään vastaanottolaissa. Ulkomaalaislaissa säädetään lisäksi maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

2.1.1 Sääntely laajamittaisesta maahantulosta

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

Ulkomaalaislain 133 §:n mukaan valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset tai henkilöllisyys ovat epäselvät, voidaan toimittaa järjestelykeskukseen rekisteröintiä varten. Tämä edellyttää sitä, että maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti ole mahdollista tavallisessa menettelyssä. Valtioneuvoston päätös tehdään määräajaksi, kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen taikka niiden valvonnassa sisäministeriön tehtävään määräämä virkamies saa rekisteröinnin yhteydessä ottaa maahantulijasta ulkomaalaislain 131 §:n 1

momentissa tarkoitetut henkilötuntemerkit. Maahantulijoiden rekisteröinnit on tehtävä järjestelykeskuksissa viipymättä ja maahantuliija on velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi.

2.1.2 Säilöönottoa koskeva sääntely

Säilöönotto on viimesijainen turvaamistoimi. Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä.

Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 117 a §:ssä. Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa laissa tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista: 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Kun yleiset edellytykset turvaamistoimien käytölle ovat olemassa, säilöönottoa harkittaessa on tarkasteltava ulkomaalaislain 121 §:ssä säädettyjä säilöönoton niin sanottuja erityisiä edellytyksiä. Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalaislaissa tarkoitetut muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos: 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskeli, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi, 3) ulkomaalainen on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi, 4) ulkomaalainen on säilöön otettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi, 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan, taikka 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Lapsen säilöönotosta säädetään erikseen ulkomaalaislain 122 §:ssä.

Säilöönotosta päättämisestä ja päätöksen käsittelemisestä käräjäoikeudessa säädetään ulkomaalaislain 123 – 129 §:ssä. Ulkomaalaislain 123 §:n mukaan säilöönotosta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Säilöönottoa koskeva päätös on vietävä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä.

Ulkomaalaislain 123 a §:n mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilölaissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Pykälän 2 momentissa säädetään, että säilöön ottamisesta päättävä virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos 1) säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai 2) ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta.

Säilöön otettavien ulkomaalaisten sijoittaminen tavalliseen vankilaan, jossa pidetään vapausrangaistukseen tuomittuja vankeja, ei ulkomaalaislain mukaan ole lainkaan mahdollista. Jos tämä direktiivin sallima [minkä?], joskaan ei suotava mahdollisuus, haluttaisiin ottaa laajamittaisen maahantulon tilanteessa käyttöön, ulkomaalaislakia olisi muutettava tältä osin.

2.1.3 Sääntely säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä säädetään säilölaissa. Säilölaissa säädetään säilöönottoyksikön henkilöstön tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja huolenpidon järjestämisestä. Koska kyse on turvaamistoimesta ja keskeistä on varmistaa se, että säilöön otetut pysyvät laitoksessa, on säädetty myös ulkomaalaiseen kohdistettavista rajoituksista ja tarkastuksista sekä oikeudesta käyttää tarvittaessa voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä. Useissa säännöksissä on nimenomaisesti säädetty, että tiettyjä toimivaltuuksia on vain virkasuhteisella henkilöstöllä.

Säilölain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää ulkomaalaislain 121 ja 122 §:n nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelu erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä.

Säilölain 2 §:n mukaan säilöönottoyksikkö voidaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen tai se voi olla valtion tai kunnan ylläpitämä itsenäinen yksikkö. Kunnan ylläpitämä säilöönottoyksikkö voidaan perustaa tekemällä siitä Maahanmuuttoviraston ja asianomaisen kunnan kesken sopimus.

Säilölain 3 §:n mukaan säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto.

Säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävät on säilölain 25 ja 36 §:ssä määritelty omaksi tehtäväkokonaisuudekseen henkilöstön toimivallan ja kelpoisuuden kautta. Laissa ei ole suoraan määritelty, mitä ohjaus- ja valvontatehtävät ovat. Käytännössä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavia on säilöönottoyksiköissä kahdella ammattinimikkeellä: ohjaaja ja turvallisuusvalvoja. Jäljempänä esityksessä käytetään ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavasta henkilöstä pääosin yleistä käsitettä ohjaaja.

Säilölain 36 §:ssä säädetään säilöönottoyksikön henkilöstöstä. Pykälän 1 momentin mukaan säilöönottoyksikön johtajan ja ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on oltava virkasuhteista. Ohjaus- ja valvontatehtäviin vaaditaan säännöksen mukaan alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito. Pykälän 2 momentin mukaan säilöönottoyksikön johtaja voi siirtää tässä laissa hänelle säädettyä toimivaltaa määräämälleen säilöönottoyksikön muulle esimiesasemassa olevalle virkamiehelle.

Säilölain 4 luvussa säädetään erilaisista rajoituksista ja tarkastuksista, joita säilöönottoyksikössä voidaan toteuttaa. Lain 15 - 23 §:ssä säädetään toimenpiteistä, 24 §:ssä toimenpiteiden kirjaamisesta ja 25 §:ssä rajoituksia ja tarkastuksia koskevasta päätösvallasta.

Toimenpiteitä ovat seuraavat: vierailujen kieltäminen ja valvonta (15 §), kirje-, posti- tai muun lähetyksen avaaminen (16 §), puhelimen ja muiden sähköisten viestintälaitteiden käytön rajoittaminen (17 §), viestinnän rajoittaminen matkapuhelin tai muu viestintälaitte pois ottamalla (18 §), poistumisluvan antaminen (19 §), esineiden ja aineiden tarkistus majoitustilojen valvonnan yhteydessä (20 §), turvatarkastuksen tekeminen turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi tai omaisuuden suojelemiseksi sekä muutoin, jos on perusteltua syytä epäillä, että säilöön otetulla ulkomaalaisella on hallussaan kielletty esine tai aine (21 §), henkilöntarkastus (22 §), erityistarkastus (22 a §), kielletyn esineen tai aineen poisottaminen (23 §). Säilölain 11

a §:ssä on lisäksi säännös, jonka perusteella voidaan rajoittaa säilöön otetun omaisuuden hallussapitoa säilöönottoyksikössä. Säilöönottoyksikköön vastaanotetusta säilöön otetun omaisuudesta on laadittava 11 b §:n mukaan omaisuusluettelo.

Säilölain 25 §:n mukaan osasta toimenpiteitä päättää säilöönottoyksikön johtaja tai hänen määräyksestään ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva virkamies tai viranhaltija (1 mom.) ja osasta toimenpiteitä päällystään kuuluva poliisimies (3 mom.) Jos asia on kiireellinen, saa 1 momentissa tarkoitettua päätöksensä tehdä muukin säilöönottoyksikön virkamies tai viranhaltija (2 mom.). Lisäksi säilöönottoyksikön johtajan tai muun virkamiehen tai viranhaltijan on pantava täytäntöön poliisin 3 momentin mukainen päätös (4 mom.).

Ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavalla henkilöstöllä on itsenäinen oikeus päättää seuraavista toimenpiteistä, jos asia on kiireellinen: omaisuuden hallussapidosta päättäminen (11 a §), vierailun kieltäminen ja valvonta (15 §:n 3 mom., 15 §:n 4 mom. 1, 2 ja 5 kohta), kirje-, posti- tai muun lähetyksen avaaminen (16 §), esineiden ja aineiden tarkastus majoitustilojen valvonnan yhteydessä (20 §), turvatarkastus (21 §), henkilöntarkastus (22 §), erityistarkastus (22 a §), kielletyn esineen tai aineen poisottaminen (23 §). Ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on tehtävä mainitut toimenpiteet myös säilöönottoyksikön johtajan määräyksestä.

Ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on pantava täytäntöön seuraavat poliisin päätökset, joko säilöönottoyksikön johtajan määräyksestä tai itsenäisesti, jos asia on kiireellinen: poliisin päätös turvatarkastusten suorittamisesta ja henkilöllisyyden todistamisesta säilöönottoyksikköön pääsyn edellytykseksi (15 §:n 1 mom.), poliisin päätös tapaamisen epämisestä, kun on perusteltua syytä olettaa, että tapaaminen myötävaikuttaa rikoksen tekemiseen tai ulkomaalaisia säilytetään erillään 8 §:n nojalla (15 §:n 4 momentin 3 ja 4 kohta) puhelimen ja muiden sähköisten viestintälaitteiden käytön rajoittaminen (17 §), viestinnän rajoittaminen matkapuhelin tai muu viestintälaitte pois ottamalla (18 §), poistumisluvan antaminen (19 §).

Ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavalla henkilöstöllä on eri toimenpiteistä päättämisen ja toimenpanon lisäksi oikeus valvoa majoitustiloja käymällä niissä (20 §). Valvontaa voidaan toteuttaa myös teknisillä välineillä (20 a §).

Säilölain 35 §:ssä säädetään tilanteista, joissa virkasuhteisella henkilöstöllä on oikeus käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä. Pykälässä säädetään, että säilöönottoyksikön johtajalla ja säilöönottoyksikön virkasuhteisella henkilöstöllä on säilöönottoyksikössä tehtävänsä suorittaessaan tai 13 §:n 4 momentissa tarkoitettua valvontatehtävää hoitaessaan oikeus käyttää voimakeinoja: 1) 21 §:ssä tarkoitettua turvatarkastuksen suorittamiseksi säilöön otetulle ulkomaalaiselle, 2) 22 §:ssä tarkoitettua henkilöntarkastuksen suorittamiseksi säilöön otetulle ulkomaalaiselle, 3) säilöön otetun ulkomaalaisen poistumisen estämiseksi, 4) 22 b §:ssä tarkoitettujen kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottamiseksi säilöön otetulta ulkomaalaiselta, 5) ulkopuolisten pääsyn estämiseksi säilöönottoyksikköön ja sieltä poistamiseksi, 6) säilöönottoyksikön, säilöönottoyksikön henkilöstön, säilöön otetun ulkomaalaisen tai muun säilöönottoyksikössä oleskelevan henkilön turvallisuutta vaarantavan teon tai tapahtuman estämiseksi sekä 7) 8 §:ssä tarkoitettua erillään säilyttämisen turvaamiseksi.

Säilölain 35 §:n 2 momentin mukaan voimankäyttövälineiden käyttö on kielletty 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa. Säilöönottoyksikön virkasuhteisella, voimankäyttövälineiden käyttöön koulutuksen saaneella henkilöllä on oikeus 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa käyttää sellaisia voimankäyttövälineitä, joiden käyttöön hän on saanut välinekohtaisen koulutuksen. Tällaisia voimankäyttövälineitä ovat kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka. Voimankäyttövälineiden käyttö edel-

lyttää koulutusta. Voimankäyttövälineiden käyttöä koskevan koulutuksen toteuttamisesta säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Sisäministeriö on antanut asetuksen säilöönottoyksikön virkasuhteisen henkilöstön voimankäyttövälineiden käyttöä koskevan koulutuksen toteuttamisesta (1560/2015).

Säilölain 35 §:n 3 momentin mukaan voimakeinojen on oltava tarpeellisia ja olosuhteisiin nähden puolustettavia. Voimakeinojen käyttöä harkittaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut seikat, joilla on merkitystä tilanteen kokonaisarvioinnin kannalta. Voimankäyttövälineiden käyttöön saa turvautua vain viimesijaisena keinona.

Säilölain 35 §:n 4 momentin mukaan voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

2.1.4 Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n vastaanottodirektiivissä⁴ säädetään kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton vähimmäisvaatimuksista. Direktiivillä pyritään vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamiseen Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Direktiivi sisältää sääntelyä myös säilöönotosta ja säilöönotto-olosuhteista. Vastaanottodirektiivin 10 artiklan mukaan hakijan säilöönotto on toteutettava erityisissä säilöönottoyksiköissä. Jos jäsenvaltio ei pysty tarjoamaan majoitusta erityisessä säilöönottoyksikössä ja sen on turvauduttava vankilamajoitukseen, säilöön otettu hakija on pidettävä erillään tavanomaisista vangeista ja on noudatettava direktiivissä säädettyjä säilöönotto-olosuhteita koskevia säännöksiä. Myös direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan olevan mahdollista, että joissakin säilöönottotapauksissa ei käytännössä pystytä välittömästi takaamaan asianmukaisia vastaanotto-olosuhteita esimerkiksi maantieteellisen sijainnin tai säilöönottoyksikön erityisrakenteen vuoksi. Näistä takeista poikkeamisen olisi kuitenkin oltava väliaikaista ja tapahduttava ainoastaan direktiivissä säädettyissä olosuhteissa. Poikkeamisen olisi oltava mahdollista ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa, ja se olisi perusteltava asianmukaisesti ottaen huomioon kunkin tapauksen olosuhteet, kuten poikkeamisen vakavuusaste, kesto ja vaikutus asianomaiseen hakijaan.

2.1.5 Säilöönottoyksikön olosuhteet ja toiminta käytännössä

Säilöönottoyksikössä voi olla asukkaina ulkomaalaisia eri perusteilla. He voivat olla kansainvälistä suojelua hakevia tai maasta poistamispäätöksen saaneita ulkomaalaisia, joiden voidaan muun muassa epäillä piileskelevän tai joiden henkilöllisyys on epäselvä. Joukossa voi olla myös rikosperusteella maasta poistettavia henkilöitä. Säilöönottoyksikössä toteutetaan rangaistuslaitoksista poiketen vastaanoton yleisiä sosiaalityöhön sekä palvelujen ja tuen antamiseen perustuvia periaatteita pitäen lähtökohtana, etteivät säilöön otetut ulkomaalaiset ole rikollisia. Säilöönottoyksikön henkilökunnan osaaminen on keskeisessä asemassa, jotta sekä asiakkaille että henkilökunnalle voidaan taata turvallinen ja sosiaalityön käytäntöjen arvopohjalle perustuva työ- ja majoittumisympäristö.

Säilöönottoyksikön päiväjärjestys ja toiminnot vastaavat mahdollisimman pitkälle vastaanottokeskuksen käytäntöjä. Ulkomaalaiset voivat pääsääntöisesti liikkua säilöönottoyksikössä va-

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi)

paasti. Henkilökunnan tehtävänä on varmistaa se, että säilöön otetut ulkomaalaiset pysyvät laitoksessa ja että järjestys ja turvallisuus säilyy. Ulkomaalaisille voidaan asettaa vain ne vapauden rajoitukset, jotka ovat välttämättömät vapaudenriiston tarkoituksen täyttämiseksi ja järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi säilöönottotiloissa. Säilöönottoyksikköön saapuvaan säilöön otetun ulkomaalaiseen kohdistetaan turvatarkastus. Samoin hänelle voidaan tehdä henkilöntarkastus, jos tarkastuksen suorittamiselle on perustellut syyt.

Säilöönottoyksikön henkilökunta

Säilöönottoyksikön henkilökunnasta virkasuhteisia on oltava säilöönottoyksikön johtaja sekä ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva henkilöstö. Yksikössä voi olla myös toimistohenkilöstöä ja muuta avustavaa henkilöstöä (siivous, ruoanlaitto ym.). Tukipalveluja voidaan tuottaa yksikköön myös ulkopuolelta. Ulkoisia tukipalveluja voivat olla esimerkiksi ravintolapalvelut, siivous ja kiinteistönhuolto. Virkasuhteisuuden taustalla on se, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen on katsottu sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säilöönottoyksikössä ei ole varsinaista vartijan toimenkuvaa. Ohjaus- ja valvontahenkilöstö on nimikkeeltään pääosin ohjaajia, mutta Helsingin säilöönottoyksikössä on myös turvallisuusvalvojan nimikkeellä toimivia virkamiehiä. Yksikön henkilökunta toimii yhtenäisen johdon ja ohjauksen alaisena. Jokaisen henkilökunnan jäsenen velvollisuuksiin kuuluu myös säilöön otettujen poistumisen estämisen tarkkailu. Henkilökunnan toimivaltuudet rajoittuvat vain säilöönottoyksikköön, mikä tarkoittaa myös säilöön otettujen ulkoilualuetta.

Virkasuhteista lisähenkilöstöä voidaan palkata valtion virkamieslain (750/1994) mukaisesti. Valtion virkamieslaissa säädetään muun muassa viran perustamisesta sekä viran ja määräaikaisten virkasuhteen hakumenettelystä, nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista.

Henkilöstön valinnassa kiinnitetään erityistä huomiota sosiaalisiin taitoihin sekä ammatti- ja kielitaitoon. Säilöönottoyksikön henkilökunnalle järjestetään erityiskoulutusta sisältäen esimerkiksi seuraavaa: säilöön otettujen henkilöiden kohtelu- ja turvallisuuskysymykset, viestintä- ja ihmissuhdetaidot, kulttuurien kohtaaminen, erityisryhmien kohtelu (alaikäiset, kidutuksen ja muut väkivallan uhrit).

Sisäministeriössä ja sen alaisissa virastoissa ja laitoksissa työskentelevistä henkilöistä tehdään turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen henkilöturvallisuus selvitys⁵. Selvitys tehdään myös hallinnonalan tiloissa tai lukuun työskentelevistä ulkopuolisista henkilöistä. Selvityksen tarkoituksena on varmistaa henkilöiden olevan taustaltaan hallinnonalan tehtäviin sopivia sekä ennaltaehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa keskeisiä yleisiä etuja.

Toiminnassa olevat säilöönottoyksiköt

Tällä hetkellä toiminnassa ovat säilöönottoyksiköt Helsingissä ja Joutsenossa. Näissä kahdessa säilöönottoyksikössä henkilöstökonsepti ja henkilöstön määrä ovat olleet jossain määrin erilaisia, koska Helsingin yksikkö toimi aiemmin itsenäisenä säilöönottoyksikkönä, kun Joutsenossa säilöönottoyksikkö toimi vastaanottokeskuksen yhteydessä. Organisaatiomuutoksen myötä 25.10.2021 myös Helsingin säilöönottoyksikkö toimii valtion vastaanottokeskuksen yhteydessä.

⁵ Määräys SMDno-2017-225 Henkilöturvallisuus selvitykset sisäministeriön hallinnonalalla,

Helsingin säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitava henkilökunta koostuu virka-suhteessa olevista ohjaajista ja turvallisuusvalvojista. Voimakeinoja käyttävät tilanteen vaatiessa molemmat, mutta käytännössä voimakeinojen käyttö keskittyy turvallisuusvalvojille, ohjaajien toimiessa voimankäyttöön liittyen avustavassa roolissa. Voimankäyttövälineitä käyttävät ainoastaan turvallisuusvalvojat. Samoin ainoastaan turvallisuusvalvojilla on välinekohtainen koulutus. Joutsenon säilöönottoyksikössä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavat ovat kaikki nimikkeeltään ohjaajia ja kaikki ovat saaneet koulutuksen voimankäyttöön mukaan lukien voimankäyttövälineiden käyttö.

Helsingissä henkilöstöä on enemmän suhteessa yksikön asiakaspaikkamäärään kuin Joutsenossa. Helsingin säilöönottoyksikössä asiakaspaikkoja on 40 ja vakinaista henkilöstöä on nykyisin laskennallisesti 37 henkilötyövuotta (htv). Joutsenossa asiakaspaikkoja on 69 ja vakinaista henkilöstöä on 31,5 htv. Helsingissä ohjaus ja turva on tuotettu omissa ammattiryhmissä, jolloin henkilöstössä on johtaja, apulaisjohtaja, yksi vastaava ohjaaja, 22 ohjaajaa ja 10 turvallisuusvalvojaa. Joutsenossa ohjaus- ja valvontatehtäviä hoidetaan pelkästään ohjaajan nimikkeellä. Johtajan lisäksi yksikössä on yksi vastaava ohjaaja ja 28 ohjaajaa. Ohjaus- ja valvontahenkilöstöä on Helsingissä yhteensä 34 ja Joutsenossa 29.

Tarvittavaan henkilöstömäärään vaikuttavat oleellisesti asiakasprofiili, kiinteistön ominaisuudet, asiakaskierron nopeus, yksikön sijainti ja henkilöstökonsepti. Erilaisia asiakasprofiileja ovat esimerkiksi riskihenkilöt tai niin sanotut haavoittuvassa asemassa olevat. Jos kiinteistössä on mahdollista toteuttaa osastointia, henkilöstöä tarvitaan vähemmän. Yksikön sijainti lisää esimerkiksi vierailujen määrää, jolloin henkilöstöä tarvitaan enemmän. Asiakaskunnan vaihtuvuus aiheuttaa merkittävästi lisätyötä, kun työsuoritteita tulee jokaisesta asiakkaasta lukuisia, vaikka yksikössä vietetty aika olisi lyhytkin. Pääkaupunkiseudulla sijaitsevassa Helsingin säilöönottoyksikössä asiakaskierto on vilkasta ja vierailijamäärät merkittäviä sekä ohjaus ja turvallisuus eriytettynä. Joutsenon säilöönottoyksikkö toimii vastaanottokeskuksen yhteydessä. Asiakasliikenne ja asiakkaiden vaihtuvuus sekä vierailujen määrä on yksikön sijainnin vuoksi Helsinkiä maltillisempaa.

Säilöönottoyksiköiden arvioiden mukaan Helsingissä 40 asiakaspaikan nostaminen 90 paikkaan voitaisiin tehdä noin 26 htv:n lisäyksellä ohjaus- ja valvontahenkilöstöön. Joutsenossa 30 asiakaspaikan lisäys voitaisiin toteuttaa minimissään noin 10-12 htv:n lisäyksellä. Ohjaus- ja valvontahenkilöstön määrän lisäys suhteessa lisäpaikkaan olisi näiden arvioiden perusteella Helsingissä noin 2/3 ja Joutsenossa noin 1/3. Eli Joutsenossa 3 lisäpaikkaa saataisiin yhdellä htv:llä ja Helsingissä kahdella htv:llä. Tämä laskelma ei sisällä johtoon, työnjohtoon, talouteen, muihin hallintoon tai terveydenhuoltoon tarvittavaa henkilöstöä.

2.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

2.2.1 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Turvapaikkaviraston tavoite

Turvapaikkavirastoa koskevalla asetuksella pyritään parantamaan turvapaikkapolitiikan soveltamista EU:ssa muuttamalla nykyinen Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) täysivaltaiseksi virastoksi, Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi (EUAA). EASO on vuodesta 2011 lähtien tukenut jäsenmaita voimassaolevien sääntöjen soveltamiseksi ja olemassa olevien välineiden toimivuuden parantamiseksi keräten näin kokemusta ja saavuttaen luottamusta. Vi-

raston tehtävät ovat ajan myötä vähitellen kehittyneet vastaamaan jäsenmaiden ja yhteisen turvapaikkajärjestelmän kasvaneita tarpeita. Uudella asetuksella luodaan tarvittava säädöspohja ja mandaatti turvapaikkavirastolle jatkaa tietyissä käytännössä muokkautuneissa tehtävissä.

Uuden turvapaikkaviraston tehtävänä on ennen kaikkea 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. Virasto myös helpottaa, koordinoi ja lujittaa jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä koskevan käytännön yhteistyötä ja tietojen vaihtoa. Erityisesti koulutuksen järjestäminen jäsenvaltioiden viranomaisille, turvapaikkatilannetta ja yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa koskevan laadullisen ja määrällisen tiedon keruu ja analysointi, kolmansia maita ja lähtömaita koskevan jäsenvaltioiden yhteisen analyysin sekä maatiedon kehittäminen ja niitä koskevien asiantuntijaverkostojen luominen ovat konkreettisia esimerkkejä käytännön yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämistä. Virasto voi myös avustaa jäsenvaltioita niiden uudelleensijoittamistoimissa.

Asetuksella annetaan virastolle myös uusi tehtävä seurata ja arvioida yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa (seurantamekanismi). Virastolle annetaan mahdollisuus seurata yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien osien operatiivista ja teknistä soveltamista identifioidakseen tai estääkseen jäsenvaltioiden järjestelmien puutteita ja arvioidakseen niiden kapasiteettia ja valmiutta hallita järjestelmiin kohdistuvia kohtuuttomia paineita. Seurantamekanismin puitteissa jäsenvaltiolle voidaan antaa suosituksia tai määritellä toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiota voidaan tukea.

Uusi asetus lisää viraston mahdollisuutta tukea jäsenmaiden ja kolmansien maiden yhteistyötä ja siten se edistää myös jäsenmaiden välistä solidaarisuutta sekä EU:n yleistä ulkoista ulottuvuutta. (2 artikla viraston tehtävät)

Operatiivisen ja teknisen avun antaminen

Uudella asetuksella vahvistetaan turvapaikkaviraston kykyä tarjota jäsenvaltioille apua helpottamalla asiantuntijoiden lähettämistä operatiivista tukea pyytäneisiin jäsenvaltioihin. Jäsenvaltio voi pyytää operatiivista ja teknistä apua voidakseen täyttää yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät velvollisuutensa tai kun sen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine. Virasto voi antaa apua myös omasta aloitteestaan ja asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella, kun jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine tai osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä, joista säädetään raja- ja merivartiostoasetus⁶ (16 artikla).

Operatiiviseen ja tekniseen apuun voi kuulua yksi tai useampia toimenpiteitä, joita virasto järjestää täysimääräisesti perusoikeuksia kunnioittaen. Viraston antamaa operatiivista tai teknistä apua voi olla a) jäsenvaltioiden avustaminen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä ja rekisteröimisessä, tarvittaessa läheisessä yhteistyössä muiden unionin elinten ja laitosten kanssa, b) jäsenvaltioiden avustaminen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisessa ja rekisteröimisessä, c) toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tutkit-

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta (raja- ja merivartiostoasetus)

tavana olevien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnan helpottaminen tai tarvittaessa kyseisten viranomaisten avustaminen kansainväliseen suojeluun liittyvässä menettelyssä, d) kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyyn liittyvien jäsenvaltioiden yhteisten aloitteiden helpottaminen, e) avustaminen kansainvälistä suojelua koskevasta menettelystä tiedottamisessa, f) jäsenvaltioiden vastaanottopalvelujen, erityisesti hätämajoituksen, hätäkuljetusten ja hätälääkintäavun, järjestämisessä tai tarjoamisessa neuvominen tai avustaminen taikka kyseisten palvelujen koordinointi, g) asianmukaisen tuen antaminen jäsenvaltioille hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion selvittämiseksi, h) avustaminen kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden unionin alueella tapahtuvissa sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa, i) tulkkauksipalvelujen tarjoaminen, j) jäsenvaltioiden avustaminen sen varmistamisessa, että käytössä ovat kaikki tarvittavat lapsen oikeuksiin ja lastensuojeluun liittyvät suojatoimet ja että niitä sovelletaan etenkin ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, k) jäsenvaltioiden avustaminen sellaisten hakijoiden tunnistamisessa, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita tai joilla on vastaanottoon liittyviä erityistarpeita, tai muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, myös alaikäisten, tunnistamisessa, edellä mainittujen henkilöiden ohjaamisessa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten luokse asianmukaisen avun saamiseksi kansallisten toimenpiteiden perusteella sekä sen varmistamisessa, että käytössä ovat kaikki tarvittavat suojatoimet kyseisiä henkilöitä varten, l) osallistuminen raja- ja merivartiostoasetuksessa tarkoitettuihin muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiin hotspot-alueilla läheisessä yhteistyössä muiden asiaankuuluvien unionin elinten, toimistojen ja virastojen kanssa, m) turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen, n) tarvittavan teknisen kaluston lähettäminen turvapaikka-asioiden tukiryhmille. (16 artikla)

Jäsenvaltion tulee osoittaa avunpyyntönsä turvapaikkaviraston pääjohtajalle, joka tekee päätöksen operatiivisen ja teknisen avun antamisesta, myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisestä (17 artikla). Pääjohtaja laatii toimintasuunnitelman yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion kanssa aina, kun operatiivista ja teknistä apua tarjotaan. Toimintasuunnitelma sitoo virastoa, vastaanottavaa jäsenvaltiota ja osallistuvia jäsenvaltioita. Siinä on esitettävä yksityiskohtaisesti operatiivisen ja teknisen avun puitteissa tapahtuvan turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen ehdot ja järjestelyihin liittyvät seikat. (18 artikla)

Jokaisen jäsenvaltion on nimettävä vähintään yksi kansallinen yhteyspiste, joka vastaa yhteydenpidosta virastoon sen tehtäviin liittyvissä asioissa sekä erikseen operatiiviseen ja tekniseen apuun liittyvissä asioissa (3 ja 24 artikla).

