

## Lausunto

21.2.2022

VN/34149/2021  
VN/34149/2021-OM-15

Sisäministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia (myöh. säilölaki), ulkomaalaislakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia. Luonnoksessa ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa valtion säilöönottoyksikössä voitaisiin käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä avustamaan säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa. Toinen osa ehdotuksesta koskee Euroopan unionin turvapaikkavirastolta saatavaa apua ja EUAA-asetuksen edellyttämiä kansallisia säännöksiä.

Oikeusministeriö on 20.8.2021 antanut lausunnon samannimisestä hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossa oikeusministeriö piti ehdotettua sääntelyä viranomaiskoneiston ulkopuolisten henkilöiden käytöstä säilöönottoyksikön tehtävissä ongelmallisena PL 124 §:n sisältämän merkittävän julkisen vallan siirron kiellon kannalta. Sisäministeriö on tämän jälkeen jatkovalmistellut säilölakiin ehdotettuja muutoksia. Jatkovalmistelussa ehdotettavia säännöksiä on täsmennetty ja perusteluja on huomattavasti laajennettu. Oikeusministeriötä on kuultu asian jatkovalmistelussa (vrt. s. 5 todettu ”Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston ja oikeusministeriön kanssa.”)

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### I SÄILÖLAKIIN EHDOTETTAVAT MUUTOKSET (1. lakiehdotus)

#### Arvioinnin lähtökohdista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan mahdollistettavaksi, että tietyissä tilanteissa, joissa maahan tulevien ulkomaalaisten määrä voisi kasvaa merkittävästi, säilöönottoyksiköiden kapasiteettia olisi mahdollista lisätä käyttämällä väliaikaisesti säilöönottoyksiköissä ohjaus- ja valvontatehtävissä muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Säilöönotton perusteet, säilöönottoa koskeva menettely ja säilöönottoon sijoittaminen määräytyisivät edelleen ulkomaalaislaissa säädetyn mukaisesti. Poliisilla ja säilöönottoyksikön johtajalla oleviin toimivaltuuksiin ei myöskään ehdoteta muutoksia.

Luonnoksessa on ehkäpä vielä hieman käsitteellistä horjuvuutta perusteluiden puolella siitä, käsitelläänkö virkasuhteisuudesta poikkeamista vai sitä, että kyse on viranomaiskoneiston ulkopuolisista toimijoista (eli olisivatko ko. henkilöt valtion tai muun julkisyhteisön työntekijöitä). Esitysluonnoksen valossa vaikuttaa siltä, että henkilöt olisivat joko toimeksiantosuhteessa Maahanmuuttovirastoon tai työsopimussuhteessa yritykseen ja sopimuksen kautta toimisivat säilöönottokeskuksissa. Huolimatta siitä, olisiko henkilö toimeksiantosuhteessa vai työsopimussuhteessa Maahanmuuttovirastoon, on sääntelyä tarkasteltava oikeusministeriön käsityksen mukaan PL 124 §:n kannalta huomioiden myös PeVL 72/2018 vp todettu.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Perustuslakivaliokunta on reservipoliisia koskevassa lausunnossaan arvioinut, että muodollisesti olisi perusteltavissa, että ehdotettua sääntelyä ei tarkasteltaisi perustuslain 124 §:n kannalta, vaan muun muassa hallinnon lainalaisuutta koskevan 2 §:n 3 momentin ja virkavastuuta koskevan 118 §:n kannalta, koska reservipoliisi nimitettäisiin määräajaiseen virkasuhteeseen. Valiokunta kuitenkin katsoi, että reservipoliisin poliisista irrallisen aseman ja reservipoliisihenkilöstön väljien kelpoisuus- ja koulutusvaatimusten vuoksi kyse on selvästi poliisista erillisestä järjestelmästä, minkä vuoksi ehdotusta oli tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, ettei virkamiehinä julkista valtaa käyttäville voida asettaa vähäisempiä vaatimuksia kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista valtaa käyttäville muille kuin viranomaisille. (PeVL 72/2018 vp reservipoliisista).

### **Merkittävä julkisen vallan käyttö ja säilöönottolain toimivaltuudet**

Luonnoksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa on keskeistä arvioida PL 124 §:n reunaehtojen täyttymistä. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 19/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tätä mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 48/2005 vp, PeVL 49/2004 vp, PeVL 20/2002 vp).

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että esitöissä tarkoitetun puuttumisen tulee olla yhtäältä perusoikeuksiin kohdistuvaa sekä toisaalta laadultaan merkittävää. ”Ratkaisevaksi muodostuu ennen muuta se, miten syvällisesti ja voimakkaasti julkista valtaa käyttävällä on oikeus rajoittaa yksilön mahdollisuuksia nauttia perusoikeuksistaan” (Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki 2008, s. 418).

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimaantuloa edeltäneessä lausunnossa todennut säilöönoton järjestämisen sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. ”Säännöstä arvioitaessa on otettava huomioon, että ulkomaalaisen säilöönotto merkitsee hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamaa vapaudenmenetystä ja säilöönoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.” (PeVL 20/1998 vp, tämä toistettu viittaamalla PeVL 48/2016 vp) Sääntelyä tuli valiokunnan mukaan täsmentää niin, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto voitiin järjestää vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa. Lausunnossa ei kuitenkaan eritelty tarkemmin säilöönoton järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Säilöönottoon liittyvissä tehtävissä toimivaltaa on käräjäoikeudella, poliisilla, säilöönottoyksikön johtajalla ja ohjaus- ja valvontahenkilöstöllä.

