

LUONNOS 22.6.2021

**Hallituksen esitys eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskeväksi lainsäädännöksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia, ulkomaalaislakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä ja selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto vastaisi varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Lainsäädäntöön ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Sääntelyllä pyritään turvaamaan säilöönottajärjestelmän toimintakykyä ja vastaamaan säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen. Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksikköön voitaisiin hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi kansalliset säännökset Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tukeen turvautumisesta. Sääntelyn taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta.

Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 aikana.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	5
2 Nykytila ja sen arviointi .....	5
2.1 Yleistä laajamittaisesta maahantulosta .....	5
2.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen .....	7
2.3 Säilöönotto ja säilöönoton henkilöstö .....	9
2.4 Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta .....	11
2.4.1 EU-säädöksen pääasiallinen sisältö .....	11
2.4.2 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	12
2.5 Nykytilan arviointi .....	14
2.5.1 Varautuminen ja valmiussuunnittelu .....	14
2.5.2 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen .....	17
2.5.3 Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta .....	20
3 Tavoitteet .....	22
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	22
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	24
4.2.1 Varautuminen ja valmiussuunnittelu .....	24
4.2.2 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen .....	26
4.2.3 Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta .....	27
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	29
6 Lausuntopalaute .....	<del>31</del> 30
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	31
7.1 Vastaanottolaki .....	31
7.2 Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä .....	32
7.3 Ulkomaalaislaki .....	33
7.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa .....	35
8 Voimaantulo .....	<del>36</del> 35
9 Toimeenpano ja seuranta .....	36
10 Suhde muihin esityksiin .....	36
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....	36
10.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	37
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	37
LAKIEHDOTUKSET .....	44
kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta .....	44
säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta .....	44
ulkomaalaislain muuttamisesta .....	45
henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 14 a §:n muuttamisesta .....	47
LIITE .....	49
RINNAKKAISTEKSTIT .....	49

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta .....	49
säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta.....	50
ulkomaalaislain muuttamisesta .....	51
henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 14 a §:n muuttamisesta.....	54

## 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 turvallisuusstrategian<sup>1</sup> 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.

Viime vuosina Suomeen on saapunut vain vähän kansainvälistä suojelua hakevia ulkomaalaisia. Vuonna 2015 Suomessa oli laajamittaisen maahantulon tilanne, kun yhteensä 32 476 henkilöä haki Suomesta kansainvälistä suojelua, mikä oli noin 890 % enemmän kuin vuonna 2014. Korkeimmillaan viikkokohtainen hakemuskäärä oli syyskuun lopulla 2015, jolloin se oli 3939, mikä oli enemmän kuin koko edellisenä vuonna 2014 yhteensä (3651). Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on viime vuosina tasaantunut noin 4 500 vuosittaisen hakijan tasolle poikkeuksellisen vuoden 2015 jälkeen. Turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut vuonna 2020 alkaneen koronapandemian vuoksi. Vuonna 2020 tehtiin yhteensä 3209 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, ja näistä 1932 oli uusintahakemuksia.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettu laki (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) sisältää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevat säännökset. Vastaanottolaisissa viranomaisille on annettu valtuudet sekä velvollisuudet vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Sääntelyn tavoitteena on ollut alueellisen varautumisen vahvistaminen varautumissuunnitelmia laatimalla sekä viranomaisten yhteistyörakenteita perustamalla. Myös kunnille on asetettu velvollisuuksia järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamisesta laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Voimassa olevan vastaanottolain mukaan sisäministeriö voi määrätä ELY-keskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä, ja varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon. Vuonna 2015 kuitenkin todettiin, ettei suunnitelmien toimeenpano ollut onnistunut, koska vapaaehtoisuuteen perustuvia ELY-keskusten neuvottelemia aiesopimuksia ei ollut riittävästi eivätkä ne vastanneet vuoden 2015 tarpeeseen. Vastaanottolain muutostarpeet on tältä osin tunnistettu.

Jotta varautumista laajamittaisen maahantulon tilanteeseen pystytään edistämään, tämä edellyttää lainsäädännön muuttamista. Vastaanottolain sääntelyn uudistamista ehdotettiin edellisen hallituskauden aikana maakuntauudistuksen yhteydessä. Muutoksella olisi selkiytetty viranomaisten vastuita ja tehtävänjakoa, mutta muutos raukesi osana rauennutta uudistusta. Käynnissä olevassa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä ovat toiminnan alkaessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelas-

---

<sup>1</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017

tustoimen järjestäminen. Näin ollen tällä uudistuksella ei ole välitöntä vaikutusta vastaanotto- lakiin nyt valmisteltaviin muutoksiin. Laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautumisen edistämiseksi olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä nämä muutokset omana esityksenään.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa saattaa syntyä tarvetta myös säilöönottokapasiteetin kasvattamiseen. Säilöönotto turvaamistoimena voi tulla kyseeseen ulkomaalaislaissa säädetyn 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 virka- suhteista. 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 turvapaikka-asioiden tukivirastolta (EASO). EASO perustettiin Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 439/2010 (EASO-asetus) 19.5.2010. Yksi tukiviraston tarkoituksista on antaa tehokasta operatiivista apua niille jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityisiä paineita.

Muiden EU-maiden virkamiehistä sekä EASO:n henkilökunnasta tai muista EASO:n operatiivihinsa palkkaamista turvapaikka-asioiden asiantuntijoista koostuvien turvapaikka-asioiden tukiryhmien pyytämisen apuun voisi mahdollisesti tulla poikkeuksellisessa tilanteessa kyseeseen. Koska tuen saannin mahdollisuus on olemassa, lainsäädännössä olisi tarpeen varautua myös tähän tilanteeseen.

## **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä.

Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston kanssa. Vastaanottolakia koskevien muutosehdotusten osalta tietopohjaa säädösmuutosten perustaksi on kerätty osallistumalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (jäljempänä ELY-keskukset) maahanmuuton yhteishenkilöiden kokouksiin. ELY-keskusten kanssa on tämän lisäksi järjestetty erikseen kokouksia alueittain ja ELY-keskuksittain. Kokousten tarkoituksena on ollut kerätä riittävä tietopohja sekä säädösmuutoksia että niiden perusteella samaan aikaan annettavaa tarkempaa ohjeistusta varten. Kokouksissa on kuultu kattavasti ELY-keskusten näkemyksiä laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta, hyvistä käytännöistä ja muutostarpeista. Myös aluehallintovirastojen kanssa on järjestetty vastaavia kokouksia. Lisäksi on neuvoteltu työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön virkamiesten kanssa.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Yleistä laajamittaisesta maahantulosta**

#### *Lähtökohtia ja periaatteita*

Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttää eri viranomaisten yhteistoimintaa niin keskushallinnossa kuin aluehallinnossakin. Lainsäädännössä tulisi olla kaikki mahdolliset keinot viranomaisille tilanteen hallitsemiseksi, joihin ratkaisut ja poliittinen päätöksenteko tilanteen hallitsemiseksi perustuvat. Tulee huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä kansallisesta turvallisuudesta. Viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan

huomioon ihmis- ja perusoikeudet sekä muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, perustuslaki ja voimassa oleva lainsäädäntö. Kaikilla on oikeus hakea turvapaikkaa ja turvapaikkahakemukset on tutkittava. Maahantulijoiden oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Viranomaisten on kaikessa toiminnassaan myös noudatettava yhdenvertaisuuslakia sekä syrjinnän kieltoa.

#### *Laajamittaisen maahantulon tilanne*

Laajamittainen maahantulo on Kansallisessa riskiarviossa 2018<sup>2</sup> tunnistettu yhdeksi kansalliseksi riskiksi, jonka todennäköisyys on aiempaa korkeampi. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Lisäksi päätöksenteon jälkeen on vaarana, etteivät henkilöt pääse siirtymään viivytyksettä kuntiin sekä kotoutumistomien piiriin tai että kielteisen päätöksen saaneita ei kyetä poistamaan maasta. Kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksissa muutoksenhakuvaiheessa tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa odottaessa lisää sekä häiriötilanteiden todennäköisyyttä että riskiä laittoman maassa oleskelun lisääntymisestä.

Kansainvälistä muuttoliikettä synnyttävät sodat ja konfliktit, ympäristö- ja ilmastonmuutos ja toivo paremmasta elintasosta. Muuttoliikkeen suuruuteen vaikuttavat lähtömaiden muuttuvat tilanteet ja matkustamisen mahdollisuudet. Maahantulon syy voi olla äkillinen joukkopaon aiheuttama tilanne, mutta käytännössä maahantulo voi toteutua vaiheittain, ilmentyä alkuvaiheessa alueellisena tai paikallisena maahantulon häiriötilanteena ja laajentua vähitellen valtakunnalliseksi. Joukkopakotilanteesta johtuva laajamittainen maahantulo voi liittyä suuronnettomuksiin, luonnonkatastrofeihin, epidemioihin, sisä- ja ulkopoliittisiin kriiseihin tai sotilaallisiin konflikteihin.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on tärkeää, että tilanne säilyy viranomaisten hallinnassa. Muuten tilanteella voi olla merkittäviä poliittisia vaikutuksia ja se voi vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Laajamittaisella maahantulolla on vaikutuksia myös julkiseen talouteen. Lyhyellä aikavälillä laajamittaisella maahantulolla on taloudellisia vaikutuksia maahanmuuttohallinnon lisäksi muun muassa oikeuslaitokselle sekä kotouttamis- ja koulutusjärjestelmälle. Pidemmällä aikavälillä kotoutumisen onnistumisella on vaikutuksia sosiaaliturvan etuusjärjestelmän rahoitustasapainoon.

#### *Kansallinen varautuminen*

Viranomaiset ja muut toimijat, kuten järjestöt ovat Suomessa kehittäneet viime vuosina varautumistaan laajamittaisen maahantulon varalle. Vuoden 2015 kokemukset, kun Suomeen saapui äkillisesti yli 32 000 turvapaikanhakijaa, on analysoitu ja huomioitu varautumissuunnittelussa, ohjeistuksissa ja harjoitustoiminnan suuntaamisessa.

Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttää eri viranomaisten yhteistoimintaa niin keskushallinnossa kuin aluehallinnossakin. Keskeisinä kansallisina toimijoina ovat Rajavartiolaitos (RVL), poliisi ja Maahanmuuttovirasto sekä aluehallinnon viranomaiset, erityisesti ELY -keskukset. Myös kansalaisjärjestöillä on roolia varautumisessa ja häi-

---

<sup>2</sup> Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriön julkaisuja 2019:5

riötilanteiden hallinnassa. Suomen Punainen Risti (SPR) toimii normaaliolojen aikana vastaanottokeskusten ylläpitäjänä ja on mukana toimijana myös varautumisessa maahantulon häiriötilanteisiin.

Laajamittaiseen maahantulon varautumista ja tilanteen mukaista toimintaa maahanmuuttohallinnossa johtaa sisäministeriön maahanmuutto-osasto. Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa toimii turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä. Järjestelykeskussuunnitella turvataan maahanmuuttajien rekisteröinti ja ohjaus odotusajan vastaanottokeskuksiin turvapaikkamenettelyn ajaksi. Maahanmuutto-osasto huolehtii tilanteen edellyttämien lisäresurssien ja määrärahojen turvaamisesta Maahanmuuttovirastossa sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmässä.

Alueellista valmiutta on Maahanmuuttoviraston tuella edistetty alueellisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyö SPR:n kanssa on ollut sopimus pohjaista ja tiivistä. Myös seurakuntien ja kuntien hätämajoituksilla sekä aluehallinnon valmiussuunnitelmilla voidaan vastaanottoa em. maahanmuuttajien yli tukea.

Turvapaikanhakijoiden rekisteröimiseksi, seulomiseksi ja vastaanottopalvelujen osoittamiseksi perustetaan tarvittaessa järjestelykeskuksia. Vastaanottokeskuskapasiteettia nostetaan tarvittaessa, ja valmistaudutaan perustamaan lisää vastaanottokeskuksia ja väliaikaismajoitusyksiköitä.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan tuottamisesta. Sisäministeriö sovittaa hallinnonalallaan yhteen eri toimialojen varautumista, seuraa yleistilannetta ja ylläpitää tilannekuvaa. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä toimii tilannekeskus, joka käsittelee ja jakaa eteenpäin tietoa ja on koordinoiva taho mahdollisissa kriisi- ja poikkeustilanteissa.

Laajamittaisen maahantulon tilanteesta tehdään tilanteen laajuudesta riippuen tiivistä yhteistyötä EU:n toimielinten (komissio, EASO, Frontex), maahantulon lähtöalueiden sekä muiden jäsenmaiden kanssa tilanteen vakauttamiseksi. Tarvittaessa käynnistetään toimet EU-virastojen koordinoimien tukitoimien ja EU-hätärahoiduksen hyödyntämiseksi turvapaikkajärjestelmän toimivuuden, rajavalvonnan tason ja laittomasti maassa oleskelevien tehokkaan paluun varmistamiseksi.

## **2.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen**

Sisäministeriön alaisen Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa toimiva turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä muodostaa toiminnallisen rungon laajamittaisen maahantulon tilanteessa turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisessä. Turvapaikanhakijoiden vastaanotolla tarkoitetaan vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä niiden järjestämien vastaanottopalvelujen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston tehtävänä on vastata 1) kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta; 2) säilöönottotukiköiden käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta; 3) valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottotukiköiden ylläpidosta; 4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö vastaa vastaanottotoiminnan suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta, kapasiteetin optimoinnista sekä varautumisesta. Sen osana toimivat myös Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset sekä Joutsenon ja Helsingin säilöönottoyksiköt. Maahanmuuttovirasto sopii kuntien, kuntayhtymien ja muiden yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden kanssa vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta ja lakkauttamisesta, vastaanottokeskusten toimipaikoista sekä toiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

EU:n vastaanottodirektiivin<sup>3</sup> 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava vastaanottoolosuhteiden tason asianmukaisen ohjaamisen, seurannan ja valvonnan järjestämisestä. Vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Laajamittaisen maahantulon yhteydessä vastaanotto toteutetaan vastaanottolain mukaisesti.