Turvapaikka-asioiden tukiryhmät

Yksi konkreettisimmista turvapaikkaviraston antamista operatiivisen ja teknisen avun muodoista on turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen suhteettoman paineen kohteeksi joutuneeseen jäsenvaltioon. Turvapaikka-asioiden tukiryhmä muodostetaan asiaankuuluvaa toimintasuunnitelmaa noudattaen ja kunkin tukiryhmän kokoonpanon määrittää turvapaikkaviraston pääjohtaja. Tukiryhmät koostuvat viraston omaan henkilöstöön kuuluvista asiantuntijoista, jäsenvaltioiden asiantuntijoista, jäsenvaltioiden virastoon lähettämistä asiantuntijoista tai muista asiantuntijoista, jotka eivät ole viraston palveluksessa. Viraston hallintoneuvosto päättää pääjohtajan ehdotuksesta turvapaikka-asioiden tukiryhmien käyttöön asetettavien asiantuntijoiden profiileista ja kokonaismäärästä. Jäsenvaltioiden on osallistuttava turvapaikka-asioiden tukiryhmien muodostamiseen nimeämällä kansallisia asiantuntijoita, joilla on hallintoneuvoston määrittämä vaadittava profiili. Kunkin jäsenvaltion seuraavana vuonna käyttöön asettamien asiantuntijoiden määrä vahvistetaan viraston ja asianomaisen jäsenvaltion vuotuisten kahdenvälisten neuvottelujen ja sopimusten pohjalta (19 artikla).

Turvapaikkaviraston ja apua pyytäneen jäsenvaltion kesken tehtävässä toimintasuunnitelmassa määritellään tarkemmin turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen tavoitteet, mukaan lukien operatiivinen tavoite, tukiryhmien lähettämisen ennakoitu kesto, kokoonpano asiantuntijoiden profiilin ja määrän suhteen, tukiryhmien paikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa sekä logistiset järjestelyt, mukaan lukien tiedot turvapaikka-asioiden tukiryhmien työskentelyolosuhteista. Toimintasuunnitelmassa annetaan lisäksi yksityiskohtainen ja selkeä kuvaus turvapaikka-asioiden tukiryhmien tehtävistä ja vastuualueista, myös perusoikeuksien kunnioittamisen osalta sekä luetellaan turvapaikka-asioiden tukiryhmille annettavat ohjeet, myös kansallisista ja eurooppalaisista tietokannoista, joita ryhmät saavat käyttää, sekä laitteista, joita ne saavat käyttää tai kantaa mukanaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten osalta toimintasuunnitelmassa määritellään ne tehtävät, joita tukiryhmät voivat näiden osalta suorittaa sekä selkeä kuvaus ryhmien vastuualueista ja sovellettavasta unionin oikeudesta, kansallisesta lainsäädännöstä ja kansainvälisestä oikeudesta, sovellettava vastuujärjestelmä mukaan lukien. Päätöksen tekeminen yksittäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella on asetuksen mukaan aina jäsenvaltiolla (18 artikla).

Turvapaikka-asioiden tukiryhmään osallistuvan asiantuntijan tulee olla saanut tehtäviinsä nähden asiaankuuluvan koulutuksen viraston järjestämiin operatiivisiin toimiin osallistumista varten. EUAA-asetuksen mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmään osallistuvalla asiantuntijalla tulee olla vähintään vuoden pituinen asiaan liittyvä kokemus, jotta hän voi avustaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa. Turvapaikkavirasto antaa lisäksi tarpeen mukaan ja ennen ryhmän lähettämistä tai heti lähettämisen jälkeen annettavaan operatiiviseen ja tekniseen apuun liittyvää erityiskoulutusta. (27 johdanto-osa ja 8 artikla)

Turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamista vahingoista vastaa se jäsenvaltio, jossa jäsenet toimivat (26 artikla). Myös rikosten osalta tukiryhmän jäseniä kohdellaan samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä, sekä rikoksia tehdessään että niiden kohteeksi joutuessaan (27 artikla).

Virasto vastaa suurimmasta osasta turvapaikka-asioiden tukiryhmiin osallistuville asiantuntijoille aiheutuvista kustannuksista, erityisesti kustannuksista, jotka liittyvät komennuksella tapahtuviin matkoihin kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion alueella olevan komennuspaikan välillä, rokotuksiin, erityisvakuutuksiin, terveydenhoitoon, päivärahoihin sekä asumiskustannuksiin, viraston tekniseen kalustoon, asiantuntijoiden palkkioihin, kuljetuskustannuksiin sekä televiestintäkustannuksiin (28 artikla).

Turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reservi

Jotta voidaan varmistaa, että turvapaikka-asioiden tukiryhmiä varten on käytettävissä tarpeeksi asiantuntijoita, jotka ovat tarvittaessa valmiita lähetettäväksi paikalle välittömästi, asetuksella perustetaan turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reservi, jossa on oltava vähintään 500 jäsenvaltioiden turvapaikkaviraston käyttöön asettamaa asiantuntijaa. Asetuksen liitteessä I on vahvistettu kullekin jäsenvaltiolle tietty määrä asiantuntijoita, jotka on asetettava reserviin viraston käyttöön. Suomelle on asetuksen liitteessä määritelty yhdeksän asiantuntijaa. Viraston hallintoneuvosto päättää pääjohtajan ehdotuksesta reserviin otettavien asiantuntijoiden profiileista. (19 artikla) Asiantuntijat on lähetettävä turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reservistä seitsemän työpäivän kuluessa päivästä, jona toimintasuunnitelmasta sovitaan. Jäsenvaltio, josta asiantuntija lähetetään, määrittelee lähettämisen keston. Lähettämisen kesto on joka tapauksessa vähintään 45 päivää, ellei asianomaista operatiivista ja teknistä apua tarvita lyhyemmäksi aikaa. (20 artikla)

Tietyissä tilanteissa, kun jäsenvaltiota kohtaa poikkeuksellinen tilanne, joka vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien hoitamiseen, jäsenvaltion on mahdollista pyytää väliaikaista vapautusta velvollisuudestaan asettaa asiantuntijoita turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reservin käyttöön (19 artikla).

Viraston seurantarooli

Asetuksessa säädetään virastolle myös uusi tehtävä seurata ja arvioida yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa (seurantamekanismi). Mekanismia ylläpidetään läheisessä yhteistyössä komission kanssa ja sen puitteissa virastolle annetaan mahdollisuus seurata yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien osien operatiivista ja teknistä soveltamista identifioidakseen tai estääkseen jäsenvaltioiden järjestelmien puutteita ja arvioidakseen niiden kapasiteettia ja valmiutta hallita järjestelmiin kohdistuvia kohtuuttomia paineita. Seurantamekanismin puitteissa jäsenvaltiolle voidaan antaa suosituksia tai määrittellä toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiota voidaan tukea.

Seurannassa tarkastellaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien näkökohtien operatiivista ja teknistä täytäntöönpanoa ja etenkin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsitte-lystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisyjärjestelmää, kansainväliseen suojeluun liittyviä menettelyjä, suojelun tarpeen arviointiperusteiden soveltamista ja myönnetyn suojelun muotoa, käytettävissä olevan henkilöstön valmiutta hoitaa menettelyjä, vastaanotto-olosuhteita -kapasiteettia, -infrastruktuuria ja -kalustoa sekä mahdollisuuksien mukaan vastaanoton taloudellisia resursseja. Seuranta voidaan perustaa erityisesti asianomaisen jäsenvaltion toimittamiin tietoihin, viraston tuottamaan turvapaikkatilannetta koskevien tietojen analyysiin ja satunnaistarkastuksiin. Jäsenvaltioiden on toimitettava virastolle sen pyynnöstä tiedot yhteisen turvapaikkajärjestelmän näkökohdista. Virasto voi tehdä seurantaa varten myös paikan päällä tehtäviä arviointikäyntejä.

Jäsenvaltioiden on turvapaikkatilannetta koskevien tietojen lisäksi toimitettava virastolle sen pyynnöstä tiedot valmiussuunnitelmastaan, joka sisältää toimenpiteet mahdollisesta turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmään kohdistuvasta suhteettomasta paineesta selviämiseksi. Virasto avustaa asianomaista jäsenvaltiota tämän suostumuksella valmiussuunnitelman laatimisessa tai sen tarkistamisessa. Jäsenvaltioiden on seurantaa varten tehtävä yhteistyötä viraston kanssa ja mm. helpotettava paikan päällä seurantaa varten tehtäviä arviointikäyntejä. (14 artikla)

Seurannan havaintojen perusteella turvapaikkaviraston hallintoneuvosto hyväksyy suositukset, joissa esitetään pääpiirteissään, mitä toimenpiteitä asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava, tarvittaessa viraston avustuksella, korjatakseen seurannan yhteydessä havaitut puutteet toimintakyvyssä ja -valmiudessa, sekä määräaika, jonka puitteissa asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet. Jos jäsenvaltio ei pane viraston suosituksissa esitettyjä toimenpiteitä täytäntöön asetetussa määräajassa ja tästä on vakavia vaikutuksia yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaan, komissio hyväksyy oman arvionsa perusteella kyseiselle jäsenvaltiolle osoitettuja suosituksia, joissa yksilöidään toimenpiteet, joita puutteiden korjaaminen edellyttää, ja tarvittaessa erityistoimenpiteitä, jotka viraston on toteutettava jäsenvaltion tukemiseksi. Jos asianomainen jäsenvaltio ei ole määräajan päätyttyä noudattanut suosituksia, komissio voi antaa ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanosäädökseksi, jossa yksilöidään yksi tai useampi toimenpide, joka viraston tulee toteuttaa asianomaisen jäsenvaltion tukemiseksi, ja jossa velvoitetaan jäsenvaltio tekemään yhteistyötä viraston kanssa kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa. (15 artikla) Jäsenvaltio voidaan edellä mainitulla neuvoston päätöksellä mm. velvoittaa ottamaan vastaan turvapaikka-asioiden asiantuntijoita turvapaikka-asioiden asi-

antuntijoiden reservistä. Näissäkin tapauksissa asiantuntijoiden lähettämisen ehdoista ja järjestykseen liittyvistä seikoista sovitaan viraston pääjohtajan ja jäsenvaltion välillä toimintasuunnitelmassa. Mm. jäsenvaltioiden toimivaltuutta tehdä päätöksiä yksittäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten perusteella ei voida rajata edes neuvoston päätöksellä. (22 artikla)

Perusoikeuksien kunnioittaminen viraston toiminnassa

Turvapaikkavirasto takaa tehtäviään hoitaessaan perusoikeuksien suojelun sen mukaisesti kuin niistä säädetään asiaa koskevassa unionin oikeudessa, kuten perusoikeuskirjassa, ja asiaa koskevassa kansainvälisessä oikeudessa, erityisesti Geneven pakolaissopimuksessa. Lapsen etu on yksi ensisijaisista huomioon otettavista näkökohdista turvapaikkaviraston toiminnassa ja sitä koskevaa asetusta sovellettaessa. (57 artikla) Viraston laatimissa ja hyväksymissä turvapaikka-asioiden tukiryhmien asiantuntijoita koskevilla menettelyohjeissa tulee määrätä menettelyistä, joiden tarkoituksena on taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen, kun kyseessä ovat erityisesti lapset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt (58 artikla). Virastolle nimitetään riippumaton perusoikeusvastaava, joka varmistaa, että virasto noudattaa toiminnassaan perusoikeuksia, ja edistää perusoikeuksien kunnioittamista virastossa perusoikeuskirjan mukaisesti (49 artikla). Virasto perustaa myös erityisen valitusmekanismi, jotta varmistetaan, että perusoikeuksia kunnioitetaan viraston kaikissa toimissa. Henkilö, johon turvapaikka-asioiden tukiryhmään osallistuvien asiantuntijoiden toimet vaikuttavat suoraan ja joka katsoo, että hänen perusoikeuksiaan on loukattu kyseisten toimien johdosta, voi valitusmekanismi puitteissa tehdä virastolle valituksen kirjallisesti. Tutkittavaksi otetaan vain perustellut valitukset, joissa on kyse perusoikeuksien konkreettisista loukkauksista. Valituksia, joilla pyritään riitauttamaan kansallisen viranomaisen yksittäisestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tekemä päätös, ei oteta tutkittavaksi. Niitä koskee jäsenvaltioiden omat muutoksenhakumenettelyt. Jos rekisteröity valitus koskee viraston henkilöstön jäsentä, pääjohtaja huolehtii asianmukaisista jatkotoimista, tarpeen mukaan myös kurinpitoseuraamuksista, perusoikeusvastaavaa kuullen. Jos valitus koskee jäsenvaltion asiantuntijaa, kotijäsenvaltion on varmistettava asianmukaiset jatkotoimet, tarpeen mukaan myös kurinpitoseuraamukset tai muut seuraamukset kansallisen lainsäädännön mukaisesti. (51 artikla)

Tietojenvaihto ja tietosuojaja

Turvapaikkaviraston tehtäviin kuuluu helpottaa tehtäviinsä liittyvää tietojenvaihtoa komission ja jäsenvaltioiden sekä tarpeen mukaan asiaankuuluvien unionin elinten ja laitosten kanssa. Virasto kehittää yhdessä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan Euroopan unionin viraston (eu-LISA) kanssa tietojärjestelmän, jolla voidaan vaihtaa tarpeellista tietoa jäsenvaltioiden ja unionin elinten ja laitosten kanssa. Tietojärjestelmällä voidaan vaihtaa myös henkilötietoja niissä rajatuissa tilanteissa, joissa turvapaikkavirastolla on asetuksen mukaan oikeus käsitellä henkilötietoja. (29 artikla)

Turvapaikkavirasto soveltaa henkilötietojen käsittelyssä unionin toimielinten tietosuojajasetusta⁷. Kun turvapaikka-asioiden tukiryhmiin osallistuvat asiantuntijat käsittelevät henkilötie-

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta

toja vastaanottavan jäsenvaltion antamien ohjeiden mukaisesti antaessaan operatiivista ja teknistä apua kyseiselle jäsenvaltiolle, sovelletaan Euroopan unionin tietosuojasetusta⁸. (30 artikla) Turvapaikkavirasto voi asetuksen mukaan käsitellä henkilötietoja ainoastaan tarvittavissa määrin ja operatiivisen ja teknisen avun antamiseksi, seurantamekanismin puitteissa tehtävien satunnaistarkastusten tekemistä varten, tietojenvaihdon helpottamiseksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja Euroopan raja- ja merivartiostoston, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) tai Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) välillä, turvapaikkatilannetta koskevien tietojen analysoimiseksi sekä jäsenvaltioiden avustamiseksi uudelleensijoittamistoimien toteuttamisessa. (31 artikla)

Operatiivisen ja teknisen avun antamista sekä uudelleensijoittamista varten turvapaikka- viraston käsittelemät henkilötiedot tulee rajoittaa tietoihin kolmannen maan kansalaisen nimestä, syntymäajasta ja -paikasta, asuin- tai oleskelupaikasta, sukupuolesta, iästä, kansallisuudesta, ammatista, koulutuksesta, perheenjäsenistä, saapumispäivästä ja -paikasta, sormenjälkitiedoista, kasvokuvatiedoista ja kolmannen maan kansalaisen kansainvälistä suojelua koskevasta asemasta. Arkaluonteisia henkilötietoja, joita tarvitaan sen arvioimiseksi, onko kolmannen maan kansalainen oikeutettu kansainväliseen suojeluun, taikka kolmannen maan kansalaisen terveyttä tai erityistä haavoittuvuutta koskevia henkilötietoja, turvapaikkavirasto voi asetuksen mukaan käsitellä vain kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan helpottamiseksi tai tarvittavan avun tarjoamiseksi kansainväliseen suojeluun liittyvässä menettelyssä ja uudelleensijoittamista varten. Tällaisen tiedon käsittelyn olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen täydellisen arvioinnin suorittamiseksi hakijan edun mukaisesti. Kyseiset henkilötiedot asetetaan vain niiden viraston henkilöstön jäsenten saataville, joiden on kyseisessä yksittäistapauksessa oltava tietoisia niistä. Kyseisten henkilöstön jäsenten on turvattava tietojen luottamuksellisuus. Turvapaikkaviraston on asetuksen mukaan anonymisoitava henkilötiedot, jotka sisältyvät jäsenvaltioiden turvapaikkatilanteen analyysijä varten toimittamiin tietoihin (32 artikla)

Asetuksella perustettavan valitusmekanismin puitteissa tehtävän valituksen tekijän katsotaan valituksen tehdessään antavan suostumuksensa siihen, että virasto ja sen perusoikeusvastaava käsittelevät hänen henkilötietojaan unionin toimielinten tietosuojasetuksen mukaisesti. Valituksen tekijän etujen turvaamiseksi perusoikeusvastaava käsittelee valitukset luottamuksellisina kansallisen ja unionin lainsäädännön mukaisesti, ellei valituksen tekijä nimenomaisesti luovu oikeudestaan luottamukselliseen käsittelyyn. Jos valituksen tekijä luopuu oikeudestaan luottamukselliseen käsittelyyn, hänen katsotaan antaneen suostumuksensa siihen, että perusoikeusvastaava tai virasto paljastaa tarvittaessa hänen henkilöllisyytensä toimivaltaisille viranomaisille tai elimille valituksen kohteena olevassa asiassa. (51 artikla)

Asetuksen voimaantulo

Uusi asetus, jonka myötä vanha EASO-asetus myös kumottiin, tuli voimaan 19.1.2022. Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin yhteisymmärryksen mukaisesti seurantamekanismia koskevien artiklojen voimaantulo on kuitenkin osin sidottu unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen liittyvien muiden lainsäädäntöehdotusten etenemiseen, joten ne tulevat voimaan vasta myöhemmin, aikaisintaan 31.12.2023.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta

2.2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Turvapaikkamenettely

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen rekisteröi hakemuksen viipymättä. Jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt, poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi jatkaa rekisteröinnin määräaikaan kymmeneen arkipäivään.

Turvapaikkatutkinnasta säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Saman pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Päätöksen tiedoksianto

Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava todisteellisesti saman pykälän 2 ja 3 momentin mukaisesti joko postitse saantitodistusta vastaan, henkilökohtaisesti tiedoksiannon vastaanottajalle tai haastetiedoksiantonä. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, tiedoksiannon toimittaa kuitenkin poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen⁹ mukaan, jos hakijalle on annettu turvapaikka tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, päätös annetaan tiedoksi kirjallisesti. Päätökseen liitetään päätöstiivistelmä hakijan äidinkielellä tai muulla hänen hyvin ymmärtämällään kielellä. Tiedoksianto tapahtuu joko postitse saantitodistusta vastaan tai, jos tämä ei ole mahdollista, luovuttamalla päätös liitteineen hakijalle Maahanmuuttovirastossa. Päätöstä ei näissä tapauksissa tulkata hakijalle. Jos hakijalle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin edellä mainituilla perusteilla tai jos oleskelulupaa ei ole myönnetty, hakija kutsutaan Maahanmuuttovirastoon päätöksen tiedoksiantoa varten ja päätös tulkitaan hänelle. Näin toimitaan myös, jos turvapaikan tai toissijaista suojelua saanut hakija on lukutaidoton tai jos päätöstiivistelmää ei ole saatavilla hänen hyvin ymmärtämällään kielellä.

Uudelleensijoittaminen

Ulkomaalaislain 90 §:n mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Ulkomaalaiselle voidaan ulkomaalaislain 92 §:n mukaan myöntää oleskelulupa pakolaiskiintiössä, jos hän on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden, uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta ja vastaanoton

⁹ Turvapaikkaohje, 28.5.2019, MIGDno-2019-377

ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu eikä oleskeluluvan myöntämiselle ole ulkomaalaislain 36 §:n mukaisia esteitä. Maahanmuuttovirasto päättää ulkomaalaislain 116 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisestä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle saatuaan suojelupoliisin lausunnon.

Turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot Euroopan unionissa

Muuttoliikepaineen kohteeksi joutuneet EU:n ulkorajavaltiot ovat viime vuosien aikana useasti pyytäneet muita jäsenvaltioita ottamaan vastaan näihin maihin tulleita turvapaikanhakijoita turvapaikka- ja vastaanottotilanteensa helpottamiseksi. Siirrot ovat perustuneet vapaaehtoisuuteen ja niiden toteuttamiseen on sovellettu vastuunmäärittämisasetusta¹⁰ soveltuvin osin. Siirron kohteena olevasta turvapaikanhakijasta on tehty vastaanottopyyntö, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt ja siirto on toteutettu vastuunmäärittämisasetusta soveltamalla. Myös siirron kohteena olevalta turvapaikanhakijalta on edellytetty suostumusta siirtoon. Vuonna 2015 Euroopan unionin neuvosto päätti osana solidaarisuustoimia Italiaa ja Kreikkaa kohtaan niin sanotusta taakanjakomenettelystä, jonka puitteissa muut jäsenvaltiot sitoutuivat ottamaan vastaan turvapaikanhakijoita ja käsittelemään heidän hakemuksensa. Myös näissä neuvoston päätöksen perustuneissa jäsenvaltioita velvoittaneissa hakijoiden Euroopan unionin sisällä tapahtuneissa siirroissa sovellettiin vastuunmäärittämisasetusta soveltuvin osin.

Suomi on solidaarisuuden osoituksena osallistunut unionin sisäisiin siirtoihin lupautumalla ottamaan vuonna 2019 Italiasta kahdeksan ja Maltalta viisi turvapaikanhakijaa sekä vuonna 2020 Kreikasta, Kyprokselta, Maltalta ja Italiasta yhteensä 175 turvapaikanhakijaa. Nämä siirrot ovat perustuneet vapaaehtoisuuteen ja niistä valtioneuvosto on päättänyt ulkomaalaislain 93 §:n nojalla. Vuoden 2015 Euroopan unionin neuvoston päätöksellä toteutetuissa siirroissa Suomi sitoutui vastaanottamaan 1 299 henkilöä Kreikasta ja 779 henkilöä Italiasta, eli yhteensä 2 078 henkilöä. Suomesta ei ole tehty turvapaikanhakijoiden siirtoja toisiin jäsenvaltioihin.

Tuki eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvältä joukolta

Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaan EU-virastojen henkilöstöstä koostuvat muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät voivat avustaa jäsenvaltioita, jos niiden ulkorajojen tietyille hotspot-alueille kohdistuu eri ryhmistä koostuvien suurten saapuvien muuttovirtojen aiheuttamia suhteettomia muuttoliikkeeseen liittyviä haasteita. Turvapaikkaviraston lähettämät tukiryhmät voivat toimia muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien osana.

Ulkomaalaislain 95 §:n 5 momentin mukaan raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen pysyvältä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. Avustaminen tapahtuu aina poliisin tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Tehtävistä ja vastuista sovitaan aina erikseen Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kanssa tehtävässä operaatiosuunnitelmassa. Myös laajamittaisen maahantulon osalta on ulkomaalaislain 133 §:n 5 momentissa säädetty, että pysyvältä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimi-

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu, vastuunmäärittämisasetus)

valtainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisista maahantulijoiden rekisteröinnissä ja lain 131 §:ssä tarkoitettujen henkilötuntemerkkien ottamisessa poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen ohjauksessa.

Henkilötietojen luovuttaminen

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuton hallinnonalalla säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), jäljempänä *maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki*, joka täydentää Euroopan unionin tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki ei lähtökohtaisesti perusta toimivaltaa viranomaisille vaan viranomaisien toimivalta perustuu muuhun hallinnonalan toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Henkilötietojen käsittelytarkoituksista säädetään maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:ssä, jonka mukaan lakia sovelletaan, kun henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa: 1) ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta; 2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko; 3) kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskaupan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminta osana vastaanottotoimintaa sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta; 4) ulkomaalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelu säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen; sekä 5) kuntaan osoittaminen.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 §:n mukaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan kaikki maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:ssä tarkoitetuissa käsittelytarkoituksissa käsiteltävät tiedot pois lukien viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot. Pykälän 4 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Käsiteltävistä henkilötiedoista ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn edellytyksistä säädetään lain 7 ja 8 §:ssä.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 14 §:ssä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Pykälän mukaan Maahanmuuttovirasto, ulkoministeriö, edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin henkilötietoja sen mukaan kuin mainituissa asetuksissa säädetään. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 14 a §:n mukaan Maahanmuuttovirasto saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan raja- ja merivartiostolle vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi välttämättömät vapaaehtoisen paluun tukihakemuksella kerätyt 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot ja 8 §:ssä tarkoitettuja erityisistä henkilötietoryhmistä terveystiedot noudattaen, mitä raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetään.

Maahanmuuttoviraston asiantuntijoiden osallistuminen EU-virastojen operaatioihin

Maahanmuuttoviraston asiantuntijoita on vuodesta 2015 saakka osallistunut säännöllisesti turvapaikkavirastoa edeltäneen EASO:n operaatioihin osana turvapaikka-asioiden tukiryhmiä. Esimerkiksi vuonna 2018 suomalaisia asiantuntijoita oli Italiassa avustamassa turvapaikanhakijoiden rekisteröinneissä paikallispoliisien tukena. Kreikassa asiantuntijat työskentelivät Krei-

kan saarien hotspot-alueilla mm. EU-Turkki -sopimuksen toimeenpanoon liittyvissä haastattelutehtävissä. Vuonna 2019 asiantuntijoita työskenteli Kreikan ja Kyproksen hotspot-alueilla turvapaikkahaastattelijoina ja Italiassa suojelutarpeen asiantuntijana. Lisäksi Maahanmuuttoviraston virkamies oli Kyproksella konsultoimassa ja neuvomassa turvapaikanhakijoiden leirin johtoa sekä koordinoimassa leirin järjestelyjä. Viime vuonna Maahanmuuttoviraston virkamies osallistui Liettuassa Valko-Venäjän rajalla EASO:n operaatioon haavoittuvuusarviointeja tekemänä asiantuntijana. Maahanmuuttovirasto on päättänyt asiantuntijoiden lähettämisestä tähän mennessä aina EASO:n pyynnöstä ja tapauskohtaisesti harkiten.

Raja- ja merivartiostoasetuksen voimaantulon myötä myös Maahanmuuttovirastosta, vapaaehtoisista paluista vastaavana viranomaisena, tuli osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa, ja tätä kautta myös sillä on velvoite osallistua raja- ja merivartioston operatiiviseen toimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös Maahanmuuttoviraston asiantuntijoita voidaan lähettää komennuksille osana eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvää joukkoa. Lähetettävien asiantuntijoiden profiileista päätetään vuosittain Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kanssa.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

2.3.1.1 Tarve lisätä paikkoja säilöönottoyksikössä

Kun maahan saapuvien ulkomaalaisten määrä on suuri, voi tarve ulkomaalaisten säilöönnotolle lisääntyä. Tämä korostuisi erityisesti tilanteessa, jossa ulkorajan yli maahan tulisi hallitsemattomasti suuri määrä ihmisiä. Valtioneuvosto voi tällöin päättää perustaa järjestelykeskuksia, joissa maahantulijoiden maahantulon edellytykset ensisijaisesti selvitetään ja heidät rekisteröidään. Järjestelykeskuksessa selvitetään ulkomaalaisen maahantulon peruste ja otetaan vastaan mahdollinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Samassa yhteydessä voi syntyä tarvetta kasvattaa säilöönottoyksikköjen paikkalukua. Säilöönottokapasiteetin kasvattaminen edellyttää lisätiloja ja lisähenkilöstöä.

Kun turvapaikanhakijat on saatu järjestelykeskuksessa rekisteröityä, heidät siirretään vastaanottokeskuksiin. Jos ulkomaalainen ei hae turvapaikkaa, hänet päästetään maahan tai ilman oleskeluoikeutta oleva ulkomaalainen voidaan poistaa maasta. Jos maahantulijan henkilöllisyyttä ei järjestelykeskuksessa saada riittävästi selvitettyä, voi syntyä peruste säilöönnotolle ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi (ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 2 kohta). Ulkomaalaislain mukaan säilöön voidaan ottaa myös, jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa (ulkomaalaislain 121 §:n 1 kohta). Päätös säilöönnotosta on aina yksilöllinen ja asiassa noudatetaan ulkomaalaislain 7 luvussa säädettyjä menettelyjä. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen ei itsessään lisää säilöönnoton tarvetta, eikä kansainvälisen suojelun hakeminen sellaisenaan voi olla peruste säilöönnotolle. Hallitsemattoman laajan maahantulon tilanteessa myös säilöönnoton tarve voi lisääntyä.

Vuonna 2018 valmistellun kansallisen riskiarvion mukaan¹¹ maahantuloon voi liittyä poliittista painostusta Suomea kohtaan. Tällöin maahantulijoiden joukossa voidaan soluttaa Suomeen rikkollisia, tiedustelijoita ja jopa erikoisjoukkoja. Näiden toimijoiden kohteena voivat olla yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvät kriittiset kohteet, mukaan lukien avainhenkilöstö.