Esitysluonnoksen ehdotus merkitsee siten huomattavaa muutosta nykytilaan, sillä kysymys on tehtävästä, joka on tähän asti ollut ainoastaan virkasuhteisilla henkilöillä ja joka on osa kokonaisuutta, joka on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu ne perusoikeudet, joiden kannalta ehdotus on merkityksellinen. Oikeus voimankäyttöön sekä oikeus päättää erinäisistä tarkastuksista ja muista rajoituksista vapaudenmenetyksen aikana merkitsevät erittäin pitkälle menevää puuttumista henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.

Luonnoksessa on tunnistettu, että säilölaissa on kyse esimerkkinä käytettyihin sääntelytilanteisiin verrattuna toisenlaisesta kokonaisuudesta: toisin kuin turvatarkastusten tai poliisin säilöönottamien henkilöiden kohdalla, säilölaissa kyse on viimesijaisesta turvaamistoimesta. Henkilöt saattavat oleskella säilöönottoyksikössä pitkiäkin aikoja, enimmillään jopa 12 kuukautta (vrt. laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta, ns. putkalaki tai ydinenergialaissa tarkoitettut turvahenkilöt). Säilöönottotut henkilöt ovat vapautensa menettäneitä, eivätkä saa poistua säilöönottoyksiköstä ilman erillistä lupaa (vrt. vastaanotto- ja järjestelykeskukset, turvatarkastukset virastoihin ja tuomioistuimiin). Luonnoksessa selostettujen tilanteiden lisäksi esimerkiksi sijaishuoltoa voivat järjestää myös yksityiset toimijat, joille on laissa säädetty toimivalta käyttää lastensuojelulain 11 luvun mukaisia rajoitustoimenpiteitä (PeVL 5/2006 vp), kuten henkilötarkastuksia, tavaroiden haltuunottoa ja eristyksiä, mutta toimivaltuudet eivät sisällä mahdollisuutta voimakeinojen tai voimankäyttövälineiden käyttöön. Sinänsä perustuslakivaliokunta on sijaishuollon kohdalla antanut painoarvoa lastensuojelun kaltaisille lapsen tasapainoisen ja monipuolisen kehityksen turvaamiseen kiinnittyviin erityispiirteisiin (PeVL 48/2016 vp).

Arvioitaessa sitä, mitä rajoittavia elementtejä muiden kuin virkasuhteisten henkilöiden toimivaltuuksiin on omaksuttava, on kiinnitettävä huomiota säilöönottoyksikön toiminnan erityispiirteisiin, erityisesti siihen, että kyse on jopa pitkiä aikoja vapautensa menettäneistä muun kielisistä henkilöistä, jotka ovat säilössä hyvin eri tyyppisistä syistä (ulkomaalaislain 121 §) ja että

säilöönottoyksikön henkilöstön toimivaltuudet eivät rajoitu selkeästi yksittäisiin tilanteisiin (vrt. järjestyksenvalvojat). Nimenomaan vapautensa menettäneiden osalta on syytä kiinnittää erityistä huomiota heidän oikeuksiensa toteutumiseen, koska vapaudenmenetyksestä johtuen henkilön muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen jää pitkälti muiden henkilöiden varaan, mikä sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä, riittävästä oikeusturvatakeista ja valvonnasta. Mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevien osalta on kyseessä myös erityisen haavoittuva henkilökunta, joiden osalta tulee huomioida henkilöstön osaamisessa ja koulutuksessa esimerkiksi erityisryhmien kohtelu (kulttuurilliset erot, kidutuksen ja väkivallan uhrin, alaikäiset jne.). Edellä mainittu asettaa myös vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja siitä, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvasta huolehditaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

### *Ohjaus- ja valvontahenkilöstön toimivaltuudet*

Luonnoksessa ehdotetaan, että muulle kuin virkasuhteiselle ohjaus- ja valvontahenkilöstölle annettaisiin vastaavat toimivaltuudet kuin virkasuhteisille sillä erotuksella, että muu kuin virkasuhteinen henkilö toimisi tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena.

Ei-virkasuhteisille ehdotettu toimivalta tulee rajata vain välttämättömään. Luonnoksessa perustellaan, että muilla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä tulisi olla toimivalta seuraaviin tehtäviin: turvatarkastus, oikeus valvoa majoitustiloja, oikeus päättää omaisuuden hallussapidosta, esineiden ja aineiden tarkistus majoitustilojen valvonnan yhteydessä, kielletyn esineen tai aineen poisottaminen, henkilöntarkastus ja oikeus käyttää voimakeinoja. Luonnoksessa todetaan: ”Asiakkaan oikeuksien sujuvan toteuttamisen kannalta olisi hyvä, että muut kuin virkasuhteiset ohjaajat olisivat toimivaltaisia myös lähetysten tarkastamiseen ja vierailujen valvontaan.” Toimivaltaa erityistarkastukseen ei olisi välttämättömää antaa ei-virkasuhteisille. Lisäksi ei-virkasuhteisella henkilöstöllä olisi oikeus eräitä tehtäviä suorittaessaan voimakeinojen käyttöön sekä voimankäyttövälineiden käyttöön, mikäli henkilö on saanut näihin koulutuksen (35 §).

Esimerkiksi henkilöntarkastuksen suorittamista (PeVL 23/2014 vp) tai postilähetysten avaamista (PeVL 56/2010 vp) ei ole pidetty luonteeltaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Sijaisuoltoa sekä vastaanottokeskuksia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä myöskään yksityisen toimivaltaa päättää omaisuuden hallussapidosta ja kielletyn esineen tai aineen poisottamisesta sekä asukkaan tilojen tarkastamisesta ei ole pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä niihin sisältyvien rajausten vuoksi (PeVL 48/2016 vp ja PeVL 59/2010 vp). Säilölakiin ehdotetut toimivalat kuitenkin poikkeavat näistä siten, että säilölain 35 §:n nojalla yksityisellä ohjaus- ja valvontahenkilöllä olisi toimivalta käyttää laajempia kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä olevia voimakeinoja sekä voimankäyttövälineitä näitä tehtäviä suorittaessaan (vrt. PeVL 22/2014 vp).