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 (301/2004) 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 maahantuli on velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Välttämätön toimeentulo annetaan järjestelykeskuksessa hyödykkeinä.

Vastaanottolain 9 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Lain 10 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto sopii kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

Vastaanottolain 12 §:ssä säädetään vastaanotosta laajamittaisen maahantulon yhteydessä. ELY-keskusten tehtävistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa säädetään vastaanottolain 12 §:n 2 momentissa. Lisäksi valtioneuvoston elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista antaman asetuksen (1373/2018) mukaan Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset hoitavat alueittain kotouttamislaissa ja vastaanottolaisa tarkoitettua laajamittaisen maahantulon alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät ja muut erikseen määrättävät tehtävät. Laajamittaisen maahantulon varautumiseen liittyvät tehtävät on siten keskitetty alueellisesti tietyille

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi)



ELY-keskuksille. ELY-keskusten valmiuspäälliköt kokoontuvat säännöllisesti, ja ELY-keskukset ovat pitäneet yllä kykyä toimia hallitusti laajamittaisen maahantulon tilanteessa varautumis- ja yhteistoimintasuunnitelmin sekä toimintaa harjoittelemalla.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen.

Vastaanottolain 12 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriö voi määrätä ELY-keskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä, ja varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan varautumissuunnitelman tehneisiin kuntiin tai kuntiin, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee. Lisäksi keskusten perustamisesta ja ylläpidosta on tehtävä Maahanmuuttoviraston kanssa sopimus. Lain tavoitteena on ollut, että ELY-keskukset varautuvat laajamittaiseen maahantuloon laatimalla aiesopimuksia ja varautumissuunnitelmia ja perustavat varautumista tukevia yhteistyörakenteita alueelle.

Laajamittaisen maahantulon hallinnan suorituskykyyn vaikuttavat keskeisesti valmiuden suunnittelu sekä käytettävissä olevat resurssit kuten majoitustilat, tietojärjestelmät sekä henkilöstön määrä ja osaaminen. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa järjestelykeskuksia perustamalla turvataan maahantulijoiden rekisteröinti sekä ohjaus turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottopalvelujen piiriin. Vastaanottokapasiteettia kasvatetaan lisäämällä vastaanottokeskusten paikkamääriä, perustamalla uusia vastaanottokeskuksia ja väliaikajamajoitusyksiköitä sekä järjestämällä hätämajoitusta yhteistyössä esimerkiksi kuntien ja seurakuntien kanssa.

### 2.3 Säilöönnotto ja säilöönnoton henkilöstö

Säilöönnoton perusteista ja menettelyistä säädetään ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevassa 7 luvussa. Ulkomaalaislain 123 a §:n mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002, jäljempänä *säilölaki*) tarkoitettuun säilöönnottoyksikköön, mutta hänet voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin pidätystiloihin, jos säilöönnottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä.

Säilölain 2 §:n mukaan säilöönnottoyksikkö voidaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen tai se voi olla valtion tai kunnan ylläpitämä itsenäinen yksikkö. Säilölain 3 §:n mukaan säilöönnottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto. Lain 36 §:n mukaan säilöönnottoyksikön johtajan ja ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on oltava virkasuhteista. Ohjaus- ja valvontatehtäviin vaaditaan alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito.

Säilöönnottoyksikössä voi olla asukkaina ulkomaalaisia eri perusteilla. He voivat olla kansainvälistä suojelua hakevia tai maastapoistamispäätöksen saaneita ulkomaalaisia, joiden voidaan muun muassa epäillä piileskelevän tai joiden henkilöllisyys on epäselvä. Joukossa voi olla myös rikosperusteella maasta poistettavia henkilöitä. Säilöönnottoyksikössä toteutetaan rangaistuslai-

toksista 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 olosuhteet ja säilöön otettujen kohtelu*

Säilöönottoyksikön päiväjärjestys ja toiminnot vastaavat mahdollisimman pitkälle vastaanottokeskuksen käytäntöjä. Ulkomaalaiset voivat pääsääntöisesti liikkua säilöönottoyksikössä vapaasti. 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 ulkomaalaisen kohdistetaan turvatarkastus. Samoin hänelle voidaan tehdä henkilöntarkastus, jos tarkastuksen suorittamiselle on perustellut syyt.

#### *Säilöönottoyksikön henkilökunta sekä henkilökunnan tehtävät, valtuudet ja koulutus*

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.). Virkasuhteisuuden taustalla on se, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen katsotaan sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säilöönottoyksikössä ei ole erillistä valvontahenkilökuntaa. Yksikön henkilökunta toimii yhtenäisen johdon ja ohjauksen alaisena. Jokaisen henkilökunnan jäsenen velvollisuuksiin kuuluu myös poistumisen estämisen tarkkailu, vaikkakin vain virkasuhteiset saavat käyttää voimakeinoja poistumisen estämiseksi. Henkilökunnan toimivaltuudet rajoittuvat vain säilöönottoyksikköön, mikä tarkoittaa myös säilöön otettujen ulkoilualuetta.

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 uhrin).

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 tietyt toimivaltuuksia on vain virkasuhteisella henkilöstöllä.

Säilölain 35 §:ssä säädetään tarkkaan voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käytöstä. Voimankäyttövälineiden käyttö edellyttää välinekohtaista koulutusta.

Virkasuhteista lisähenkilöstöä voidaan palkata valtion virkamieslain (750/1994) mukaisesti. Valtion virkamieslaissa säädetään muun muassa viran perustamisesta sekä viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä, nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan normaalityöntilanteessa uuden henkilöstön palkkaaminen kestää noin 3-4 kuukautta.

Tällä hetkellä toiminnassa on kaksi säilöönottoyksikköä: Helsinki ja Joutseno. Yksiköissä on asiakaspaikkoja yhteensä 119, joista Helsingissä 40 ja Joutsenossa 69. Vakituista henkilöstöä yksiköissä on noin 70.

## **2.4 Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta**

### **2.4.1 EU-säädöksen pääasiallinen sisältö**

#### *Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto*

EASO-asetuksen mukaan EASO:n yhtenä tarkoituksena on antaa operatiivista apua niille jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityisiä paineita. Tukivirastolla ei ole kuitenkaan valtuuksia sellaisten päätösten osalta, joita jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät kansainvälistä suojelua koskevien yksittäisten hakemusten johdosta (2 artikla).

EASO sovittaa yhteen ja tukee yhteisiä toimia sellaisten jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tukemiseksi, joihin kohdistuu sellaisia erityisiä paineita, jotka asettavat poikkeuksellisen raskaita ja kiireellisiä vaatimuksia näiden valtioiden vastaanottopalveluille ja turvapaikkajärjestelmille. Paineen aiheuttajana voi olla se, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, ja se voi aiheuttaa jäsenvaltion maantieteellisestä sijainnista tai väestötilanteesta (8 artikla).

EASO voi jäsenvaltion pyynnöstä auttaa muun muassa tutkittavana olevien turvapaikkahakemusten alkuarvioinnissa, vastaanottopalvelujen järjestämisessä, erityisesti hätämajoitus, kuljetukset ja lääkintäapu sekä lähettämällä jäsenvaltioon turvapaikka-asioiden tukiryhmiä (10 artikla).

#### *Tuki turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä*

Jäsenvaltio, johon kohdistuu erityisiä paineita, voi pyytää EASO:a lähettämään paikan päälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän (13 artikla). Turvapaikka-asioiden tukiryhmät tarjoavat asiantuntimusta erityisesti tulkkauspalvelujen, alkuperämaita koskevien tietojen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta (14 artikla).

EASO:n hallintoneuvosto päättää turvapaikka-asioiden tukiryhmissä käytettäväksi annettavien asiantuntijoiden henkilökuvauksista ja kokonaismäärästä, joiden perusteella saadaan turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelo. EASO laatii myös käytettävistä tulkeista luettelon osana turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelo. Jäsenvaltiot toimittavat turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelon aikaansaamiseksi luettelon kansallisista asiantuntijoistaan, jotka vastaavat EASO:n hallintoneuvostossa päätettyjä henkilökuvauksia. Jäsenvaltiot avustavat EASO:a myös tulkkien nimeämisessä tulkkien luetteloon. (15 artikla)

EASO:n pääjohtaja tekee turvapaikka-asioiden tukiryhmän lähettämistä koskevan pyynnön johdosta päätöksen mahdollisimman pian ja viimeistään viiden työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (17 artikla). Jos pääjohtaja päättää tukiryhmän lähettämisestä jäsenvaltion avuksi, pääjohtaja ja tukea pyytänyt jäsenvaltio laativat yhdessä toimintasuunnitelman, jossa määritellään tukiryhmien lähettämistä koskevat edellytykset sekä annetaan tiedot mm. tukiryhmän lähettämisen tavoitteesta ja kestosta sekä tukiryhmän maantieteellisestä vastuualueesta ja sen tehtävien kuvauksista. Toimintasuunnitelmassa tulee olla tarkkaan sovittu myös tukiryhmille annettavista erityisohjeista, mukaan lukien niistä tietokannoista, joita ryhmien jäsenet saa-

vat käyttää (18 artikla). Turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamista vahingoista vastaa se jäsenvaltio, jossa jäsenet toimivat (21 artikla). Myös rikosten osalta tukiryhmän jäseniä kohdellaan samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä, sekä rikoksia tehdessään että niiden kohteeksi joutuessaan (22 artikla).

Jäsenvaltion on nimettävä kansallinen yhteyspiste, joka vastaa yhteydenpidosta EASO:n kanssa kaikissa turvapaikka-asioiden tukiryhmien toimintaan liittyvissä kysymyksissä (19 artikla).

#### 2.4.2 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 rajatarkastusviranomaisen rekisteröi hakemuksen viipymättä. Jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt, poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voi jatkaa rekisteröinnin määräaika kymmenen 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 haastetiedoksiantonona. 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 turvapaikkaohjeen<sup>4</sup> mukaan jos hakijalle on annettu turvapaikka tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tarpeen 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 tulkataan hänelle. Näin toimitaan myös, jos turvapaikan tai toissijaista suojelua saanut hakija on lukutaidoton tai jos päätöstiivistelmää ei ole saatavilla hänen hyvin ymmärtämällään kielellä.

##### *Tuki eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvältä joukolta*

---

<sup>4</sup> Turvapaikkaohje, 28.5.2019, MIGDno-2019-377

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*, 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.

Ulkomaalaislain 95 §:n 5 momentin mukaan raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen pysyvää joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista 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 pysyvää joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista maahantulojen rekisteröinnissä ja lain 131 §:ssä tarkoitettujen henkilötuntemerkkien ottamisessa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen ohjauksessa.

#### *Henkilötietojen luovuttaminen tukiryhmän jäsenelle*

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuton hallinnonalalla säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, 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 viranomaisten 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 vastaanottoa ja 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.

## 2.5 Nykytilan arviointi

### 2.5.1 Varautuminen ja valmiussuunnittelu

Vuoden 2015 syksyllä aloitettiin valmistelemaan valtioneuvoston asetusta, jolla tietyt kunnat olisi velvoitettu vastaanottolain 12 §:n 3 momentin mukaisesti perustamaan järjestely- tai vastaanottokeskuksia. Valmistelun aikana säännöksen sanamuodossa ja eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön perusteluissa havaittiin epäjohtamukaisuutta. Hallintovaliokunta oli säännöksen eduskuntakäsittelyssä ehdottanut (HaVM 38/2010 vp) momenttia muutettavaksi siten, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan ja että laajamittaiseen maahantuloon liittyvä alueellinen näkökulma turvataan ehdotetun 2 momentin mukaisesti ELY-keskusten ja kuntien keskenään solmimin varautumissuunnitelmin. Vuonna 2015 sisäministeriö pyysi säännöksen tulkinnasta oikeuskanslerinviraston näkemyksen. Oikeuskanslerinviraston näkemyksen mukaan kyseisen momentin sisältöä oli muutettu eduskuntakäsittelyssä siten, että kuntaa ei momentissa velvoiteta järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen eikä ylläpitoon. Momentin sanamuoto kokonaisuudessaan ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen ja selkeä, koska virkettä valtioneuvoston asetuksesta ei eduskunnassa muutettu. Ensimmäisestä virkkeestä kunnille osoitettu velvollisuus kuitenkin poistettiin. Koska momentin sanamuotoa ei ole kokonaisuudessaan pidettävä yksiselitteisenä ja selkeänä, tulkinnassa on käytettävä tulkintalähteenä hallintovaliokunnan mietinnön perusteluja. Hallintovaliokunnan perusteluissa todetaan selkeästi, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan. Koska momentin sisältö on muuttunut, alkuperäisen hallituksen esityksen perustelut eivät sovi enää tulkinnan lähteeksi tältä osin. Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti myös huomiota siihen, että kyseisellä säännöksellä asetuksen antovaltuuksineen puututaan perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnallisen itsehallinnon ytimeen, jolloin itsehallintoa loukkaavaa säännöstä on tulkittava suppeasti. Näin ollen valtioneuvosto ei voisi säännöksen sanamuodosta huolimatta velvoittaa kuntia keskusten perustamiseen, joten järjestely- tai vastaanottokeskusten perustaminen kuntiin perustuu vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

Vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon yhteydessä havaittiin, että siihen mennessä tehty alueellinen varautumissuunnittelu ei ollut toteutunut käytännössä. Vastaanottokeskuspaikkoja oli suunnitelmissa varattu enintään 20 000 paikkaa, kun tavoite oli 80 000. Syksyllä 2015 maahanmuuttoviraston määrän lisääntyessä Maahanmuuttovirasto kävi keskusteluita ELY-keskusten edustajien kanssa vastaanottokeskusten perustamisesta, ja tällöin ilmeni, ettei ELY-keskuksilla ollut valmiutta sopia kuntien kanssa vastaanottokeskusten perustamisesta nopeasti kasvavan tarpeen mukaan. Maahanmuuttovirasto jatkoi vastaanottokeskuspaikkojen hankintaa ilman ELY-keskusten apua. Keskuksia perustettiin sinne, mistä tiloja nopeasti saatiin. Tiedonkulussa viranomaisten välillä oli ongelmia.