¹¹ Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäinen turvallisuus Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, s 33-34

Myös laajamittaista maahantuloa itsessään voidaan käyttää painostuskeinona. Kansallisen riskiarvion mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteeseen liittyy riski siitä, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamennettelyä toteuttamaan nopeasti. Riski ajoittuu erityisesti tilanteen alkuvaiheeseen. Säilöönoton perusteena voi olla myös se, että ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle (ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 6 kohta).

Vuosina 2015-2016 tapahtuneen laajamittaisen maahantulon tilanteessa ei ryhdytty kasvattamaan säilöönoton paikkoja, kun ihmisten majoittaminen ja vastaanottokeskusten perustaminen oli keskeisin tehtävä. Säilöpaikkojen tilapäiseen kasvattamiseen ei ollut varauduttu.

Euroopan unionin alueelle on kohdistunut myös sellaista maahantuloa, jossa kansainvälistä suojelua ei ole tarkoitus hakea ensimmäisestä jäsenvaltiosta, vaan siirtyä EU:n sisällä toiseen maahan. Tällaiseen mahdolliseen tilanteeseen varautumiseksi myös säilöönottopaikkojen nopea kasvattaminen olisi hyvä olla keinovalikoimassa käytössä.

Ohjaus- ja valvontahenkilöstön rekrytointi

Säilölakia valmisteltaessa säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävien katsottiin sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja säädettiin edellytys, että henkilöstön on oltava virkasuhteista. Tällä haluttiin varmistaa, että henkilöstö toimii virkavastuulla.

Ohjaus- ja valvontatehtävien suorittamisen kannalta keskeistä on henkilöstön koulutus, asiantuntemus ja sopivuus tehtäviin. Tämä voidaan varmistaa muutoinkin kuin edellytyksellä henkilöstön virkasuhteisuudesta, eikä virkasuhteisuus sinänsä luo kelpoisuutta tehtäviin ilman sopivaa koulutusta. Jos tehtäviin rekrytoitaisiin muuta kuin virkasuhteisista henkilöstöä, laissa säädeytyt kelpoisuusvaatimukset olisi otettava huomioon.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa virkamiesten normaali rekrytointiprosessi on liian hidaskasvattamaan pikaisesti lisääntyvään säilöönoton tarpeeseen. Maahanmuuttovirastosta saadun arvion mukaan prosessi kestää tavallisesti noin 3-4 kuukautta. Arvion mukaan sen jälkeen, kun määrärahat ovat saatavissa haku- ja nimittämismennettely turvallisuusselvityksineen voitaisiin viedä läpi nopeimmillaan kahdessa kuukaudessa.

Laajamittainen maahantulo voi tapahtua nopeastikin. Jos virkamiesten palkkaaminen kestää useita kuukausia, säilöönoton kapasiteettia ei saada nopeasti kasvatettua. Sikäli kuin laajamittainen maahantulo kehittyy hitaasti, voidaan maahantulijoiden määrän hiljalleen kasvaessa ryhtyä valmistelemaan säilöpaikkojen lisäämistä ja virkamiesten palkkaamista. Toisaalta päätettäessä virkasuhteisen henkilöstön tilapäisestä kasvattamisesta on virkamiesten määrää mitoitettaessa arvioitava poikkeuksellisen tilanteen pysyvyys ja sen arvioitu kesto.

Säilöönottoyksikön henkilöstöllä on erilaista soveltuvaa koulutusta ja palveluksessa on erilaisia korkeakoulu- ja ammattikorkeakoulututkintoja suorittaneita henkilöitä, lähihoitajia ja muunlaisia sosiaali- ja terveysalan tutkintoja suorittaneita henkilöstöä. Lisäksi on henkilöstöä, joka on suorittanut turvallisuusviranomaiskoulutusta ja yksityisen turva-alan koulutusta.

Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpidosta. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa olisi periaatteessa mahdollista siirtää viraston virkasuhteisista henkilöstöä säilöönottoyksikköön. Käytännössä viraston palveluksessa ei kuitenkaan juurikaan ole sellaista henkilöstöä, jonka osaamista voitaisiin suoraan

hyödyntää säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Maahanmuuttovirastossa korostuu tarve kohdistaa henkilöstöä erityisesti turvapaikkamennettelyn sujuvaan hoitamiseen. Poliisin näkemyksen mukaan poliisin henkilöstöä tarvitaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa sen omien tehtävien hoitamiseen

Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta palkata muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Ohjaus- ja valvontatehtäviin soveltuvaa henkilöstöä voisi olla virkamiesten rekrytointia nopeammin saatavissa yksityisen turvallisuusalan toimijoilta tai henkilöstöä vuokraavilta henkilöstöpalveluyrityksiltä. Voimankäyttöä koskeva koulutus on keskeinen ja tätä osaamista on turvallisuusalan henkilöstöllä jo valmiiksi. Henkilöstöpalveluyrityksiltä olisi mahdollista saada muuta sopivan koulutuksen omaavaa henkilöstöä säilöönottoyksikön tehtäviin.

Laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi tulisi selvittää ja suunnitella, minkälaista koulutettua ja osaavaa reserviä on olemassa ja saatavissa. Olisi myös hyödyllistä kouluttaa henkilöstöä laajamittaisen maahantulon varalle ja tehdä aiesopimuksia henkilöstön hankkimisesta yksityisiltä palveluntarjoajilta.

2.3.1.2 Ohjaus- ja valvontatehtävät säilöönottoyksikössä

Tehtävät ja toimenpiteet

Säilöönottoyksikön ohjaajalla on tehtäväänsä suorittaessaan edellä selostettuja lakiin perustuvia itsenäisiä oikeuksia tai itsenäinen päätösvalta tehdä toimenpiteitä. Ilman erillistä päätöstä ohjaaja saa valvoa majoitustiloja käymällä niissä tai teknisenä valvontana. Ilman erillistä päätöstä ohjaaja voi tehtäväänsä suorittaessaan käyttää turvallisuussyistä voimakeinoja eri tilanteissa. Ohjaaja voi itsenäisesti päättää laissa säädettyistä toimenpiteistä, jos asia on kiireellinen.

Seuraavassa on kuvattu ohjaajan eri tehtäviä ja toimivaltuuksia käytännössä, jotta voidaan arvioida, onko tehtävien suorittaminen voitava antaa myös ei-virkasuhteisten ohjaajien toimivaltaan sikäli kuin säilöönottoyksikön asiakaspaikkoja ja henkilöstön määrää kasvatettaisiin tilapäisesti. Jos tehtävä on kiireellinen, tulisi myös muulla kuin virkasuhteisella ohjaajalla oltava lähtökohteisesti toimivaltuus tehtävän suorittamiseen. Kuvauksen perusteella tehtävien antamista muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle voidaan arvioida myös perustuslain näkökulmasta.

Turvataarkastus (21 §)

Turvataarkastus suoritetaan aina uutta asiakasta vastaanotettaessa ja myös säilöön otettujen vieraille. Turvataarkastus asiakkaalle itselleen tehdään metallinpaljastinporttia käyttäen ja käsin vaatteiden päältä koettelemalla heti yksikköön saavuttaessa. Toinen ohjaaja suorittaa tarkastuksen, työpari tarkkailee ja toimii todistajana. Tarkastus tehdään kameravalvotussa tilassa. Tarkastettava poistaa päällysvaatteet ennen tarkastusta. Turvataarkastus matkatavaroille voidaan tehdä läpivalaisulaitetta käyttäen. Turvataarkastuksen suorittaa Helsingissä yleensä turvallisuusvalvoja, ohjaajan toimiessa todistajana ja kirjaajana. Vastaanottotilanteessa on läsnä aina kaksi virkamiestä.

Turvataarkastusten tekeminen on säilöönottoyksikössä jatkuvaa toimintaa. Turvataarkastusten tekemisen tulisi voida sisältyä myös muiden kuin virkasuhteisten ohjaajien toimivaltaan.

Oikeus päättää omaisuuden hallussapidosta (11 a §)

Yleisin tilanne, jossa asiakkaan omaisuuden hallussapidosta päätetään säilöönottoyksikössä, on uutta asiakasta vastaanottaessa. Vastaanoton yhteydessä asiakkaalle ja hänen omaisuudelleen suoritetaan turvatarkastus. Jos tarkastuksessa havaitaan kiellettyjä esineitä tai aineita, otetaan ne pois ja varastoidaan takavarikkotilaan. Päätös selitetään asiakkaalle sekä annetaan ja selitetään valitusosoitus. Pois otetut esineet tai aineet pysyvät takavarikkotilassa koko säilöönoton ajan. Ne luovutetaan eteenpäin ainoastaan, kun asiakkaan säilöönotto päättyy tai jos asiakas pyytää niiden luovuttamista vierailijalle.

Turvallisuudesta ja käytännön säilytystilanteesta johtuen asiakkaalle kerrotaan, että itse osastolle voi ottaa ainoastaan välttämättömät tavarat. Muut tavarat säilytetään asukasvarastossa. Näitä tavaroita voidaan säilöönoton ajan käydä hakemassa, tai varastoon voi viedä lisää tavaraa, asiakkaan kanssa.

Asiakkaan omaisuudesta laaditaan omaisuusluettelo, jonka yhteydessä on tarvittaessa pöytäkirja pois otetuista esineistä. Omaisuutta voivat olla asiakkaan osastolle viemät, varastoidut ja takavarikoidut esineet. Omaisuusluettelon allekirjoittaa kaksi virkamiestä ja asiakas itse.

Vastaanottotilanteesta ja omaisuuden käsittelystä on laadittu sisäinen ohjeistus. Sallituista esineistä ja aineista on laadittu voimassa olevaan lainsäädäntöön pohjautuen seikkaperäisempi luettelo.

Samankaltainen tilanne kuin asiakasta ensimmäistä kertaa yksikköön vastaanottaessa syntyy, jos vieras tuo asiakkaalle tavaraa. Vierasta vastaanottaessa ohjaaja ottaa tavarahan haltuunsa. Jos tavara on selkeästi sellainen, joka voidaan luovuttaa asiakkaalle, toimitaan näin. Muussa tapauksessa siirrytään sopivana hetkenä, mahdollisesti myöhemmin, asiakkaan kanssa turvatarkastustilaan ja tarkastetaan tavarat samalla lailla ja samoin dokumentoinnein kuin uutta asiakasta vastaanottaessa.

Asiakkaan omaisuuden vastaanotto ja hallussapidosta päättäminen yksikköön saavuttaessa on luonteeltaan kiireellinen tehtävä, jonka suorittamiseksi toimivalta tulisi olla myös muulla kuin virkasuhteisella ohjaajalla. Tavarahan tarkastus ei ole kiireellinen tehtävä.

Esineiden ja aineiden tarkistus majoitustilojen valvonnan yhteydessä (20 §:n 2 mom.)

Jos majoitustilojen tarkastuksessa syntyy epäily esimerkiksi asiakkaan omaisuuden sekaan piilotetusta tavarasta tai saadaan sellaisesta havainto, voivat tarkastajat tehdä päätöksen majoitustilojen valvonnan yhteydessä suoritettavasta esineiden ja aineiden tarkastuksesta. Tehtävä on kiireellinen ja toimivaltuuden tulisi olla myös muulla kuin virkasuhteisella ohjaajalla. Tapauksia yksiköissä on ollut noin kerran kuukaudessa.

Kielletyn esineen tai aineen poisottaminen (23 §)

Kielletyn esineen tai aineen poisottamista on kuvattu edellä omaisuuden hallussapidon yhteydessä. Päätöksiä tehdään usein uusien asiakkaiden tarkastuksen yhteydessä, esimerkkinä tulentekevälaineet, joita on usein mukana. Jos kiellettyjä esineitä tai aineita havaitaan osastolla myöhemmin, otetaan ne välittömästi haltuun ja selitetään asiakkaalle syy. Esine tai aine viedään takavarikkovarastoon ja tehdään merkintä pöytäkirjaan pois otetuista esineistä ja aineista. Tehtävä on kiireellinen.

Vierailun kieltäminen ja valvonta (15 §:n 3 mom., 15 §:n 4 momentin 1,2 ja 5 kohta)

Helsingin säilöönottoyksikössä vieraita vastaanottamassa on aina kaksi virkamiestä, yleensä ohjaaja ja turvallisuusvalvoja. Vierailun kieltäminen on melko yleistä. Syynä kieltämissiin on yleensä vieraan puutteellinen kyky todistaa henkilöllisyytensä. Harvoin syynä on turvatarkastuksesta kieltäytyminen. Vastaanottotilanteessa virkamiehet tekevät päätökset vierailun kieltämisestä. Vierailun kieltämisen syy selitetään vieraalle vastaanottotilanteessa, tämän jälkeen asiakkaalle. Kieltämisestä tehdään pöytäkirja, jossa toinen virkamies on päätöksen tekijä ja toinen todistaja.

Melko harvoin vierailun kieltämisen syynä on vieraan selkeä päihtyneisyys, mikä aiheuttaa uhan vakavasta vaarasta säilöönottoyksikön järjestykselle. Arvion vastaavasta uhasta voi erittäin harvoin aiheuttaa myös vieraan aiempi käytös yhdistettynä senhetkiseen käytökseen. Näissä tilanteissa Helsingin säilöönottoyksikössä toimeenpanevat työntekijät ovat yhteydessä esimiesasemassa toimivaan virkamieheen, joka tekee päätöksen vierailun kieltämisestä laitos- ja henkilöturvallisuuteen liittyvistä syistä.

Toisin kuin Helsingissä, Joutsenossa vierailun kieltämiset ovat olleet varsin harvinaisia. Syynä voi olla se, että vieraat osaavat maantieteellisesti kauempana ja syrjempänä sijaitsevaan säilöönottoyksikköön lähtiessään paremmin varata henkilöllisyyden todentavat asiakirjat mukaansa. Joutsenossa on muutenkin vähemmän vierailuja verrattuna Helsingin yksikköön. Joutsenossa ei ole erillään säilytettäville asiakkaille sallittu vierailuja lainkaan.

Helsingissä valvotut vierailut ovat harvinaisia. Vierailuja ei voida valvoa yleensä käytössä olevissa vierailuhuoneista, vaan ne on toteutettava tilassa, jossa voidaan käyttää kameravalvontaa. Joutsenossa valvottuja vierailuja on ollut silloin tällöin, lähinnä tapauksissa, jossa on ollut perusteltua aihetta epäillä vieraan tuovan ruumiinonteloihinsa piilotettuna huumeita asiakkaalle. Joutsenossa valvotut vierailut voidaan järjestää esimerkiksi käytössä olevassa kärjäsälissa.

Vierailutilanteet ovat kiireellisiä ja vierailun valvonta on kiireellinen tehtävä. Vierailujen valvontaa on voitava toteuttaa myös muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä, jotta vierailuja voitaisiin ylipäättään järjestää.

Kirje-, posti- tai muun lähetyksen avaaminen (16 §)

Asiakkaalle saapuvien lähetysten ja tavaroiden tarkastuksesta on säilöönottoyksiköissä sisäinen ohje. Jos säilöönottoyksikön asiakkaalle on saapumassa lähetys, kuittaa virkamies lähetysten vastaanotetuksi. Asiakasta voidaan pyytää avaamaan lähetys, jos on perusteltu syy epäillä sen sisältävän säilölaissa säädettyjä kiellettyjä esineitä tai aineita. Jos asiakas kieltäytyy avaamasta lähetystä, voidaan se läpivalaista tai avata todistajan läsnä ollessa. Perusteltu syy voi olla esimerkiksi lähetysten muoto, koko, tuntematon lähettäjä tai muuten heräävä epäily esimerkiksi huumausaineista tai muusta lain kieltämästä asiasta. Perusteltu syy tulee kirjata selkeästi pöytäkirjaan.

Lähetysten tarkastamisesta täytetään pöytäkirja lähetysten tarkastamisesta ja avaamisesta. Jos lähetyksestä löytyy kiellettyjä esineitä tai aineita, merkitään ne asiakkaan pöytäkirjaan ”Omaisuusluettelo ja pois otetut esineet”. Jos lähetyksessä on muuta kuin vähäarvoista omaisuutta, tehdään merkintä omaisuusluettelo. Vastaanotettuja lähetystyyppejä ei tilastoida. Helsingissä lähetystyyppejä on otettu vastaan arviolta harvemmin kuin kerran kuukaudessa. Myös Joutsenoon tulee lähetystyyppejä varsin harvoin.

Oikeus valvoa majoitustiloja (20 ja 20 a §)

Oikeus valvoa majoitustiloja on säilöönottoyksikön toiminnan kannalta olennaista jatkuvaa toimintaa. Säilöön otettuja ulkomaalaisia ja säilöönottoyksikön tiloja on valvottava siten kuin säilöäpidon tarkoitus, säilöönottoyksikön järjestys, säilöäpidon varmuus tai poistumisen estäminen sekä ulkomaalaisten ja muiden henkilöiden turvallisuus edellyttävät.

Majoitustilojen valvontaa tehdään jatkuvasti. Kaikki käynnit asukashuoneissa tai niiden ovella ovat valvontaa. Helsingin yksikössä tehdään päivittäinen niin sanottu huonekierros, joka tehdään parityönä. Kierroksen tekee yleensä turvallisuusvalvoja ja ohjaaja. Tiedot tarkastuksista kirjataan ylös tarkastushavaintojen ja -toiminnan seuranta varten. Joutsenon yksikössä huonetarkastuksia tehdään jonkin verran harvemmin kuin Helsingissä.

Käytännössä asiakasta pyydetään huoneen ulkopuolelle, huoneesta tarkastetaan silmämääräisesti rakenteet, katsotaan sänkyjen ja huonekalujen alle ja muutoinkin tarkastetaan päällisin puolin asiakkaan omaisuus.

Henkilöntarkastus (22 §)

Henkilöntarkastus tehdään yleisimmin valvomattoman vierailun jälkeen, jos on ollut syytä epäillä vieraan tuoneen kiellettyjä esineitä tai aineita, joita ei vieraan turvatarkastuksessa ole voitu havaita. Tyypillinen esimerkki on huumeet, jotka vieras voi piilottaa vaatteisiinsa. Henkilöntarkastuksessa tarkastettava riisuu kaikki vaatteensa, jotta nähdään, onko hän piilottanut vaatteisiinsa mitään kiellettyjä esineitä tai aineita. Tarkastus tehdään tilassa, jossa ei ole kameravalvontaa. Tarkastuksen suorittaa kaksi tarkastettavan kanssa samaa sukupuolta olevaa virkamiestä. Helsingissä henkilöntarkastuksia on tehty vuosittain 5-20 kappaletta, Joutsenossa tois-taiseksi vain yhden kerran. Tehtävä on kiireellinen.

Erytistarkastus (22 a §)

Erytistarkastuksia tehdään käytännössä sekä Helsingissä että Joutsenossa johtajan päätöksellä ja ne ovat erittäin harvinaisia. Syynä on yleensä aina epäily kielletystä esineestä tai aineesta yksikössä. Erytistarkastuksessa asiakkaat saatetaan lukita joksikin aikaa huoneisiinsa ja päätetään sieltä yleisiin tiloihin yksi kerrallaan turvatarkastuksen jälkeen. Tällä toimintamallilla varmistutaan siitä, etteivät kielletyt esineet tai aineet kulkeudu asiakkaalta toiselle tarkastuksen aikana. Erytistarkastus voidaan tehdä yhteistyössä poliisin, rajavartiolaitoksen tai Tullin kanssa, näissä tapauksissa tarkastus sovitaan ja suunnitellaan etukäteen. Virka-apuna on käytetty myös huumekoiria.

Oikeus voimakeinoihin (35 §)

Säilöönottoyksikön johtajalla ja virkasuhteisella henkilöstöllä on oikeus laissa säädetyissä tilanteissa käyttää voimakeinoja. Lisäksi voimankäyttövälineiden käyttöön koulutuksen saaneella virkasuhteisella henkilöllä on oikeus käyttää sellaisia voimankäyttövälineitä, joiden käyttöön hän on saanut välinekohtaisen koulutuksen.

Helsingin säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittava henkilökunta koostuu virkasuhteessa olevista ohjaajista ja turvallisuusvalvojista. Voimakeinoja käyttävät tilanteen vaatiessa molemmat, mutta käytännössä voimakeinojen käyttö keskittyy turvallisuusvalvojille, ohjaajien toimiessa voimankäyttöön liittyen avustavassa roolissa. Voimankäyttövälineitä käyttävät ainoastaan turvallisuusvalvojat. Samoin ainoastaan turvallisuusvalvojilla on välinekohtainen koulutus. Joutsenon säilöönottoyksikössä koko henkilökunta on koulutettu voimankäyttöön, mukaan lukien voimankäyttövälineiden käyttöön. Välineitä ovat teleskooppipatukka, OC-

sumute ja käsiraudat. Syynä tähän Joutsenossa ovat poliisin pidempi vasteaika sekä myös paremman valmiuden takaaminen pienemmällä henkilöstömitoituksella.

Voimankäyttötilanteista laaditaan aina tapahtumaraportti. Voimankäyttötilanteet ovat harvinaisia. Helsingissä voimankäyttötilanteita on ollut keskimäärin noin 5-10 kertaa vuosittain. Voimankäyttövälineiden käyttö on erittäin harvinaista ja sitä on tapahtunut Helsingissä vuosittain noin 2-4 kertaa. Välineistä on käytetty vain käsirautoja. Voimakeinojen käyttö on varsin harvinaista myös Joutsenossa. Vuonna 2018-2021 tapauksia on ollut vuosittain 2-6. Välineistä käsirautoja käytetään asiakkaan siirron turvaamiseksi lähes joka kerta, mutta muiden välineiden käyttö on äärimmäisen harvinaista. Kaasusumutetta on käytetty 7 vuoden toiminnan aikana yhden kerran ulkotiloissa ja teleskoopiputukkaa ei ole käytetty kertaakaan.

Käytännön esimerkki tilanteesta, jossa voimaa on käytetty, on asiakkaan hermostuminen säilöönottoyksikön asiakkaiden yhteisissä tiloissa ja irtaimiston heittäminen tai rikkominen. Jos tilanne ei kärsivällisellä puhumisella, ohjaamisella ja kehottamisella lopu, vaan asiakas jatkaa uhkaavaa käytöstä, tulkitaan toiminta vakavaksi vaaraksi säilöönottoyksikön turvallisuudelle ja järjestykselle, jolloin asiakas käsketään siirtymään henkilökunnan ohjauksessa erilleen säilytetäväksi. Ellei asiakas tähän suostu, siirretään hänet voimakeinoin eristykseen. Tämä toteutuu yleensä asiakkaan omin jaloin kävellen, kahden ohjaajan fyysisellä saatolla. Erittäin harvoin joudutaan näissä tilanteissa viemään asiakas maahan, raudoittamaan ja sitten saattamaan tai kantamaan eristykseen.

Muita käytännön tilanteita, joissa voimankäyttö voitaisiin katsoa välttämättömäksi, ovat esimerkiksi pakotilanne, jossa asiakas pyrkii rakenteiden tai työntekijän läpi tai ohi pakoon; asiakkaiden välinen väkivaltatilanne, joka vaatii välitöntä puuttumista; asiakkaan akuutti itsetuhoisen käytös.

Tilanteet, joissa voimankäyttö on sallittu, liittyvät säilöönottoyksikön turvallisuuden varmistamiseen tai säilöönotetun pakenemisen estämiseen. Käytännössä voimakeinojen käyttöä edellyttäviä tilanteita säilöönottoyksiköissä tapahtuu harvoin. Tilanteet ovat kuitenkin sellaisia, joissa on toimittava pikaisesti ja heti, eikä toimintaa voi perustaa sille, että paikalle kutsutaan toinen toimivaltuudet omaava työntekijä.

Arvio ohjaus- ja valvontahenkilöstön toimivaltuuksien merkityksestä säilöönottoyksikön toiminnalle

Edellä on selostettu kymmenen laissa säädettyä tehtävää, joiden suorittamiseen ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavalla henkilöstöllä on kiireellisessä tapauksessa itsenäinen toimivaltuus. On tarkasteltava, mitkä olisivat sellaisia toimivaltuuksia, joita säilöönoton paikkoja pikaisesti lisättäessä myös muilla kuin virkasuhteisilla ohjaajilla olisi oltava, jotta säilöönottoyksikkö voisi käytännössä toimia turvallisesti, joustavasti ja tehokkaasti niin säilöön otettujen kuin henkilöstönkin näkökulmasta.

On tehtäviä, jotka kuuluvat jatkuvasti tehtävään perustoimintaan ja joita ei voisi niiden määrän ja merkityksen vuoksi kokonaan jättää pelkästään virkasuhteisen henkilöstön hoidettavaksi. Näitä ovat ainakin turvatarkastukset, omaisuuden haltuunotto yksikköön saavuttaessa ja majoitustilojen valvonta. Suuri osa tehtävistä on luonteeltaan sellaisia, jotka on voitava suorittaa välittömästi ilman, että kutsuttaisiin paikalle toimivaltainen virkamies. Toisaalta on toimivaltuuksia, joita käytetään harvoin tai tuskin koskaan, mutta jos tarve toimivaltuuden käyttämiselle ilmenee, siihen on voitava turvautua välittömästi. Esimerkiksi oikeus voimakeinojen käyttöön

on sellainen toimivaltuus, jota melko harvoin käytetään, mutta tilanteen tullessa on voitava toimia tarvittaessa nopeastikin.

Jos säilöönottoyksikön paikkalukua halutaan kasvattaa ottamalla ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitamaan palvelukseen muita kuin virkasuhteista henkilöstöä, olisi kaikkein tarkoituksenmukaisinta, että heillä olisi kaikki samat toimivaltuudet kuin virkasuhteisilla ohjaajilla. Tämä olisi säilöönottoyksikön ja ohjaajien käytännön toiminnan kannalta selkeintä. Myös sääntely olisi yksinkertaisempaa. Jos haluttaisiin rajata joitain tehtäviä vain virkamiesten toimivaltaan, kyseeseen tulisi lähinnä erityistarkastuksen tekeminen, joka on erittäin harvinainen ja mittavakin toimenpide, ja käytännössä säilöönottoyksikön johtaja aina on päättänyt sen toimittamisesta. Muita muiden kuin virkasuhteisen ohjaajan itsenäisestä toimivallasta poisluettavia voisivat yksikön ydintoiminnan kannalta mahdollisia olla kirje-, posti- tai muun lähetyksen avaaminen ja omaisuuden vastaanoton yhteydessä tehtävä tavarankäytön tarkastaminen. Nämä ovat kiireellisiä vain siitä näkökulmasta, että lähetyksen tai tavarankäytön toimittaminen vastaanottajalle voisi viivästyä ja vaikutus kohdistuisi tällöin säilöön otettuun ja hänen oikeuksiinsa. Vastaavasti vierailun kieltäminen ja valvonta olisi sellainen tehtävä, joka yksikön ydintoiminnan kannalta voitaisiin sulkea pois, sillä seurauksella, että vierailujen käytännön toteuttaminen vaikeutuisi ja vaikutus kohdistuisi asiakkaaseen.

Edellä olevan perusteella olennaisia toimivaltuuksia, joita ei säilöönottoyksikön perustoiminnan kannalta voida poissulkea muilta kuin virkasuhteisilta ohjaajilta ovat turvatarkastus, oikeus valvoa majoitustiloja, oikeus päättää omaisuuden hallussapidosta, esineiden ja aineiden tarkistus majoitustilojen valvonnan yhteydessä, kielletyn esineen tai aineen poisottaminen, henkilöntarkastus ja oikeus käyttää voimakkeinoja. Asiakkaan oikeuksien sujuvan toteuttamisen kannalta olisi hyvä, että muut kuin virkasuhteiset ohjaajat olisivat toimivaltaisia myös lähetysten tarkastamiseen ja vierailujen valvontaan.

Poliisin päättämät toimenpiteet, jotka ohjaajat panevat toimeen

Edellä luvussa 2.1.3. on selostettu poliisin päätökset, jotka ohjaajien on pantava täytäntöön joko säilöönottoyksikön johtajan määräyksestä tai itsenäisesti, jos asia on kiireellinen. Säilöönottoyksiköistä saatujen tietojen mukaan on käytännössä hyvin epätavallista ja harvinaista, että ohjaajat panisivat täytäntöön poliisin päätöksiä. Kyse ei ole ohjaajan omasta päätöksestä vaan poliisin päätösten toimeenpanosta, joten toimivallan antaminen muulle kuin virkasuhteiselle ei liene perustuslain näkökulmasta välttämättä sellainen, jota muulle kuin virkasuhteiselle ei voisi antaa. Toisaalta tämän kohdan sulkemisella pois muiden kuin virkasuhteisten toimivallasta ei olisi merkittävää vaikutusta yksikön toiminnan kannalta.