Perustuslain 124 §:n esitöiden valossa säännös edellyttää yksityishenkilöiden voimankäyttöoikeuksien arvioimista merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä silloin, kun niiden haltijalle on tarkoitus lailla uskoa jokamiehenoikeuksia laajempia valtuuksia ja itsenäistä harkintavaltaa voimankäyttöön ryhtymisessä sekä voimakeinojen käyttämisessä (myös Keravuori-Rusanen 2008, s. 424).

Kun tarkastellaan virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön säilölain mukaisia toimivaltuuksia kokonaisuudessaan, on niissä katsottava olevan kyse PL 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi näitä tehtäviä ei sellaisenaan ole mahdollista siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

### *Ei-virkasuhteisille ehdotettavan tehtävän epäitsenäinen, täydentävä ja avustava luonne*

Kuten luonnoksen perusteluissa on todettu, tietyissä tilanteissa voimakeinojen käyttöä ja melko merkittävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin ei ole pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä tehtäviin sisältyvien rajausten vuoksi. Valiokunta on arvioinnissa painottanut esimerkiksi tehtävän avustavaa, täydentävää ja tilapäistä luonnetta sekä toimimista virkasuhteisten henkilöiden välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. (esim. PeVL 22/2021 vp, PeVL 72/2018 vp, PeVL 22/2014 vp, PeVL 41/2016 vp, PeVL 1/2008 vp). Myös vastaanottokeskusten osalta valiokunta katsoi, että yksityisille ehdotettavien tehtävien ”epäitsenäisyyden ja avustavan luonteen vuoksi ” kyse ei ollut merkittävästä julkisen vallan käytöstä (PeVL 48/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua ([PeVL 1/2008 vp](#)). Ydinenergialaitoksen turvahenkilöiden kohdalla valiokunta katsoi, että voimakeinojen käytön tilapäisyysvaatimus täyttyy, sillä johtamisvastuu lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa

siirtyy poliisiviranomaiselle ja valmiusjärjestelyjen osalta onnettomuustilanteen vaatimista pelastustoimenpiteistä pelastusviranomaiselle. (PeVL 22/2020 vp).

Yksityiselle annettavat tehtävät on siten rajattava epäitsenäisiksi ja viranomaista avustaviksi ja tämän toimintaa täydentäväksi sekä rajattava tilapäisluonteisiin tilanteisiin. Lakiehdotuksen 36 b §:ssä ehdotettu tehtävän rajaaminen ”avustavassa roolissa säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena” korostaa asianmukaisesti viranomaisen roolin ensisijaisuutta ja yksityisen tehtävän täydentävää luonnetta. Oikeusministeriö pitää kuitenkin asianmukaisena vielä lisätä ehdotettuun sääntelyyn poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 2 luvun 6 §:n 2 momenttia vastaava nimenomainen vaatimus virkasuhteisen säilöönottokeskuksen toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta vastaavan henkilön läsnäolosta. Tällaisella säännöksellä korostettaisiin ohjauksen, johdon ja valvonnan välittömyyttä ja ei-virkasuhteisten tehtävän avustavaa, täydentävää ja epäitsenäistä luonnetta. Toiminnan avustavan luonteen on oltava todellinen, eikä ainoastaan nimellinen. Avustava luonne merkitsee sitä, että tehtävän pääasiallinen hoitaminen kaikissa tilanteissa kuuluu vain virkasuhteisille.

Esitysluonnoksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”Ehdotetuissa säännöksissä muulle kuin virkasuhteiselle ohjaus- ja valvontahenkilöstölle annettaisiin yhdenvertaiset toimivaltuudet virkasuhteisten kanssa lukuun ottamatta 22 a §:ssä säädetyn erityistarkastuksen tekemisestä päättämistä.” Edelleen perusteluissa todetaan: ”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.”

Ehdotettujen edellä viitattujen säännösten perusteella kyse ei kuitenkaan olisi yhdenvertaisista toimivaltuuksista, sillä ei-virkasuhteisten henkilöiden toimivaltaa rajoittaisi vaatimus avustavasta roolista säilöönottoyksikön virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Lisäksi kun virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön tehtävässä on katsottu olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, ei PL 124 § vaikuta mahdollistavan yhdenvertaisia toimivaltuuksia myös ei-virkasuhteisille. Perustelutekstin kirjaukset vaikuttavat olevan osin ristiriidassa ehdotettujen tehtävän epäitsenäisyyttä korostavien säännösten kanssa.

Voimassaolevan säilölain 25 §:n 1 momentin mukaan säilöönottoyksikön johtaja tai hänen määräyksestään ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva virkamies tai viranhaltija päättää omaisuuden hallussapidosta, vierailun kieltämisestä ja valvonnasta tietyissä tilanteissa, kirje-, posti- tai muun lähetyksen avaamisesta, esineiden ja aineiden tarkastuksesta majoitustilojen valvonnan yhteydessä, turvatarkastuksesta, henkilöntarkastuksesta, erityistarkastuksesta ja kielletyn esineen tai aineen poisottamisesta. Lain 25 §:n 2 momentin mukaan, jos asia on kiireellinen, edellä tarkoitetun päätöksen voi tehdä muukin säilöönottoyksikön virkamies tai viranhaltija.