Viranomaisten ja muiden maahantulon hallintaan osallistuvien tahojen varautuminen laajamittaiseen maahantuloon ja siihen liittyvä valmiussuunnittelu sekä toimien yhteensovittaminen alueellisella tasolla ei ole toteutunut vastaanottolain tavoitteiden mukaisesti. Aiesopimusmenettelyllä ei olla päästy vastaanoton majoituspaikkojen osalta tavoitteeseen, koska menettely ei ole ollut kuntia sitova. Sopimisella ei ole pystytty turvaamaan, että tilat olisivat vastaanottotoimintaan soveltuvat ja että ne olisivat myös tosiasiallisesti käytettävissä mahdollisen laajamittaisen maahantulon tilanteen varalle. Kunnilla ei välttämättä edes ole tähän tarkoitukseen sopivia kiinteistöjä omistuksessaan, eikä myöskään ole kohtuullista olettaa, että kunnat sitoutuisivat aiesopimuksilla tiettyjen tilojen varaamiseen tähän tarkoitukseen.

Valtioneuvosto ei voimassaolevan vastaanottolain 12 §:n 3 momentin perusteella sen sanamuodosta huolimatta voi asettaa kunnille velvoitetta perustaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, vaan keskustusten perustaminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

Laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa vastaanottokeskuksen perustamiset ja niihin sopivien tilojen löytäminen on ydinkysymys. ELY-keskusten rooli alueellisessa suunnittelussa ei ole osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Käytännössä on havaittu, että ELY-keskukset ovat hoitaneet hyvin vaihtelevasti lakisääteistä velvoitettaan varautumissuunnitelman laatimiseksi. ELY-keskusten näkemyksen mukaan aiesopimukset ja niihin liittyvät vastaanottotoimintaan sopivien tilojen kartoitukset ovat olleet käytännössä hankalasti toteutettavissa. ELY-keskuksilla ei myöskään ole riittävää asiantuntemusta sopivien tilojen määrittämiseksi. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto ei myöskään kuulu enää ELY-keskusten toimialaan, mutta keskuksilla on säilynyt muodollinen lakisääteinen velvoite vastaanottoon liittyen laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Laajamittainen maahantulo on normaaliolojen häiriötila, jota koskeva varautuminen ja valmiussuunnittelu tulisi olla yhdenmukaista eri alueiden välillä. Alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun johtamiseen olisi löydettävä kestävämpi ratkaisu. Olisi pyrittävä luomaan johdonmukaiset alueelliset varautumISRakenteet, vastuut ja toimintamallit. On myös huomioitava, että laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautuminen muodostaa kokonaisuuden, jota ei ole tarkoituksenmukaista lainsäädännössä jaotella valtakunnalliseen ja alueelliseen varautumiseen. Alueellinen valmiussuunnittelu voidaan tehdä sopivan kokoisella alueella, sitoutumatta tiettyyn hallinnolliseen rakenteeseen tai organisaatioon. Viranomaiset voivat tehdä myös järjestöjen kanssa yhteistyötä.

Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanottolain mukaisesti vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto on käytännössä kehittänyt ja vahvistanut alueellista yhteistyötä ja laatinut valmiussuunnitelmia kuntien ja alueellisten toimijoiden kanssa. Maahanmuuttovirasto on myös laatinut ohjeistuksen alueellista varautumissuunnittelua varten. Maahanmuuttovirasto on siten jo käytännössä hoitanut alueellisen valmiuden ja varautumisen yhteensovittamista. Näin ollen Maahanmuuttovirastolla voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautumisen ja valmiuden suunnittelulle ja yhteensovittamiselle.

Sisäministeriö teetti vuonna 2018 kyselyn ELY-keskuksille koskien laajamittaista maahantuloa koskevan ohjeistuksen toimivuutta ja muutostarpeita. Vastaukset saatiin kaikista ELY-keskuksista. Vastausten mukaan lainsäädäntö on epäselvä laajamittaiseen maahantuloon varautumisen osalta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisten ja ELY-keskusten vastuulla olevien aiesopimusten tekeminen ei ole käytännössä toiminut. ELY-keskukset eivät oman näkemyksensä mukaan pysty vastaamaan siitä, että aiesopimuksilla sovitut tilaratkaisut olisivat laajamittaisen maahantulon tilanteessa käytettävissä. Eri viranomaisten tehtävät ja tehtäväjako laajamittaisen maahantulon tilanteessa on koettu epäselväksi.

ELY-keskusten rooli vastaanottolaissa ja laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa on perustunut aikaisempaan lainsäädäntöön ja käytäntöön, kun vastaanoton järjestäminen oli työ- ja elinkeinokeskusten vastuulla. Nykyään vastaanottotoiminta ei kuulu enää ELY-keskusten toimialaan eikä keskuksilla ole tähän liittyvää erityisosaamista. Hallinnollisten muutosten myötä ELY-keskusten tehtävät maahanmuuttoon liittyvissä asioissa liittyvät siihen vaiheeseen, kun turvapaikanhakija tai maahanmuuttaja on saanut oleskeluluvan, jonka jälkeen ELY-keskus tekee oleskeluluvan saaneen kuntaan osoituksen. Vastaanottava kunta vastaa oleskeluluvan saaneen ohjauksesta ja neuvonnasta kotouttamis-, työvoima- yms. palveluiden piiriin. Laajamittai-

seen maahantuloon varautuminen liittyy menettelyn vaiheeseen ennen oleskeluluvan myöntämistä. ELY-keskusten tulisi kuitenkin olla vähintäänkin tietoisia siitä, mihin kuntiin vastaanotokeskuksia perustetaan, vaikka oleskeluluvan saaneet eivät siirtyisikään kyseiseen kuntaan.

ELY-keskuksilla on jo olemassa olevat yhteistyöverkostot, kuten laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueelliset yhteistyöryhmät. Yhteistyöryhmän koolle kutsuminen on yleensä ollut ELY-keskuksen tehtävänä. Maahanmuuttovirasto on sen sijaan valtakunnallinen virasto, jolla on tehtäviensä luonteen vuoksi ELY-keskuksia harvempi toimipisteverkosto, joten sillä ei ole vastaavaa alueellista yhteistyötä yhtä kattavasti. ELY-keskuksissa on maahanmuuton yhteyshenkilöiden lisäksi myös valmiudesta vastaavia henkilöitä. Maahanmuuton yhteyshenkilöiden toimenkuvaan kuuluu kotouttaminen, josta taas valmiushenkilöillä ei välttämättä ole tietoa tai osaamista. Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen on kuitenkin vain osa ELY-keskusten valmiuden suunnittelun kokonaisuutta. ELY-keskusten valmiussuunnittelussa otetaan huomioon kattavasti erilaiset häiriötilanteet, kuten tulvat ja keskeytykset sähkönjakelussa, joten toimenkuva on hyvin laaja ja maahanmuuttoasiat ovat vain pieni osa tätä kokonaisuutta. Ei myöskään voida edellyttää, että valmiudesta vastaavat henkilöt ELY-keskuksissa olisivat erikoistuneet maahanmuuttoasioihin tai laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen. ELY-keskukset tekevät myös paljon yhteistyötä kuntien kanssa.

Nykytilanteessa ELY-keskuksille on annettu rooli muun muassa vastaanottoimintaan sopivien tilojen kartoittamiseksi ja sopimusten tekemiseksi näiden tilojen käytöstä kuntien kanssa laajamittaiseen maahantuloon varautumista varten. ELY-keskuksilla ei kuitenkaan ole tarvittavaa osaamista kuntien ehdottamien tilojen vastaanottoimintaan sopivuuden arvioimiseksi. ELY-keskusten tehtäviin ei myöskään nykytilanteessa kuulu vastaanottopalvelujen järjestäminen, joten keskuksilla ei ole riittävää osaamista sen arvioimiseksi, soveltuuko ehdotettu tila vastaanottoimintaan. Sen sijaan Maahanmuuttovirastolla on tällaista osaamista, joten on perusteltua, että Maahanmuuttovirasto jatkossakin arvioi ehdotettavat tilat ja ELY-keskukselta poistetaan tämä tehtävä. ELY-keskuksilla on kuitenkin hyvä paikallistuntemus ja yhteistyöverkostot alueella, sekä jatkuva yhteistyö kuntien kanssa. Tästä syystä olisi olennaista, että ELY-keskukset ovat jatkossakin mukana laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa. Tarkemmista tehtävistä ja niiden jakamisesta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa määrätä vastaanottolain muutosten yhteydessä annettavassa sisäministeriön ohjeistuksessa laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi.

Maahanmuuttoon liittyvät tehtävät eivät kuulu aluehallintovirastojen toimenkuvaan, joten varsinaista maahanmuuton tuntemusta tai osaamista ei näillä virastoilla käytännössä ole. Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan virastojen tehtäviin kuuluu muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Aluehallintovirastojen työajasta käytetään vain osa tähän tehtävään ja valmiuden ja varautumisen osalta tehtävät kattavat lisäksi myös laajalti erilaisia ja muita kuin laajamittaiseen maahantuloon liittyviä häiriötilanteita, kuten säteilyturvahäiriötilanteet. Aluehallintovirasto on toisaalta luonteva yhteistyötaho poliisille sekä rajavartiolaitokselle, ja häiriötilanteessa nämä viranomaiset kääntyvätkin yleensä nimenomaan aluehallintovirastojen puoleen ELY-keskusten sijasta. Aluehallintovirastoilla on myös valmius tilannekuvan luomiseen ja tätä toimintaa myös kehitetään jatkuvasti. Aluehallintoviraston tehtävänä on tukea toimivaltaisia viranomaisia varautumis- ja valmiussuunnitelmien tekemisessä. Kuntien varautumisen ohjaaminen saattaisi sopia aluehallintovirastojen tehtäviin, mutta tässä olisi kyse selvästi tukemista laajemmasta ja sitovammasta tehtävästä. Maahanmuuttovirastolla on hyvin vähän resursseja alueelliseen toimintaan, kun taas aluehallintovirastoilla on olemassa olevat paikalliset



yhteistyöverkostot. Tarkemmista tehtävistä ja niiden jakamisesta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa määrätä vastaanottolain muutosten yhteydessä annettavassa sisäministeriön ohjeistuksessa laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi. Lisäksi sisäministeriön pelastusosasto ohjaa aluehallintovirastoja alueelliseen varautumiseen ja pelastustoimen tehtävien osalta.

Kunnilla ei nykyään ole omistuksessaan tai käytössään riittävästi sellaisia kiinteistöjä, rakennuksia tai muita vastaanottotarkoitukseen sopivia tiloja, joita voitaisiin varata erikseen käytettäväksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. ELY-keskusten näkemys onkin, että tällaiset tilat voidaan osoittaa vasta siinä tilanteessa, kun niitä tarvitaan vastaanottotoimintaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa sen sijaan, että niistä tehtäisiin etukäteen aiesopimukset. Sopivia tiloja ei ole mahdollista sitoa aiesopimuksin etukäteen tähän toimintaan käytettäväksi.

Pelastuslaitokset ylläpitävät rekisteriä sopivista tiloista esimerkiksi mahdollista evakuointia varten. Kaikki rekisterissä olevat tilat eivät kuitenkaan sovellu vastaanottotoimintaan. Esimerkiksi kouluja ei voida ottaa käyttöön vastaanottotoimintaa varten, koska siinä tapauksessa opetus jouduttaisiin keskeyttämään.

Eräiden ELY-keskusten laatimien varautumissuunnitelmien liitteenä on lista sopivista tiloista, ja tässä tehdään yhteistyötä pelastuslaitoksen kanssa. ELY-keskuksilla on toimivat ja olemassa olevat yhteydet alueen kuntiin ja yhteyshenkilöihin. Alueen verkostojen ja yhteistyökumppaneiden tuntemus on tärkeää laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto voisi jatkossa vastata varautumisesta laajamittaisen maahantulon tilanteessa ELY-keskusten verkostojen hyödyntäen.

Maahanmuuttovirasto voi tarvittaessa sopia yksityisen toimijan kanssa vastaanottokeskuksen perustamisesta ilman, että kyseinen kunta tai ELY-keskus olisi tässä menettelyssä mukana. Kuntien ja ELY-keskusten näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että vastaanottokeskuksen perustaminen kuntaan olisi etukäteen tiedossa, koska tällä on vaikutuksia muun muassa terveyspalvelujen ja opetuksen järjestämisen kannalta. Tarkoituksenmukaista myös olisi, että vastaanottokeskus perustettaisiin sellaiseen paikkaan, jossa nämä palvelut ovat jo valmiina.