2.3.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

2.3.2.1 Tausta

Vuosina 2015-2016 tapahtuneen laajamittaisen maahantulon yhteydessä Maahanmuuttovirastoon palkattiin useita kymmeniä uusia virkamiehiä turvapaikkatutkintaan. Pelkästään vuoden 2015 viimeisten kuukausien aikana noin 150 uutta virkamiestä aloitti Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä, vastaanottoyksikössä ja tukipalveluissa tilanteen takia. Uusien työntekijöiden aloittaminen turvapaikkayksikössä sitoi jo kokeneempien esittelijöiden työpanosta uusien henkilöiden perehdyttämiseen. Lisäksi uusien työntekijöiden kohdalla vei aikaa, että asiassällöt ja turvapaikkatutkinta opittiin ja päästiin tehokkaaseen työtahtiin. Osaltaan henkilöstöä siirrettiin myös viraston muista yksiköistä auttamaan turvapaikkatutkinnassa. Muita keinoja lisähenkilöstön saamiseksi ei ollut.

2.3.2.2 Tuki eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvältä joukolta

Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi ulkomaalaislain mukaan avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisessa ja rekisteröinnissä. Tässä tehtävässä pysyvät joukot nimenomaisesti avustavat poliisia ja rajatarkastusviranomaisia. Pysyvien joukkojen jäsenet eivät tee rekisteröintejä itsenäisesti eikä heillä ole myöskään pääsyä esimerkiksi poliisin tietojärjestelmiin, jonne merkintä rekisteröinnistä tehdään. Pysyvien joukkojen toimivaltuudet raja- ja merivartiostoasetuksen mukaan eivät kuitenkaan ulotu turvapaikkamenettelyn alkuvaiheita pidemmälle, joten näiden joukkojen apuun turvautuminen turvapaikkamenettelyssä laajemmin ei olisi mahdollista.

2.3.2.3 Avun pyytämisestä päättäminen

EUAA-asetuksen perusteella on mahdollista pyytää ja saada operatiivista ja teknistä apua Euroopan unionin turvapaikkavirastolta. EUAA-asetus on EU-asetuksena suoraan Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta tietyiltä osin tarvitaan täydentävää kansallista lainsäädäntöä, jotta asetusta voidaan täysimääräisesti ja tehokkaasti soveltaa ja pyytää apua EUAA:lta tilanteen niin vaatiessa. Ulkomaalaislaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ole nykyisin säännöksiä siitä, mikä taho Suomessa päättäisi tukipyynnön esittämisestä turvapaikkavirastolle. Säännöksiä ei ole myöskään siitä, mikä taho hoitaisi asian käytännössä laatimalla operaatiota koskevan toimintasuunnitelman turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa ja toimisi kansallisena yhteyspisteenä turvapaikkavirastoon operaation liittyen.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston osalta rajavartiolaissa (578/2005) säädetään, että nopean rajaintervention käynnistämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan raja- ja merivartiostolle päättää valtioneuvoston yleisistunto. Rajavartiolaitos koordinoi Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toimeenpanon Suomessa ja Rajavartiolaitoksen esikunta on raja- ja merivartiostoasetuksessa tarkoitettu kansallinen yhteyspiste ja ylläpitää kansallista koordinaatorkeskusta.

Yhtenä EUAA-asetuksen mukaisena tukimuotona on turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen apua pyytävälle jäsenvaltiolle antamaan apua erityisesti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnassa, vastaanottopalvelujen järjestämisessä sekä tulkkaukspalvelujen tarjoamisessa. Kun otetaan huomioon tukiryhmän toiminnan ja tehtävien luonne ja tukiryhmän jäsenten mahdollisuus osallistua julkisen vallan käyttämiseen Suomessa, kynnys tuen pyytämiseen olisi korkealla ja tästä syystä myös päätös tuen pyytämisestä turvapaikkavirastolta tulisi tehdä korkealla poliittisella tasolla. EUAA-asetuksen mukaan operatiivista ja teknistä apua voidaan pyytää, jotta jäsenvaltio voi täyttää yhteisen turvapaikkajärjestelmään liittyvät velvollisuutensa tai kun jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine. Suhteeton paine voi esimerkiksi olla seurausta siitä, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia. Avun tarve saattaisi tulla ajankohtaiseksi myös sellaisessa hybridivaikuttamisen tilanteessa, jossa toinen valtio yrittäisi mm. käyttämällä maahanmuuttajia välineenä vaikuttaa Suomen toimintaan haluamallaan tavalla. Tällöin kyse ei välttämättä olisi laajamittaisesta maahanmuutosta maahan pyrkijöiden lukumäärään suhteutettuna. Erilaisten tilanteiden kehittymistä seurattaisiin eri viranomaisten yhteistyössä sisäministeriön maahanmuutto-osaston johdolla osana ennakoimis- ja varautumistoimia ja avun pyytämisen esittämisestä päätettäisiin tarvittaessa tilanteen niin vaatiessa. Päätös voitaisiin tehdä samanaikaisesti järjestelykeskuksen perustamisesta päätettäessä.

2.3.2.4 Velvollisuus tietyissä tilanteissa ottaa vastaan apua

Tietyissä tilanteissa, joissa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmästä tulee siinä määrin tehoton, että tästä on vakavia vaikutuksia unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaan, ja kyseisen jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine, joka asettaa kyseiselle järjestelmälle suuria ja kiireellisiä vaatimuksia, eikä kyseinen jäsenvaltio toteuta riittäviä toimia paineen purkamiseksi vaan esimerkiksi jättää pyytämättä virastolta operatiivista ja teknistä apua, voidaan jäsenvaltio EUAA-asetuksen mukaan myöskin velvoittaa ottamaan vastaan operatiivista ja teknistä apua ja tekemään yhteistyötä turvapaikkaviraston kanssa. Apua vastaanottavalla jäsenvaltiolla on tällaisessakin tilanteessa mahdollisuus sopia toimintasuunnitelmasta EUAA:n pääjohtajan kanssa ja näin vaikuttaa mm. apuna annettaviin toimiin.

Velvoite vastaanottaa apua ei konkretisoidu kevyellä menettelyllä. Sitä edeltää mm. turvapaikkaviraston seurannan perusteella tehtyjen suositusten ja niiden jälkeisten komission antamien suositusten laiminlyönti. Vasta näiden toimien jälkeen, jos jäsenvaltion turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmä on edelleen siinä määrin tehoton, että sillä on vakavia vaikutuksia yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaan, voidaan Euroopan unionin neuvostossa tehdä päätös, jossa määritellään tietyt toimenpiteet jäsenvaltion auttamiseksi ja velvoitetaan jäsenvaltio tekemään yhteistyötä viraston kanssa.

2.3.2.5 Maahanmuuttoviraston velvoite lähettää asiantuntijoita turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin ja tukiryhmiin

EUAA-asetuksen mukaan Suomella on velvollisuus asettaa yhdeksän asiantuntijaa turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin turvapaikkaviraston käyttöön. Asiantuntijoiden on käytännössä oltava välittömästi viraston käytettävissä. Turvapaikkavirasto voi päättää suhteettoman paineen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion pyynnöstä, omasta aloitteestaan tai tietyissä tilanteissa Euroopan unionin neuvoston päätöksellä lähettää turvapaikka-asioiden tukiryhmiä turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reservistä. Asetuksessa määritellään tarkasti, minkä ajan kuluessa asiantuntijoiden on oltava apua tarvitsevassa jäsenvaltiossa. Komennuksen keston voi lähettävä jäsenvaltio määritellä, kunhan se on vähintään 45 päivää. Reserviin otettavien asiantuntijoiden profiileista päättää viraston hallintoneuvosto pääjohtajan ehdotuksesta ja äänivaltaisten jäsentensä kolmen neljäsosan enemmistöllä.

Edellä mainittua tarkemmin ei asetuksessa määritellä reservistä lähetettävien tukiryhmien kokoonpanoa tai jäsenvaltioiden operaatiokohtaisia velvoitteita. Näistä käytännöistä ja muistakin tukiryhmiin ja lähetettäviin asiantuntijoihin liittyvistä käytännöistä sovitaan tarkemmin turvapaikkaviraston aloitettua työnsä alkuvuonna 2022. Tällä hetkellä ei ole siis mahdollista arvioida, mitä velvoite antaa yhdeksän asiantuntijaa turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin, käytännössä tarkoittaa. Operaatioihin todellisuudessa lähtevien asiantuntijoiden määrä riippuu tulevaisuudessa myös aina siitä, kuinka paljon turvapaikkaviraston operatiivista ja teknistä apua jäsenvaltioissa vuosittain tarvitaan.

2.3.2.6 Tukiryhmien tehtävät ja toimivaltuudet

EUAA-asetukseen ei sisälly tyhjentyviä säännöksiä turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista. Tukiryhmien tehtävistä sovitaan aina turvapaikkaviraston kanssa toimintasuunnitelmassa asetuksessa säädettyjen tehtävien ja kansallisten toimivaltasäännösten raameissa. Toimintasuunnitelmalla onkin operaatioissa korostunut rooli. Asetuksen mukaan tukiryhmien tarjoamaa operatiivista ja teknistä apua on erityisesti kansainvälistä suojelua koskevien

hakemusten vastaanottamisessa, rekisteröimisessä sekä tutkinnassa, ml. hakemuksen tutkinnasta vastuussa olevan valtion määrittämisessä ja vastaanottopalvelujen järjestämisessä avustaminen. Tarkemmin tehtävistä tai toimivaltuuksista ei asetuksessa säädetä lukuun ottamatta päätöksentekovaltuuksia, joita turvapaikkavirastolla tai sen lähettämien tukiryhmien jäsenillä ei ole. EUAA-asetuksen mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta tehdä päätöksiä yksittäisiä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista.

Jotta saatavasta tuesta olisi hyötyä, tulisi tukiryhmien jäsenten toimivaltuudet olla mahdollisimman laajat, jotta he voisivat tehdä eri turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä menettelyn eri vaiheissa sen mukaan, mitä tilanne vaatii. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että turvapaikkatutkinnassa tukiryhmien jäsenet voisivat osallistua turvapaikkaperusteiden selvittämiseen joko itsenäisesti turvapaikkapuhutteluja pitämällä tai toimimalla Maahanmuuttoviraston virkamiehen apuna puhuttelussa, kieli-analyysien järjestämisessä sekä päätösten valmistelussa muun muassa etsimällä maatietoa ja antamalla asiantuntemusta näytön arvioinnissa. EUAA-asetuksen mukaan tukiryhmät voivat myös antaa asianmukaista tukea vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti tehtävien ja velvollisuuksien hoitamisessa. Myös päätösten tiedoksiannossa tukiryhmien jäsenet voisivat olla apuna sen osalta, kun Maahanmuuttovirasto suorittaa tiedoksiannon. Asiakirjatutkinta, tulkkaukset ja käännökset eri turvapaikkamenettelyn vaiheissa, yleisesti turvapaikkamenettelystä ja -puhuttelusta hakijoille kertominen vastaanottokeskuksissa sekä Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkintaa tekevien virkamiesten kouluttaminen voisivat lisäksi kuulua tukiryhmien tehtäviin.

Näihin yleisesti turvapaikkatutkintaan ja hakemuksen tiedoksiantoon liittyvien tehtävien lisäksi Maahanmuuttoviraston arvioi, että tukiryhmien jäsenet voisivat osana turvapaikkatutkintaa auttaa myös unionin sisällä tapahtuvien turvapaikanhakijoiden sekä kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden siirtoihin liittyvissä tehtävissä, erityisesti siirtojen konkreettiseen järjestämiseen liittyvissä toiminnoissa.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen arvion mukaan turvapaikkaviraston turvapaikka-asioiden tukiryhmien apu voisi joissain 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 lähettämien turvapaikka-asioiden tukiryhmien mahdollinen apu helpottaisi myös menettelyn alkuvaihetta. Osa edellä luetelluista tehtävistä on sen laatuista, että niitä tehdessään tukiryhmien jäsenet osallistuisivat julkisen vallan käyttämiseen Suomessa. Tällaisten tehtävien osalta toimivaltuuksista tulisi säätää mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti laissa.

Turvapaikkatutkintaan liittyvien tehtävien suorittamisen kannalta on tärkeää, että Suomeen lähetetyillä turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenillä on riittävä asiantuntemus ja koulutus turvapaikka-asioista ja -menettelystä. Sen lisäksi, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti Suomessa jokaisella viranomaisella tulee olla omaa toimialaansa koskeva asiantuntemus, säädetään menettelydirektiivissä¹² muun muassa siitä, että turvapaikkahakemusten tutkinnasta vastuussa olevien viranomaisten henkilöstön on oltava asianmukaisesti koulutettu ja heillä on oltava tieto turvapaikka- ja pakolaisoikeuden alalla sovellettavista keskeisistä periaatteista. Li-

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, menettelydirektiivi)

säksi direktiivin mukaan turvapaikkapuhuttelun osalta on varmistettava, että puhuttelun suorittaja on pätevä ottamaan huomioon hakemukseen liittyvät henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet, muun muassa hakijan kulttuuritaustan, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai haavoittuvan aseman. EUAA-asetuksen mukaan turvapaikkavirasto varmistaa, että turvapaikka-asioiden tukiryhmiin osallistuvat asiantuntijat ovat saaneet tehtäviinsä nähden asiaankuuluvan koulutuksen viraston järjestämiin operatiivisiin toimiin osallistumista varten. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa avustavalla tukiryhmän jäsenellä tulee olla myös vähintään vuoden pituinen asiaan liittyvä kokemus.

2.3.2.7 Viraston antama apu unionin sisällä tapahtuvissa henkilöiden sisäisissä siirroissa ja uudelleensijoittamisessa

Jos joidenkin jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityinen ja suhteeton paine ennen kaikkea niiden sijainnin tai väestötilanteen vuoksi, turvapaikkaviraston olisi EUAA-asetuksen mukaan tuettava unionin sisäisiä solidaarisuustoimia ja hoidettava kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden unionin alueella tapahtuviin sisäisiin siirtoihin tai muihin siirtoihin liittyvät tehtävänsä ja velvollisuutensa. Sisäisissä siirroissa avustaminen on asetuksen mukaan yksi turvapaikkaviraston tehtävistä. Se on asetuksessa mainittu myös osana operatiivista ja teknistä apua, jonka antamista varten virasto lähettää usein jäsenvaltioon turvapaikka-asioiden tukiryhmän. Tukiryhmän jäsenet voivat siis yhtenä tehtävänä auttaa myös turvapaikanhakijoiden tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden unionin sisällä, jäsenvaltioiden välillä tapahtuvien siirtojen järjestelyissä. Turvapaikkavirasto voi osallistua unionin alueella tapahtuvien henkilöiden sisäisiin siirtoihin komission apuna järjestävänä tai koordinoivana tahona.

Turvapaikkaviraston olisi EUAA-asetuksen mukaan voitava antaa jäsenvaltioille näiden pyynnöstä tarvittavaa tukea myös uudelleensijoittamisessa. Tätä varten viraston olisi kehitettävä ja tarjottava uudelleensijoittamista koskevaa asiantuntemustaan jäsenvaltioiden toteuttamia uudelleensijoittamistoimia tukeakseen. Turvapaikkaviraston edeltäjä turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO on jo mandaattinsa puitteissa avustanut ja tukenut jäsenvaltioita niiden uudelleensijoittamista koskevissa toimissa, mm. hoitamalla käytännönjärjestelyjä ja matkajärjestelyjä.

2.3.2.8 Henkilötietojen luovuttaminen

Jotta tukiryhmien jäsenet voisivat suorittaa edellä mainittuja turvapaikkatutkintaan ja päätöksen tiedoksiantoon liittyviä tehtäviä, tulisi heillä olla myös pääsy tehtävien suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tai päätöstä käsitellessään viranomaisen tarvitsee laajasti erilaisia henkilötietoja, joista ilmenee muun muassa luonnollisen henkilön kansalaisuus, rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai seksuaalinen suuntautuminen sekä terveydentila ja rikostuomiot. Tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa henkilötietoja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenille ei ole säädetty erikseen. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa säädetään Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa Euroopan raja- ja merivartiostolle vapaaehtoisesta paluun tukihakemuksella kerätyt vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi välttämättömät henkilötiedot. EUAA-asetuksen mukaan tukiryhmien jäsenille on annettava valtuudet käyttää eurooppalaisia tietokantoja tehtäviään suorittaakseen. Kansallisten tietokantojen käytön valtuuttaminen jätetään jäsenvaltion harkintaan.

Turvapaikkaviraston ja jäsenvaltioiden kansallisten turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaisien on EUAA-asetuksen mukaan tehtävä viraston kanssa yhteistyötä vilpittömässä mielessä ja vaihdettava kaikki tarvittavat tiedot ajoissa ja täsmällisesti, jotta ne voivat hoitaa niille asetuksessa annetut tehtävät ja velvollisuudet ja etenkin jotta virasto voi hoidtaa sille säädetty tehtävät.

Jäsenvaltioiden tulee toimittaa virastolle tietoja mm. turvapaikkatilannetta koskevan analyysin kokoamista varten sekä yhteisen turvapaikkajärjestelmän seurantamekanismin puitteissa. Jäsenvaltio voi pääsääntöisesti toimittaa viraston tarvitsemat ja pyytämät tiedot niin, että ne eivät sisällä henkilötietoja. Turvapaikkavirastolla on myös oikeus käsitellä henkilötietoja, mutta tämä on asetuksella rajattu vain tiettyihin tarkoituksiin ja tarpeellisuuteen. Henkilötietojen käsittely virastossa voi liittyä myös siihen, että niitä tulee viraston tietoon muilta tahoilta kuin jäsenvaltioilta, kuten esimerkiksi UNHCR:ltä uudelleensijoittamista varten tai Euroopan raja- ja merivartiostolta, Europolilta tai Eurojustilta.

Tämän esityksen valmistelussa on arvioitu, että jäsenvaltioilla olisi EUAA-asetuksen mukaan jonkin verran harkintavaltaa siinä, luovuttavatko ne henkilötietoja turvapaikkavirastolle. Henkilötietojen luovuttaminen jäsenvaltioilta virastolle tulisi yleensä kyseeseen turvapaikkaviraston antaessa operatiivista ja teknistä apua jäsenvaltiolle. Tällöinkin kyse olisi todennäköisesti henkilötietojen luovuttamisesta turvapaikkaviraston lähettämien turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenille, jotta he voisivat hoitaa heille toimintasuunnitelmassa sovittuja tehtäviä. Turvapaikkavirasto saisi asetuksen mukaan operatiivisen ja teknisen toimenpiteen toteuttamiseksi käsitellä henkilötietoja, kun on kyseessä avustaminen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä ja rekisteröimisessä, avustaminen kansainväliseen suojeluun liittyvässä menettelyssä, asianmukaisen tuen antaminen jäsenvaltioille vastuunmäärittämisasetuksen mukaisten tehtävien ja velvollisuuksien hoitamisessa sekä kansainvälistä suojelua hakevien sekä saavien henkilöiden unionin alueella tapahtuvissa sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa avustamisessa. Nämä tehtävät olisivat suurimmaksi osaksi sellaisia, joita hoitaisivat turvapaikkaviraston lähettämät turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet, joilla voisi näin ollen ja toimintasuunnitelmassa sovituista tehtävistä riippuen olla tarpeen saada tietoonsa tarpeelliset henkilötiedot. Tämän esityksen valmistelussa on arvioitu, että edellä mainituista operatiivisista ja teknisistä tehtävistä kansainvälistä suojelua hakevien sekä saavien henkilöiden unionin alueella tapahtuvien sisäisten siirtojen järjestämisessä ja koordinoinnissa saattaisi turvapaikkavirastolla, lähetettyjen tukiryhmien lisäksi, olla keskeinen rooli ja sitä kautta myös henkilötietojen luovuttaminen jäsenvaltiolta turvapaikkavirastolle saattaisi olla tarpeen. Tiedot voitaisiin luovuttaa virastolle esimerkiksi asetuksen nojalla kehitettävän tietojärjestelmän kautta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata säilöönottojärjestelmän toimintakykyä normaaliajan häiriötilanteessa ja vastata säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen mahdollistamalla asiakaspaikkojen nopea tilapäinen lisääminen. Tavoitteena on varmistaa, että säilöön otetut voidaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa sijoittaa tähän tarkoitukseen suunniteltuihin tiloihin ja yksiköihin, joissa säilöön otetuista voidaan huolehtia vastaanottodirektiivin edellyttämällä tavalla ja joissa on toimintaan soveltuva asianmukaisesti koulutettu henkilöstö.

Tavoitteena on, että olisi olemassa mahdollisuus lisätä säilöönoton paikkoja hallitusti Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja täydentää yksikköverkostoa olemassa olevan säilöönoton konseptin puitteissa. Toiminnan ja toimintaperiaatteiden sekä hallintokulttuurin tulisi noudattaa jo olemassa olevaa mallia. Toiminta tapahtuisi virkamiesten johtamana. Tarkoitus ei ole, että toiminta ja uusien yksiköiden perustaminen annettaisiin yksityisten toimijoiden haltuun.

Ensisijaisesti tulisi pyrkiä lisäämään paikkoja jo olemassa oleviin valtion säilöönottoyksiköihin, joissa ohjaus- ja valvontatehtäviä voitaisiin hoitaa sopimukseen perustuen muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä. Parhaassa tapauksessa olisi jo varauduttu tällaiseen mahdollisuuteen tekemällä aiesopimuksia yksityisten toimijoiden kanssa ja kouluttamalla soveltuvaan henkilöstöä ja tekemällä turvallisuusselvitykset ennakoon sekä suunnittelemalla tarvittavia tiloja ja henkilöstön rekrytoinnin menettelyjä. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että säilöönottopaikkojen

lisäys kuitenkin olisi maltillista, eikä kyse olisi esimerkiksi asiakaspaikkojen moninkertaistamisesta.

Lainsäädäntöön lisätään sääntely, jonka mukaan kansallisesti toimitaan turvauduttaessa EU:n turvapaikkaviraston operatiiviseen ja tekniseen apuun, jotta Suomi voi täyttää yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät velvollisuutensa tai jos kansalliseen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine. Suhteeton paine voi olla seurausta siitä, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin valtion säilöönottoyksikössä käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä avustamaan ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa. Tämä voisi tapahtua laajamittaisen maahantulon tilanteessa ja olisi yhteydessä siihen, että valtioneuvoston yleisistunto tekee ulkomaalaislain 133 §:n nojalla päätöksen ulkomaalaisten rekisteröinnistä järjestelykeskuksessa.

Muut kuin virkasuhteiset henkilöt voisivat tilapäisesti tehdä päätöksiä ja toimia, joihin normaali-tilanteessa edellytetään virkasuhdetta. Säilöönoton tarpeen kasvaessa säilöönottoyksikön toiminnan järjestämisen ja turvallisuuden kannalta olisi välttämätöntä, että myös muut kuin virkamiehet voisivat toimia tehokkaasti ja joustavasti ohjaus- ja valvontatehtävissä. Myös muu kuin virkasuhteinen henkilöstö voisi toimivaltansa rajoissa antaa säilöön otetulle ulkomaalaiselle kehotuksia ja käskyjä ja toteuttaa säilölaissa säädettyjä tarkastuksia ja muita tehtäviä. Voimankäyttövälineiden käyttö edellyttäisi aina välinekohtaista koulutusta. Toiminta olisi luonteeltaan avustavaa ja tapahtuisi säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena.

Ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävältä muulta kuin virkasuhteiselta henkilöstöltä vaadittaisiin aina alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullista englannin kielen tai muun vieraan kielen taitoa siten kuin säilölaissa säädetään.

Esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi säilöönoton perusteita tai menettelyjä koskevaa sääntelyä. Säilöönnotolle tulee olla ulkomaalaislaissa säädetyt perusteet ja säilöönotto tapahtuu ulkomaalaislaissa säädettyssä menettelyssä.

Esityksellä ei ehdoteta sinänsä laajennettavaksi säilöön otettavien henkilöjoukkoa. Kyse on pohjimmiltaan siitä, että jos maahan tulee esimerkiksi kymmenkertainen määrä hakijoita, on myös mahdollista, että säilöönottoa tapahtuu suhteellisesti enemmän. Toki laajamittaiseen maahantuloon voi liittyä ilmiöitä, joissa säilöönoton perusteet täyttyvät herkemmin kuin normaali-tilanteessa. Tällöin pitäisi olla käytettävissä asianmukaisia säilöönoton tiloja ja koulutettua henkilöstöä asiakkaista huolehtimassa, eikä säilöönotto tapahtuisi esimerkiksi poliisivankilassa, jos säilöönottoyksiköt ovat täynnä. Säilöönoton perusteista säädetään ulkomaalaislaissa. Sillä onko säilöönottoyksiköissä tilaa, ei ole oikeudellista merkitystä säilöönottopäätöksen kannalta. Sen sijaan jos säilöön otettaville ei olisi lainkaan sijoituspaikkoja, se voisi käytännössä johtaa siihen, että esityksiä säilöön ottamisesta ei tehtäisi.

4.1.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

Tilanteessa, jossa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine esimerkiksi sen vuoksi, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, jäsenvaltiolla on EUAA-asetuksen perusteella mahdollisuus saada operatiivista ja teknistä apua Euroopan unionin turvapaikkavirastolta. EUAA-asetuksessa säädetään raamit tarjottavalle avulle, johon sisältyy myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen tukea tarvitsevaan jäsenvaltioon. Asetuksessa jätetään kansallisesti päätettäväksi, miten tuen pyytamisestä päätetään ja mikä viranomainen toimii yhteispisteenä sopien asiat käytännössä turvapaikkaviraston kanssa tukea pyydettyä. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossa tuen pyytamisestä turvapaikkavirastolta. Maahanmuuttovirasto tekisi poliittisen päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön, sopisi toimintasuunnitelmasta turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa ja toimisi yhteispisteenä turvapaikkaviraston suuntaan.

Turvapaikka-asioiden tukiryhmien osalta EUAA-asetuksessa säädetään raamit niille tehtäville, joita tukiryhmien jäsenet voivat jäsenvaltiossa tehdä. Tarkempi määrittely on jätetty kansallisesti päätettäväksi ja operaation toimintasuunnitelmassa sovittavaksi. Esityksessä ehdotetaan säädettävän tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista niiltä osin kuin tehtävien voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset tukiryhmien jäsenten valtuudesta avustaa Suomessa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisessa ja rekisteröinnissä sekä suorittaa turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä ja päätöksen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Jotta tukiryhmien jäsenillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa edellä mainittuja tehtäviä, esityksessä ehdotetaan myös Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa tukiryhmien jäsenille salassapitosäännösten estämättä välttämättömät henkilötiedot turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto voisi luovuttaa turvapaikkavirastolle salassapitosäännösten estämättä välttämättömät henkilötiedot unionin sisällä tapahtuvien turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sisäisissä siirroissa avustamiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

Yleistä

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleella vastaanottolain 12 §:n muutoksella (1165/2021) Maahanmuuttovirastolle annettiin vastuu vastata kokonaisuudessaan varautumisesta maahantulijoiden vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Hallituksen esityksessä laiksi vastaanottolain 12 §:n muuttamisesta (HE 162/2021 vp) käsiteltiin laajamittaiseen maahantuloon varautumisen vaikutuksia kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon liittyen. Ehdotukset säilönlain muuttamisesta ja turvapaikkaviraston tukeen turvautumisen sääntelystä lisäävät yksittäisiä keinoja laajamittaisen maahantulon hallintaan. Nyt ehdotettavat lainmuutokset täydentävät laajamittaiseen maahantuloon varautumisen sääntelyä ja vaikutukset muodostuvat sääntelyn kokonaisuudesta.

Säilöönottotoiminta kuuluu osaltaan vastaanottotoimintaan. Säilöönottoyksikkö voidaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen tai se voi olla valtion tai kunnan ylläpitämä itsenäinen yksikkö. Säilöönottotoiminta tapahtuu Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa. Olemassa olevat säilöönottoyksiköt on nykyään organisoitu osaksi

valtion vastaanottokeskuksia, joita Maahanmuuttovirasto ylläpitää. Vastaanottoiminnan varautumissuunnittelua täydentäisi myös mahdollisuus tarvittaessa nykyistä joustavammin lisätä tilapäisesti säilöönnoton paikkoja.

Ehdotettavassa säilölain muutoksessa kysymys on mahdollisuudesta käyttää säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Koko yhteiskunnan näkökulmasta kyse on viime kädessä siitä, onko olemassa mahdollisuus ottaa tarvittaessa ulkomaalaisia säilöön. Säilöönnoton paikkojen nopea lisääminen edellyttää, että käytettävissä olisi osaa-vaatavaa ja koulutettua henkilöstöä. Jos tiloja ei ole lainkaan, säilöönnoton perusteet täyttävä ulkomaalainen voi viime kädessä oleskella maassa vapaasti. Kansainvälistä suojelua hakeva sijoitetaan vastaanottokeskukseen tai hän voi asua yksityismajoituksessa. Tällä voi olla vaikutuksia yhteiskunnan kannalta. Toisaalta yksilön kannalta säilöönnoton paikkojen puuttuminen vaikuttaisi myönteisesti niin, että hänen liikkumisvapauttaan ei rajoitettaisi.