Ehdotettu sääntely siten ilmeisesti mahdollistaisi sen, että säilöönottoyksikön johtaja voisi määrätä ei-virkasuhteisen henkilön päättämään rajoitustoimenpiteistä, mutta 36 b §:n vuoksi ei-virkasuhteisen henkilön päätöstoimivalta voisi olla luonteeltaan ainoastaan avustava ja tapahtua virkamiesjohdon välittömän johdon, ohjauksen ja valvonnan alaisena. Luonnoksen perusteella jää siten epäselväksi, miten ei-virkasuhteisille ehdotettu avustava ja epäitsenäinen tehtävä on mahdollista yhteensovittaa 25 §:n 1 momentissa tarkoitetun itsenäisen päätöstoimivallan kanssa. Lisäksi yksityiselle ehdotetun toimivallan tarkkuuden ja täsmällisyysvaatimuksen osalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että toimivallan sisältö ja laajuus määräytyisivät hyvin keskeisesti 25 §:n 1 momentin nojalla säilöönottoyksikön johtajan määräyksen kautta eikä lakitasoisesti.

Huomio kiinnittyy lisäksi siihen, että säilölaista ei yksiselitteisesti ilmene, mitä ovat ohjaus- ja valvontahenkilölle kuuluvat tehtävät tai se, mitä ovat 36 a ja 36 b §:ssä viitattut laissa tarkoitetut ohjaus- ja valvontatehtävät. Lisäksi voimassaolevassa laissa ei käytetä lainkaan termiä ”valvonta- ja ohjaushenkilö” (tai ohjaus- ja valvontahenkilö, jota myös esityksessä käytetään), vaan käsitteitä säilöönottoyksikön johtaja, ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiva virkamies tai viranhaltija ja muu virkamies tai viranhaltija. Tämän vuoksi ehdotettua 36 b §:n 1 momentin muotoilua ”Mitä tässä laissa säädetään virkasuhteisesta valvonta- ja ohjaushenkilöstä” tulee muuttaa lain sisältöä vastaavaksi. Sama koskee vastaavaa sanamuotoa pykälän 2 momentissa ja 1 momentin viittausta ohjaus- ja valvontahenkilöön. Yksi vaihtoehto olisi viitata näiltä osin virkasuhteiseen ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavaan henkilöön. Oikeusministeriö esittää samasta syytä myös harkittavaksi, tulisiko 36 b §:n otsikossa puhua ”ohjaus- ja valvontahenkilöstön” sijasta ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavasta henkilöstöstä. Sama koskee 36 c §:n otsikkoa, jos otsikkoa ei jäljempänä ehdotetusti lyhennetä. Myös 36 a §:n 2 momentti ”Muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä voidaan käyttää ohjaus- ja valvontatehtävissä” jää ohjaus- ja valvontatehtävien epämääräisyyden vuoksi liian epätarkaksi.

Sääntelyteknisten näkökulmien lisäksi edellä mainittu on keskeistä, sillä PL 124 § edellyttää, että viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävät tehtävät on säännöspäätteisesti tarpeeksi täsmällisesti kuvattu. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ei-virkasuhteinen henkilö voisi hoitaa (ks. jäljempänä sopimuskonstruktiosta todettu). Koska laissa ei ole määritelty selvästi ohjaus- ja valvontahenkilöstön tehtäviä ja toimivaltaa, on lakiehdotusta täydennettävä säätämällä selkeästi ei-virkasuhteisten henkilöiden toimivallasta esim. viittaussäännöksiä hyödyntämällä. Tällä on yhteys myös virkavastuusääntelyyn. Tehtävät eivät voi jäädä riippumaan säilöönottoyksikön johtajan määräyksistä.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja. Ottaen huomioon aiempi perustuslakivaliokunnan merkittävää julkisen vallan käyttöä koskeva lausuntokäytäntö, oikeusministeriö pitää asianmukaisena pyrkiä jatkovalmistelussa rajoittamaan muiden kuin virkasuhteisten henkilöiden itsenäistä oikeutta päättää voimakeinojen tai voimankäyttövälineiden käyttöä sisältävistä toimenpiteistä vain kiiretilanteisiin (säilölain 25 §:n 2 momentti), jotta vaatimus tehtävän avustavasta ja epäitsenäisestä luonteesta täyttyy (vastaavasti kuten putkalaissa vartijan päätöstoimivalta on rajattu vain kiiretilanteisiin). PL 124 § ei mahdollista yksityisille itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön. Myös luonnoksen perusteluissa ei-virkasuhteisille ehdotettuja tehtäviä ja toimivaltuuksia on perusteltu useissa kohdissa sillä, että kyse on kiireellisistä tehtävistä ja ilmeisesti haettu sitä, että itsenäiseen harkintaan perustuva toimivalta olisi vain kiiretilanteissa. (esim. ”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.” (s. 61)

Mikäli tällaista rajausta ei ole mahdollista jatkovalmistelussa tehdä, tulisi esityksessä asianmukaisesti tehdä selkoa siitä, miten 25 §:n 1 momentin valtuutussäännös, oikeus voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käyttöön sekä toiminnan avustava, täydentävä ja epäitsenäinen luonne ovat yhteensovitettavissa PL 124 §:n mukaisesti.

PL 124 §:ää koskevassa arvioinnissa keskeistä huomioida, että säilöönottolaissa osa merkittävistä toimivaltuuksista on säädetty poliisille ja säilöönottoyksikön johtajalle. Niiltä osin kuin päätöstoimivalta kuuluu poliisille, ohjaus- ja valvontahenkilöt toimeenpanevat päätöksen, kuten matkapuhelimen poisottamisen. Säilöön ottamisesta päättää ulkomaalaislain nojalla poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Päätös käsitellään välittömästi käräjäoikeudessa. Säilöönottamista koskeviin edellytyksiin tai toimivaltuuksiin ei ehdoteta muutoksia.