#### 2.5.2 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

Kun maahan saapuvien ulkomaalaisten määrä on suuri, voi tarve ulkomaalaisten säilöönnotolle vastaavasti lisääntyä. Tämä korostuisi erityisesti tilanteessa, jossa ulkorajan yli maahan tulisi hallitsemattomasti suuri määrä ihmisiä. Valtioneuvosto voi tällöin päättää perustaa järjestelykeskuksia, joissa maahantulijoiden maahantulon edellytykset selvitetään ja heidät rekisteröidään. Järjestelykeskuksessa selvitetään ulkomaalaisen maahantulon peruste ja otetaan vastaan mahdollinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Samassa yhteydessä voi syntyä tarvetta säilöönottokapasiteetin kasvattamiselle. 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 tarve säilöönnotolle sillä perusteella, että säilöönnotto on tarpeellinen 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. Kansainvälisen suojelun hakeminen ei sellaisenaan voi olla peruste säilöönnotolle.

Vuonna 2018 valmistellun kansallisen riskiarvion mukaan<sup>5</sup> maahantuloon voi liittyä poliittista painostusta Suomea kohtaan. Tällöin maahantulijoiden joukossa voidaan soluttaa Suomeen rikollisia, tiedustelijoita ja jopa erikoisjoukkoja. Näiden toimijoiden kohteena ovat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvät kriittiset kohteet, mukaan lukien avainhenkilöstö. 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 oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Riski ajoittuu erityisesti tilanteen alkuvaiheeseen. Säilöönnoton 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 prosessin vaikeuden vuoksi nähty mahdolliseksi ryhtyä kasvattamaan säilöönnoton paikkoja, kun ihmisten majoittaminen ja vastaanottokeskusten perustaminen oli keskeisin tehtävä. Säilöpaikkojen tilapäiseen kasvattamiseen ei ollut varauduttu. Ei ole tarkemmin selvitetty, olisiko säilöönnotolle ollut enemmän tarvetta ja olisiko säilöönottoja tehty, jos kapasiteettia olisi ollut. Laajamittaisiin maahantulo tapahtui tuolloin EU:n sisärajan yli Ruotsista.

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 säilöönnottopaikkojen nopea kasvattaminen olisi hyvä olla keinovalikoimassa käytössä.

Säilöönnottoyksiköiden täyttöaste vaihtelee eri aikoina sen mukaan, kuinka paljon eri prosesseissa on ulkomaalaisia. Hallitsemattoman laajan maahantulon tilanteessa myös säilöönnoton tarve voi lisääntyä. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen ei itsessään lisää säilöönnoton tarvetta.

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

Laajamittainen maahantulo voi tapahtua nopeastikin. Jos virkamiesten palkkaaminen kestää useita kuukausia, säilöönnoton 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 mitoitettava arvioitava poikkeuksellisen tilanteen pysyvyys ja sen arvioitu kesto.

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

---

<sup>5</sup> Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäinen turvallisuus Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, s 33-34

Ohjaus- ja valvontatehtävien suorittamisen kannalta keskeistä on henkilöstön koulutus, asiantuntemus ja sopivuus tehtäviin. Säilölain 36 §:ssä säädetään, että ohjaus- ja valvontatehtäviin edellytetään alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito. Tämä voidaan varmistaa muutoinkin kuin edellytyksellä henkilöstön virkasuhteisuudesta, eikä virkasuhteisuus sinänsä luo kelpoisuutta tehtäviin ilman sopivaa koulutusta. Muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä rekrytoitaessa on nämä kelpoisuusvaatimukset otettava huomioon.

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

Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönnottoyksiköiden ylläpidosta. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa olisi periaatteessa mahdollista siirtää viraston virkasuhteista henkilöstöä säilöönnottoyksikköön. Käytännössä viraston palveluksessa ei kuitenkaan juurikaan ole sellaista henkilöstöä, jonka osaamista voitaisiin suoraan hyödyntää säilöönnottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä.

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 säilöönnottoyksikön 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.

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annettussa EU:n menettelydirektiivissä<sup>6</sup> säädetään rajamenettelyistä. Rajamenettelyn soveltaminen tarkoittaa, että ulkomaalaisen tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan tietyissä tilanteissa käsitellä raja- tai kauttakulkualueella, jossa turvapaikanhakija on velvollinen pysyttelemään hakemuksen tutkinnan ajan. Hakijaa ei oikeudellisessa mielessä päästetä maahan, jos hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, vaikka hän fyysisesti on valtion alueella ja lainkäytön piirissä. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa, jos maahan saapuu suhteettoman paljon hakijoita, rajamenettelyä voidaan soveltaa myös raja- tai kauttakulkualan läheisyydessä olevissa tiloissa.

Rajamenettely ei ole direktiivissä pakottavaa lainsäädäntöä vaan jäsenvaltioille on jätetty harkintavalta sen käyttöönotosta. Suomessa ei ole säädetty rajamenettelyistä. Parhailtaan EU:ssa valmistellaan osana kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevaa tiedoksiantoa jäsenvaltioita suoraan sitovaa asetusta kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta (COM(2016) 467 ja COM(2020) 611), jossa ehdotetaan jäsenvaltioille velvoitetta soveltaa rajamenettelyä tietyissä tilanteissa.

---

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleen laadittu)

Jos rajamenettely tulee Suomessakin sovellettavaksi, se voi vaikuttaa siten, että säilöönottopaikkoja tarvitaan tulevaisuudessa nykyistä enemmän. Rajamenettelyn soveltaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että hakija otetaan säilöön. Säilöönotto on kuitenkin yksi vaihtoehto, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi välttämätöntä eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Säilöönoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida myös rajamenettelyssä. Kansallisesti tulisi erikseen arvioida, miten rajamenettelyä sovellettaessa hakijat voitaisiin pitää rajalla tai kauttakulkualueella niin, että he eivät pääsisi vapaasti liikkumaan valtion alueella. Myös mahdollinen säilöönottokapasiteetin riittävyys tulee tällöin arvioida uudelleen, kun tiedetään, mitä vaihtoehtoisia keinoja rajamenettelyn soveltamiseksi voidaan käyttää.

### 2.5.3 Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta

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 asia-sällöt ja turvapaikkatutkinta opittiin ja päästiin tehokkaaseen työtahtiin. Osaltaan henkilöstöä siirrettiin myös viraston muista yksiköistä auttamaan turvapaikkatutkinnassa. Muita keinoja li-sähenkilöstön saamiseksi ei ollut.

Raja- ja merivartioston mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvistä 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. He eivät tee rekisteröintejä itse-näisesti 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.

EASO-asetuksen perusteella on mahdollista pyytää ja saada tukea Euroopan turvapaikka-asioi-den tukivirastolta. EASO-asetus on EU-asetuksena suoraan Suomessa sovellettavaa lainsäädän-töä, mutta tietyiltä osin tarvitaan täydentävää kansallista lainsäädäntöä, jotta asetusta voidaan täysimääräisesti ja tehokkaasti soveltaa ja pyytää tukea EASO:lta tilanteen niin vaatiessa. Ul-komaalaislaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ole nykyisin säännöksiä siitä, mikä taho Suomessa päättäisi tukipyynnön esittämisestä EASO:lle. Säännöksiä ei ole myöskään siitä, mikä taho hoitaisi asian käytännössä EASO:n kanssa laatimalla operaatiota koskevan toiminta-suunnitelman EASO:n pääjohtajan kanssa ja toimisi kansallisena yhteyspisteenä tukiryhmien toimintaan liittyvissä kysymyksissä.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston osalta rajavartiolaissa (578/2005) säädetään, että nopean rajaintervention käynnistämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan raja- ja merivartio-virastolle päättää valtioneuvoston yleisistunto. Rajavartiolaitos koordinoi Euroopan yhdenney-tyn rajaturvallisuuden toimeenpanon Suomessa ja Rajavartiolaitoksen esikunta on raja- ja merivar-tiostoasetuksessa tarkoitettu kansallinen yhteyspiste ja ylläpitää kansallista koordinoitikes-kusta.

Yhtenä EASO-asetuksen mukaisena tukimuotona on turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettä-minen tukea pyytävälle jäsenvaltiolle antamaa asiantuntemusta erityisesti tulkkauspalvelujen,

alkuperäimaita koskevien tietojen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. 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 pyytamisestä EASO:lta tulisi tehdä korkealla poliittisella tasolla. EASO-asetuksen mukaan tukiryhmien pyytäminen tulisi ajankohtaiseksi, kun maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia. Tilanteen kehittymistä seurattaisiin eri viranomaisten yhteistyössä sisäministeriön maahanmuutto-osaston johdolla ja avun pyytämisen esittämisestä päätettäisiin tarvittaessa tilanteen niin vaatiessa. Päätös voitaisiin tehdä samanaikaisesti järjestelykeskuksen perustamisesta päätettäessä.

EASO-asetukseen ei sisälly tyhjentäviä säännöksiä turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista. Asetuksen mukaan tukiryhmien tarjoamaa teknistä apua on erityisesti asiantuntemus tulkkauspalvelujen, alkuperäimaita koskevien tietojen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. Tarkemmin tehtävistä tai toimivaltuuksista ei asetuksessa säädetä lukuun ottamatta päätöksentekovaltuuksia, joita EASO:lla ei olisi. EASO-asetuksen mukaan tukivirastolla ei ole valtuuksia sellaisten päätösten osalta, joita jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaiset tekevät kansainvälistä suojelua koskevien yksittäisten hakemusten johdosta. Myöskään EASO:n operaatioihin osallistuvilla asiantuntijoilla ei tällaisia toimivaltuuksia olisi. Tukiryhmien tehtävistä sovittaisiin aina tarkemmin operaatiokohtaisessa toimintasuunnitelmassa EASO:n ja jäsenvaltion välillä. Koska asetuksessa ei säädetä tukiryhmien tehtävistä ja toimivaltuuksista tai muistakaan niitä koskevista erityisohjeista kovinkaan yksityiskohtaisesti, korostuu toimintasuunnitelman merkitys asetuksen ja kansallisen lainsäädännön rinnalla.

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, kielianalyysien järjestämisessä sekä päätösten valmistelussa muun muassa etsimällä maatietoa ja antamalla asiantuntemusta näytön arvioinnissa. Myös päätösten tiedoksiannossa tukiryhmien jäsenet voisivat olla apuna sen osalta, kun Maahanmuuttovirasto suorittaa tiedoksiannon. Asiakirjatutkinta, tulkkaukset ja käännökset eri turvapaikkamenettelyn vaiheissa, turvapaikkaprosessi- ja puhutteluinfojen pitäminen vastaanottokeskuksissa sekä Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkintaan tekevien virkamiesten kouluttaminen voisivat lisäksi kuulua tukiryhmien tehtäviin. Näihin yleisesti turvapaikkatutkintaan ja hakemuksen tiedoksiantoon liittyvien tehtävien lisäksi Maahanmuuttoviraston arvioi, että tukiryhmien jäsenet voisivat auttaa EU:n sisällä tapahtuvien hakijoiden siirtoihin liittyvissä tehtävissä, erityisesti siirtojen konkreettiseen järjestämiseen liittyvissä toiminnoissa. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen arvion mukaan EASO:n turvapaikkatukiryhmien tuki 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 EASO:n turvapaikka-asioiden tukiryhmien mahdollinen tuki 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 menettelydirektiivissä 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. Lisäksi 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.

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 EASO:n turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenille ei ole säädetty erikseen. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa säädetään Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa Euroopan raja- ja merivartiovirastolle vapaaehtoisen paluun tukihakemuksella kerätyt vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi välttämättömät henkilötiedot.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä, selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota sekä vahvistaa Maahanmuuttoviraston johtovastuuta kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton osalta laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Esityksen tavoitteena on lisäksi parantaa laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua.

Säilölakiin lisätään säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Sääntelyllä pyritään turvaamaan säilöönottojärjestelmän toimintakykyä normaaliajan häiriötilanteessa ja vastaamaan säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen.

Lainsäädäntöön lisätään sääntely, jonka mukaan kansallisesti toimitaan turvauduttaessa EASO:n turvapaikka-asioiden tukiryhmien tukeen tilanteessa, jossa maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

##### *Varautuminen ja valmiussuunnittelu*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolakia siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laissa määrätty laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua koskeva tehtävä siirretään Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto vastaisi varautumisesta

kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirastolla voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset tämän tehtävän hoitamiseksi. Vastaanottolaissa säädetystä aiesopimusmenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi ja säännös kuntien velvollisuudesta perustaa järjestely- ja vastaanotokeskuksia poistettavaksi vastaanottolaista.

#### *Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen*

On vaikea ennakoita, millaisia ja kuinka suuria tarpeita erilaisissa laajamittaisen maahantulon tilanteissa syntyy maahantulijoiden säilöönnotolle. Ehdotettu sääntely loisi puitteet säilöönottokapasiteetin kasvattamiselle nykyistä nopeammin, jos tällaisia tarpeita ilmenisi. Tämä olisi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kannalta tärkeää.

Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin säilöönottoyksiköön hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvonta-tehtäviä. 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 saada tiettyjä toimia ja ratkaisuja tehdyksi myös muiden kuin virkahenkilöiden toimesta. 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.

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

Säilöönnotolle tulee olla ulkomaalaislaissa säädetyt perusteet ja säilöönnotto tapahtuu ulkomaalaislaissa säädettyssä menettelyssä. Säilöönoton perusteita tai menettelyjä koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi.