Yksittäisen ulkomaalaisen näkökulmasta kyse on siitä, mihin säilöön otetut sijoitetaan ja miten heitä kohdellaan ja onko ylipäätään olemassa ulkomaalaisen säilöönnottoon tarkoitettuja yksiköitä vai sijoitetaanko heidät tilapäisesti poliisin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Vaikutus ulkomaalaisiin yksilöihin liittyy siihen, voidaanko säilöönnotto toteuttaa myös muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä käyttämällä ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen ja hyvää hallintoa noudattaen.

Esityksellä ei muuteta säilöönnoton oikeudellisia perusteita tai säilöönnoton menettelyjä, joten vaikutuksia ei ole tarkasteltu siitä näkökulmasta. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta siihen, keitä otetaan säilöön ja millä perusteella. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta siihen, miten säilöön otosta päättäminen tapahtuu ja miten säilöönnottoa käsitellään tuomioistuimessa. Ehdotuksilla ei näin ollen ole välitöntä vaikutusta ulkomaalaisten säilöönottomenettelyyn liittyvään oikeusasemaan tai perusoikeuksiin.

Taloudelliset vaikutukset

Säilöönottoyksikön henkilöstöä koskevan ehdotetun sääntelyn on tarkoitus luoda säädöspohja säilöönnottokapasiteetin lisäämiselle laajamittaisen maahantulon tilanteessa nopeammin kuin se nykyään on mahdollista. Ehdotetut ennalta varautumiseen liittyvät lainmuutokset eivät itsessään aiheuta kustannuksia. Lisämäärärahoista on erikseen päätettävä, jos laajamittaisen maahantulon tilanne syntyy.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Laajamittainen maahantulo rasittaa maahantuloon liittyviä toimintoja kauttaaltaan. Eri viranomaisissa ja tukitoiminnoissa tarvitaan sen vuoksi paljon lisää resurssia ja henkilöstöä. Tämä pitää sisällään muun muassa turvapaikkamenettelyn, oikeusavun ja tuomioistuimtoiminnan.

Ehdotettavalla sääntelyllä mahdollistetaan viranomaisten säilöönottomenettelyjen jatkuminen niin, että säilöönnottopäätöksiä voidaan tarvittaessa tehdä lisääntyvässä määrin laajamittaisen maahantulon tilanteessa, eikä säilöönnottilojen niukkuus vaikuttaisi säilöönottomenettelyyn. Sikäli kuin säilölain mukaisia tiloja säilöönnotolle ei olisi, voisi tämä äärimmäisessä tilanteessa vaikuttaa niin, että säilöönnottoa ei asianmukaisten tilojen puuttuessa joko lainkaan käytettäisi tai säilöönnotto tapahtuisi rajoitetusti poliisin tai Rajavartiolaitoksen säilöönnottiloissa.

Säilöönoton kapasiteetin lisääminen muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä antaa osaltaan mahdollisuuden käyttää hyväksi maahantuloon liittyviä viranomaistoimintoja kokonaisuudessaan. Joka tapauksessa laajamittainen maahantulo sellaisenaan aiheuttaa merkittävää lisätyötä ja lisäresurssin tarvetta viranomaisissa, mutta ehdotettavalla sääntelyllä ei tähän ole suoraa vaikutusta. Jos tarvittavaa säilöönottoa ei voida toteuttaa kaikkien tilojen ollessa täynnä ja säilöönottopäätöksiä ei lainkaan tehdä, se luonnollisesti vähentää menettelyyn tarvittavan viranomaistyövoiman tarvetta.

Sääntelyn vaikutus ennen mahdollista laajamittaisen maahantulon tilannetta liittyy siihen, että varautumisessa eri viranomaisissa otetaan huomioon sääntelyn mahdollistamat lisätehtävät.

Maahanmuuttoviraston tulisi ennalta suunnitella tehtäviin sopivan uuden henkilöstön hankintaa yksityisiltä yrityksiltä ostopalveluina tai henkilöstön palkkaamista muuta kautta. Maahanmuuttoviraston tehtävänä olisi myös huolehtia uuden henkilöstön tarvittavasta lisäkoulutuksesta ja toiminnan ohjauksesta.

Ehdotuksella olisi vaikutusta nykyisten säilöönottoyksiköiden toimintaan ja töiden järjestelyyn sikäli kuin laajamittaisen maahantulon tilanteessa osa ohjaajista olisi muita kuin virkamiehet.

Nykyiset säilöönottoyksiköt ovat valtion ylläpitämiä yksiköitä. Säilölaki antaa mahdollisuuden myös kuntien ylläpitämien säilöönottoyksiköiden perustamiseen. Kunnilla ei ole velvollisuutta perustaa säilöönottoyksiköitä, vaan kunnallisen säilöönottoyksikön perustaminen perustuu kunnan omaan harkintaan ja perustamisesta tehtävään sopimukseen Maahanmuuttoviraston kanssa. Säilöönottotoiminta Maahanmuuttoviraston ylläpitämänä on kehittynyt sellaiseksi, että kunnallisten säilöönottoyksiköiden perustamiseen nykyoloissa on suhtauduttava varauksella. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön palkkaaminen olisi mahdollista vain valtion säilöönottoyksiköissä, joten vaikutuksia kuntien viranomaisiin ei olisi.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettava sääntely antaisi osaltaan nykyistä paremmat edellytykset hallita laajamittaisen maahantulon vaikutuksia yhteiskuntaan. Sääntelyllä voisi olla vaikutusta normaaliajan häiriötilanteissa ja se voisi antaa edellytyksiä huolehtia paremmin kansallisesta turvallisuudesta sekä myös yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta yhteiskunnassa. Säilöönoton kapasiteetin kasvattaminen antaisi mahdollisuuden selvittää lisää maahan tulevien henkilöllisyyttä ja maahantulon perusteita, jos se ei olisi järjestelykeskusten puitteissa riittävästi mahdollista.

Sikäli kuin säilöönnotolle olisi laajamittaisen maahantulon tilanteessa riittävästi kapasiteettia, säilöönnotot voisivat tapahtua asianmukaisesti siihen tarkoitukseen varatuissa tiloissa ja koulutetun henkilöstön avulla.

Yritysvaikutukset

Esityksellä voisi olla vaikutusta yksityisen turvallisuusalan yrityksiin ja muihin henkilöstöpalveluyrityksiin sikäli kuin niistä hankittaisiin työvoimaa ostopalveluina laajamittaisen maahantulon tilanteen tapahtuessa. Yksityisen turvallisuusalan toimijoilta olisi mahdollista hankkia työvoimaa, joka on valmiiksi koulutettu turvallisuudesta huolehtimiseen ja voimankäyttöön. Henkilöstöpalveluyritysten kautta voitaisiin hankkia tehtäviin säilöönottoyksikön toimintaan sopivan muun koulutuksen omaavaa henkilökuntaa.

Varautumista suunniteltaessa yritysten kanssa voitaisiin ennalta suunnitella ja sopia, miten henkilöstön käyttöä säilöönottoyksiköissä voitaisiin mahdollisessa laajamittaisen maahantulon tilanteessa toteuttaa.

Vaikutus olisi paikallinen niillä alueilla, joilla sijaitsee säilöönottoyksiköitä tai joihin uusia yksiköitä mahdollisesti perustetaan. Säilöönottoyksikön toiminta muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä on tarkoitettu tilapäiseksi, joten vaikutusten kesto riippuu siitä, kuinka kauan laajamittaisen maahantulon vaikutus kestää. Säilöönoton tarpeen arvioidaan kohdistuvan erityisesti laajamittaisen maahantulon alkuvaiheeseen, joten laajamittaisen maahantulon tyrehtyessä alkuvaiheen säilöönoton tarpeen voidaan arvioida vähenevän. Tarvittavan muun kuin virkasuhteisen henkilöstön määrä riippuu siitä, kuinka laaja maahantulo on ja miten laajaksi säilöönoton tarve tilanteessa arvioidaan.

Vaikutukset lapsiin

Lasten säilöön ottaminen on harvinaista. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei ulkomaalaislain mukaan saa lainkaan ottaa säilöön. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa ei ole kasvavaa tarvetta lasten säilöönnotolle. Yksin tulleiden yli 15-vuotiaiden lasten tai perheensä mukana tulleiden lasten säilöönnotto tapahtuu yleensä siinä vaiheessa, kun on kyse maastapoistamisprosessista. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa ei lasten säilöönnottoa yleensä tapahdu, eikä laajamittaisen maahantulon tilanteessa syntyne erityistä tarvetta lasten säilöönnotolle. Jos lasten säilöönnotto olisi aivan välttämätöntä, lapset sijoitettaisiin yksikköön, jossa on edellytykset lasten säilöönnotolle ja riittävästi virkasuhteista henkilöstöä. Joka tapauksessa henkilöstön koulutuksella olisi varmistettava, että lapsien kanssa toimimiseen olisi riittävä osaamista, vaikka henkilöstö olisi muuta kuin virkasuhteista.

Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen

Hallitsematon maahantulo voi vaikuttaa heikentävästi kansalliseen turvallisuuteen, vaikka siinä ei olisi hybridi vaikuttamisen 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. Yleisesti ottaen laajamittaisen maahantulon tilanteessa on tärkeää, että häiriötilanne säilyy koko elinkaarensa ajan viranomaisten hallinnassa. Laajamittaisen maahantulon uhkamallissa varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttävät monen viranomaisen vahvaa sitoutumista ja tiivistä poikkihallinnollista yhteistyötä kaikilla hallintotasoilla. Moniviranomaistilanteessa kukin viranomainen vastaa omista lakisääteisistä tehtävistään.

Ulkomaalaisten säilöönnotto liittyy turvaamistoimena osana kokonaisuuteen, jossa selvitetään ulkomaalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä. Säilöönoton perusteena voi olla muun muassa tarve henkilöllisyyden selvittämiseen tai perusteltu aihe olettaa ulkomaalaisen muodostavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on olennaista selvittää, kuka maahantulija on ja miksi hän maahan saapuu. Ensi vaiheessa hakijoiden rekisteröinti tapahtuu järjestelykeskuksessa, mutta mahdollisuus ottaa säilöön antaa viranomaiselle lisäkeinon varmistaa maahantulon hallintaa ja yhteiskunnan turvallisuutta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen on maahanmuuttohallinnon varautumis- ja valmiustoimintaa. Vastaanottojärjestelyt ovat osa sitä kokonaisuutta, joka tarvitaan monimutkaisen tilanteen pitämiseksi viranomaisten hallinnassa. Vastaanottojärjestelyiden lisäksi kokonaisuudessa on huomioitava koko ilmiön elinkaari, kuten maasta poistaminen sekä rajavartiointilaitoksen ja poliisihallinnon toiminta.

Ehdotetulla muutoksella ei ole välitöntä vaikutusta rikosentorjuntaan. Sikäli kuin varautuminen on entistä laadukkaampaa, tilannekuva parempaa ja kaikki mahdolliset keinot käytössä myös rikosentorjuntaa harjoittavilla viranomaisilla on paremmat edellytykset hoitaa omaa tehtäväänsä ja ylläpitää turvallisuutta. Tähän kokonaisuuteen vaikuttaa myös mahdollisuus ottaa ulkomaalaisia tarvittaessa säilöön.

Varautumisen monipuolisella keinovalikoimalla voidaan parantaa kansalaisten luottamusta viranomais toimintaan ja luottamukseen, että häiriötilanteisiin ollaan valmistauduttu ja niihin puututaan. Tätä kautta on mahdollisuus vaikuttaa myönteisesti kansalaisten turvallisuudentunteeseen.

4.2.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

Taloudelliset vaikutukset

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, joka voi johtua esimerkiksi siitä, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia. EUAA-asetuksen mukaan turvapaikkavirasto vastaa tukiryhmiin osallistuvilla asiantuntijoilla aiheutuvista matkakustannuksista, rokotuksiin, terveydenhoitoon ja erityisvakuutuksiin liittyvistä kustannuksista, päivärahoista ja asumisesta johtuvista kustannuksista, teknisestä kalustosta, kuljetus- ja televiestintäkustannuksista sekä asiantuntijoiden palkkioista. Esitetyt säädösmuutokset ja tukiryhmien tuen hyödyntäminen eivät siis itsessään aiheuta kustannuksia.

Jos Suomi pyytää apua turvapaikka-asioiden tukiryhmien apua turvapaikkavirastolta, tällaista apua saadaan oikea-aikaisesti ja tukiryhmien asiantuntemusta kyetään hyödyntämään tehokkaasti turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa, saattaa tästä aiheutua jopa säästöjä valtiolle. Tarkkoja euromääriä on vaikea arvioida, koska henkilöstön tarve riippuu aina tilanteesta ja myös turvapaikkavirastolta saatavilla olevista asiantuntijaprofiileista. Vuonna 2015-16, kun turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi noin 800 % edelliseen vuoteen verrattuna, Maahanmuuttovirastoon jouduttiin rekrytoimaan useaan otteeseen lisähenkilöstöä sekä ruuhkautuneiden hakemusten käsittelyyn että vastaanotto toiminnan ylläpitämiseen. Pelkästään vuoden 2015 syys-joulukuun aikana Maahanmuuttovirastossa aloitti 154 uutta työntekijää turvapaikanhakijamäärästä johtuen. Sekä rekrytointiprosessit että uusien henkilöiden perehdyttäminen tehtäviin sitoivat paljon Maahanmuuttoviraston kokeneiden virkamiesten resurssia. Vastaavassa tilanteessa jo valmiiksi turvapaikka-asioissa kokeneiden turvapaikkaviraston lähettämien tukiryhmien tuki toisi osaltaan säästöä näissä kuluissa.

EUAA-asetuksen voimaantulon aiheuttamat velvoitteet tarkoittavat, että Maahanmuuttoviraston on tulevaisuudessa oltava valmiina antamaan viraston käyttöön turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin vähintään asetuksen liitteessä määritelty yhdeksän asiantuntijaa. Asetuksessa säädetään, että komennuksen keston päättää lähettävä valtio, mutta sen on oltava vähintään 45 päivää. Muuta komennusten kestosta ei säädetä. Jäsenvaltiot tulevat asetuksen perusteella käymään turvapaikkaviraston kanssa vuosittain kahdenväliset neuvottelut, joiden pohjalta laaditaan sopimuksia myös asiantuntijoiden antamisesta turvapaikkaviraston käyttöön. Myös turvapaikkaviraston hallintoneuvostolla on iso rooli, kun käytännöistä sovitaan asetuksen tultua voimaan. Toiminnan hakiessa muotoaan, on mahdotonta vielä arvioida, mitä yhdeksän asiantuntijan varaaminen turvapaikkaviraston käyttöön tosiasiallisesti tulee tarkoittamaan. Myös

tästä Maahanmuuttovirastolle aiheutuvien kustannusten suuruutta voidaan arvioida vasta, kun tiedetään tarkemmin, miten käytäntöjä suunnitellaan toteutettaviksi ja mitä niistä päätetään.

Edellä mainitun mukaisesti EUAA-asetuksen mukaan turvapaikkavirasto vastaa pääosin turvapaikka-asioiden tukiryhmiin osallistuville asiantuntijoille aiheutuvista kustannuksista. Maahanmuuttoviraston aiempiin kokemuksiin asiantuntijoiden lähettämisestä turvapaikkavirastoa edeltäneen turvapaikka-asioiden tukiviraston, EASO:n operaatioihin verrattuna voidaan todeta, että viraston tarjoamat korvaukset eivät kata kaikkia niitä kustannuksia, joita Maahanmuuttovirastolle tulee sen lähettäessä asiantuntijan turvapaikkaviraston operaatioon. Tarkkojen laskelmien ja arvioiden tekeminen on vaikeaa, koska vielä ei tiedetä, kuinka monta asiantuntijaa turvapaikkavirasto todellisuudessa tulee vuosittain Maahanmuuttovirastolta pyytämään käyttöönsä, kuinka pitkiä operaatiot ovat ja missä maissa niitä järjestetään. Maahanmuuttoviraston karkean arvion mukaan operaatioista jäisi Maahanmuuttovirastolle kustannuksia noin 10 000-40 000 euroa vuodessa.

Sen lisäksi, että Maahanmuuttoviraston tulee huolehtia EUAA-asetuksessa säädetystä velvoitteesta antaa yhdeksän asiantuntijaa turvapaikkaviraston käyttöön, sen tulee huolehtia myös siitä, että sillä on tarpeeksi henkilöstöä suorittamaan turvapaikkatutkintaa Suomessa. Ulkomaalaislaissa on säädetty määräajoista, joiden kuluessa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös. Riippuen turvapaikkaviraston käyttöön annettavien asiantuntijoiden määrästä ja operaatioiden kokonaisuudesta Maahanmuuttoviraston henkilöstön määrää saataan joutua kasvattamaan, jotta kansallisessa lainsäädännössä olevista velvoitteista voidaan huolehtia. 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 uudelleenkohdennuksin Maahanmuuttoviraston toimintaa koskevan momentin määrärahan sisällä. Mahdollisesti tarvittavan lisähenkilöstön palkkakustannuksiin Maahanmuuttovirasto voi käyttää EU:n turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kansallisen ohjelman kautta haettavaa rahoitusta. Palkkakulujen lisäksi Maahanmuuttoviraston maksettavaksi jäisi kuitenkin joitain kymmeniä tuhansia euroja uusien henkilöiden palkkaamisesta aiheutuvia ylimääräisiä kuluja (mm. rekrytointiprosessi, perehdyttäminen, työvälineet). Ensimmäisen vuoden jälkeenkin palkkakulujen päälle tulisi liitännäiskuluja joitakin tuhansia euroja vuodessa.

Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin Maahanmuuttovirastolle myös säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömien henkilötietojen luovuttaminen turvapaikkaviraston tukiryhmien jäsenille. Sääntely ei edellytä tietojen luovuttamista esimerkiksi UMA-järjestelmän avulla. EUAA-asetuksen mukaan jäsenvaltio voi päättää kansallisista tietojärjestelmistä, joihin tukiryhmien asiantuntijoille annetaan pääsy. Eurooppalaisiin tietojärjestelmiin heille tulee asetuksen mukaan antaa pääsy. Maahanmuuttoviraston päätettäväksi jäisi, miten henkilötietojen luovutus olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää. Jos päädyttäisiin tiedon luovuttamiseen suoraan UMA-järjestelmästä niin, että tukiryhmien jäsenille annettaisiin oikeus käyttää tietojärjestelmää, saattaisi se vaatia esimerkiksi UMA-järjestelmän kääntämistä englanninkielelle ainakin joiltain osin. Kääntämisestä aiheutuviin kuluihin on mahdollista hakea rahoitusta AMIF:n kansallisen ohjelman kautta. Joitain vaikutuksia tällä voisi olla myös kansalliseen talousarvioon.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutuksia kaikkien turvapaikkamenettelyyn osallistuvien viranomaisten toimintaan. Turvapaikkaviraston turvapaikka-asioiden tukiryhmät voisivat mm. laajamittaisen maahantulon tilanteessa ehdotetun sääntelyn mukaan avustaa sekä poliisia, Rajavartiolaitosta että Maahanmuuttovirastoa turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa.

Suomen pyytäessä apua turvapaikkavirastolta voisivat poliisi ja rajatarkastusviranomaiset ehdotuksen mukaan saada turvapaikkaviraston lähettämiltä tukiryhmiltä apua maahantulijoiden sekä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnissä menettelyn alkuvaiheessa. Mahdollisuus saada apua myös turvapaikkaviraston tukiryhmiltä sen lisäksi, että apua on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista saada raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisilta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyviltä joukoilta olisi merkityksellistä erityisesti tilanteissa, joissa eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen apua tarvittaisiin muissa, rajavalvontaan liittyvissä tehtävissä.

Turvapaikkaviraston 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 jo säädetty eli tukiryhmät eivät siis itsenäisesti rekisteröisi hakijoita tai hakemuksia. Tämä vaatisi poliisilta ja rajatarkastusviranomaiselta toiminnan suunnittelua ja järjestämistä siten, että tukiryhmien toiminta olisi tarkoituksenmukaista ja suomalaisten virkamiesten työpanos voitaisiin kohdistaa varsinaisiin rekisteröinteihin.

Tukiryhmät voisivat Maahanmuuttoviraston apuna suorittaa turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä päätöksen tiedoksiannon myös itsenäisesti Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Maahanmuuttovirasto saisi poikkeuksellisessa tilanteessa avukseen henkilöstöä, jolla olisi turvapaikka-alan asiantuntemusta ja joka olisi jo valmiiksi koulutettu tehtäviin. Maahanmuuttovirasto voisi tällöin kohdistaa myös omia virkamiehiään enemmän varsinaiseen hakemuskäsittelyyn ja päätöksentekoon, jos isoa osaa resursseista ei tarvitsisi käyttää uuden henkilöstön palkkaamiseen ja kouluttamiseen. Jonkinlaista toiminnan suunnittelua ja järjestelyjä tukiryhmien saaminen Maahanmuuttovirastolle aiheuttaisi. Järjestettävä olisi muun muassa se, miten turvapaikkaviraston Suomeen lähettämät tukiryhmien jäsenet saavat turvapaikkatutkintaan ja päätösten tiedoksiantoon liittyvien tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät henkilötiedot. Viraston päätettäväksi jäisi, tehdäänkö ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään tarvittavat muutokset vai järjestetäänkö tietojen luovuttaminen muulla tavoin, jotta vieraskieliset tukiryhmien jäsenet saisivat heille sovittujen tehtävien suorittamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä parannettaisiin viranomaisten edellytyksiä hoitaa turvapaikkamenettely sujuvasti ja lain mukaisissa määräajoissa sellaisissa tilanteissa, joissa Suomen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Turvapaikkamenettelyn sujuvuus myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa parantaisi menettelyn uskottavuutta, kun myös poikkeuksellisissa olosuhteissa pystyttäisiin tehokkaasti tunnistamaan suojelua todella tarvitsevat henkilöt ja ne, joilla ei ole perusteita suojelulle. Henkilöt pystyttäisiin tämän perusteella ohjaamaan nopeasti oikeisiin jatkoprosesseihin, jolloin kotoutuminen suomalaisen yhteiskuntaan tai paluu kotimaahan voisi alkaa. Turvapaikkamenettelyn sujuvuudella olisi suoria vaikutuksia myös hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Säilönoton kapasiteetin kasvattaminen

Jos tarvetta säilökapasiteetin lisäämiselle havaitaan, on päätettävä, ryhdytäänkö lisäpaikkoja järjestämään. Jos ei järjestetä ja säilönoton paikat täyttyvät, säilöön kuuluvat henkilöt sijoitet-

taisiin vaihtoehtoisesti poliisiin tai Rajavartiolaitoksen säilöönottotiloihin tai äärimmäisessä tapauksessa he oleskelsivat maassa vailla valvontaa. Sikäli kuin laajamittaisen maahantulon tahtaessa säilöönottoyksikköjen paikat täyttyisivät ja olisivat ulkomaalaislaissa säädetyn mukaan tilapäisesti täynnä, ulkomaalainen voitaisiin sijoittaa poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin. Viime kädessä säilöönottopäätöksiä ei voitaisi lainkaan tehdä, jos minkäänlaisia sijoituspaikkoja ei olisi niille, joille säilöönottoa olisi tarvetta käyttää turvaamistoimena. Tällä voisi olla heikentävää vaikutusta yhteiskunnan turvallisuuteen, etenkin jos maahantulijoiden profiili olisi epämääräinen tai kyseessä olisi valtiollista hybrdivaikuttamista. Tällöin vaikutus voisi kohdistua yhteiskuntaan ja yksittäisiin ihmisiin Suomessa laajamittaisestikin, jos esimerkiksi yhteiskunnan perusrakenteisiin ja huoltovarmuuteen kohdistuisi häiritsevää toimintaa tai vaikuttamista. Säilöönnotolle vaihtoehtoinen turvaamistoimi voisi olla asumisvelvollisuus vastaanottokeskuksessa, mutta se antaisi turvaamistoimen kohteelle mahdollisuuden vapaaseen liikkumisen vastaanottokeskuksen ulkopuolella.

Jos säilökapasiteettia tällaisessa tilanteessa päätetään kasvattaa, on valittava, lisätäänkö samalla henkilökuntaa työ- ja asiakasturvallisuuden edellyttämälle tasolle. Jos henkilöstöä ei lisätä, mutta säilöönottokapasiteettia siitä huolimatta kasvatetaan, säilöön otetuista ei voida huolehtia, kuten normaalioloissa ja säilöönottoyksiköiden henkilöstö voi kuormittua. Kuormituksen lisääntyminen voi heikentää merkittävästi työturvallisuutta ja asiakkaista huolehtimista. Lisäksi tilanne voisi henkilöstön liiallisen kuormituksen myötä lopulta johtaa siihen, että kapasiteettia jouduttaisiin kuitenkin pienentämään. Tällöin palattaisiin takaisin ensimmäiseen vaihtoehtoon, jossa säilökapasiteetti ei riitä ja säilöön kuuluville henkilöille ei ole paikkoja säilöönottoyksiköissä.

Jos päädytään siihen, että henkilökuntaa lisätään kapasiteettia nostettaessa, täytyy valita, tehdäänkö henkilökunnan lisäys 1) palkkaamalla uusia virkamiehiä säilöönottoyksiköihin, 2) siirtämällä turvallisuusselvitettyjä virkamiehiä muualta sisäministeriön hallinnonalalta tai muualta valtionhallinnosta tai 3) käyttämällä yksityiseltä puolelta hankittua henkilökuntaa.

Jos ehdotettua muutosta mahdollisuudesta käyttää säilöönottoyksikössä tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä ei toteutettaisi, säilöönottokapasiteetin kasvattaminen olisi merkittävästi hitaampaa uusien määräaikaisten virkamiesten rekrytoinnin vuoksi. Tällöin palataan useiksi kuukausiksi ensimmäiseen vaihtoehtoon: säilöönotto toteutetaan poliisin säilöönottotiloissa tai säilöön kuuluvat henkilöt liikkuvat vapaana.

Edellä mainittu toinen vaihtoehto olisi siirtää muulla virassa olevia henkilöitä tilapäisesti säilöönottoyksikköön. Valtion säilöönottoyksiköt ovat Maahanmuuttoviraston yksiköitä, joten yksi mahdollisuus olisi siirtää viraston henkilöstöä säilöönottoyksikköön. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Maahanmuuttoviraston keskeinen tehtävä on huolehtia turvapaikkamenettelyistä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Sen vuoksi henkilöstön irrottaminen säilöönottoyksikköön ei merkittävässä määrin ole mahdollista. Käytännössä viraston palveluksessa ei juurikaan ole sellaista henkilöstöä, jonka osaamista voitaisiin suoraan hyödyntää säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä. Samoin sekä poliisi että Rajavartiolaitos, joista samalta hallinnonalalta täydentävää virassa olevaa henkilöstöä voisi saada, tarvitsisivat itsekkin lisää henkilökuntaa eivätkä missään tapauksessa voisi lainata säilöön virkamiehiään. Soveltuvaa henkilökuntaa ei liene myöskään muualla valtionhallinnossa. Toinen vaihtoehto ei laajamittaisen maahantulon tilanteessa olisi realistinen.

Kolmannessa vaihtoehdossa, jota ollaan nyt esittämässä, haastavana on nähty julkisen vallan käyttämisen siirtoon liittyvät perustuslailliset kysymykset ja virkavastuun puuttuminen ohjaus- ja valvontahenkilöstöltä. Tässäkin vaihtoehdossa toimintaa aina johdettaisiin virkavastuulla. Vaihtoehdon haitat olisivat yhteiskunnallisesti vähäisempiä muihin vaihtoehtoihin verrattuna ja

vaikutuksena voisi olla jossain määrin palvelun laadun tilapäistä heikkenemistä, jota toisaalta laajamittaisen maahantulon tilanteessa muutoinkin voisi tapahtua. Säilöönnotto voitaisiin kuitenkin toteuttaa hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti voi ja turvata asiakkaiden perus- ja ihmis-oikeudet.