Säilölain 36 §:n 2 momentin mukaan ”Säilöönottoyksikön johtaja voi siirtää tässä laissa hänelle säädettyä toimivaltaa määräämälleen säilöönottoyksikön muulle esimiesasemassa olevalle virkamiehelle.” Esityksen perusteluissa voisi nimenomaisesti mainita, että tämä ei tarkoita ei-virkasuhteisia henkilöitä. Tällaiselle ei-virkasuhteiselle henkilölle ei tule antaa toimivaltaa päättää esimerkiksi eristyksistä ja sen jatkamisesta (8 §).

#### *Voimakeinot ja voimankäyttövälineet*

Perusteluissa on todettu, että ”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.” Tästä huolimatta kyse on vapautensa menettäneistä henkilöistä, ja kaikille ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiville yksityisille ehdotettaisiin toimivaltaa voimankäyttöön tietyissä tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (esim. PeVL 22/2020 vp, 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, PeVL 48/2005 vp, PeVL 49/2004 vp ja PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp).

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ns. putkalaissa on mahdollistettu yksityisille vartijoille sama toimivaltuus kuin virkasuhteisille vartijoille käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä (15:1 ja 1:7). Luonnoksessa ehdotettu sääntely vastaa näiltä osin putkalain sääntelyä. Putkalaissa

kuitenkin vartijoiden päätöstoimivalta on rajattu kiiretilanteisiin. Myös voimakeinojen käytön on oltava luonteeltaan avustavaa, täydentävää, epäitsenäistä ja tapahduttava virkasuhteisen ohjauksessa ja valvonnassa, mitä olisi syytä esityksessä korostaa (kuten PeVL 72/2018 vp). Mitä jäljempänä on todettu tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen perustelemisesta, koskee erityisesti myös voimankäyttövälineiden käyttöä. Minkä vuoksi avustavassa ja täydentävässä, epäitsenäisessä roolissa oleville ei-virkasuhteisille tulee antaa oikeus myös voimankäyttövälineiden käyttöön? Sääntämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu ainoastaan voimakeinojen käyttöä, ei lainkaan voimankäyttövälineiden käyttöä (s. 55). Oikeusministeriö pitää perusteltuna pyrkiä rajaamaan ei-virkasuhteisten tehtävää siten, ettei näillä olisi oikeutta voimankäyttövälineiden käyttöön.

Sinänsä soimankäyttövälineiden käyttö on asianmukaisesti rajattu vain niihin koulutuksen saaneisiin ja erityisiin, välttämättömiin tilanteisiin (säilölain 35 §).

Ehdotetun 36 b §:n 1 momentin ja sen perustelujen mukaan ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan muun kuin virkasuhteisen henkilöstön toimivaltuudet olisivat samat kuin virkasuhteisella henkilöstöllä lukuun ottamatta 22 a §:ssä tarkoitettua erityistarkastuksesta päättämisestä, kuitenkin niin, että ei-virkasuhteiset henkilöt toimisivat avustavissa, täydentävissä ja epäitsenäisissä tehtävissä välittömän johdon alaisena. Toimivaltuudet ilmenisivät säilölain eri kohdista, miltä osin viitataan muun ohella voimankäyttöä koskevaan 35 §:ään (s. 45). Viimeksi mainittuun pykälään viittaisiin kuitenkin erikseen ehdotetun 36 b §:n 2 momentissa, minkä voidaan katsoa tarkoittavan, että voimankäyttö ei sisältyisi 36 b §:n 1 momentissa mainittuihin yleisiin toimivaltuuksiin. Oikeusministeriö katsoo, että perusteluja tulisi selventää tältä osin.

### **Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytön edellytykset**

Muuta kuin virkasuhteista ohjaus- ja valvontahenkilöstöä voitaisiin käyttää säilöönottoyksiköissä, kun 36 a §:n 1 ja 2 momentin edellytykset täyttyvät. Tämä merkitsee sekä valtioneuvoston yleisistunnon tekemää ulkomaalaislain 133 §:n mukaista päätöstä maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa että Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön tekemää arviota välttämättömydestä, kiireellisestä tilanteesta ja virkasuhteisen henkilöstön puuttumisesta. Perusteluissa viitataan paikoin siihen, että muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytön mahdollisuus sidotaan ainoastaan järjestelykeskusten perustamiseen, mitä voisi pyrkiä jatkovalmistelussa tarkentamaan vastaamaan ehdotettuja säännöksiä.

Asianmukaisena voidaan pitää sitä, että virkasuhteisuudesta poikkeaminen olisi sidottu laissa tarkasti määriteltyihin erityisiin, poikkeuksellisiin tilanteisiin, jotka käsittävät sekä arvion laajamittaisesta maahantulosta että siitä, ettei olemassaoleva säilöönottokapasiteetti riitä eikä sitä ole mahdollista kasvattaa virkasuhteisella henkilöstöllä. Tämä korostaa PL 124 §:n tulkintakäytännön edellyttämää tilanteen poikkeuksellisuutta, tilapäistä tarvetta saada ulkopuolista apua (PeVL 1/2008 vp). Lisäksi se, että laissa on säädetty täsmälliset kriteerit, on merkityksellistä myös sen vuoksi, että ko. tehtävä siirrettäisiin sopimuksella.

Muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä voitaisiin käyttää vain niin kauan kuin se on ohjaus- ja valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä, kuitenkin enintään kolme kuukautta kerrallaan. Esityksessä olisi syytä vielä perustella valittu kolmen kuukauden aika, joka tilapäisyysvaatimuksen valossa vaikuttaa melko pitkältä, mutta lienee valmistelussa arvioitu. Kun arvioidaan yksityisen avustavaa, täydentävää ja epäitsenäistä roolia, on arvioinnissa annettu painoarvoa sille, että järjestely on käytettävissä vain tilapäisesti (kuten PeVL 22/2014 vp).

### **Valtuutuksesta sopiminen**

Maahanmuuttovirasto sopisi ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa avustamisesta yksityisen toimijan tai henkilön 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, PeVL 22/2014 vp). Valiokunta totesi, että putkalakiin ehdotettu 5 §:n 1 momentin sääntely ei tässä mielessä kuitenkaan muodostunut ongelmalliseksi, koska yksityisen vartijan toimivalta sen nojalla perustuu yksiselitteisesti lain säännöksiin. Sopimusjärjestelyn tarkoituksena on yksittäistapauksessa määritellä se, minkä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevat vartijat voivat hoitaa kyseisiä tehtäviä. Valiokunta pitää selvänä, ettei yksityisen vartijan toimivaltuuksia voida sopimuksella määritellä laissa säädettyä laajemmiksi. (PeVL 22/2014 vp). Esityksessä olisi asianmukaista vielä perustella sopimuksen käyttö julkisen hallintotehtävän siirtämisessä edellä selostetusta näkökulmasta. Lisäksi sopimusmekanismien käyttö edellyttää, että ei-virkasuhteisten henkilöiden toimivalta käy yksiselitteisesti ilmi lain säännöksistä (ks. tästä edellä todettu).

Aiemmassa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laissa säädetään siitä, miten menetellään, jos voimankäyttövälineiden käyttöön oikeutettu ei enää täytä säädettyjä edellytyksiä tai on toiminut tehtävissään lainvastaisesti (PeVL 22/2020 vp). Luonnoksen 36 a §:n 3 momentissa säädettäisiin siten, että Maahanmuuttovirasto voi purkaa sopimuksen, jos yksityinen toimija tai henkilö ei enää täytä tässä laissa säädettyjä edellytyksiä tai on toiminut tehtävässään olennaisesti lainvastaisesti. Perusteluiden mukaan tällainen yksityinen toimija voisi olla esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija, jonka palveluksessa olevien käyttämisestä voitaisiin sopia, tai työvoimaa välittävä henkilöstöpalveluyritys. Tällainen säännös sinänsä on tarpeellinen, mutta lakiin ei ehdotettaisi lainkaan säännöksiä, joilla asetettaisiin edellytyksiä yksityisille toimijoille. Ko. säännöstä tulisi siten tarkentaa jatkovalmistelussa.

## **PL 124 §:n mukaisten muiden edellytysten täyttyminen**

Merkittävän julkisen vallan käytön siirron kiellon lisäksi julkisen hallintotehtävän siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on oltava tarkoituksenmukaista, se ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

### *Tarkoituksenmukaisuus*

Esityksessä on kuvattu, että säilöönottoyksiköt on suunniteltu ulkomaalaisten säilöönottoon, jolloin tilat soveltuvat tarkoitukseen yleensä paremmin kuin poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystilat ja säilöön otetuista voidaan huolehtia paremmin säilölaissa säädettyllä tavalla. Tämän vuoksi säilöönottoyksiköiden kapasiteetin kasvattamista sinänsä voidaan pitää perusteltuna. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että esimerkiksi turvallisuuteen liittyvien seikkojen vuoksi säilöönotettujen henkilöiden määrää ei ole mahdollista yksiköissä kasvattaa lisäämättä samalla henkilöstön määrää. Kiireellisissä ja väliaikaisissa tilanteissa henkilöstön määrän väliaikaisen kasvattamisen on arvioitu olevan tarkoituksenmukaista ehdotetulla joustavalla järjestelyllä.

Luonnoksen tarkoituksenmukaisuusvaatimusta koskevassa arvioinnissa on arvioitu, mitä toimivaltuuksia ei-virkasuhteiselle henkilöstölle on tarkoituksenmukaista antaa. Kuitenkin säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu vielä lakiehdotuksen kannalta keskeinen, täsmällinen arvio siitä, minkä vuoksi ylipäätään ohjaus- ja valvontahenkilöstön tehtäviä on siirrettävä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tässä arviossa on perusteltava, miksi tehtävän antamista yksityiselle on pidettävä viranomaisorganisoimista tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona. Tarkoituksenmukaisuusarviointi on oikeudellinen arvio, ja edellytys on täyttyvä, jotta sääntely täyttää PL 124 §:n asettamat reunaehdot.

Luonnoksessa perustellaan, että ”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.” Tarkoituksenmukaisuuskriteeri ilmeisesti kiinnittyy nimitysprosessin keston. Esityksessä tulisi tarkemmin ja täsmällisemmin tehdä selkoa siitä, millä tavoin ja kuinka paljon ehdotettu sopimusjärjestely turvallisuusvelvoitteineen on siinä määrin nopeampi, että kuvatuissa laajamittaisen maahantulon tilanteissa ei ole mahdollista tukeutua virkasuhteeseen nimittämiseen.

### *Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvä hallinto (yleislait, koulutusvaatimus, kelpoisuus)*

Koulutuksen asianmukaisuudelle ja riittävyydelle on asetettu erityistä painoarvoa esim. vastaanotto- ja järjestelykeskusten kohdalla (PeVL 41/2016 vp) ja jos toimivaltuuksiin sisältyy oikeus käyttää voimankäyttövälineitä (PeVL 22/2020 vp ja siinä viitatus).