#### *Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta*

Tilanteessa, jossa maahan saapuu äkillisesti niin suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, että turvapaikkajärjestelmään kohdistuu erityisiä paineita, jäsenvaltiolla on EASO-asetuksen perusteella mahdollisuus saada operatiivista ja teknistä tukea Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta. EASO-asetuksessa säädetään raimit tarjottavalle tuelle, johon sisältyy myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen tukea tarvitsevaan jäsenvaltioon. Asetuksessa jätetään kansallisesti päätettäväksi, miten tuen pyytämistä päätetään ja mikä viranomainen toimii yhteispisteinä sopien asiat käytännössä tukiviraston kanssa tukea pyydettyäessä. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossa tuen pyytämistä tukivirastolta. Maahanmuuttovirasto tekisi poliittisen päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön, sopisi toimintasuunnitelmasta tukiviraston pääjohtajan kanssa ja toimisi yhteispisteinä tukiviraston suuntaan.

Turvapaikka-asioiden tukiryhmien osalta EASO-asetuksessa säädetään raamit niille tehtäville, joita tukiryhmien jäsenet voivat jäsenvaltiossa tehdä. Tarkempi määrittely on jätetty kansallisesti päätettäväksi. Esityksessä ehdotetaan säädettyjen tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista niiltä osin kuin tehtävien voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä. Ulkomaalaislakiin liittäisiin 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 ohjauksessa. Jotta tukiryhmien jäsenillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa edellä mainittuja tehtäviä, esityksessä ehdotetaan myös Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa tukiryhmien jäsenille välttämättömät tiedot turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **4.2.1 Varautuminen ja valmiussuunnittelu**

#### *Taloudelliset vaikutukset*

Esityksen vaikutuksesta Maahanmuuttoviraston tehtävät lisääntyisivät ja viraston työmäärä kasvaisi. Aiempaa laajemmin ja lisäksi alueellisen varautumisen asianmukainen toteuttaminen edellyttää riittävien resurssien kohdistamista näille tehtäville. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että vastaanottolakiin tehtävien muutosten seurauksena virastolle siirtyvien tehtävien hoitaminen edellyttäisi kolmen henkilötyövuoden lisäystä nykyisiin resursseihin. Tämä edellyttäisi pysyvää korotusta Maahanmuuttoviraston toimintamäärärahoihin ja sillä olisi siten vaikutus valtion talousarvioon.

Laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelu vastaanottoa koskien siirtyisi kokonaan Maahanmuuttovirastolle. Varautumissuunnitelmia on tarpeen tehdä alueellisesti mutta mahdollisesti myös toiminto- ja toimijakohtaisesti. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa tarvitaan runsaasti majoitustiloja, joiden kartoittaminen on osa varautumissuunnittelua. Tilojen lisäksi tarvitaan vastaanottotoimintaan soveltuvaa henkilöstöä, kuten sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia. Sekä tilat että henkilöstö on pystyttävä hankkimaan hyvin nopeassa aikataulussa laajamittaisen maahantulon tilanteessa, mikä edellyttää tehokasta varautumista ja valmiussuunnittelua.

Myös vastuu laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueellisten yhteistyöryhmien kokoomisesta ja sitouttamisesta siirtyisi ELY-keskuksilta Maahanmuuttovirastolle. ELY-keskusten johtamina näitä ryhmiä on tällä hetkellä 11. Maahanmuuttoviraston vastuulla olisi ryhmien työn jatkaminen ja mahdollisesti uusien ryhmien perustaminen, jäsenten sitouttaminen mukaan sekä kouluttaminen. Kun kuntia ei voida enää velvoittaa vastaanottokeskusten perustamiseen, on eri viranomaisten, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa toteutettavalla vahvalla alueellisella yhteistyöllä entistä paljon tärkeämpi rooli varautumisessa. Verkostojen jäsenet on saatava täysipainoisesti mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Valmiuden ylläpitäminen edellyttää harjoittelua. Laajamittaisen maahantulon harjoituksia on toteutettu eri viranomaisten johdolla sekä alueellisina että valtakunnallisina. Maahanmuuttovirasto osallistuu muiden johtamiin harjoituksiin, mutta voisi järjestää niitä myös itse.

ELY-keskusten tehtävät eivät ole olleet yhtä laajoja kuin mitä Maahanmuuttoviraston tehtäviksi esityksellä tulisi. Kyse on siten suurelta osin uusista tehtävistä, joiden aloittaminen edellyttää



Maahanmuuttovirastolta tehtävien aloittamisen yhteydessä tehtävää kehittämistyötä sekä myöhemmin myös tehtävien jatkuvaa kehittämistä.

Laajamittaisen maahantulon tilanteen hallinnassa keskeistä on vastaanoton valmiuden nostaminen riittävän aikaisessa vaiheessa. Tämä oli yksi vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon keskeisiä oppeja. Tämä edellyttää Maahanmuuttovirastolta tilanteen hyvää seuranta laajamittaisen maahantulon näkökulmasta, sekä vahvaa kyvykkyyttä ennusteisiin ja ennakkovaroitusten tekemiseen.

Vastaanottolain muutoksista aiheutuvat määrärahatarpeet käsitellään osana vuoden 2022 talousarvion valmistelua sekä osana julkisen talouden suunnitelman 2023 - 2026 valmistelua.

Pysyvä menonlisäys momentille 26.40.01 on 195 000 euroa vuodesta 2022 alkaen.

#### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Esityksellä on vaikutuksia Maahanmuuttoviraston organisaatioon ja toimintaan. Viraston perustehtävä ei muuttuisi, mutta laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja valmiutta koskevat tehtävät lisääntyisivät nykyisestä. Viraston vastuu valtakunnallisesta suunnittelemisesta ja koordinoimisesta laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi kasvaisi. Virasto laatisi jatkossa myös alueelliset laajamittaisen maahantulon vastaanottoa koskevat varautumis- ja valmiussuunnitelmat.

Maahanmuuttovirastolla olisi jatkossa lakiin perustuva tehtävä johtaa laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja valmiussuunnittelua kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton osalta. Esityksellä selkeytettäisiin Maahanmuuttoviraston tehtäviä laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa sekä vahvistettaisiin Maahanmuuttoviraston kykyä varautua laajamittaiseen maahantuloon antamalla Maahanmuuttovirastolle riittävät resurssit valmiussuunnitteluun.

ELY-keskuksilta poistettaisiin tehtävä laatia varautumissuunnitelmia kuntien kanssa laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi, mutta keskuksat osallistuisivat kuitenkin jatkossa alueellisten valmiussuunnitelmien laatimiseen.

Esitys yhdenmukaistaisi alueellisia valmiussuunnitelmia sekä valmiuden tasoa eri alueilla, koska alueellisten valmiussuunnitelmien laatiminen keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle eli Maahanmuuttovirastolle. Valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen ja valmiuden suunnittelun johtovastuun keskittäminen Maahanmuuttovirastolle parantaisi tehtävän vaikuttavan hoitamisen edellytyksiä nykytilaan nähden. Tehtävä olisi kiinteämpi osa Maahanmuuttoviraston tehtävien kokonaisuutta kuin ELY-keskusten tehtävien, ja tehtävien keskittämisellä Maahanmuuttovirastolle turvattaisiin asiantuntemuksen säilyminen ja myös vahvistettaisiin viraston asiantuntemusta. Tehtävien keskittäminen Maahanmuuttovirastolle lisäisi mahdollisuuksia ja parantaisi edellytyksiä hyödyntää eri alueiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä kaikkien alueiden sekä valtakunnallisen varautumisen ja valmiussuunnittelun kehittämiseen. Vaikka laajamittainen maahantulo on häiriötilanteena valtakunnallinen, edellyttää tilanteen hallinta ja siihen varautuminen myös alueellisia sekä paikallisia ja toimialakohtaisia toimenpiteitä.

#### *Muut yhteiskunnalliset vaikutukset*

Esityksellä parannettaisiin viranomaisten valmiutta järjestää kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto hallitusti myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Tilanteen hal-

linnalla on suuri vaikutus väestön turvallisuudentunteeseen ja sitä kautta henkiseen kriisinkes- tävyyteen ja yhteiskuntarauhaan. Esityksellä on välillisiä ja myönteisiä vaikutuksia myös turva- paikka- ja oleskelulupamenettelyyn sujuvuuteen ja siten myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

#### 4.2.2 Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

##### *Taloudelliset vaikutukset*

Säilöönottoyksikön henkilöstöä koskevan ehdotetun sääntelyn on tarkoitus luoda säädöspohja säilöönottokapasiteetin lisäämiselle laajamittaisen maahantulon tilanteessa nopeammin kuin se nykyään on mahdollista. Ehdotetut lainmuutokset eivät itsessään aiheuta kustannuksia. Lisä- määrärahoista on erikseen päätettävä, jos laajamittaisen maahantulon tilanne syntyy.

##### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Ehdotettavalla sääntelyllä mahdollistetaan viranomaisten säilöönottotoiminnan jatkuminen niin, että säilöönottopäätöksiä voidaan tarvittaessa tehdä lisääntyvässä määrin laajamittaisen maahantulon tilanteessa, eikä säilöönottotilojen niukkuus vaikuttaisi säilöönottotoimintaan. Si- käli kuin säilölain mukaisia tiloja säilöönnotolle ei olisi, voisi tämä käytännössä vaikuttaa niin, että säilöönottoa ei asianmukaisten tilojen puuttuessa joko lainkaan käytettäisi tai säilöönotto tapahtuisi rajoitetusti poliisin säilöönottotiloissa. Joka tapauksessa laajamittainen maahantulo aiheuttaa merkittävää lisätyötä ja lisäresurssin tarvetta viranomaisissa, eikä ehdotettavalla sään- telyllä isossa kokonaisuudessa ole merkittävää vaikutusta.

Maahanmuuttoviraston tulisi suunnitella ja järjestää tehtäviin sopivan uuden henkilöstön han- kinta yksityisiltä yrityksiltä ostopalveluina tai palkkaamalla henkilöstöä muuta kautta. Maahan- muuttoviraston tehtävänä olisi myös huolehtia uuden henkilöstön tarvittavasta lisäkoulutuksesta ja toiminnan ohjauksesta.

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

Ehdotuksella olisi vaikutusta nykyisten säilöönottoyksiköiden toimintaan ja töiden järjestelyyn sikäli kuin osa henkilöstöstä olisi muita kuin virkahenkilöitä. Yksiköissä työ pitäisi järjestää siten, että virkasuhteista henkilöstöä olisi jatkuvasti paikalla.

Nykyiset säilöönottoyksiköt ovat valtion ylläpitämiä yksiköitä, mutta se voisi olla myös kunnan ylläpitämä. Kunnilla ei ole velvollisuutta perustaa säilöönottoyksiköitä, vaan kunnallisen säi- löönottoyksikön perustaminen perustuisi kunnan omaan harkintaan ja perustamisesta tehtävään sopimukseen Maahanmuuttoviraston kanssa. Kunnan on tällöin huolehdittava itse säilöönotto- yksikön toiminnasta, mutta säilöönottoyksikön perustamisesta ja ylläpitämisestä kunnalle ai- heutuvat kustannukset korvataan valtion varoista.

##### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Ehdotettava sääntely antaisi nykyistä paremmat edellytykset hallita laajamittaisen maahantulon vaikutuksia yhteiskuntaan. Sääntelyllä voisi olla vaikutusta normaaliajan häiriötilanteessa ja voisi antaa edellytyksiä huolehtia paremmin kansallisesta turvallisuudesta sekä myös yleisestä

järjestyksestä ja turvallisuudesta yhteiskunnassa. Säilöönnoton 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. Yksityisen turvallisuusalan toimijoilta olisi mahdollista hankkia työvoimaa, joka on valmiiksi koulutettu voimankäyttöön.

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

#### *Lapsivaikutukset*

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 maastapois-tamisprosessista. 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.

#### 4.2.3 Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta

##### *Taloudelliset vaikutukset*

EASO:n tukeen liittyvän ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa EASO:n turvapaikka-asioiden tukiryhmien asiantuntemuksen käyttö mahdollisimman kattavasti tilanteessa, jossa maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia. EASO-asetuksen mukaan EASO vastaa kokonaisuudessaan tukiryhmien matkakustannuksista, terveydenhoitoon ja erityisvakuutuksiin liittyvistä kustannuksista, päivärahoista ja asumisesta johtuvista kustannuksista, teknisestä kalustosta sekä asiantuntijoiden palkkioista. Tukiryhmien tuen hyödyntäminen ei siis itsessään aiheuta kustannuksia.

Jos EASO:lta saadaan tukea oikea-aikaisesti ja tukiryhmien asiantuntemusta kyetään hyödyntämään tehokkaasti turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa, saattaa tästä aiheutua myös säästöjä

valtiolle. Tarkkoja euromääriä on vaikea arvioida, koska henkilöstön tarve riippuu laajamittaisen maahantulon tilanteesta ja myös EASO:lta saatavilla olevista asiantuntijaprofiileista. Vuosina 2015-16, kun turvapaikanhakijoiden määrä vuonna 2015 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 turvapaikanhakijamääristä johtuen. Sekä rekrytointiprosessit että uusien henkilöiden perehdyttäminen tehtäviin sitoivat paljon Maahanmuuttoviraston kokeneiden virkamiesten resursseja. Vastaavassa tilanteessa jo valmiiksi turvapaikka-asioissa kokeneiden EASO:n tukiryhmien tuki toisi osaltaan säästöä näissä kuluissa.

Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin Maahanmuuttovirastolle myös säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömien henkilötietojen luovuttaminen EASO:n tukiryhmien jäsenille. Sääntely ei edellytä tietojen luovuttamista esimerkiksi UMA-järjestelmän avulla. Maahanmuuttoviraston päätettäväksi jäisi, miten 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 EU:n turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kansallisen ohjelman kautta. Joitain vaikutuksia tällä voisi olla myös kansalliseen talousarvioon.

#### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

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

Poliisi ja rajatarkastusviranomaiset voisivat ehdotuksen mukaan saada EASO:n tukiryhmiltä apua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sekä hakijoiden rekisteröinnissä menettelyn alkuvaiheessa. Mahdollisuus saada apua myös EASO:n tukiryhmiltä sen lisäksi, että apua on jo 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.

EASO:n tukiryhmien tehtävät turvapaikkamenettelyn alussa poliisin ja rajatarkastusviranomaisen apuna olisivat nimenomaan avustavia ja toiminta olisi suomalaisten viranomaisten ohjaamaa. Tehtävät olisivat samoja, kuin eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen osalta on 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 ohjauksessa. 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 resurssija ei tarvitsisi käyttää uuden henkilöstön palkkaamiseen ja

kouluttamiseen. Jonkinlaista toiminnan suunnittelua ja järjestelyjä tukiryhmien saaminen Maahanmuuttovirastolle aiheuttaisi. Järjestettävä olisi muun muassa se, miten EASO:n Suomessa olevat tukiryhmien jäsenet saavat turvapaikkatutkintaan ja päätösten tiedoksiintoon liittyvien tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät henkilötiedot. Viraston päätettäväksi jäisi, tehdäänkö ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään tarvittavat muutokset vai järjestetäänkö tietojen luovuttaminen muulla tavoin, jotta vieraskieliset tukiryhmien jäsenet saisivat tarvitsemansa tiedot.

#### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Esityksellä parannettaisiin viranomaisten edellytyksiä hoitaa turvapaikkamenettely sujuvasti ja lain mukaisissa määräajoissa 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**

### *Varautuminen ja valmiussuunnittelu*

Esitetyt ratkaisun vaihtoehtona voitaisiin muuttaa vain vastaanottolain 12 §:n 3 momenttia siten, että siitä poistetaan kuntien velvoittaminen vastaanotto- ja järjestelykeskuksien perustamiseen, mutta jättää alueellisen varautumisen suunnitteluvastuu edelleen 12 §:n 2 momentin mukaisesti ELY-keskuksille. Tässä vaihtoehdossa valmiussuunnittelun tehtävä jakautuisi edelleenkin Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten kesken, mitä on pidetty huonona ratkaisuna kokonaisuuden hallinnan ja vastuunjaon selkeyden kannalta. Suunnitteluvastuun jakautuminen edellyttää myös vahvaa koordinaatiota, jolla vältetään Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten suunnitelmien päällekkäisyys ja varmistetaan niiden yhteensopivuus. Nykyisen lain aikana ELY-keskukset ovat toteuttaneet suunnittelua vaihtelevasti mikä on heijastunut myös alueellisen valmiuden tasoon. ELY-keskusten maahanmuuttoon liittyvät tehtävät liittyvät maahanmuuttajien kotouttamistyöhön, pakolaisten vastaanottamiseen kunnissa, alueellisten ulkomaalaista työvoimaa koskeviin työlupalinjauksiin sekä etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämiseen. ELY-keskuksilla ei ole turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyviä tehtäviä eikä siihen kytkeytyvää osaamista, minkä ELY-keskukset ovat tuoneet esiin hallituksen esityksen valmistelujen aikana. ELY-keskuksissa on koettu laajamittaiseen maahantuloon varautumisen olevan keskusten toimenkuvaan nähden irrallinen tehtävä. Esimerkiksi laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitteluun liittyvä vastaanottokeskuksiksi sopivien tilojen kartoittaminen on koettu tehtäväksi, johon Maahanmuuttovirastolla on parempaa osaamista koska se on vastuussa vastaanottojärjestelmän ohjauksesta, valvonnasta ja kehittämisestä.

Toisena vaihtoehtona esitetylle ratkaisulle olisi antaa valtakunnallisen valmiussuunnittelun ohella alueellisen valmiussuunnittelun tehtävä aluehallintovirastoille. Aluehallintovirastojen tehtävänä on muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueilla ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Aluehallintovirastoilla on valmiussuunnitteluun liittyvää osaamista, ja tätä kautta laajamittaiseen maahantuloon varautuminen kytkeytyisi nykyistä paremmin myös muuhun valmiussuunnitteluun. Tämän vaihtoehdon ongelmana on kuitenkin se, että vastuu valmiussuunnittelusta jakautuisi edelleen

useammalle toimijalle, kun Maahanmuuttoviraston lisäksi suunnittelua toteuttaisi kuusi aluehallintovirastoa. Lisäksi aluehallintovirastoilla ei ole maahanmuuttoasioihin liittyvää osaamista, joten tehtävän antaminen virastoille edellyttäisi laajaa kouluttamista ja resurssien lisäämistä. Sisäministeriön tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin sekä siihen liittyvät keskushallinnon tehtävät. Tältä osin sisäministeriö ohjaa aluehallintovirastoja. Jatkossa sisäministeriö ohjaisi aluehallintovirastoja myös laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelussa. Huomioitava on myös se, että aluehallintovirastot eivät tee itse valmiussuunnittelua, vaan soveltavat yhteen muiden toimijoiden suunnitelmia, joten laajamittaiseen maahantuloon alueellisen varautumisen suunnittelu olisi aluehallintovirastoille ainoa suunnittelutehtävä eikä se olisi yhdenmukainen muiden varautumistehtävien kanssa. Lisäksi myöskään aluehallintovirastoilla ei olisi tällaiseen uuteen tehtävään riittäviä resursseja.

#### *Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen*

Jos ehdotettua muutosta mahdollisuudesta käyttää säilöönottoyksikössä tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, säilöönottokapasiteetin kasvattaminen olisi hitaampaa uusien määraikaisten virkahenkilöiden rekrytoinnin vuoksi. Sikäli kuin laajamittaisen maahantulon tapahutuessa säilöönottoyksiköiden paikat täytyisivät ja olisivat ulkomaalaislaissa säädetyn mukaan tilapäisesti täynnä, ulkomaalainen voitaisiin sijoittaa poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin. Viime kädessä säilöönottopäätöksiä ei voitaisi lainkaan tehdä, jos säilöönottopaikkoja ei olisi.

Jos normaaliajan häiriötilanteessa halutaan pikaisesti kasvattaa säilöönottokapasiteettia ja virkasuhteisen henkilöstön palkkaaminen on aikaa vievää, yksi vaihtoehto voisi olla siirtää muulla virassa olevia virkahenkilöitä tilapäisesti säilöönottoyksikköön. Valtion säilöönottoyksiköt ovat Maahanmuuttoviraston yksiköitä, joten yksi mahdollisuus olisi siirtää viraston henkilöstöä säilöönottoyksikköön. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Maahanmuuttoviraston keskeinen tehtävä on huolehtia turvapaikkamenettelystä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Sen vuoksi henkilöstö irrottaminen säilöönottoyksikköön ei merkittävässä määrin ole mahdollista. Käytännössä viraston palveluksessa ei juurikaan ole sellaista henkilöstöä, jonka osaamista voitaisiin suoraan hyödyntää säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä.

Valmistelussa pohdittiin vaihtoehtona, voisiko säilöäistä erotella tehtäviä, joita voisivat tehdä tilapäisesti muut kuin virkamiehet. Päädyttiin kuitenkin siihen, että ohjaus- ja valvontatehtävät ovat kokonaisuus, josta tehtäviä on vaikea erotella. Virkasuhteisuutta olennaisempaa on se, mikä on henkilöstön valmius ja osaaminen hoitaa tehtäviä. Se, että palkataan virkaan, ei sellaisenaan valmiutta luo.

Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttöönoton ehdotetaan olevan mahdollista sitten kun valtioneuvoston yleisistunto on tehnyt päätöksen maahantulijoiden rekisteröimisestä järjestelykeskuksissa. 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. Lainsäädännössä ei ole muuta sääntelyä tai mekanismeista sille, milloin todetaan laajamittaisen maahantulon tilanteen olevan käynnissä.

## 6 Lausuntopalaute

Esityksestä on pyydetty 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, tietosuoja-valtuutetulta, lapsiasiavaltuutetulta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, Maahanmuuttovirastolta, Poliisihallitukselta, Suojelupoliisilta, aluehallintovirastoilta, ELY-keskuksilta, Amnesty International Suomen osasto ry:ltä, Ihmisoikeusliitolta, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Pakolaisavulta, Suomen Punaiselta Ristiltä ja UNHCR Northern Europeelta. Lausuntoja pyydettiin myös seuraavilta kaupungeilta: Espoo, Helsinki, Kaajani, Kotka, Lappeenranta, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa sekä Vöyrin kunnalta.

Annetuissa lausunnoissa ...

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Vastaanottolaki

**12 §. Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä.** Pykälän 1 momentti jäisi ennalleen. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto vastaisi vastaanoton järjestämisen suunnittelusta ja koordinaatiosta laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi. Maahanmuuttoviraston ylläpitämä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä muodostaa keskeisen toiminnallisen rungon laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Varautumistehtävään sisältyy esimerkiksi laajamittaisen maahantulon varautumissuunnitelman laadinta, suunnitelman ylläpito sekä muiden viranomaisten ja toimijoiden suunnitelmien yhteensovittaminen sekä varautumiseen liittyvä koulutus- ja harjoitustoiminta.

Maahanmuuttovirasto laatisi ja ylläpitäisi valtakunnallista turvapaikanhakijoiden vastaanoton valmiussuunnitelmaa, jolla varaudutaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa nopeasti laajentamaan vastaanottojärjestelmän majoituskapasiteettia joko uusia keskuksia perustamalla tai keskusten majoituspaikkoja lisäämällä. Maahanmuuttovirastolla on myös yhdessä poliisin kanssa valmius maahantulijoiden järjestelykeskusten perustamiseksi. Maahanmuuttoviraston tulisi voida hoitaa varautumistehtävää yhdessä muiden viranomaisten, kuntien, kuntayhtymien, muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden kanssa.

Laajamittaisen maahantulon varautumistehtävän koordinointi olisi perusteltua hoitaa valtakunnallisesti Maahanmuuttovirastossa, jonka vastaanottoyksiköllä on aluetyöntekijöitä varautumisen suunnittelutehtävissä sekä vastaanottokapasiteetin ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi häiriötilanteessa. Alueellinen toiminta tukee käytännön operatiivista toimintaa erityisesti vastaanototoimintaan sopivien tilojen kartoittamista, palveluntarjoajien selvittämistä sekä vastaanotto-keskusten kanssa laadittavia sopimuksia koskien.

Maahanmuuttovirasto suunnittelisi ja toteuttaisi laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen liittyvät tehtävät yhteistyössä alueellisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. ELY-keskuksilla on myös jo olemassa olevat ja toimivat yhteistyöverkostot alueilla. Aluehallintovirastojen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen sekä valmiusharjoitusten järjestäminen. Jotta myös alu-

eellisesti pystyttäisiin varautumaan tehokkaasti laaja-alaisiin eri toimialoja koskettaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, tulisi varautumisen toteuttaminen tapahtua poikkihallinnollisena yhteistyönä.

Varautuminen ja valmiussuunnittelu tarkoittaisi käytännössä muun muassa sitä, että Maahanmuuttovirasto selvittää yhteistyössä alueellisten toimijoiden kesken vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin käytettävät tilat, jotta maahantulijoiden välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestäminen kyseisellä alueella voitaisiin turvata. Suunnitteluun voitaisiin sisällyttää myös muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen kuten Suomen Punaisen Ristin taikka yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden osuus vastaanoton järjestämisessä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Ne voisivat esimerkiksi tukea viranomaisia vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisessa tai ylläpitää keskusta viranomaisten ohjauksessa. Varautumissuunnitelmat olisi pidettävä ajan tasalla ja niiden toimivuus tulisi varmistaa varautumisen harjoitustoiminnalla.

Pykälän 3 momentti poistettaisiin. Kuntiin kohdistuva velvollisuus perustaa vastaanotto- tai järjestelykeskuksia ei ole kuntien itsehallinnon kannalta mahdollinen. Maahanmuuttovirastolla on vastuu varautumisesta ja 9 §:n 1 momentin mukaan virasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Lisäksi lain 10 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto sopii kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

## **7.2 Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä**

**36 a §.** *Säilöönottoyksikön henkilöstö laajamittaisen maahantulon tilanteessa.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että säilöönottoyksikköön voitaisiin ottaa palvelukseen muita kuin virkamiehiä 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 säilöönottoyksiköissä, joihin voitaisiin perustaa lisäpaikkoja, tai kokonaan uusissa perustettavissa säilöönottoyksiköissä.

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

Ehdotetun 2 momentin mukaan muun kuin virkasuhteisen henkilöstön toimivaltuudet olisivat samat kuin ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavilla virkasuhteisilla työntekijöillä. 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 virkahenkilöillä. Ohjaus- ja valvontatehtävät ovat säilöön ottamisen jälkeen toteutettavia säilöönottoa tukevia tehtäviä, jotka niiden luonteen vuoksi voidaan tilapäisesti hoitaa muilla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä.