Ohjaus- ja valvontatehtävien erottelu

Valmistelussa pohdittiin vaihtoehtona, olisiko sääntelyssä syytä erotella tehtäviä, joita voisivat tehdä tilapäisesti muut kuin virkasuhteiset ohjaajat. Tämä tarkoittaisi, että osalla ohjaajista olisi erilaiset toimivaltuudet kuin toisilla. Valmistelussa päädyttiin siihen, että ohjaus- ja valvontatehtävät ovat kokonaisuus, josta ei ole perusteltua erotella toimivaltuuksia sillä perusteella, hoitaako tehtävää virkasuhteinen tai muu kuin virkasuhteinen ohjaaja. Valtaosa toimivaltuuksista on kuitenkin sellaisia, joihin ohjaajalla on oltava toimivaltuus siitä riippumatta, onko hän virkasuhteinen vai ei. Sääntelyn ja toimivaltuuksien selkeys puoltaa tätä ratkaisua. Mahdolliset rajaukset olisivat kuitenkin käytännössä pieniä ja vaikutus tehtäväkokonaisuuteen vähäinen. Virkasuhteisuutta olennaisempaa on se, mikä on henkilöstön valmius ja osaaminen hoitaa tehtäviä ja miten töiden johto ja valvonta toteutetaan virkamiesjohdolla. Se, että palkataan virkaan, ei sellaisenaan valmiutta luo.

Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttämisestä päättäminen

Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttöönoton ehdotetaan olevan mahdollista sitten kun valtioneuvoston yleisistunto on tehnyt päätöksen maahantulijoiden rekisteröimisestä järjestelykeskuksissa. Sisäministeriöllä ja Maahanmuuttovirastolla olisi keskeinen rooli säilöönottotilojen riittävyyden arvioinnissa. Sisäministeriö hoitaisi tarvittavan rahoituksen valtion talousarviosta. Vaihtoehtona tälle menettelylle olisi, että valtioneuvoston yleisistunto tekisi erillisen päätöksen siitä, milloin säilöönottoyksikössä voitaisiin poikkeuksellisesti käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Tämä edellyttäisi myös erillisten kriteerien säätämistä sille, milloin ja millä edellytyksillä poikkeuksellista menettelyä voitaisiin käyttää. Valmistelussa on päädytty siihen, että olisi luontevampaa sitoa muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytön mahdollisuus järjestelykeskusten perustamiseen, eikä valtioneuvoston tarvitsisi tehdä erillistä päätöstä. Lain-säädännössä ei ole muuta sääntelyä tai mekanismeja sille, milloin todetaan laajamittaisen maahantulon tilanteen olevan käynnissä.

5.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

Valmistelussa on arvioitu, miltä osin asetuksen säännökset välttämättä edellyttävät kansallista lainsäädäntöä. Turvapaikkaviraston Suomessa antama operatiivinen ja tekninen apu on katsottu sellaiseksi, jota antavat viraston lähettämät turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet. Siksi toimivaltuuksia tehdä sellaisia tehtäviä, joiden katsotaan olevan julkisen vallan käyttöä, säädetään tukiryhmien jäsenille eikä turvapaikkavirastolle.

Maahanmuuttovirasto on ulkomaalaislain mukaan toimivaltainen myöntämään oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella. Maahanmuuttovirasto myös tutkii hakemuksen ja suorittaa turvapaikkapuhuttelun. EUAA-asetuksen tarkoittamat turvapaikka-asioiden asiantuntijat ovat Suomessa siis käytännössä Maahanmuuttoviraston virkamiehiä. Valmistelussa on katsottu, että tästä ei tarvitse säätää erikseen eikä myöskään siitä, että Suomen yhdeksän asiantuntijan kiintiö EUAA-asetuksessa säädettyyn turvapaikka-asioiden asiantuntijoiden reserviin muodostetaan Maahanmuuttoviraston virkamiehistä. Maahanmuuttoviraston ylijohtaja määrää viraston virkamiesten tehtävistä, ml. osallistumisesta turvapaikkaviraston tukiryhmiin asiantuntijana, vahvistamallaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksellä. Myöskään tästä ei tarvitse säätää erikseen.

6 Lausuntopalaute

Säilöönoton henkilöstöä ja EU:n turvapaikka-asioiden tukivirastoa koskevat säännökset lähetettiin lausuntokierrokselle ensimmäisen kerran ajalle 23.6.-6.8.2021 osana laajempaa sääntelykokonaisuutta. Lausunnonantajille ilmoitettiin 7.7.2021, että turvapaikka-asioiden tukivirastoa koskeva sääntely tullaan poistamaan esityksestä, koska EU on hyväksynyt uuden asetuksen EU:n turvapaikkavirastosta. Annettujen lausuntojen jälkeen päädyttiin siihen, että säilöönottoyksikön henkilöstöä koskevan sääntelyn valmistelua jatketaan erityisesti sääntelyn perusoikeuksiin ja säätämisyjärjestykseen koskevien perustelujen täydentämiseksi. Lausuntokierroksen jälkeen edellä mainitut muutosehdotukset poistettiin esitysluonnoksesta lisävalmistelua varten. Vastaanottolain 12 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle lokaussa 2021 (HE 162/2021 vp).

Ensivaiheen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot ulkoministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, sisäministeriön pelastusosastolta, poliisiosastolta, rajavartio-osastolta, kansainvälisten asioiden yksiköltä sekä kansallisen turvallisuuden yksiköltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Korkeimmalta hallinto-oikeudelta, tietosuojavaltuutetulta, lapsiasiavaltuutetulta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, Maahanmuuttovirastolta, Poliisihallitukselta, Suojelupoliisilta, aluehallintovirastoilta, ELY-keskukset, Amnesty International Suomen osasto ry:ltä, Ihmisoikeusliitolta, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Pakolaisavulta, Suomen Punaiselta Ristiltä ja UNHCR Northern Europelta. Lausuntoja pyydettiin myös seuraavilta kaupungeilta: Espoo, Helsinki, Kajaani, Kotka, Lappeenranta, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa sekä Vöyrin kunnalta.

Useissa annetuissa lausunnoissa mahdollisuutta kasvattaa säilöönoton kapasiteettia ottamalla palvelukseen muuta kuin virkasuhteisia työntekijöitä kannatettiin. Oikeusministeriö, apulaisoikeuskansleri ja korkein hallinto-oikeus katsoivat ehdotettujen toimivaltuuksien sisältävän perusoikeuksien näkökulmasta sellaisia kysymyksiä, että sääntelyä ja esityksen perusoikeuksiin liittyviä perusteluja olisi täsmennettävä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty International ja Pakolaisneuvonta eivät pitäneet lainkaan mahdollisena ja vastustivat muiden kuin virkasuhteisten henkilöiden käyttöä säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviin.

Jatkovalmistelun jälkeen tarkennetusta esityksestä pyydettiin lausunnot ulkoministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sisäministeriön pelastusosastolta, poliisiosastolta ja rajavartio-osastolta sekä kansallisen turvallisuuden yksiköltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Korkeimmalta hallinto-oikeudelta, tietosuojavaltuutetulta, lapsiasiavaltuutetulta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, Maahanmuuttovirastolta, Poliisihallitukselta, Amnesty International Suomen osasto ry:ltä, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen Pakolaisavulta ja Suomen Punaiselta Ristiltä.

Annetuissa lausunnoissa ...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä

36 a §. *Säilöönottoyksikön henkilöstö laajamittaisen maahantulon tilanteessa.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtion säilöönottoyksikössä voitaisiin ohjaus- ja valvontatehtävissä avustamaan käyttää muuta kuin virkasuhteisella henkilöstöllä sen jälkeen, kun

valtioneuvoston yleisistunto on tehnyt päätöksen maahantulijoiden rekisteröinnistä järjestelykeskuksissa. Tämä sitoo päätöksen tilanteeseen, jossa maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisen suuri niin, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista. Säännös antaisi mahdollisuuden käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä jo olemassa olevissa valtion ylläpitämässä säilöönottoyksiköissä, joihin voitaisiin perustaa lisäpaikkoja, tai kokonaan uusissa perustettavissa säilöönottoyksiköissä. Säännös ei koske poliisin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtion säilöönottoyksikössä voitaisiin ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön palvelukseen ottamisen ehdoksi säädettäisiin, että se on välttämätöntä säilöönottoyksikön toiminnan turvaamiseksi ja säilöön otettavista huolehtimiseksi, jos säilöönoton paikkoja arvioidaan tarvittavan lisää ja jos virkasuhteista henkilöstöä ei ole riittävästi käytettävissä. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa arvion säilöönoton kapasiteetin lisäämisen pikaisesta tarpeesta tekisi Maahanmuuttovirasto yhdessä sisäministeriön kanssa. Arvio perustuisi sisäministeriön yhdessä hallinnonalan toimijoiden, Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen muodostamaan tilannekuvaan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Maahanmuuttovirastolle valtuus sopia yksityisen toimijan tai henkilön kanssa ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa avustamisesta. Tämä voisi olla esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija, jonka palveluksessa olevien käyttämisestä voitaisiin sopia, tai työvoimaa välittävä henkilöstöpalveluyritys.

Vaikka säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön ei tarvitsisi olla virkasuhteista, palvelukseen otettavalta henkilöstöltä edellytettäisiin kuitenkin samaa koulutusta kuin virkasuhteisilta. Tämä tarkoittaisi säilölain 36 §:n 1 momentissa säädettyä alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullista englannin kielen tai muun vieraan kielen taitoa.

Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttäminen ohjaus- ja valvontatehtäviin säädettäisiin ajallisesti rajoitetuksi niin, että muuta kuin virkasuhteista työvoimaa voitaisiin käyttää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä. Maahanmuuttovirasto voisi sopia muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytöstä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Sääntelyllä korostetaan sitä, että kyseessä on tilapäisratkaisu. Jos säilöönottoyksikön toiminta vakiintuu laajuudeltaan pysyväisluonteiseksi, olisi ohjaus- ja valvontatehtävät hoidettava virkasuhteisella henkilöstöllä. Harkittaessa sopimusten uusimista tai jatkamista, tulisi toiminnan tilapäisyys arvioitavaksi uudelleen.

Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttämisen päättymistä ei sidottaisi valtioneuvoston 1 momentissa tarkoitetun päätöksen päättymiseen. Jos esimerkiksi Maahanmuuttovirasto tekee sopimuksen myöhemmin sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksensä, jäisi muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytölle vähemmän aikaa. Säilöönottoyksikön toiminnan kannalta on perusteltua, että uutta henkilöstöä voidaan käyttää niin kauan kuin siihen on tarvetta sääntelyn sallimissa rajoissa. Valtioneuvoston päätös laukaisisi sääntelyn käyttöönoton ja muun henkilöstön käyttö päättyisi sopimusten keston mukaan.

36 b §. *Säilöönottoyksikön muu kuin virkasuhteinen ohjaus- ja valvontahenkilöstö.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan muun kuin virkasuhteisen henkilöstön toimivaltuudet samaksi kuin mikä laissa säädetään virkasuhteiselle henkilöstölle lukuun ottamatta 22 a §:ssä tarkoitettua erityistarkastuksesta päättämisestä. Toimivaltuudet ilmenevät säilölain eri kohdista. Muun muassa lain 25 §:ssä säädetään rajoituksia ja tarkastuksia koskeva vasta päätösvallasta, 35 §:ssä voimankäytöstä ja 36 §:ssä virkasuhteisesta henkilöstöstä. Laissa

on muitakin säännöksiä, jotka on kohdistettu virkamieheen. Tarkoitus olisi, että mitä on säädetty virkasuhteisen ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan virkamiehen tehtäväksi tai toimivaltuudeksi soveltuisi kaikilta osin myös muuhun kuin virkasuhteiseen ohjaajaan.

Ohjaus- ja valvontatehtävät ovat kokonaisuus, joiden hoitaminen säilöönottoyksikössä edellyttää käytännön työssä erilaisten tarkastusten tekemistä ja rajoitusten asettamista säilöön otetuille, jotta yksikön toiminta ja sen turvallisuus on mahdollista varmistaa. Tehtävien hoitamista on vaikea järjestellä siten, että osa toimivaltuuksista olisi vain virkamiehillä. Ohjaus- ja valvontatehtävät ovat säilöön ottamisen jälkeen toteutettavia säilöönottoa tukevia tehtäviä, joita niiden usein kiireellisen luonteen vuoksi on voitava tilapäisesti hoitaa myös muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä täydentäen virkasuhteisen henkilöstön työpanosta vastaavissa tehtävissä.

Momentissa säädettäisiin myös siitä, että muu kuin virkasuhteinen henkilöstö toimii avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Johdon, ohjauksen ja valvonnan käytännön järjestämisen vastuu on viime kädessä säilöönottoyksikön virkasuhteisella johtajalla.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin lain 35 §:ssä säädettyyn oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä. Voimankäyttövälineiden käyttö edellyttäisi kaikilta välinekohtaista koulutusta.

36 c §. *Säilöönottoyksikön muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön vastuu.* Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoitetussa merkityksessä edellyttää, että tehtävien hoitamisessa ja asioiden käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännöstö ulottaa rikosoikeudellisen virkavastuun koko laajuudessaan virkamiehen ohella julkista luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin ja kaikkiin julkista valtaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan tarkoittamalla tavalla käyttäviin henkilöihin (rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentti). Kaikkien tässä esityksessä tarkoitettujen säilölain mukaisten ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien rajoitustoimivaltuuksien käytössä on kysymys rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan tarkoittamasta julkisen vallan käyttämisestä.

Vaikka virkamiehen ohella myös muut tässä esityksessä tarkoitettuja toimivaltuuksia käyttävät henkilöt edellä esitetyn mukaisesti kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin ehdotetaan säilölain 36 c §:ään kuitenkin lisättäväksi asiaa koskeva viittaussäännös, jonka mukaan säilöönottoyksikössä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavaan muuhun kuin virkasuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Säännös on luonteeltaan informatiivinen. Se on kuitenkin selkeyden vuoksi ja rajoitustoimivaltuuksia koskevia säännöksiä käytännössä soveltavien tahojen tietoisuuden lisäämiseksi tarkoituksenmukainen julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien kuuluessa myös muille kuin virkasuhteisille. Rikosoikeudellisen virkavastuun kautta pyritään varmistamaan, että kaikki julkisten tehtävien hoitaminen ja julkisen vallan käyttäminen tapahtuu asianmukaisesti ja vastuullisesti.

Pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi viittaus vahingonkorvauslakiin. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään paitsi rikosoikeudellisesta myös vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Säännöksen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yksilön oikeus

ei riipu siitä, onko tehtävää hoitanut virkamies tai viranomaiskoneiston ulkopuolinen. Vahingonkorvausvastuuseen ja sen jakaantumiseen toisaalta työnantajan ja julkisyhteisön ja toisaalta työntekijän ja virkamiehen välillä sovelletaan vahingonkorvauslakia.

7.2 Ulkomaalaislaki

95 §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen.* Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisten pysyvän joukon ryhmien jäsenen lisäksi EUAA-asetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen sellaiseksi, joka voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. EUAA-asetuksen 16 artiklassa säädetään turvapaikkaviraston järjestämisestä ja koordinoimasta operatiivisesta ja teknisestä avusta, johon voi kuulua jäsenvaltioiden avustaminen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä ja rekisteröimisessä sekä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisessa ja rekisteröimisessä. Turvapaikkavirasto voi lähettää turvapaikka-asioiden tukiryhmiä antamaan operatiivista ja teknistä apua. Tarkemmin tukiryhmien tehtävistä ja vastuista sovittaisiin aina erikseen turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa toimintasuunnitelmassa. Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta sopia toimintasuunnitelmasta viraston pääjohtajan kanssa, mutta hakemuksen jättämiseen liittyen poliisiin ja Rajavartiolaitoksen kanssa erikseen ennalta sovitusti. Tilanteesta riippuen tukea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröimisessä voitaisiin pyytää joko raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisilta pysyviltä joukoilta tai EUAA-asetuksen mukaisilta turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä taikka molemmilta samanaikaisesti. Avustaminen tapahtuisi aina poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Poliisia ja rajatarkastusviranomaista avustaessaan turvapaikkaviraston tukiryhmien jäsenille annettaisiin samoja tehtäviä kuin raja- ja merivartiostoasetuksen 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. EUAA-asetuksen mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenille tulee antaa valtuudet käyttää eurooppalaisia tietokantoja siinä määrin kuin se on tarpeen toimintasuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehtävien suorittamiseksi. Näin ollen tehtävistä riippuen esimerkiksi pääsy Eurodac-järjestelmään voi tulla kyseeseen hakemuksen jättämisessä avustamisessa.

116 a §. *Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että EUAA-asetuksen 16 artiklan mukaisen tukipyynnön tekemisestä Euroopan unionin turvapaikkavirastolle päättäisi valtioneuvosto yleisistunnossaan. Kyseisen artiklan mukaan turvapaikkavirasto antaa jäsenvaltioille operatiivista ja teknistä apua jäsenvaltion pyytäessä sitä voidakseen täyttää yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät velvollisuutensa tai, kun sen turvapaikkatai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine. Suhteeton paine voi johtua esimerkiksi maahan äkillisesti saapuneista suurista määristä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, mikä asettaa poikkeuksellisen raskaita ja kiireellisiä vaatimuksia vastaanottopalveluille ja turvapaikkajärjestelmälle. Avun tarve suhteettoman paineen vuoksi saattaisi tulla ajankohtaiseksi myös sellaisessa hybridi-vaikuttamisen tilanteessa, jossa toinen valtio yrittäisi mm. käyttämällä maahanmuuttajia välineenä vaikuttaa Suomen toimintaan haluamallaan tavalla, vaikka tällaisessa tilanteessa hakijoiden määrää ei voitaisikaan pitää suhteettoman suurena.

Valtioneuvoston tekemän päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön turvapaikkavirastolle tekisi Maahanmuuttovirasto, joka myös ehdotetun 2 momentin mukaan sopisi viraston pääjohtajan kanssa toimintasuunnitelmasta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti operatiivisen ja teknisen avun puitteissa tapahtuvan turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen ehdot ja järjestelyihin liittyvät seikat. EUAA-asetuksen 18 artiklan mukaan toimintasuunnitelmassa on esitettävä

muun muassa tilanteen kuvaus ja toimintatapa sekä turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen tavoitteet, mukaan lukien operatiivinen tavoite, lähettämisen ennakoitu kesto, tukiryhmien paikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa, muut logistiset järjestelyt sekä tiedot työskentelyolosuhteista, ryhmien kokoonpano asiantuntijoiden profiilin ja määrän suhteen, yksityiskohtainen ja selkeä kuvaus tukiryhmien tehtävistä ja vastuualueista, myös perusoikeuksien kunnioittamisen osalta sekä tukiryhmille annettavat ohjeet ja tiedot kansallisista ja eurooppalaisista tietokannoista, joita ryhmät saavat käyttää sekä laitteista, joita ne saavat käyttää tai kantaa mukanaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Saman artiklan mukaan tukiryhmiin osallistuville asiantuntijoille on annettava valtuudet käyttää eurooppalaisia tietokantoja ja heille voidaan antaa valtuudet käyttää kansallisia tietokantoja kyseisten tietokantojen käyttöä koskevan asiaankuuluvan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti, siinä määrin kuin se on tarpeen toimintasuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehtävien suorittamiseksi. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnassa avustamisen osalta toimintasuunnitelmassa tulee erityisesti mainita erityistiedot tehtävistä, joita tukiryhmät voivat suorittaa, sekä selkeä kuvaus ryhmien vastuualueista ja sovellettavasta unionin oikeudesta, kansallisesta lainsäädännöstä ja kansainvälisestä oikeudesta, sovellettava vastuujärjestelmä mukaan lukien.

Pykälän 3 momentissa nimettäisiin EUAA-asetuksen 3 ja 24 artikloissa tarkoitetut kansalliset yhteyspisteet, joita molempia hoitaisi Maahanmuuttovirasto. Kansallinen yhteyspiste vastaa yhteydenpidosta virastoon asetuksen 3 artiklan mukaan yleisesti kaikissa viraston tehtäviin liittyvissä asioissa ja 24 artiklan mukaan erityisesti kaikissa asioissa, jotka liittyvät operatiiviseen ja tekniseen apuun.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettävän EUAA-asetuksen mukaisten Suomeen lähetettyjen turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenien toimivaltuuksista Suomessa. Suomen esittämän pyynnön tai EU:n neuvoston päätöksen perusteella Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voisi suorittaa 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä ja 205 §:n 4 momentin mukaisen päätöksen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa.

EUAA-asetuksen 16 artiklan mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmien tarjoamaa operatiivista ja teknistä apua on erityisesti avustaminen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnassa ja käsittelyssä sekä vastaanottopalvelujen järjestämisessä. Asetuksen mukaan jäsenvaltiolla olisi kuitenkin toimivalta tehdä päätös yksittäisistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista, joten tällaista toimivaltaa ei annettaisi turvapaikkaviraston lähettämille tukiryhmien jäsenille. Tarkemmin tukiryhmien jäsenten tehtävistä sovittaisiin aina erikseen Maahanmuuttoviraston ja turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa sovittavassa toimintasuunnitelmassa. Turvapaikkahakemusten tutkintaan ja käsittelyyn voisi kuulua ainakin 97 §:ssä säädettyjä tehtäviä kuten kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittäminen sekä käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseen liittyvät tehtävät. Turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet voisivat myös suorittaa turvapaikkapuhutteluja. Turvapaikkatutkintaan liittyvien tehtävien lisäksi tukiryhmien jäsenet voisivat antaa tiedoksi Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asioissa tehtyjä päätöksiä. Näiden tehtävien lisäksi annettaviin tukitoimiin voisi kuulua muuta tavanomaiseksi kansainväliseksi yhteistyötehtäväksi luokiteltavissa olevaa avustamista, mm. neuvontaa, ohjaamista ja kehittämistä, joka ei muodostuisi julkisen vallan käytön kannalta merkitykselliseksi. Kaikki tukiryhmien jäsenten toiminta tapahtuisi aina Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa sen mukaan, mitä Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätään. Maahanmuuttovirasto johtaisi yleisesti toimintaa laatimalla tukiryhmien toimintaa varten myös käytännönohjeistuksen, jotta tukiryhmien jäsenet pystyisivät toimimaan ja suorittamaan heille annetut tehtävät lain mukaisesti.

133 §. *Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa.* Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisten pysyvän joukon ryhmien jäsenen lisäksi EUAA-asetuksen mukainen Suomessa oleva turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen sellaiseksi, joka voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. EUAA-asetuksen 16 artiklassa säädetään turvapaikkaviraston järjestämisestä ja koordinoimasta operatiivisesta ja teknisestä avusta, johon voi kuulua mm. jäsenvaltioiden avustaminen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä ja rekisteröimisessä sekä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisessa ja rekisteröimisessä. Tarkemmin tukiryhmien tehtävistä ja vastuista sovittaisiin aina erikseen turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa toimintasuunnitelmassa. Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta sopia toimintasuunnitelmasta turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa, mutta maahantulijoiden rekisteröimiseen liittyen poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa erikseen ennalta sovitusti. Tilanteesta riippuen apua maahantulijoiden rekisteröimiseen voitaisiin pyytää joko raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisilta pysyviltä joukoilta tai EUAA-asetuksen mukaisilta turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä taikka molemmilta samanaikaisesti. Avustaminen tapahtuisi aina poliisin tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Poliisia ja rajatarkastusviranomaista avustaessaan Euroopan unionin turvapaikkaviraston tukiryhmien jäsenille annettaisiin samoja tehtäviä kuin raja- ja merivartiostoasetuksen 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. EUAA-asetuksen mukaan tukiryhmien jäsenille tulisi kuitenkin antaa valtuudet käyttää eurooppalaisia tietokantoja siinä määrin kuin se on tarpeen toimintasuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehtävien suorittamiseksi. Tästäkin sovittaisiin tarkemmin toimintasuunnitelmassa.

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

14 b §. *Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin turvapaikkavirastolle.* Pykälässä säädetäisiin Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa Euroopan unionin turvapaikkavirastolle sekä turvapaikkaviraston lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle näiden tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetäisiin Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä turvapaikkavirastolle välttämättömät tiedot sen avustaessa Euroopan unionin alueella tapahtuvissa turvapaikanhakijoiden sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa EUAA-asetuksessa säädetyn mukaisesti. Momentin luettelon 2 kohdassa säädetäisiin Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toteuttamiseksi välttämättömät tiedot Euroopan unionin turvapaikkaviraston Suomeen lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle.

EUAA-asetuksen 2 artiklan mukaan turvapaikkaviraston yksi tehtävä on avustaa kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden Euroopan unionin alueella tapahtuvissa sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa. Käytännössä avustaminen voisi olla siirtojen koordinoimista hakijoita lähettävien ja vastaanottavien valtioiden välillä sekä muuta tukea jäsenvaltioille ja komissiolle. Tällä hetkellä sisäisiä siirtoja toteutetaan jäsenvaltioiden välillä vastuunmäärittämisasetusta tarvittavilta osin soveltaen, joten tarvittavat tiedot jäsenvaltioiden välillä siirrettävistä hakijoista toimitetaan vastuumäärittämismenettelyssä käytetyn Dublinet-tietojärjestelmän kautta. Jotta Suomi voisi tarvittaessa hyötyä turvapaikanhakijoiden tai kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden siirtämisestä Suomesta toisiin jäsenvaltioihin, tulisi turvapaikkavirastolle voida luovuttaa välttämättömät henkilötiedot, jotta se voisi suorittaa sille EUAA-asetuksessa unionin sisällä tapahtuvien siirtojen osalta säädetyt tehtävät. Siirroissa avustamisessa välttämättömiä tietoja voivat olla kaikki 7 §:ssä tarkoitetut henkilötiedot sekä ainakin 8 §:ssä tarkoitetut kan-

sainvälisen suojelun tarpeeseen liittyvät tiedot. Turvapaikkaviraston sisäisissä siirroissa avustamista varten käsittelemät henkilötiedot tulisi rajata niihin tietoihin, jotka luetellaan EUAA-asetuksen 32 artiklan 1 kohdassa. Asetuksen 29 artiklan perusteella kehitettävää tietojärjestelmää voidaan hyödyntää myös sisäisten siirtojen toteuttamiseksi.

Turvapaikka-asioiden tukiryhmän Suomessa olevan jäsenen toimivallasta suorittaa ulkomaalaislain 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä 205 §:n 4 momentin mukainen päätöksen tiedoksiannointi säädettäisiin ehdotettavassa uudessa ulkomaalaislain 116 a §:ssä. Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan turvapaikkatutkinnassa Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa Maahanmuuttovirasto toimittaa päätöksen tiedoksiannon tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Tiedoksiannointi on aina toimitettava todisteellisesti siten kuin saman pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään. Jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, tiedoksiannon toimittaa kuitenkin poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

EUAA-asetuksen 18 artiklan mukaan toimintasuunnitelmassa on määriteltävä ne kansalliset tietokannat, joita turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet saavat käyttää. Toimintasuunnitelmassa on lisäksi esitettävä tukiryhmien toiminnassa sovellettava ohjeistus ja lainsäädäntö. Jotta tukiryhmien Suomessa olevat jäsenet voivat suorittaa turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä tai päätöksen tiedoksiannon, heillä tulee olla pääsy tehtävien suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Turvapaikkatutkinnassa ja päätöksen tiedoksiannossa välttämättömiä tietoja voivat olla kaikki 7 §:ssä tarkoitettut henkilötiedot sekä 8 §:ssä tarkoitettut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden selvittämisessä tai päätöksen tiedoksiannossa voi olla välttämätöntä käsitellä mm. henkilötietoja, joista ilmenee luonnollisen henkilön rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielenkiintoja, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen, ammattiliiton jäsenyyttä koskevia henkilötietoja, terveyttä ja sosiaalipalveluita koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja.

Tukiryhmien jäsenet käsittelevät heille luovutettuja henkilötietoja esityksessä ehdotettujen ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa henkilötietolain säännösten mukaisesti.

8 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

9.1 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

Yleistä säilöön otettujen oikeuksista suhteessa perustuslakiin

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoitusten tulee perustua lakiin. Rajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoituksen olennaisen sisällön, esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset, tulee ilmetä laista. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Ne eivät saa olla ristiriidassa ihmisoikeussopimusten asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävien rajoitusperusteiden kanssa. Rajoitukset eivät saa ulottua perusoikeuksien ytimeen. Rajoittamisen tulee myös aina olla tarkoitukseen nähden oikeassa suhteessa ja mahdollisimman vähäistä. Lisäksi rajoittamiseen tulee liittyä riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Säilölaki on tullut voimaan 1. päivänä maaliskuuta 2002. Lakia säädettäessä katsottiin säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja säädettiin, että säilöönottoyksikön johtajan sekä ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivan henkilöstön on oltava virkasuhteisia. Esityksen perusteluissa (HE 192/2001 vp) todettiin, että edellä tarkoitetuissa virkatehtävissä olevat henkilöt joutuvat suorittamaan ehdotetun lain nojalla tehtäviä, joiden suorittajan olisi vastuukysymysten vuoksi oltava julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa joko valtioon tai kuntaan. Hallituksen esityksessä ei käsitelty ehdotusten suhdetta perustuslain 124 §:ään.