Muulta kuin virkasuhteiselta henkilöstöltä edellytettäisiin vastaavaa, sinänsä aika väljää, kelpoisuusvaatimusta kuin virkasuhteisilta, minkä voidaan katsoa turvaavan perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymistä. Lain 36 §:n 1 momentin mukaan ”Ohjaus- ja valvontatehtäviin vaaditaan alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito.” Koulutusta voimakeinojen käytöstä on käsitelty lausunnossa edellä.

Keskeistä on, että ei-virkasuhteisille ohjaus- ja valvontahenkilöstölle ehdotettua toimivaltaa rajoittavat myös voimassaolevan säilölain laadulliset kriteerit, kuten 4 § kohtelusta, 5 § oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottamisesta, 20 § valvonnasta, 24 § toimenpiteiden kirjaamisesta ja 35 §:ssä säädetty voimakeinojen käytön edellytykset.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi vielä syytä käsitellä sitä, ettei tehtävien siirto vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia. (ks. hallinnon yleislakeihin viittaamisesta Lainkirjoittajan opas, osio 10).

Oikeusturva olisi järjestetty samalla tavoin virkasuhteisten ja ei-virkasuhteisten ohjaus- ja valvontahenkilöiden toiminnasta (esim. muutoksenhakuun sovelletaan voimassaolevaa 5 lukua), mitä voidaan pitää asianmukaisena oikeusturvan vaarantamattomuutta koskevan edellytyksen täyttämiseksi.

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle edellyttää lisäksi asianmukaista valvontaa. Säilölain 3 §:n mukaan säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto. Lisäksi ei-virkasuhteiset henkilöt toimisivat välittömässä valvonnassa. Toimijoihin kohdistuu myös ylimpien laillisuusvalvojen valvontaa. Säilölain mukaisen ei-virkasuhteisen henkilöstön valvonta olisi siten jossain määrin heikompaa kuin putkalain mukaisten yksityisten vartijoiden, joihin kohdistuu yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukainen valvonta. Esityksessä olisi asianmukaista tehdä vielä tarkemmin selkoa säilölain mukaisesta Maahanmuuttoviraston valvonnasta.

### *Virkavastuu*

Ehdotetussa 36 c §:ssä säädettäisiin virkavastuusta. Pykälän mukaan muuhun kuin virkasuhteessa olevaan ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta todettaisiin säädettävän vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Pykälän ensimmäinen virke sisältää ns. erityisen virkavastuusäännöksen, jollaisiin viitataan myös rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 12 §:n 6 momentissa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää rikosoikeudellisesta virkavastuusta säättämistä. Tällainen säännös on muotoiltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Säännöstä kuvaillaan perusteluissa luonteeltaan puhtaasti informatiiviseksi (s. 36 ja 60). Tätä perustellaan sillä, että kaikkien esityksessä tarkoitettujen säilölain mukaisten ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien rajoitustoimivaltuuksien käytössä on kysymys rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa tarkoitettua julkisen vallan käyttämisestä (s. 46 ja 59), jolloin tehtäviä koskisi luvun 12 §:n 1 momentin nojalla virkavastuu myös muun kuin virkasuhteisen henkilöstön osalta. Ehdotettua 36 c §:ää pidetään kuitenkin tarkoituksenmukaisena selkeyden vuoksi ja rajoitustoimivaltuuksia koskevia säännöksiä käytännössä soveltavien tahojen tietoisuuden lisäämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös virkavastuusääntelyn osalta siihen, että laissa ei ole suoraan määritelty, mitä esimerkiksi ohjaus- ja valvontatehtävät ovat (s. 7) eikä muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle annettavien tehtävien sisältö käy yksiselitteisesti ilmi myöskään esitysluonnoksen perusteluista. Virkavastuu kohdistuisi yleisesti laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen. Tarkoitus olisi, että mitä on säädetty virkasuhteisen ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan virkamiehen tehtäväksi tai toimivaltuudeksi soveltuisi kaikilta osin myös muuhun kuin virkasuhteiseen ohjaajaan (s. 45-46).

Oikeusministeriö pitäisi niin PL 124 §:n edellytysten kuin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuna, että virkavastuun piirissä olevat, muun kuin virkasuhteisen henkilöstön suorittamat tehtävät määriteltäisiin lain tasolla, tai että ne vähintäänkin lueteltaisiin selkeästi ehdotetun 36 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Ilman tällaista määritelmää tai perusteluja ei voida varmuudella sanoa, että kyseiset tehtävät olisivat kaikilta osin julkisen vallan käyttöä ja siten virkavastuun piirissä RL 40:12.1:n nojalla. Tämän vuoksi ehdotettua virkavastuusäännöstä ei virkavastuun kattamien tehtävien tarkemman määrittelyn puuttuessa voida varmuudella pitää luonteeltaan puhtaasti informatiivisena.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomioita esitysluonnoksen seuraaviin perusteluihin (s. 59-60, kurs. tässä): "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 perusteella (rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin nojalla)* muutoin." Jälkimmäinen virke vaikuttaa väärinymmärrykseltä, koska mainittu RL 40:12.2 ei koske kaikkia ei-virkasuhteisia henkilöitä vaan luvun 11 §:n 3 kohdassa määriteltyjä julkisyhteisön työntekijöitä. Säännös ei siten koske esimerkiksi yksityisen yrityksen työntekijöitä, ellei tällaisesta erikseen säädetä.