Pykälän 3 momentissa muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttäminen ohjaus- ja valvontatehtäviin säädettäisiin ajallisesti rajoitetuksi niin, että muita kuin virkahenkilöä voitaisiin käyt-



tää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä. Tällä korostetaan sitä, että kyseessä on tilapäisratkaisu. Jos säilöönottoyksikön toiminta vakiintuu laajuudeltaan pysyväisluonteiseksi, olisi ohjaus- ja valvontatehtävät hoidettava virkasuhteisella henkilöstöllä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että säilöönottoyksikössä tulisi aina olla läsnä myös virkasuhteista henkilöstöä. Vaikka ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavalla henkilöstöllä olisi oikeus hoitaa virkasuhteiselle henkilöstölle normaalisti kuuluvia tehtäviä itsenäisesti, ehdotetulla säännöksellä pyritään varmistamaan hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumista siten, että yksikössä on aina läsnä virkahenkilö, joka voi tarvittaessa olla tukena toiminnassa. Työnjohto on esimerkiksi yöaikaan mahdollista järjestää päivystys- tai varallaolojärjestelmällä siten, että työnjohdosta vastaavan virkamiehen ei välttämättä aina ole tarpeen olla paikalla säilöönottotiloissa. Käytännössä säilöönottoyksikön toiminta olisi syytä järjestää siten, että yksikön palveluksessa ja mahdollisuuksien mukaan myös yksikön tiloissa läsnä olisi aina tarpeellinen määrä virkahenkilöitä.

**36 b §.** *Säilöönottoyksikön muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön asema.* 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.

### 7.3 Ulkomaalaislaki

**95 §.** *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen.* Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisten pysyvän joukon ryhmien jäsenen lisäksi EASO-asetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen sellaiseksi, joka voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. EASO-asetuksen 14 artiklassa säädetään turvapaikka-asioiden tukiryhmien tarjoamasta teknisestä avusta, joka voi toimintasuunnitelmassa sovitun mukaisesti olla esimerkiksi asiantuntemusta turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. Tarkemmin tukiryhmien tehtävistä ja vastuista sovitaisiin aina erikseen Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston pääjohtajan kanssa toimintasuunnitelmassa. Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta sopia toimintasuunnitelmasta tukiviraston 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 EASO-asetuksen mukaisilta turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä taikka molemmilta samanaikaisesti. Avustaminen tapahtuisi aina poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Poliisia ja rajatarkastusviranomaista avustaessaan EASO:n 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.

**116 a §.** *Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta laajamittaisessa maahantulossa.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että EASO-asetuksen 13 artiklan mukaisen pyynnön tekemisestä Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolle päättäisi valtioneuvosto yleisistunnonsa. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltio, johon kohdistuu erityisiä paineita, voi pyytää tukivirastoa lähettämään paikan päälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän. Erityiset paineet voivat johtua maahan äkillisesti saapuneista suurista määristä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, mikä asettaa poikkeuksellisen raskaita ja kiireellisiä vaatimuksia vastaanottopalveluille ja turvapaikkajärjestelmälle.

Valtioneuvoston tekemän päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolle tekisi Maahanmuuttovirasto, joka myös ehdotetun 2 momentin mukaan sopisi tukiviraston pääjohtajan kanssa toimintasuunnitelmasta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevat edellytykset. EASO-asetuksen 18 artiklan mukaan toimintasuunnitelmassa on oltava tilanteen kuvaus ja toimintatapa sekä tukiryhmien lähettämisen tavoitteet, mukaan lukien operatiivinen tavoite, tukiryhmien lähettämisen enakoitu kesto, maantieteellinen vastuualue ja kokoonpano. Näiden lisäksi toimintasuunnitelmassa tulee sopia tukiryhmien jäsenten tehtävien kuvauksesta ja heille annettavista erityisohjeista, mukaan lukien tietokannat, joihin heille annetaan pääsy ja varusteet, joita he saavat käyttää.

Pykälän 3 momentissa nimettäisiin EASO-asetuksen 19 artiklassa tarkoitettu kansallinen yhteyspiste, joka olisi Maahanmuuttovirasto. Artiklan mukaan kansallinen yhteyspiste vastaa yhteydenpidosta tukivirastoon kaikissa turvapaikka-asioiden tukiryhmien toimintaan liittyvissä kysymyksissä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettävän EASO-asetuksen mukaisten Suomeen lähetettyjen turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenien toimivaltuuksista Suomessa. Suomen esittämän pyynnön johdosta Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voisi suorittaa 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaa liittyviä tehtäviä ja 205 §:n 4 momentin mukaisen päätöksen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston ohjauksessa.

EASO-asetuksen 14 artiklan mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmien tarjoamaa teknistä apua on erityisesti asiantuntemus tulkkauspalvelujen, alkuperämaita koskevien tietojen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. Asetuksen 6 artiklan mukaisesti tukivirastolla ei ole valtuuksia tehdä kansainvälistä suojelua koskevien yksittäisten hakemusten johdosta päätöksiä. Tällaista toimivaltaa ei ole siis myöskään tukiviraston lähettämällä tukiryhmien jäsenillä. Tarkemmin tukiryhmien jäsenten tehtävistä sovittaisiin aina erikseen Maahanmuuttoviraston ja tukiviraston pääjohtajan kanssa sovittavassa toimintasuunnitelmassa. Turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja hallintoihin 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 turvapaikkapuhuttelua. Turvapaikkatutkintaa liittyvien tehtävien lisäksi tukiryhmien jäsenet voisivat antaa tiedoksi Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asioissa tehtyjä päätöksiä. Näiden tehtävien lisäksi tukitoimiin voisi kuulua muuta tavanomaiseksi kansainväliseksi yhteistyötehtäväksi luokiteltavissa olevaa avustamista, mm. neuvontaa, ohjaamista ja kehittämistä, joka ei muodostuisi julkisen vallan käytön kannalta merkitykselliseksi. Kaikki toiminta tapahtuisi aina Maahanmuuttoviraston ohjauksessa eli Maahanmuuttovirasto johtaisi toimintaa laatimalla käytännönohjauksen ja -ohjeistuksen, 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 EASO-asetuksen mukainen Suomessa oleva turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen sellaiseksi, joka voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. EASO-asetuksen 14 artiklassa säädetään turvapaikka-asioiden tukiryhmien tarjoamasta teknisestä avusta, joka voi toimintasuunnitelmassa sovitun mukaisesti olla esimerkiksi asiantuntemusta turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. Tarkemmin tukiryhmien tehtävistä ja vastuista sovittaisiin aina erikseen Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston pääjohtajan

kanssa toimintasuunnitelmassa. Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta sopia toimintasuunnitelmasta tukiviraston pääjohtajan kanssa, mutta hakemuksen jättämiseen liittyen poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa erikseen ennalta sovitusti. Tilanteesta riippuen tukea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröimisessä voitaisiin pyytää joko raja- ja merivartiosto-asetuksen mukaisilta pysyviltä joukoilta tai EASO-asetuksen mukaisilta turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä taikka molemmilta samanaikaisesti. Avustaminen tapahtuisi aina poliisin tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Poliisia ja rajatarkastusviranomaista avustetaan EASO:n 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.

#### 7.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

**14 a §.** *Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan raja- ja merivartiostolle ja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle.* Pykälään lisättäisiin henkilötietojen luovuttaminen myös Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston Suomeen lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle. Pykälän otsikkoa muutettaisiin niin, että se kattaa sekä Euroopan raja- ja merivartiostoviraston että Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenen. Pykälän nykyinen 1 momentin sisältö ehdotetaan muutettavaksi uudeksi 1 momentin luettelon 1 kohdaksi. Momentin luettelon 2 kohdassa säädettäisiin Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toteuttamiseksi välttämättömät tiedot Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston Suomeen lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle.

Turvapaikka-asioiden tukiryhmän Suomessa olevan jäsenen toimivallasta suorittaa ulkomaalaislain 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä 205 §:n 4 momentin mukainen päätöksen tiedoksianto 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. Tiedoksianto 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.

EASO-asetuksen 18 artiklan mukaan kansallisesti on määritettävä ne tietokannat, joita turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet saavat käyttää. Jotta turvapaikka-asioiden 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 tarkoitetut henkilötiedot sekä 8 §:ssä tarkoitetut 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 mieli piteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakau-

mus tai seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen, ammattiliiton jäsenyyttä koskevia henkilötietoja, terveyttä ja sosiaalipalveluita koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja.

Tukiryhmien jäsenet käsitelisivät 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 Toimeenpano ja seuranta**

Sisäministeriö on valmistellut samanaikaisesti hallituksen esityksen valmistelun ohella ohjeistusta Maahanmuuttovirastolle laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisesta. Ohjeistuksella toimeenpannaan vastaanottolain muutokset. Ohjeistuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan vastaanottolain muutosten voimaantulon kanssa.

## **10 Suhde muihin esityksiin**

### **10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

*EU:ssa valmisteltava uusi asetus Euroopan turvapaikkavirastosta (EUA)*

Komissio antoi vuonna 2016 ehdotuksen unionin turvapaikkavirastoksi pyrkimyksenään vahvistaa nykyisen EASO:n roolia ja kehittää siitä virasto, joka helpottaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja parantaa järjestelmän toimivuutta. Ehdotuksen sisältö on jo pitkään ollut lähes neuvoteltuna neuvostossa, mutta säädöstä ei ole voitu hyväksyä useiden jäsenmaiden vaatiessa turvapaikkajärjestelmän uudistuksen pakettiratkaisua eli ehdotusten hyväksymistä yhdessä. EASO on useassa yhteydessä nostanut esiin virastoasetuksen tuoman mandaatin laajentamisen kiireellisen tarpeen.

Sisällöltään asetusehdotus rakentui pitkälti EASO:n nykyiselle mandaatille laajentaen sitä siten, että EASO:sta tehtäisiin täysivaltainen virasto, jolla olisi käytössään entistä enemmän työkaluja muun muassa käytännölliseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon jäsenvaltioiden välillä, yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin. Täysin uusi ehdotus oli se, että virastolle annettaisiin tehtäväksi arvioida jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyä, Dublin-järjestelmää, hakemusten hyväksymisasteita ja myönnetyn kansainvälisen suojelun laatua, sekä monitoroida kehittämiensä standardien noudattamista sekä jäsenmaiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä ja kapasiteettia hallinnoida järjestelmiä tehokkaasti erityisesti suhteettomien paineiden alaisena. Lisäksi asetuksella laajennettaisiin merkittävästi viraston roolia ja toimia operatiivisen ja teknisen avun tuottamiseksi jäsenmaille Euroopan raja- ja merivartiovirastosta annettua komission ehdotusta vastaavalla tavalla. Uudella asetuksella lisäksi kumottaisiin nyt voimassa oleva EASO:a koskeva asetus.

EASO esitti virastoasetuksen suhteen keväällä 2021 mahdollisia etenemistapoja, joilla sen läpivienti voitaisiin mahdollistaa irrallaan paketista. Jäsenvaltioiden kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella neuvoston puheenjohtajavaltio Portugali antoi 11.6.2021 kompromissiehdotuksen, jossa ehdotettiin, että monitorointia sekä painetilannetta koskevat artiklat hyväksyttäisiin vasta

myöhemmin, linkitettyinä osana kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevaa tiedoksiantoa annetun muuttoliikkeen hallinta-asetuksen voimaantuloon. Näiden artiklojen hyväksyminen tapahtuisi ehdotuksen mukaan aikaisintaan 1.6.2024 alkaen. Muut asetuksen artikkelit tulisivat voimaan kahdentenäkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun asetus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Neuvosto hyväksyi puheenjohtajan kompromissiehdotuksen 16.6.2021 Coreperissa ja kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa on tarkoitus aloittaa vielä kesäkuussa 2021.

Jos neuvottelut etenevät sujuvasti Euroopan parlamentin kanssa, uusi asetus voi muilta kuin edellä mainituilta osiltaan tulla voimaan vielä vuoden 2021 puolella. Tällä olisi vaikutusta tämän hallituksen esityksen sisältöön.

## **10.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen aiheuttamat kustannukset 195 000 euroa on huomioitu lisäämällä valtion talousarvion momentin 26.40.01 rahoitusta. Vuodesta 2022 alkaen lisäys on 195 000 euroa. Kyseessä on pysyvä määräraha

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

### *Vastaanottolain muutokset*

Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanotokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaanottolakiin tehtävillä muutoksilla pyritään myös turvaamaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksien toteutuminen. Varautumalla laajamittaiseen maahanmuuttoon pystytään myös vastaanottokapasiteettia nostamaan riittävästi maahanmuuton häiriötilanteessa sekä järjestämään vastaanottopalvelut perustuslain edellyttämällä tavalla.

### *Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen*

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.

Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksistä taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.<sup>7</sup> Perustuslakivaliokunta on kuitenkin 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.<sup>8</sup>

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 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.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa saattaa ilmetä yhteiskunnan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen taikka kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia piirteitä. Keskeistä on selvittää maahantulijoiden henkilöllisyys ja maahantulon peruste. Tämä pyritään tekemään ensi vaiheessa järjestelykeskuksessa, mutta maahantulijoiden määrän ollessa suuri voi syntyä lisääntyviä tarpeita ottaa ulkomaalaisia säilöön. Yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisia ja tarkeää olisi, että tarvittaessa säilöönottoyksiköiden kapasiteettia voitaisiin tilapäisesti kasvattaa normaalia nopeammassa nopeassa tahdissa.

Kyseessä oleva julkinen hallintotehtävä olisi säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävät. Kyseessä on monipuolinen tehtäväkokonaisuus, jonka päätavoitteena on huolehtia säilöön otettujen ohjauksesta ja valvonnasta rajoitetussa tilassa. Keskeistä on, että säilöön otetut pysyvät säilöönottoyksikön tiloissa ja yksikön toiminnan niin henkilökunnan kuin asiakkaiden turvallisuus taataan. On huomattava, että rajoittavat toimet kohdistetaan ulkomaalaisiin, joiden keskeistä perusoikeutta liikkumisvapautta on jo rajoitettu. Ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavilla on oikeus voimankäyttöön sekä oikeus päättää erinäisistä rajoituksista ja tarkastuksista. Nämä toimet ovat perustavanlaatuisen liikkumisoikeuden rajoittamiseen verrattuna vähäisempiä ja sen vuoksi niiden suorittaminen hallinnollisesti hyvin suunniteltuna ja järjestettynä asianmukaisesti koulutetulla muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä rajoitetussa tilassa ja rajoitettuna aikana olisi katsottava olevan perustuslain sääntely huomioon ottaen mahdollista.

Perustuslain sääntelyllä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Annettaessa säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle olisi varmistettava, että toimitaan hyvän hallinnon mukaisesti ja huolehditaan asiakkaan oikeusturvasta. Keskeistä on, että henkilökunnan koulutus- ja asiantuntemus on annettaviin tehtäviin nähden asianmukainen ja että toiminnan ohjaus, valvonta ja työnojohto varmistetaan virkasuhteisella henkilöstöllä. Olennaista on myös, että yksikön toimintatavat on selkeästi määritelty ja ohjeistettu, jotta tehtävät voidaan hoitaa hyvän hallinnon mukaisesti riippumatta siitä, onko vastuussa virkasuhteinen tai muu kuin virkasuhteinen henkilöstö.

<sup>7</sup> HE 1/1998 vp, s.179, PeVL 22/2014 vp, s. 3-5, PeVL 55/2005 vp, s 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II

<sup>8</sup> PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2-3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Kentän koodi muuttunut

Ehdotuksen mukaan muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö säilöönottoyksikössä olisi mahdollista vain poikkeuksellisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Järjestely olisi käytettävissä vain tilapäisesti ja sitä voitaisiin käyttää vain niin pitkään kuin se olisi säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävien kannalta välttämätöntä.

*Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta*

#### Täysivaltaisuus

EASO-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan 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).

EASO-asetuksessa ei veloiteta jäsenvaltioita ottamaan vastaan tukea EASO:lta. Turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen jäsenvaltioon perustuu aina jäsenvaltion pyyntöön. EASO-asetuksen mukaan tukiryhmien tarjoama tekninen apu voi olla erityisesti asiantuntemusta tulkkauspalvelujen, alkuperämaita koskevien tietojen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. Tukiryhmien tarkemmista toimivaltuuksista ja tehtävistä sovitaan jokaisen operaation osalta erikseen jäsenvaltion ja EASO:n yhdessä laatimassa toimintasuunnitelmassa. EASO-asetuksen mukaan sellaisten päätösten osalta, joita jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaiset tekevät kansainvälistä suojelua koskevien yksittäisten hakemusten johdosta, EASO:lla ei ole toimivaltaa. Tällaista toimivaltaa ei olisi myöskään EASO:n lähettämien tukiryhmien jäsenillä.

Koska kyse on jäsenvaltion pyynnöstä annettavasta avusta, sitä voidaan pitää ongelmattomana suhteessa perustuslain täysivaltaisuussäännöksiin. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus vaikuttaa tukiryhmien tehtävien sisältöön sopiessaan EASO:n kanssa operaation toimintasuunnitelmasta. Toimintasuunnitelma sitoo sekä isäntäjäsenvaltiota että EASO:a. Koska tuen saaminen edellyttää jäsenvaltion pyyntöä, sitä ei voida pitää merkityksellisenä myöskään perustuslain 94 §:n kannalta, koska kyseessä ei ole Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto Euroopan unionille. EASO:n lähettämät tukiryhmät toimisivat jäsenvaltion viranomaisten, Suomessa Maahanmuuttoviraston, johdossa noudattaen operaation toimintasuunnitelmaa. Tukiryhmien jäsenten olisi tehtävänsä suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava Suomen lainsäädäntöä. He voisivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaisesti.

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

Näin ollen sääntely ei näytä muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain 1 §:n täysivaltaisuus-sääntelyn kanssa huomioiden edellä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot.

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.

EASO:n lähettämät turvapaikka-asioiden tukiryhmät ovat alan asiantuntijoista muodostettuja ryhmiä, joiden jäsenet voivat olla jäsenvaltioiden turvapaikkavalmiushenkilöiden luetteloon nimeämiä jäsenvaltioiden virkamiehiä, EASO:n henkilökuntaa tai muita EASO:n operatioihin palkkaamia turvapaikka-asioiden asiantuntijoita. Kaikki tukiryhmien jäsenet eivät siis välttämättä olisi muiden jäsenvaltioiden virkamiehiä.

EASO-asetuksen mukaan tukiryhmät voisivat antaa asiantuntemustaan tulkkauspalvelujen, alkuperämaita koskevien tietojen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn ja hallinnoinnin osalta. Tarkemmin tehtävistä sovittaisiin toimintasuunnitelmassa.

Tilanteessa, jossa maahan saapuu äkillisesti niin suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, että turvapaikkajärjestelmään kohdistuu erityisiä paineita, olisi Maahanmuuttoviraston toiminnan ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sujuvan tutkinnan kannalta tärkeää, että EASO: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 näyttäisi oleva myös päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja siten osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. Koska EASO-asetuksessa ei säädetä tehtävistä tarkemmin, tulisi niistä säätää kansallisella lailla sen osalta kuin kyse voi olla julkisen vallan käyttöön osallistumisesta. 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 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 merkitykselliseksi.

Perustuslain sääntelyllä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. EASO-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. EASO:n hallinto-



neuvosto päättää turvapaikka-asioiden tukiryhmissä käytettävien asiantuntijoiden henkilökuvauksista. EASO:n pääjohtajan ja jäsenvaltion sopimassa operaation toimintasuunnitelmassa sovitaan erikseen myös tukiryhmien kokoonpanosta.

Suomeen lähetetyt EASO: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 tietosuojalakia (1050/2018). Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet toteutuvat myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä Suomessa. Tukiryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta EASO-asetuksen mukaan samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä. Siviilioikeudellisen vastuun osalta vastaanottava jäsenvaltio on EASO-asetuksen mukaan vastuussa heidän virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamistaan vahingoista.

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 EASO:n turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäseniin.

#### Henkilötietojen luovuttaminen 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 säädettäessä se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun 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/I).

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 tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5). Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin 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 yksi-

tyiskohtaisempi 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 tarkoitettu tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" 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 säätämistäjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä 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 turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi sekä kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittamiseksi. Näiden tehtävien suorittamiseksi tukiryhmien jäsenten on voitava käsitellä ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään tallennettuja tietoja turvapaikanhakijasta, hänen perheenjäsenistään sekä tämän hakemuksesta ja siihen annettusta päätöksestä. EASO-asetuksen 18 artiklan mukaan kansallisesti on määritettävä ne tietokannat, joita turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenet saavat käyttää.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa henkilötietoja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle edellä mainittuihin tarkoituksiin. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 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. Ehdotettu kansallinen sääntely on arvioitu tarpeelliseksi salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi.

Luovutettavat tiedot sisältäisivät myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakodan 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. Lisäksi tukiryhmien jäsenet perehdytettäisiin kansalliseen toimivaltuussääntelyyn ja he toimisivat Maahanmuuttoviraston 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 tietosuoja-sääntelyä noudattaen.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa se, että laajamittaisen maahantulon yhteydessä tarvittaessa apuun pyydettyjen turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten voivat tosiasiallisesti auttaa Maahanmuuttovirastoa turvapaikkatutkimuksen suorittamisessa ja päätösten tiedoksiannossa, ja näin helpottaa turvapaikkamenettelyyn kohdistuvaa painetta. Maahanmuuttovirasto luovuttaisi tukiryhmän jäsenelle vain ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Ehdotetun luovutussääntelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



### 36 a §

#### *Säilöönottoyksikön henkilöstö laajamittaisen maahantulon tilanteessa*

Edellä 36 §:n 1 momentissa säädetystä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön kelpoisuudesta voidaan poiketa ulkomaalaislain 133 §:ssä säädettyssä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Valtioneuvoston tehtyä yleisistunnossa päätöksen maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa, säilöönottoyksikössä voidaan ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, jos se on välttämätöntä yksikön toiminnan järjestämiseksi tai turvaamiseksi.

Muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä on oikeus käyttää tässä laissa säädettyissä ohjaus- ja valvontatehtävissä samoja toimivaltuuksia, jotka on säädetty kuuluvaksi yksinomaan virkasuhteisen henkilöstön toimivaltaan.

Säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä voidaan käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä vain niin kauan kuin se on tehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä.

Käytettäessä ohjaus- ja valvontatehtäviin muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä säilöönottoyksikössä tulee olla läsnä säilöönottoyksikköön virkasuhteessa olevia henkilöitä.

### 36 b §

#### *Säilöönottoyksikön muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön asema*

Säilöönottoyksikössä ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavaan muuhun kuin virkasuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 3.

### **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 turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 439/2010, jäljempänä EASO-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 §

*Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta laajamittaisessa maahantulossa*

Jos maahan saapuu äkillisesti niin suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, että turvapaikkajärjestelmään kohdistuu erityisiä paineita, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää EASO-asetuksessa tarkoitetun turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolle.

Maahanmuuttovirasto sopii Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston pääjohtajan kanssa turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevista edellytyksistä toimintasuunnitelmassa.

Maahanmuuttovirasto toimii EASO-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena yhteyspisteenä.

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 ohjauksessa. 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 EASO-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 .

#### 4.

### Laki

#### henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 14 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 14 a § sellaisena kuin se on laissa 1251/2020 seuraavasti:

#### 14 a §

*Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan raja- ja merivartiostolle ja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle*

Maahanmuuttovirasto saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa

- 1) Euroopan raja- ja merivartiostolle vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi välttämättömät vapaaehtoisen paluun tukihakemuksella kerätyt 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot ja 8 §:ssä tarkoitetuista erityisistä henkilötietoryhmistä terveystiedot noudattaen, mitä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1896 säädetään ja
- 2) Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 439/2010 mukaiselle Suomeen lähetetyille turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittamiseksi välttämättömät tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Sisäministeri Maria Ohisalo



1.

## Laki

### kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

12 §

12 §

*Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä*

*Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä*

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

Sisäasiainministeriö voi määrätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon.

*Varautumissuunnitelman tehneisiin kuntiin tai kuntiin, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Valtioneuvoston asetuksella sääde-*

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

*Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto toteuttaa tätä varautumistehtävää ja siihen liittyvää valmiussuunnittelua sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*tään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee. Keskusten perustamisesta ja ylläpidosta on tehtävä Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitettu sopimus.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

## 2.

### **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 ja 36 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

36 a §

#### **Säilöönottoyksikön henkilöstö laajamittaisen maahantulon tilanteessa**

*Edellä 36 §:n 1 momentissa säädetystä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön kelpoisuudesta voidaan poiketa ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetystä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Valtioneuvoston tehtyä yleisistunnossa päätöksen maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantuloissa, säilöönottoyksikössä voidaan ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, jos se on välttämätöntä yksikön toiminnan järjestämiseksi tai turvaamiseksi.*

*Muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä on oikeus käyttää tässä laissa säädettyissä ohjaus- ja valvontatehtävissä samoja toimivaltuuksia, jotka on säädetty kuuluvaksi yksinomaan virkasuhteisen henkilöstön toimivaltaan.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä voidaan käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä vain niin kauan kuin se on tehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä.*

*Käytettäessä ohjaus- ja valvontatehtäviin muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä säilöönottoyksikössä tulee olla läsnä säilöönottoyksikköön virkasuhteessa olevia henkilöitä.*

36 b §

***Säilöönottoyksikön muun kuin virkasuhteisen ohjaus- ja valvontahenkilöstön asema***

*Säilöönottoyksikössä ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavaan muuhun kuin virkasuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan rikoskeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

## 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*

#### *Voimassa oleva laki*

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.

#### *Ehdotus*

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 turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 439/2010, jäljempänä EASO-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 §

#### ***Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta laajamittaisessa maahantulossa***

*Jos maahan saapuu äkillisesti niin suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, että turvapaikkajärjestelmään kohdistuu erityisiä paineita, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää EASO-asetuksessa tarkoitetun turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolle.*

*Maahanmuuttovirasto sopii Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston pääjohtajan kanssa turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevista edellytyksistä toimintasuunnitelmassa.*

*Maahanmuuttovirasto toimii EASO-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena yhteyspisteenä.*

*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 ohjauksessa. Tukiryhmän*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*jäsenen tulee Suomessa tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudattaa Suomen lakia.*

133 §

133 §

*Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa*

*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.

Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvistä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies *sekä EASO-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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

#### 4.

### Laki

#### henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 14 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 14 a § sellaisena kuin se on laissa 1251/2020 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

14 a §

14 a §

*Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan raja- ja merivartiostolle*

*Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan raja- ja merivartiostolle ja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle*

Maahanmuuttovirasto saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan raja- ja merivartiostolle vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi välttämättömät vapaaehtoisen paluun tukihakemuksella kerätyt 7 §:n 1 momentissa tarkoitettut henkilötiedot ja 8 §:ssä tarkoitetuista erityisistä henkilötietoryhmistä terveystiedot noudattaen, mitä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1896 säädetään.

Maahanmuuttovirasto saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa

- 1) Euroopan raja- ja merivartiostolle vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi välttämättömät vapaaehtoisen paluun tukihakemuksella kerätyt 7 §:n 1 momentissa tarkoitettut henkilötiedot ja 8 §:ssä tarkoitetuista erityisistä henkilötietoryhmistä terveystiedot noudattaen, mitä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1896 säädetään ja
- 2) Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 439/2010 mukaiselle Suomeen lähetetyille turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle turvapaikkatutinnan suorittamiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittamiseksi välttämättömät tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

.

.