Säilölain säännöksiä ja siihen tehtyjä muutoksia on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 54/2001 vp ja PeVL 45/2014 vp. Sääntelyn on tunnistettu liittyvän perustuslain 6, 7, 10, 15, 21 ja 124 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (PeVL 45/2014 vp, s. 2). Näin ollen vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001 vp, s. 2). Vapaudenmenetys ei oikeuta muiden perusoikeuksien rajoittamista vaan rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25, PeVL 34/2001 vp, s. 2, ks. PeVL 5/2006 vp, s. 2 ja PeVL 21/2006 vp, s. 2). Kaikkien perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset (PeVL 21/2006 vp, s. 2).

Vapautensa menettäneen osalta on syytä kiinnittää erityistä huomiota hänen oikeuksiensa toteutumiseen, koska tällöin vapaudenmenetyksestä johtuen henkilön muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen jää pitkälti säilöönottoyksikön henkilöstön varaan, mikä sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä, riittävistä oikeusturvatakeista ja valvonnasta.

Oikeus voimankäyttöön ja majoitustilojen valvontaan sekä oikeus päättää säilölaissa säädetyistä erinäisistä tarkastuksista ja muista rajoituksista vapaudenmenetyksen aikana merkitsevät puutumista henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.

Säilölaissa on tarkasti säädetty säilöönottoyksikössä vapautensa menettäneen kohtelusta ja oikeuksista. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Myöskään ulkomaalaislaissa säädettyihin säilöön ottamisen edellytyksiin tai menettelyihin ei ehdoteta muutoksia. Näin ollen säilöönotto ei muutoksen jälkeen kohdistu oikeudellisilta perusteiltaan nykyistä laajempaan henkilökoukoon. Toki laajamittaiseen maahantuloon voi liittyä ilmiöitä, joissa säilöönoton edellytykset täyttyvät useammin kuin normaalioloissa. Lisäksi säilöönotto turvaamistoimena on aina viime-sijainen suhteessa muihin turvaamistoimiin. Ehdotetun muutoksen sisältö on, että ohjaus- ja valvontatehtäviin kuuluvia perusoikeuksiin liittyviä toimia voisivat hoitaa myös muut kuin virkasuhteiset työntekijät.

Säilölain tarkoituksena on myös, että säilöönotto voi tapahtua ulkomaalaisten säilöönottoon varatussa säilöönottoyksikössä. Perustuslakivaliokunta on säilölakia koskevassa lausunnossaan

käsitellyt tätä niin sanottua erillisperiaatetta, joka ilmenee useista kansainvälisistä suosituksista (PeVL 54/2001 vp, s. 2). Sikäli kuin tapahtuu laajamittainen maahantulo ja maahantulijoiden määrä kasvaa, voi syntyä kasvavaa tarvetta myös säilöönnotolle ja edelleen asianmukaisille säilöönnoton tiloille ja osaavalle henkilöstölle. Säilöön ottamista turvaamistoimena harkittaessa ei lain mukaan ole vaikutusta sillä, onko säilöönnottoyksikössä tilaa. Jos säilöönnottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä, säilöön otettu voidaan sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen sovelletaan ensisijaisesti säilölakia (1 §:n 3 mom.). Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (841/2006) sovelletaan kuitenkin siltä osin kuin se on välttämätöntä ottaen huomioon poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystilojen järjestys ja turvallisuus. Säilölain mukaiset säilöönnottoyksiköt on suunniteltu ulkomaalaisten säilöönnottoon, jolloin tilat soveltuvat tarkoitukseen yleensä paremmin kuin poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystilat ja säilöön otetuista voidaan huolehtia paremmin säilölaissa säädetyllä tavalla.

Säilöönnottoyksikön toimintaympäristöstä perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 § koskee julkisen hallintotehtävän siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tehtävän antamisen on ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakia koskevan lakiehdotuksen perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 179) mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Mainittu 124 § korostaa julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Säilöönnoton suunnittelu, ohjaus ja valvonta

Säilöönnottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto. Säilöönnottoyksikössä on Maahanmuuttoviraston vahvistama järjestys-sääntö, jolla voidaan antaa lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä tarkempia määräyksiä säilöönnottoyksikön alueella liikkumisesta, vierailuista, puhelimen sekä muiden viestintä- ja tallennelaitteiden hallussapidosta ja käytöstä, toimintakyvyn tukemisesta, majoituksesta ja huolenpidosta sekä omaisuuden hallussapidosta. Maahanmuuttovirasto on vuonna 2020 laatinut säilöönnottoyksiköiden valvontaohjelman¹³. Säilöönnottoyksikköä johtaa aina virkasuhteinen johtaja.

Säilöönnottoyksikön henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Voimassa olevan säilölain 36 §:n mukaan ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on oltava virkasuhteista. Lisäksi ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön kelpoisuudesta

¹³ [Säilöönnottoyksiköiden valvontaohjelma 2020 \(migri.fi\)](https://migri.fi)

on säädetty säilölaissa. Ohjaus- ja valvontatehtäviin vaaditaan alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito. Ehdotuksen mukaan nämä laissa säädetty vaatimukset koskisivat myös muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, jotka voisivat tilapäisesti hoitaa ohjaus- ja valvontatehtäviä. Kaikkien säilölaissa olevien ohjaus- ja valvontahenkilöstön tehtäviin kuuluvien toimenpiteiden kohdalla toimivalta rajautuisi alalle sopivaksi katsottavan koulutuksen ja työkokemuksen omaavaan henkilöstöön.

Perusoikeuksien vaarantaminen ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Säilölain säännöksissä majoitustilojen valvonnasta, rajoitustoimenpiteistä ja tarkastuksista on kysymys julkisen vallan käyttöä sisältävistä toimivaltuuksista, jotka sinänsä mahdollistavat puuttumisen yksilön perusoikeuksiin. Ohjaus- ja valvontahenkilöstöön kuuluvilla on laissa säädetyn edellytyksin toimivaltuus päättää erinäisistä rajoituksista ja tarkastuksista.

Koska säilöön otettujen kohteluun tai oikeuksiin säilöönottoyksikössä liittyviin toimivaltuuksiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava siitä näkökulmasta, voiko ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitaa säilöönottoyksikön ohjaaja, joka ei ole virkaan nimetty. On tarkasteltava, onko tarkoituksenmukaista, että tehtäviä voidaan antaa virkamiehen sijasta muulle kuin virkasuhteiselle ohjaajalle, ja vaarantaako tehtävän antaminen virkamiehen sijasta muulle kuin virkasuhteiselle ohjaajalle säilöön otetun perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säilölaissa on tarkkaan säädetty säilöön otettuihin kohdistettavista rajoituksista ja tarkastuksista sekä toimenpiteiden kirjaamisesta pöytäkirjaan ja todistajien käyttämisestä toimenpiteiden yhteydessä sekä muutoksenhausta. Kokonaisuudessaan säilöönottoyksikön toiminta perustuu Maahanmuuttoviraston ohjaukseen ja valvontaan sekä toiminnasta annettuihin määräyksiin, ohjeisiin ja järjestyssääntöön. Säilöönottoyksikön käytännön toimintaa johtaa ja valvoo aina virkasuhteinen johtaja, jolla on virkasuhteiset sijaiset. Eri toimivaltuuksien osalta on arvioitava, miltä osin tehtävät voidaan tässä toimintaympäristössä antaa muiden kuin virkasuhteisten ohjaajien tehtäväksi.

Keskeinen kysymys on, miltä osin muiden kuin virkasuhteisten hoidettavaksi ehdotetut toimivaltuudet muodostuvat kokonaisuudessaan katsoen siinä määrin itsenäiseksi vallankäytöksi siten, että siirrettävät valtuudet sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttämistä, eikä kyseisiä toimivaltuuksia voida katsoa vain viranomaisen toimintaa avustavaksi tai täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 22/2014 vp, s 2).

Perustuslain 124 §:n soveltamisesta muussa lainsäädännössä

Vastaanottolaki

Vastaanottolain 10 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto sopii kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Pykälän 3 momentissa säädetään, että Jos muu kuin viranomaisen käyttää julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä tämän lain mukaisia tehtäviään, tähän sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitykseen laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 266/2010 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 59/2010 vp, s. 4-5) käsitellyt hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n kannalta. Vastaanottolain 60—63 §:ssä on sääntelyä aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta, joita sovelletaan myös yksityisissä vastaanottokeskuksissa. Valiokunnan mukaan kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, joka kyseisessä tapauksessa voi epäilemättä olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tehtävät eivät niihin sisältyvien rajausten vuoksi sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Valiokunta katsoo, että oikeusturvasta on asianmukaisesti säädetty ja viittaa vastaanottolain säännöksiin, joissa säädetään muutoksenhausta (55 §) ja aineiden ja esineiden haltuunottoa ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamista koskevien toimenpiteiden kirjaamisesta (63 §).

Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi lausunnossaan, että yksityisen kanssa tehtävään sopimukseen 10 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan otettava määräys vastaanottopalvelujen järjestämisestä hallinnon yleislakeja noudattaen. Lisäksi vastaanottopalvelujen tarjoajaan sovelletaan 10 §:n 4 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä tämän käyttäessä julkista valtaa. Sääntely vastaa tältä osin sisällöltään perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että vaikka velvollisuus hallinnon yleislakien noudattamiseen on asianmukaista varmistaa viranomaisen ja yksityisen välisessä sopimuksessa, velvollisuus itsessään johtuu kuitenkin ensisijaisesti suoraan näiden lakien sisältämistä säännöksistä (PeVL 3/2009 vp, s. 5/I ja PeVL 13/2010 vp, s. 3/II).

Laki turvatoimista Maahanmuuttovirastossa

Perustuslain 124 §:ään liittyen voimassa olevalla lainsäädännöllä on Maahanmuuttoviraston turvallisuuden varmistamiseksi säädetty muille kuin virkasuhteisille työntekijöille osin vastaavanlaisia toimivaltuuksia, joita tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtion säilyntöyksiköiden muulle kuin virkasuhteiselle ohjaus- ja valvontahenkilöstölle. Laki turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (717/2018) tuli voimaan 20. päivänä elokuuta 2018. Maahanmuuttovirastossa voidaan järjestää turvatarkastuksia viraston toiminnan suojaamiseksi, turvallisuudesta huolehtimiseksi ja järjestyksen turvaamiseksi. Lakia sovelletaan Maahanmuuttoviraston tiloihin saapuvaan ja siellä olevaan henkilöön. Lakia ei sovelleta Maahanmuuttoviraston ylläpitämän valtion vastaanottokeskuksen tai järjestelykeskuksen majoitustiloihin saapuvaan eikä siellä olevaan henkilöön.

Laki antaa mahdollisuuden käyttää turvatarkastajana muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Turvatarkastajan toimivaltuuksia ovat henkilöllisyyden selvittäminen, turvatarkastus, henkilöntarkastus, lähetysten tarkastaminen, kielletyn valmisteen haltuun ottaminen ja säilyttäminen, pääsyn estäminen ja henkilön poistaminen, henkilön kiinniotto, sekä oikeus voimankäyttöön. Laissa on säädetty edellytyksistä, jotka turvatarkastajan on täytettävä mukaan lukien turvatarkastajan hyväksymismenettelyn ja turvatarkastajalta vaadittava koulutuksen.

Hallituksen esityksestä (HE 32/2018 vp) ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 6/2018 vp), että säädettävän lain valmistelussa on hyödynnetty voimassa olevaa lakia turvatoimista valtioneuvostossa (987/2014), joka on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2013 vp ja PeVL 23/2014 vp) hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta (HaVM 26/2014 vp).

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa lain (841/2006) 1 luvun 5 §:ssä säädetään, että poliisilaitos voi sopia vartijan tehtävien hoitamisessa avustamisesta yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) tarkoitetun turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan kanssa. Poliisilaitos voi 1 luvun 6 §:n mukaan sopimuksen mukaisesti määrätä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan hoitamaan tilapäisesti vartijan tehtävää säilytystilassa, jos tehtävän hoitaminen muulla tavalla ei ole säilytystilan sijainnin tai säilytettävien suuren määrän vuoksi tarkoituksenmukaista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 22/2014 vp s. 3-5) käsitellyt yksityisen vartijan roolia poliisin säilytystiloissa.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että ”Poliisilaitos voi 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan sopia laissa tarkoitettujen vartijan tehtävien hoitamisessa avustamisesta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan kanssa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen ja yksityisen välillä tehtäviä sopimuksia perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n kannalta ongelmallisina, jos yksityiselle annettava toimivalta esimerkiksi voimakeinojen käyttöön perustuu sopimukseen (ks. esim. PeVL 55/2005 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä 5 §:n 1 momentin sääntely ei tässä mielessä muodostu ongelmalliseksi, koska yksityisen vartijan toimivalta sen nojalla perustuu yksiselitteisesti lain säännöksiin. Sopimusjärjestelyn tarkoituksena on yksittäistapauksessa määrittellä se, minkä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevat vartijat voivat hoitaa kyseisiä tehtäviä. Valiokunta pitää selvänä, ettei yksityisen vartijan toimivaltuuksia voida sopimuksella määrittellä laissa säädettyä laajemmiksi.”

Yksityisen vartijan tehtävä poliisin säilöönottoyksikössä on selkeästi avustava vartiointitehtävä, kun taas säilöönottoyksikössä muu kuin virkasuhteinen ohjaaja toimisi kokonaisvaltaisemmin samoin toimivaltuuksiin kuin virkamies. Säilöönottoyksikön ohjaajan työnkuva on myös laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuin poliisin säilytystilan vartijan toimenkuva, minkä vuoksi asia ei ole täysin verrannollinen.

Sisäministeriössä on vireillä hanke poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain uudistamisesta¹⁴. Kyseisessä ehdotuksessa on suunniteltu täsmennettävän sääntelyä yksityisen palveluksessa olevan vartijan käyttämisestä poliisin säilytystilassa.

Muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle säilöönottoyksikössä annettavien toimivaltuuksien arviointi perustuslain 124 §:n kannalta

Oikeus voimankäyttöön

Voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Säilölain osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut voimakeinojen käyttöä lähinnä voimankäyttövälineiden sääntelyn näkökulmasta, eikä kysymys voimakeinojen käytön siirtämisestä muille kuin viranomaiselle ole tullut esille (PeVL 54/2001 vp, s. 5 ja PeVL 45/2014 vp, s. 6-7). Valiokunta kuitenkin totesi, että voimakeinojen käyttöoikeus uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Lisäksi koulutuksen tarve korostuu, jos henkilön valtuudet sisältävät oikeuden käyttää voimankäyttövälineitä (PeVL 54/2001 vp, s. 5).

Voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käytöstä on säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säilölain 35 §:ssä. Voimankäyttö on tarkoitettu luonteeltaan itsenäiseksi rajoitustoimenpiteeksi.

¹⁴ [Putkalin kokonaisuudistus \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Sääntely on sidottu voimakeinojen käytön tarpeellisuuteen, puolustettavuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain voimaantulon jälkeisessä tulkintakäytännössään puoltanut rajoitettujen voimankäyttövaltuuksien uskomista myös muille kuin viranomaisille. Arvioidessaan voimankäyttövaltuuksien uskomista muille kuin viranomaisille valiokunta on pitänyt henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta tärkeänä, että voimakeinojen käyttöoikeuksia osoitetaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä (PeVL 54/2001 vp, PeVL 28/2001 vp ja PeVL 70/2002 vp).

Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön tarpeellisesta koulutuksesta ja kelpoisuudesta ehdotetaan 36 b §:ssä säädettäväksi vastaamaan virkasuhteisen henkilöstön vaatimuksia. Säilölain 36 §:ssä on säädetty ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavien kelpoisuudesta ja 35 §:ssä voimankäyttövälineiden käyttöä koskevasta koulutuksesta. Nämä molemmat vaatimukset koskisivat myös palvelukseen otettavia muita kuin virkasuhteisia ohjaajia.

Lausunnossaan PeVL 22/2020 vp perustuslakivaliokunta on käsitellyt ydinlaitoksen turvallisuusjärjestelyjä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ydinlaitokselle on sen turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia. Siksi valiokunta on pitänyt perusteltuna, että ydinlaitos itse ensi vaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin. Valiokunta kuitenkin painottaa, ettei sääntely saa merkitä poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä (ks. PeVL 72/2018 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp).

Säilöönottoyksikön osalta ohjaus- ja valvontatehtävissä kyse ei ole varsinaisesti turvallisuusjärjestelyistä tai pelkästään säilöön otettujen vartioinnista, vaan kokonaisvaltaisista tehtävistä yksikössä, johon kuuluu asiakkaista huolehtimisen lisäksi osana myös turvallisuuden varmistaminen. Säilölakiin ehdotettu sääntely ei myöskään merkitse säilöönottotoiminnan yksityistämistä ulkopuolisille toimijoille, sillä toiminta tapahtuisi aina valtion hallinnoimassa yksikössä. Voimakeinoja ja muita valtuuksia voidaan käyttää rajatulla alueella säilöönottoyksikössä tai sen ulkoilueilla.

Edellä on selostettu, että säilöönottoyksikössä voi syntyä tarvetta käyttää voimakeinoja. Voimakeinojen käyttö säilöönottoyksikössä on luonteeltaan toimintaa, johon pitää voida turvautua välittömästi tilanteen sitä säännöksen tarkoittamalla tavalla vaatiessa. Säilöönottoyksikön toimintaympäristössä muille kuin virkasuhteisille annettava toimivaltuus turvautua voimakeinoin on katsottava olevan tarpeellista ja välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan välittömän vakavan vaaran takia (PeVL 28/2001 vp s. 5, PeVL 44/1998 vp s. 3).

Turvatarkastus ja henkilöntarkastus

Turvatarkastuksen ja henkilöntarkastuksen toimittaminen säilöönotetulle tai hänen vieraalleen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Henkilön ja hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastaminen metallinilmaisinta tai muuta sellaista laitetta käyttäen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan "toimenpiteen vain vähäisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan luonteen takia perusoikeussuojan kannalta ongelmaton järjestely" (PeVL 2/1999 vp, s. 2, PeVL 8/2010 vp, s. 2-3). Henkilöntarkastusta on pidetty pidemmälle menevänä puuttumisena henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sen käyttämistä on arvioitava erityisesti perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyssvaatimuk-

sen ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta (ks. PeVL 2/1999 vp, s. 2). Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 53/2006 vp, s. 2).

Säilöönottoyksikössä voidaan tehdä turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi tai omaisuuden suojelemiseksi sekä muutoin, jos on perusteltua syytä epäillä, että säilöön otetulla ulkomaalaisella on hallussaan 22 b §:n 1 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine. Turvatarkastuksella pyritään estämään sellaisten esineiden ja aineiden tuonti säilöönottoyksikön tiloihin, joilla voidaan vahingoittaa toisia henkilöitä tai omaisuutta tai aiheuttaa vaaraa turvallisuudelle tai järjestykselle. Turvatarkastus suoritetaan käytännössä kaikille säilöön otetuille ja heidän vierailleen, joten se on säilöönottoyksikön normaalia perustointia.

Jos säilöön otettua ulkomaalaista epäillään säilölain 22 b §:n 1 momentissa tarkoitettua kiellettyä esineen tai aineen hallussapidosta, hänelle voidaan suorittaa henkilöntarkastus. Henkilöntarkastusvaltuudet liittyvät pyrkimykseen taata säilöönottoyksikön turvallisuus. Henkilöntarkastussäännösten taustalla on näin ollen erityisen painavana pidettävä hyväksyttävä peruste. Henkilöntarkastuksesta on säilölaissa säädetty siten, että se täyttää perusoikeusrajoitukselta vaadittavan suhteellisuusvaatimuksen.

Turvatarkastuksen ja henkilöntarkastuksen ripeän toimittamisen näkökulmasta on perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että myös muilla kuin virkasuhteisilla ohjaajilla on toimivalta niiden suorittamiseen. Ohjaus- ja valvontahenkilöstön koulutuksella myös varmistetaan, että turvatarkastukset ja henkilöntarkastukset voidaan toteuttaa perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen asianmukaisesti (PeVL 28/2001 vp, s. 5, PeVL 20/2002 vp, s. 3).

Laissa turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (717/2018) on jo säädetty muille kuin virkamiehille toimivaltuus tehdä turvatarkastuksia ja henkilöntarkastuksia Maahanmuuttoviraston tiloihin tuleville. Maahanmuuttovirastossa voidaan järjestää turvatarkastuksia viraston toiminnan suojaamiseksi, turvallisuudesta huolehtimiseksi ja järjestyksen turvaamiseksi. Lakia sovelletaan Maahanmuuttoviraston tiloihin saapuvaan ja siellä olevaan henkilöön. Lakia ei sovelleta Maahanmuuttoviraston ylläpitämän valtion vastaanottokeskuksen tai järjestelykeskuksen majoitus-tiloihin saapuvaan eikä siellä olevaan henkilöön.

Erityistarkastus

Säilöönottoyksikössä voidaan säilölain 22 a §:n mukaan suorittaa erityistarkastus, jos se on tarpeen säilöön otettujen ulkomaalaisten tai muiden henkilöiden turvallisuuden varmistamiseksi taikka säilöönottoyksikön järjestystä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Erityistarkastus on poikkeuksellinen ja harvinainen toimenpide, joita käytännössä on tehty vain säilöönottoyksikön johtajan päätöksellä. Erityistarkastuksessa voidaan tehdä yhteistyötä poliisin, tullin tai rajavartiolaitoksen kanssa. Säilölain mukaan ohjaajalla on muodollinen toimivalta kiireellisessä tapauksessa päättää erityistarkastuksen suorittamisesta. Erityistarkastuksen toimittaminen ehdotetaan jätettäväksi muiden kuin virkasuhteisten toimivallan ulkopuolelle.

Vierailujen kieltäminen ja valvonta

Perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattu yksityiselämän suoja sisältää myös yksilön oikeuden vapaasti ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 48/2006 vp, s. 6, PeVL 20/2005 vp, s. 5). Tapaamisten valvonnasta on säädetty säilölain 15 §:ssä ja siihen liitty-

västä toimivallasta 25 §:ssä. Ohjaajien toimivaltaan kuuluu oikeus asettaa vieraan pääsyn edellytykseksi päällysvaatteiden ja tavaroiden jättäminen tapaamisen ajaksi säilytykseen ja oikeus päättää tapaamisen epäämisestä, jos vieraileva henkilö ei pysty luotettavasti todistamaan henkilöillisyyttään tai kieltäytyy turvatarkastuksesta tai on perusteltua syytä epäillä, että tapaamisesta aiheutuu säilöönottoyksikön turvallisuudelle tai järjestykselle taikka säilöön otetun tai muun henkilön turvallisuudelle sellaista vaaraa, jota ei voida valvonnalla torjua taikka jos ulkomaalaista säilytetään erillään. Vierailutilanteet ovat kiireellisiä ja vierailun valvonta on kiireellinen tehtävä. Vierailujen valvontaa on voitava toteuttaa myös muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä, jotta vierailuja voitaisiin tarvittaessa järjestää ja turvata säilöön otetun oikeus pitää yhteyttä ulkomaailmaan ja samalla huolehtia säilöönottoyksikön turvallisuudesta.

Omaisuuksien hallussapito ja poisottaminen

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuksien perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omaisuuksien suoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, PeVL 49/2005 vp, PeVL 15/2005 vp). Perustuslain kannalta omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisten kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Kiellettyjen esineiden ja aineiden pois ottamisesta turvatarkastuksessa tai muussa vastaavassa tarkastuksessa voidaan tarkastella omistajan oikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Omaisuuksien hallussapidosta säädetään säilölain 11 a §:ssä, jonka mukaan säilöön otettu voi pitää hallussaan kohtuullisen määrän omaisuutta ottaen huomioon säilöönottoyksikön majoitus-tilat ja toiminnan luonne. Oikeutta pitää omaisuutta hallussa voidaan rajoittaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

Majoitustiloissa tehtävien esineiden ja aineiden tarkastusten käyttö on sidottu säilölain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valvontatehtäviä hoitava henkilö saa tarkastaa majoitustiloissa olevat esineet ja aineet siten kuin 21 §:n 2 momentissa säädetään. Kielletyistä esineistä ja aineista säädetään 22 b §:ssä ja niiden poisottamisesta 23 §:ssä. Lisäksi 24 §:ssä säädetään toimenpiteiden kirjaamisesta ja todistajan läsnäolosta. Säilöön otetun oikeusturvan takeista on säilölaissa tarkasti säädetty.

Säilölain sääntely majoitustilojen valvonnasta ja kiellettyjen aineiden haltuunotosta sekä toimenpiteiden kirjaamisesta on samankaltaista kuin vastaanottolain sääntely, josta perustuslakivaliokunta on katsonut, että tehtävät eivät niihin sisältyvien rajausten vuoksi sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Säilöön otetun omistusoikeutta rajoittavalle sääntelylle sinänsä on hänen itsensä ja muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Ottaen huomioon säilöönottoyksikön toiminnan tarkoitus sekä järjestyksen ja turvallisuuden säilyttäminen yksikössä on tarkoituksenmukaista, että myös muilla kuin virkasuhteisilla ohjaajilla olisi toimivaltuus valvoa majoitustiloja ja tehdä esineiden ja aineiden tarkastuksia. Järjestelyn ei voi katsoa vaarantavan säilöön otetun perusoikeuksia tai oikeusturvaa. Valvontaa ja tarkastuksia ei kyseessä olevassa tilanteessa ole mahdollista jättää vain virkasuhteisten ohjaajien toimivaltaan.

Kirje-, posti- tai muun lähetyksen avaaminen

Säilölain 16 §:n säännös kirjeenvaihdon ja lähetysten tarkastamisesta on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Välttämättömäksi katsottu toimivalta on säilölaissa tarkasti säädetty. Epäilyttävän lähetysten tarkastamisen viivästyminen vaikuttaisi toisaalta säilöön otetun oikeuteen pitää yhteyttä ulkomaailmaan. Jotta oikeutta rajoitettaisiin mahdollisimman vähän, toimivalta tulisi perustellusti olla myös muilla kuin virkasuhteisilla ohjaajilla.

Majoitustilojen valvonta ja tarkastukset

Toimivalta valvoa majoitustiloja ja tehdä siellä tarkastuksia liittyy yksityiselämän suojaan. Toimivalta valvoa yleisesti majoitustiloja liittyy säilönsäpidon tarkoitukseen, säilöönottoyksikön järjestykseen, säilönsäpidon varmuuteen, poistumisen estämiseen sekä säilöön otettujen ja muiden henkilöiden turvallisuuteen. Säilölain 20 §:ssä on säädetty, miksi valvontaa on suoritettava ja miten se on järjestettävä. Valvonta on järjestettävä niin, ettei se loukkaa säilöön otetun ulkomaalaisen tai muiden henkilöiden yksityiselämän suojaa eikä siitä aiheudu heille tarpeetonta haittaa. Tiloja voidaan valvoa myös teknisillä laitteilla. Teknisen valvonnan järjestämisestä ja toteuttamisesta säädetään 20 a §:ssä.

Majoitustilojen valvonta liittyy keskeisesti säilöönottoyksikön yleiseen tarkoitukseen ja toimintaan. Majoitustilojen valvonta on luonteeltaan jatkuvaa, eikä sitä tehdä vain perustelluista syistä, kuten eräitä muita säilölaissa säädettyjä toimia. Valvonnalla varmistetaan säilönsäpidon varmuus, säilöönottoyksikön järjestys, sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten ja muiden henkilöiden turvallisuus.

Viitaten edellä mainittuun vastaanottolain yhteydessä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon merkittävästä julkisen vallan käytöstä (PeVL 59/2010 vp s. 4-5) toimivallan antamisen muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle valvoa majoitustiloja ei tulisi katsoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, kun otetaan huomioon säilölain sitä koskeva tarkka sääntely ja toiminnan käytännön toteuttaminen Maahanmuuttoviraston ja virkasuhteisen henkilöstön ohjauksessa ja valvonnassa. Sääntelylle sinänsä on säilöön otettujen ja muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja painavat perusteet. Majoitustilojen valvontaa ei ole mahdollista jättää pelkästään virkasuhteisten ohjaajien hoidettavaksi, jos säilöönottoyksikön palvelukseen otettaisiin muuta kuin virkasuhteista ohjaus- ja valvontahenkilöstöä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännöstö ulottaa rikosoikeudellisen virkavastuun koko laajuudessaan virkamiehen ohella julkista luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin ja kaikkiin julkista valtaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan tarkoittamalla tavalla käyttäviin henkilöihin (rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentti). Kaikkien tässä esityksessä tarkoitettujen säilölain mukaisten ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien rajoitustoimivaltuuksien käytössä on kysymys rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan tarkoittamasta julkisen vallan käyttämisestä. Esityksessä näitä julkisen vallan käyttämistä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä ehdotetaan säännöksistä tarkemmin ilmeväällä tavalla ja laajuudessa perustuslain 124 §:n rajoissa annettavaksi myös muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle. Siten rikosoikeudellinen virkavastuusäännöstö koko laajuudessaan tulee suoraan sovellettavaksi kaikkiin tämän esityksen mukaista rajoitustoimivaltaa käyttäviin henkilöihin riippumatta siitä, kuuluuko mainittu henkilö virkasuhteiseen tai muuhun henkilöstöön (rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohta ja 12 §:n 1 momentti). Virkasuhteisten ohella rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluu myös muu kuin virkasuhteinen henkilöstö, koska jokainen toimivaltaa käyttävä henkilö tosiasiallisesti käyttää tehtävässään julkista valtaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan tarkoittamalla tavalla. Myös muut kuin virkasuhteiset henkilöt tulevat tällä perusteella rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin laajemmin kuin pelkän asemansa perus-

teella (rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin nojalla) muutoin. Virkarikossäännöstö tulee sovellettavaksi sekä silloin, kun on kysymys rajoituksen käyttöä koskevasta päätöstoimivallasta, että silloin, kun kysymys on rajoitusten toteuttamisesta käytännössä.

Vaikka virkamiehen ohella myös muut tässä esityksessä tarkoitettuja toimivaltuuksia käyttävät henkilöt edellä esitetyn mukaisesti kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin ehdotetaan säilölain 36 c §:ään kuitenkin lisättäväksi asiaa koskeva viittaussäännös, jonka mukaan säilöönottoyksikössä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavaan muuhun kuin virkasuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Säännös on luonteeltaan puhtaasti informatiivinen. Se on kuitenkin selkeyden vuoksi ja rajoitustoimivaltuuksia koskevia säännöksiä käytännössä soveltavien tahojen tietoisuuden lisäämiseksi tarkoituksenmukainen julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien kuulussa myös muille kuin virkasuhteisille. Rikosoikeudellisen virkavastuun kautta pyritään varmistamaan, että kaikki julkisten tehtävien hoitaminen ja julkisen vallan käyttäminen tapahtuu asianmukaisesti ja vastuullisesti.

Vahingonkorvausvastuu

Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään paitsi rikosoikeudellisesta myös vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Säännöksen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yksilön oikeus ei riipu siitä, onko tehtävää hoitanut virkamies tai viranomaiskoneiston ulkopuolinen. Vahingonkorvausvastuuseen ja sen jakaantumiseen toisaalta työnantajan ja julkisyhteisön ja toisaalta työntekijän ja virkamiehen välillä sovelletaan vahingonkorvauslakia.

Yhteenveto

Ehdotetuissa säännöksissä muulle kuin virkasuhteiselle ohjaus- ja valvontahenkilöstölle annettaisiin yhdenvertaiset toimivaltuudet virkasuhteisten kanssa lukuun ottamatta 22 a §:ssä säädetyn erityistarkastuksen tekemisestä päättämistä. Säännökset ovat tarkoitettavat sovellettaviksi tarvittaessa kaikissa valtion ylläpitämässä säilöönottoyksiköissä.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon säilöönoton tarkoitus ja sääntelyn säilöönottoon liittyvät erityispiirteet. Säilöönottoyksikön henkilöstön on turvattava yksikön asianmukainen toiminta, järjestys, turvallisuus, säilöäpidon varmuus ja poistumisen estäminen. Säilöön otettuun ulkomaalaiseen kohdistettavissa olevat rajoitustoimenpiteet perustuvat näihin lähtökohtiin ja pyrkimykseen huolehtia siitä, ettei säilöön otettu vaaranna omaa tai toisten henkilöiden henkeä, terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoita omaisuutta.

Ehdotetussa mallissa kyse olisi Maahanmuuttoviraston valvomien ja johtamien säilöönottoyksiköiden henkilöstön täydentämisestä muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä. Muiden kuin virkasuhteisten ohjaajien toimivaltuudet liittyvät valtion säilöönottoyksikön toimintaan ja tehtävät on sitä kautta luonnehdittavissa viranomaisen toimintaa täydentäväksi. Kun lisäksi otetaan huomioon, että toiminta tapahtuu Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä säilöönottoyksikössä yksikön virkamiesjohdon valvonnassa, ei sääntelyssä ole tällaisessa erityisessä asiayhteydessä kysymys merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa mielessä.

Säilölaissa säänneltyihin valvonta-, rajoitus- ja tarkastustoimenpiteisiin on säilöönottoyksikön toiminnan kannalta välttämätöntä turvautua siitä riippumatta, suorittaako tehtävää virkasuhteinen tai muu kuin virkasuhteinen ohjaaja. Toimivallan antaminen muulle kuin virkasuhteiselle ohjaus- ja valvontahenkilöstölle on tehtävän tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi välttämätöntä. Ehdotetut rajoitukset eivät puutu minkään perusoikeuksien ytimeen. Ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavalta henkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa koulutusta ja säilöönottoyksiköiden toiminta on julkisen vallan asianmukaisessa valvonnassa olevaa toimintaa.

Vaikka muu kuin virkasuhteinen ohjaaja saa itsenäiseen harkintaan perustuvan oikeuden toimivaltuuksien käyttämiseen kiireellisissä tilanteissa, toiminnan sääntely, ohjaus ja valvonta eivät anna ohjaajalle valtaa toteuttaa toimia muutoin kuin tavalla, joka on säännelty laissa ja perustuu yksikön suunniteltuun ja ohjeistettuun toimintaan. Muiden kuin virkasuhteisten ohjaajien toiminnan ei kokonaisuudessaan voi katsoa muodostuvan sellaiseksi erityisen olennaiseksi vallankäyttötavaksi, joka johtaisi säilöön otettujen perus- tai ihmisoikeuksien tai loukkaamiseen tai oikeusturvan heikkenemiseen.

Lakiehdotuksessa on otettu huomioon perustuslain 124 §:n säännös perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksista. Sääntely ei muodostu tarkkuuden tai täsmällisyyden taikka oikeusturvan näkökulmasta ongelmalliseksi. Myös muu kuin virkasuhteinen henkilöstö olisi ehdotetun 36 c §:n perusteella rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Säilölaki sisältää sääntelyn oikeusturvan kannalta tärkeistä seikoista, kuten toimenpiteiden kirjaamisesta ja todistajan läsnäolosta. Lisäksi laki sisältää säännökset muutoksenhausta.

Tässä hallituksen esityksessä muulle kuin virkasuhteiselle henkilölle annettavaksi ehdotettu toimivalta ei ehdotetulla tavalla säilölain sääntelyssä täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi rajattuna ja ehdotetuin edellytyksin ole sellaista perustuslain 124 §:n tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joka niin merkittävällä tavalla puuttuisi säilöön otetun perusoikeuksiin, ettei sitä voitaisi antaa muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle.

9.2 Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

Täysivaltaisuus

EUAA-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II) eikä kansallista sääntelyä saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta).

Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2—3, PeVL 36/2006 vp, s. 5/I). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I).

Avun vastaanottamisen osalta perustuslakivaliokunta on lausunut vastaavatyypisistä sääntelyistä Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmää koskevan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Valiokunta on siinä yhteydessä todennut, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen 1.1.2009 vapauden turvallisuuden ja oikeuden aluetta (SEUT V osasto) koskevaa lainsäädäntöä annetaan unionilla olevan toimivallan perusteella ja että perustuslain 1 §:n 3 momenttiin on lisätty vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella nimenomainen maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. (PeVL 3/2016 vp, s. 6) Täysivaltaisuus sääntely ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole kuitenkaan käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa sellaisia perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyvää unionin lainsäädäntöä, josta nyt puheena olevaa turvapaikkavirastoa koskevaa asetusta monin kohdin vastaavassa raja- ja merivartiojärjestelmää koskevassa unionin sääntelyssäkin on kysymys. Valiokunta painotti lausunnossaan erityisesti sitä, että asetus ei muuttaisi nykyisin käytössä olevia toimivaltasuhteita, joiden mukaan Euroopan raja- ja merivartioviraston kyseisen jäsenvaltion alueelle lähettämät ryhmät olisivat isäntävaltion johdossa (PeVL 3 (12) 3/2016 vp, s. 6). Vastaavalla tavalla hallintovaliokunta totesi uuden raja- ja merivartiostoasetuksen yhteydessä, että jäsenvaltion alueella toimivat joukot noudattavat isäntjäsenvaltion ja viraston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimivat isäntjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti isäntjäsenvaltion virkamiesten ohjauksessa, eikä näin ollen Euroopan raja- ja merivartiostolle tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille ei tule antaa itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella (HaVL 34/2018 vp, s. 9-10).

EUAA-asetuksessa on pääsääntöisesti kyse siitä, että jäsenvaltio voi pyytää operatiivista ja teknistä apua turvapaikkavirastolta. EUAA-asetuksen mukaan tukiryhmien tarjoama operatiivinen ja tekninen apu voi olla erityisesti kansallisten viranomaisten avustaminen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisessa ja rekisteröimisessä sekä kansainväliseen suojeluun liittyvässä menettelyssä. Tukiryhmien tarkemmista toimivaltuuksista ja tehtävistä sovietaan jokaisen operaation osalta erikseen jäsenvaltion ja turvapaikkaviraston yhdessä laatimassa toimintasuunnitelmassa. EUAA-asetuksen mukaan sellaisten päätösten osalta, joita jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät kansainvälistä suojelua koskevien yksittäisten hakemusten johdosta, turvapaikkavirastolla tai sen lähettämällä tukiryhmien jäsenillä ei ole toimivaltaa. Tällaista pyynnöstä tai suostumuksella annettavaa apua voidaan pitää ongelmattomana suhteessa perustuslain täysivaltaisuus sääntöihin riippumatta niiden toimien sisällöstä, joita viraston käyttöönottamattomat asiantuntijat voisivat asetuksen mukaan apua vastaanottavassa jäsenvaltiossa toteuttaa, sillä apua pyytävän tai siihen suostuvan jäsenvaltion voidaan arvioida pystyvän hyvin vaikuttamaan toteutettavien toimien tarkemman sisällön määrittämiseen toimintasuunnitelman valmisteluun osallistuuksaan.

EUAA:lta saatavaa tukea koskevaan kansalliseen päätöksentekoon sovellettaisiin vastaavia päätöksentekomuotoja valtioneuvostossa kuin muihin samankaltaisiin asioihin, esimerkiksi eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon osalta. Päätökset tehtäisiin valtioneuvostossa parlamentaaraisella vastuukatteella.

EUAA-asetuksen mukaan jäsenvaltioilla on tietyissä tilanteissa velvollisuus suostua avun vastaanottamiseen turvapaikkavirastolta. Tällainen velvoite avun vastaanottamiseen vaatisi aina Euroopan unionin neuvoston päätöksen ja se tulisi kyseeseen, jos jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmästä tulee esimerkiksi siihen kohdistuvan suhteettoman paineen vuoksi siinä määrin tehoton, että tästä on vakavia vaikutuksia unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaan. Täysivaltaisuusarvioinnin kannalta merkitystä on ennen kaikkea sillä, että velvoitteen ottaa vastaan apua voidaan asetuksessa asetetut reunaehdot huomioon ottaen arvioida olevan lähtökohtaisesti tarkoitetun tilapäisluonteiseksi sen koskiessa tilanteita, joissa jäsenvaltion

järjestelmät ovat muuttuneet tehottomiksi ja sillä, että jäsenvaltiolla voidaan katsoa olevan hyvät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, että neuvoston päätökseen asti eteneminen voidaan yleensä välttää. Kyse olisi hyvin poikkeuksellisesta tilanteesta.

Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota erityisesti ulkomaisten virkamiesten toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtämistä ylikansalliselle rajavartiolaitokselle arvioidessaan kiinnittänyt huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin: tiimiin kuuluvien virkamiesten toiminnan tilapäisyyteen heidän osallistussaan tehtäviin Suomen alueella, Suomen lainsäädännön noudattamisvelvollisuuteen, rikosoikeudellisen vastuun piiriin kuulumiseen Suomessa ja rajavartiolaitoksen henkilöstön ohjeiden mukaan toimimiseen pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan ollessa paikalla (PeV 9/2009 vp).

EUAA-asetuksessa ei rajata jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmistään edes sellaisessa tilanteessa, jossa valtio on velvoitettu ottamaan vastaan apua turvapaikkavirastolta. Ehdotetut järjestelyt eivät tarkoita itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien antamista unionin turvapaikkavirastolle tai tukiryhmien asiantuntijoille Suomessa. Suomen viranomaiset ovat mm. aina vastuussa lopullisen kansainvälistä suojelua koskevan yksittäisen hakemuksen johdosta tehtävästä päätöksestä. Muutenkin turvapaikka-asioiden tukiryhmien tehtävät määritellään aina yhteistyössä viraston ja isäntämaan kesken laadittavassa toimintasuunnitelmassa, joka sitoo virastoa, isäntämaata ja osallistuvia jäsenmaita.

EUAA:n lähettämät tukiryhmät toimisivat aina jäsenvaltion viranomaisten, Suomessa Maahanmuuttoviraston, johdossa noudattaen operaation toimintasuunnitelmaa. Tukiryhmien jäsenten olisi tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava Suomen lainsäädäntöä sekä unionin ja kansainvälistä oikeutta ja otettava huomioon perusoikeudet sekä toimintasuunnitelmaan kirjatut toimintaohjeet tehtävien suorittamiseen. He voisivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti. Tukiryhmiin kuuluvat asiantuntijat ovat asetuksen mukaan isäntjäsenvaltion rikoslain piirissä.

EUAA-asetuksessa on huomioitu myös tukiryhmiin kuuluvien asiantuntijoiden koulutus. Asiantuntijalla tulee mm. olla vähintään vuoden pituinen asiaan liittyvä kokemus, jotta hän voi avustaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa. Turvapaikkaviraston tulee myös antaa tarvittavaa koulutusta asiantuntijoille.

Kaiken edellä todetun huomioon ottaen velvoitetta ottaa vastaan tilapäistä apua turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmien tukemiseksi Euroopan unionilta voidaan pitää tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja se vaikuttaisi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen eikä näin ollen olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Velvoite ottaa vastaan asetuksessa määritettyä apua ei ole merkityksellinen myöskään perustuslain 94 §:n kannalta, sillä kyseessä ei ole Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille.

Tukiryhmien toimivaltuudet ja vastuut

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa

tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

EUAA:n lähettämät turvapaikka-asioiden tukiryhmät ovat alan asiantuntijoista muodostettuja ryhmiä, joiden jäsenet voivat olla viraston omaan henkilöstöön kuuluvia asiantuntijoita, jäsenvaltioiden asiantuntijoita, jäsenvaltioiden virastoon lähettämiä asiantuntijoita tai muita asiantuntijoita, jotka eivät ole viraston palveluksessa. Kaikki tukiryhmien jäsenet eivät siis välttämättä olisi muiden jäsenvaltioiden virkamiehiä.

EUAA-asetuksen mukaan tukiryhmät voisivat mm. avustaa jäsenvaltioita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisessa ja rekisteröimisessä, kansainväliseen suojeluun liittyvässä menettelyssä, vastaanottopalvelujen, erityisesti hätämajoituksen, hätäkuljetusten ja hätälääkintäavun järjestämisessä tai tarjoamisessa, hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion selvittämisessä, kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden unionin alueella tapahtuvissa sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa ja tulkkauspalvelujen tarjoamisessa. Tarkemmin tehtävistä sovittaisiin toimitasuunnitelmassa.

Tilanteessa, jossa Suomen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine esimerkiksi sen takia, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, olisi Maahanmuuttoviraston toiminnan ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sujuvan tutkinnan kannalta tärkeää, että EUAA:n lähettämät tukiryhmät voisivat tehdä mahdollisimman kattavasti erilaisia tehtäviä. Siltä osin kuin tukiryhmän jäsenet voisivat turvapaikkamenettelyn osalta osallistua muun muassa hakijoiden rekisteröimiseen, hakijoiden henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen, hakemuksesta vastuussa olevan valtion selvittämiseen hakijoita kuulemalla, turvapaikkapuhuttelun suorittamiseen ja päätöksen tiedoksiantoon, kyse olisi myös päätöksenteon kannalta merkittävistä käsittelytoimista ja siten osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. Esityksessä ehdotetaan näiden tehtävien osalta ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännökset tukiryhmien jäsenen toimivallasta suorittaa ulkomaalaislain 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä toimittaa 205 §:n 4 momentin mukainen kansainvälistä suojelua koskeva päätöksen tiedoksianto. Päätöksentekoon yksittäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten osalta tukiryhmien jäsenillä ei olisi toimivaltaa, joten kyse ei näin ollen olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tukiryhmien jäsenet voisivat laissa määriteltyjen tehtävien lisäksi avustaa Maahanmuuttovirastoa muun muassa neuvonnassa, ohjaamisessa ja muissa kehittämistehtävissä, joiden osalta olisi lähinnä kyse tavanomaisista kansainvälisistä yhteistyötehtävistä, jotka eivät muodostu julkisen vallan käytön kannalta merkittäviksi.

Perustuslain sääntelyllä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. EUAA-asetuksen mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmät ovat alan asiantuntijoista muodostettuja ryhmiä. Tukiryhmien tarkoitus huomioiden niiden jäsenillä on oltava riittävä asiantuntemus ja koulutus turvapaikka-asioista ja -menettelystä. Asetuksen mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmään osallistuvalla asiantuntijalla on oltava vähintään vuoden pituinen asiaan liittyvä kokemus, jotta hän voi avustaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa. Turvapaikkaviraston hallintoneuvosto päättää turvapaikka-asioiden tukiryhmissä käytettävien asiantuntijoiden profiileista. Turvapaikkaviraston pääjohtajan ja jäsenvaltion sopimassa operaation toimitasuunnitelmassa sovitaan erikseen myös tukiryhmien kokoonpanosta.

Suomeen lähetetyt EUAA:n turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet noudattaisivat Suomen alueella toimiessaan Suomen kansallista lainsäädäntöä. Tästä säädettäisiin erikseen ulkomaalaislaissa. Näin ollen heihin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia (434/2003),

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), ja tietosuojalaki (1050/2018). Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet toteutuvat myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä Suomessa. Tukiryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta EUAA-asetuksen mukaan samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä. Siviilioikeudellisen vastuun osalta vastaanottava jäsenvaltio on EUAA-asetuksen mukaan vastuussa heidän virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamistaan vahingoista. EUAA-asetuksen mukaan toimintasuunnitelmassa olisi selkeästi kuvattava sovellettava unionin oikeus, kansallinen lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus, sovellettava vastuujärjestelmä mukaan lukien.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että muun muassa virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että muun muassa virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ulottuisi myös Suomessa toimiviin EUAA:n turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäseniin.

Henkilötietojen luovuttaminen turvapaikkavirastolle ja tukiryhmän jäsenelle

Perustuslain 10 §:ssä turvataan yksityiselämän ja henkilötietojen suoja. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä säädetäessä se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatu yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1).

Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 79/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5). Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämismääräysten käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaisesti (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin välttämättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännökset tukiryhmien jäsenten toimivallasta turvapaikatutkiminnan suorittamiseksi sekä kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittamiseksi. Näiden tehtävien suorittamiseksi tukiryhmien jäsenten on voitava käsitellä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja tietoja turvapaikanhakijasta, hänen perheenjäsenistään sekä tämän hakemuksesta ja siihen annettusta päätöksestä. EUAA-asetuksen 18 artiklan mukaan jäsenvaltion on annettava turvapaikka-asioiden tukiryhmiin osallistuville asiantuntijoille valtuudet käyttää eurooppalaisia tietokantoja ja se voi antaa niille valtuudet käyttää kansallisia tietokantojaan kyseisten tietokantojen käyttöä koskevan asiankuuluvan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti, siinä määrin kuin se on tarpeen toimintasuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehtävien suorittamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa henkilötietoja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle edellä mainittuihin tarkoituksiin. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että Maahanmuuttovirastolla olisi oikeus luovuttaa henkilötietoja Euroopan unionin turvapaikkavirastolle sen avustaessa turvapaikanhakijoiden Euroopan unionin sisällä tapahtuvien siirtojen toteuttamisessa. Turvapaikkaviraston suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään EUAA-asetuksen 7 luvussa. Turvapaikkavirasto soveltaa henkilötietojen käsittelystä unionin toimielinten tietosuoja-asetusta. EUAA-asetuksen mukaan turvapaikkavirasto saisi operatiivisen ja teknisen toimenpiteen toteuttamiseksi käsitellä henkilötie-

toja, kun on mm. kyse kansainvälistä suojelua hakevien sekä saavien henkilöiden unionin alueella tapahtuvissa sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa avustamisessa. Käsiteltävien tietojen tulisi rajoittua EUAA-asetuksen 32 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin tietoihin.

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Jäsenvaltion lainsäädännön on tällöin täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tietosuojalain 28 §:n mukaan henkilötietojen saamiseen ja luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslain 29 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tulee kuitenkin säätää erikseen. Vastaavasti säädetään julkisuuslain 30 §:ssä tietojen luovuttamisesta ulkomaan viranomaiselle. Ehdotettu kansallinen sääntely on arvioitu tarpeelliseksi salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi.

Luovutettavat tiedot sisältäisivät myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Kansallisten tietosuoja- ja tiedonhallintaa koskevien yleislakien säännösten on arvioitu muodostavan riittävät suojatoimet ehdotuksessa esitetyle erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamiselle tukiryhmien jäsenille ja turvapaikkavirastolle. Lisäksi tukiryhmien jäsenet perehdytettäisiin kansalliseen toimivaltuussääntelyyn ja he toimisivat Maahanmuuttoviraston virkamiesten ohjauksessa. Luovutettavien tietojen käsittelytarkoitus ei myöskään muuttuisi. Tukiryhmien jäsenet käsitelisivät Maahanmuuttovirastolta saamia tietoja maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa tarkoituksessa lakisääteisen tehtävänsä suorittamiseksi tietosuojasääntelyä noudattaen. Turvapaikkaviraston käsitellessä henkilötietoja sovellettaisiin EUAA-asetusta ja unionin toimielinten tietosuojasetusta.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa se, että tilanteessa, jossa Suomen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine esimerkiksi sen takia, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, tarvittaessa apuun pyydettyjen turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten voivat tosiasiallisesti auttaa Maahanmuuttovirastoa turvapaikkatutkimnan suorittamisessa ja päätösten tiedoksiannossa, ja näin helpottaa turvapaikkamenettelyyn kohdistuvaa painetta. Suomi saattaisi tällaisessa painetilanteessa hyötyä myös siitä, että turvapaikanhakijoita siirrettäisiin toisiin jäsenvaltioihin turvapaikkatutkimnan suorittamiseksi ja näiden siirtojen toteuttamisessa turvapaikkavirastolla on keskeinen rooli erityisesti koordinoivana tahona. Maahanmuuttovirasto luovuttaisi tukiryhmän jäsenelle ja turvapaikkavirastolle vain ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien sekä EUAA-asetuksessa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Ehdotetun luovutussääntelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuojasetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Asiassa on kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki

säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (116/2002) uusi 36 a—c § seuraavasti:

36 a §

Säilöönottoyksikön henkilöstö laajamittaisen maahantulon tilanteessa

Valtioneuvoston tehtyä yleisistunnossa ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetyn päätöksen maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa, valtion ylläpitämässä säilöönottoyksikössä voidaan ohjaus- ja valvontatehtävissä avustamaan käyttää 36 §:n 1 momentista poiketen tilapäisesti 36 b §:ssä tarkoitettua henkilöä, kuitenkin enintään kolme kuukautta kerrallaan.

Muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä voidaan käyttää ohjaus- ja valvontatehtävissä, jos Maahanmuuttovirasto yhdessä sisäministeriön kanssa arvioi sen olevan välttämätöntä valtion säilöönottoyksikön toiminnan järjestämiseksi ja turvaamiseksi sekä säilöön otettavista huolehtimiseksi tilanteessa, jossa säilöönoton paikkoja arvioidaan olevan tarvetta pikaisesti lisätä ja jossa virkasuhteista henkilöstöä ei ole riittävästi käytettävissä.

Maahanmuuttovirasto voi sopia ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisesta yksityisen toimijan tai henkilön kanssa. Ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan muun kuin virkasuhteisen henkilön koulutus- ja kelpoisuusvaatimuksiin sovelletaan mitä 36 §:n 1 momentissa on säädetty. Muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä voidaan käyttää vain niin kauan kuin se on ohjaus- ja valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä. 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.

36 b §

Säilöönottoyksikön muu kuin virkasuhteinen ohjaus- ja valvontahenkilöstö

Mitä tässä laissa säädetään virkasuhteisesta valvonta- ja ohjaushenkilöstä ja tämän toimivaltuuksista, koskee myös tässä ja 36 a §:ssä tarkoitettua muuta kuin virkasuhteista ohjaus- ja valvontahenkilöä, kuitenkin siten, että muu kuin virkasuhteinen henkilö toimii tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Muulla kuin virkasuhteisella henkilöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa päättää 22 a §:ssä tarkoitettua erityistarkastuksesta.

Muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilön oikeuteen käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä sekä voimankäyttövälineitä koskevaan koulutusvaatimukseen sovelletaan, mitä 35 §:ssä säädetään.

36 c §

Säilöönottoyksikön muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön vastuu

Muuhun kuin virkasuhteessa olevaan ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n 5 momentti ja 133 §:n 5 momentti sellaisina kuin ne ovat laissa 1251/2020; sekä
lisätään uusi 116 a § seuraavasti

95 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU)

2019/1896, jäljempänä raja- ja merivartiostoasetus, mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies sekä Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2303/2021, jäljempänä EUAA-asetus, mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa.

116 a §

Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

Jos turvapaikkajärjestelmään kohdistuu suhteeton paine, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää EUAA-asetuksessa tarkoitetun turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan unionin turvapaikkavirastolle.

Maahanmuuttovirasto sopii Euroopan unionin turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevista ehdoista ja järjestelyihin liittyvistä seikoista toimintasuunnitelmassa.

Maahanmuuttovirasto toimii EUAA-asetuksessa tarkoitettuina kansallisina yhteyspisteinä.

Suomen esittämän pyynnön johdosta Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi suorittaa 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä 205 §:n 4 momentin mukaisen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Tukiryhmän jäsenen tulee Suomessa tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudattaa Suomen lakia.

133 §

Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies sekä EUAA-asetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista 3 momentissa mainituissa tehtävissä ja 131 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilötuntemerkkien ottamisessa poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020)
uusi 14 b § seuraavasti:

14 b §

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin turvapaikkavirastolle

Maahanmuuttovirasto saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa välttämättömät tiedot:

- 1) Euroopan unionin turvapaikkavirastolle Euroopan unionin alueella tapahtuvissa sisäisissä siirroissa tai muissa siirroissa avustamiseksi noudattaen, mitä Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2303/2021 säädetään ja
- 2) Euroopan unionin turvapaikkaviraston Suomeen lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n 5 momentti ja 133 §:n 5 momentti sellaisina
kuin ne ovat laissa 1251/2020; sekä
lisätään uusi 116 a § seuraavasti

Voimassa oleva laki

Ehdotus

95 §

95 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896, jäljempänä raja- ja merivartiostoasetus, mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896, jäljempänä raja- ja merivartiostoasetus, mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies sekä Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2303/2021, jäljempänä EUAA-asetus, mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa.

116 a §

Apu Euroopan unionin turvapaikkavirastolta

Jos turvapaikkajärjestelmään kohdistuu suhteeton paine, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää EUAA-asetuksessa tarkoitetun turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan unionin turvapaikkavirastolle.

Maahanmuuttovirasto sopii Euroopan unionin turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevista ehdoista ja järjestelyihin liittyvistä seikoista toimintasuunnitelmassa.

Maahanmuuttovirasto toimii EUAA-asetuksessa tarkoitettuina kansallisina yhteyspisteinä.

Suomen esittämän pyynnön johdosta Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi suorittaa 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä 205 §:n 4 momentin mukaisen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Tukiryhmän jäsenen tulee Suomessa tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudattaa Suomen lakia.

133 §

Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvistä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista 3 momentissa mainituissa tehtävissä ja 131 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilötuntomerkkien ottamisessa poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa.

133 §

Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvistä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies *sekä EUAA-asetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen* voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista 3 momentissa mainituissa tehtävissä ja 131 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilötuntomerkkien ottamisessa poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..