Muilta osin oikeusministeriö toteaa ehdotetun 36 c §:n osalta, että pykälän ensimmäisen virkkeen sana "suorittaessa" tulisi kielellisistä syistä muuttaa muotoon "suorittaessaan". Oikeusministeriö ehdottaa vielä harkittavaksi, että pykälän otsikoksi muutettaisiin "Virkavastuu" tai "Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu".



## II APU EUROOPAN UNIONIN TURVAPAIKKAVIRASTOLTA (2. ja 3. lakiehdotus)

Toisessa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi EUAA-asetuksen edellyttämät kansalliset säännökset avun pyytämisestä Euroopan unionin turvapaikkavirastolta (EUAA), yhteyspisteenä toimivasta viranomaisesta sekä viraston lähettämien turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenten toimivaltuuksista Suomessa. 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.

Ehdotettu sääntely vastaisi pääosin voimassaolevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä Euroopan raja- ja merivartioiden järjestelmää, jossa annettiin epäitsenäisiä toimivaltuuksia Euroopan raja- ja merivartiostolle ja muiden jäsenvaltioiden virkamiehille (PeVL 3/2016 vp).

### *Virkavastuu*

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tukiryhmien jäsenet eivät välttämättä olisi muiden jäsenvaltioiden virkamiehiä (s. 64). Tämä edellyttää virkavastuusta säätämistä.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan *tukiryhmien jäseniä* kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta EUAA-asetuksen mukaan samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä (s. 65). Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen rikosoikeudellista vastuuta koskevan 27 artiklan mukaan *lähetettyjä asiantuntijoita* kohdellaan turvapaikka-asioiden tukiryhmän lähettämisen aikana samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä sellaisten rikosten osalta, joiden kohteeksi he joutuvat tai joihin he syyllistyvät. Turvapaikka-asetuksen tukiryhmien kokoonpanosta säädetään asetuksen 19 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan tukiryhmät koostuvat a) viraston omaan henkilöstöön kuuluvista asiantuntijoista; b) jäsenvaltioiden asiantuntijoista; c) *jäsenvaltioiden virastoon lähettämistä asiantuntijoista*; tai d) muista asiantuntijoista, jotka eivät ole viraston palveluksessa.

Edellä mainituilla perusteilla vaikuttaa siltä, että 27 artiklan mukainen rikosoikeudellinen vastuu ei välttämättä koske kaikkia tukiryhmien jäseniä vaan ainoastaan 19 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittuja jäsenvaltioiden virastoon lähettämiä asiantuntijoita. Tätä tulkintaa tukee se, että siviilioikeudellista vastuuta koskevan 26 artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottava jäsenvaltio on vastuussa *turvapaikka-asioiden tukiryhmään osallistuvien asiantuntijoiden* virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamasta vahingosta kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, millä selkeämmin viitataan tukiryhmän kaikkiin asiantuntijoihin. Tulkintaa vastaan vaikuttaisi toisaalta puhuvan se, että esimerkiksi 20 artiklassa puhutaan *turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisestä* ja artiklan 7 kohdan mukaan virasto antaa Euroopan parlamentille tiedoksi muun ohella artiklan mukaisesti käyttöön asetettujen ja *turvapaikka-asioiden tukiryhmissä lähetettyjen asiantuntijoiden* määrän.

Oikeusministeriö pitää mainituilla perusteilla epäselvänä, kattaako 27 artiklan mukainen rikosoikeudellinen vastuu todellisuudessa kaikki tukiryhmien jäsenet ja siten myös muut kuin jäsenvaltioiden virkamiehet. Asiaa tulisi arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa. Jos 27 artikla ei kata kaikkia tukiryhmien jäseniä, tehtävien hoitamista koskisi kuitenkin laaja virkavastuu suoraan RL 40 luvun 11 §:n 5 kohdan ja 12 §:n 1 momentin nojalla siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käytöstä (ks. perustelujen s. 35 ja 43, jonka mukaan esityksessä ehdotetaan säädettävän tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista niiltä osin kuin tehtävien voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä). Tästä huolimatta virkavastuusta olisi edellä mainitussa tilanteessa selvyden vuoksi perusteltua säätää erikseen niiden jäsenten osalta, jotka eivät ole jäsenvaltioiden virkamiehiä. Tässä tapauksessa tulisi myös arvioida tarkemmin, kattaako RL 40 luvun 11 §:n 4 kohdan määritelmä ulkomaisesta virkamiehestä asetuksen 19 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa mainitut asiantuntijat, ja jos kyllä, mitä RL 40 luvun virkarikossäännöksiä heihin 12 §:n soveltamisalassäännöksen 3 ja 4 momentin nojalla sovellettaisiin.

### *Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja hallinnon yleislait*

Luonnoksen perusteluissa on todettu, että ”Esityksessä ehdotetaan säädettävän tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista niiltä osin kuin tehtävien voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä.” (s. 35 ja 43). Perusteluita olisi syytä täsmentää koskemaan laajemmin julkisen hallintotehtävän

hoitamista, sillä ulkomaalaislain 95 §:ään ehdotetuissa toimivaltuuksissa ei ole kyse ainoastaan julkisen vallan käytöstä. Laista tulee täsmällisesti ilmetä ne julkiset hallintotehtävät, joita tukiryhmän jäsen voisi tehdä. Tukiryhmän jäseniin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ilman erillistä viittausta, kuten luonnoksen perusteluissa on todettu (s. 64). Tiedonluovutuksia koskevat säännösethdotukset on muotoiltu vakiintuneen perustuslakivaliokunnan PL 10 §:ää koskevan lausuntokäytännön mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyä koskevista säännösethdotuksista oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

SM Sisäministeriö

**VN/34149/2021-OM-15**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: