

Lausunto

20.8.2021

VN/6071/2021
VN/6071/2021-OM-51

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi**Tausta**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksikköön voitaisiin hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä. Muutoksen tarkoituksena on kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Sääntelyllä pyritään turvaamaan säilöönottojärjestelmän toimintakykyä ja vastaamaan säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen.

Lisäksi esitysluonnoksessa 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.

Hallituksen esitys on annettu lausuttavaksi 23.6.2021 ja lausunnon määräpäivä on ollut elokuun alussa. Melkein kokonaan lomakaudelle ulottuvan lausuntoajan vuoksi oikeusministeriöllä on ollut mahdollisuus lausua esityksestä rajallisesti nopeutetussa aikataulussa keskittyen lähinnä arvioimaan esitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Oikeusministeriö antaa lausuntonsa päivitetystä esitysluonnoksesta.

SÄILÖÖNOTTOKAPASITEETIN KASVATTAMINEN LAAJAMITTAISEN MAANHANTULON TILANTEESSA

Esitysluonnoksen merkittävämpänä muutoksena olisi lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002, jäljempänä ns. säilölaki) lisättävä uusi 36 a §, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin poiketa säilöönottoyksikön henkilöstön kelpoisuuden vaatimuksesta, millä esitysluonnoksessa tarkoitetaan nimenomaan henkilöstön virkasuhteisuudesta poikkeamista. Ehdotettua muutosta tulee erityisesti tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta, koska virkasuhteisen säilöönottoyksikön henkilöstön ohjaus- ja valvontatehtävät sisältävät myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten mahdollisuuden voimankäyttöön.

Esitysluonnoksessa pyritään valmistautumaan ns. normaaliolojen häiriötilaan, jossa Suomeen tulisi lyhyessä ajassa paljon kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä eli esitysluonnos koskee laajamittaisen maahantulon tilanteita. Näissä tilanteissa vaarana on esitysluonnoksen mukaan, ettei

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto**Käyntiosoite**
Besöksadress
Office**Puhelin**
Telefon
Telephone**Faksi**
Fax
Fax**s-posti, internet**
e-post, internet
e-mail, internetPL 23
00023 ValtioneuvostoSnellmaninkatu 1 A
Helsinki0295 16001
+358 295 16001

maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytään järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti tavallisessa menettelyssä. Vaikka tällöinkin ensi vaiheessa on pyrkimyksenä selvittää maahantulijoiden henkilöllisyys ja maahantulon peruste kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä ns. vastaanottolaki) 12 §:n mukaan järjestelykeskuksissa, niin esitysluonnoksen mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteissa saattaa syntyä tarve myös kasvattaa säilöönottokapasiteettia säilöönottoyksiköissä.

Säilöönottokapasiteetin kasvattaminen taas synnyttää tarpeen lisätiloille ja lisähenkilöstölle, minkä vuoksi tässä esitysluonnoksessa ehdotetaan mm. poikkeamista ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan säilöönottohenkilöstön virkasuhteisuuden vaatimuksesta. Perusteluna tällä mainitaan esitysluonnoksessa se, että laajamittaisen maahanmuuton tilanteissa virkahenkilöiden normaali rekrytointiprosessi (n. 3-4 kk tai nopeutettuna mahdollisesti 2 kk) on liian hidasta vastaamaan pikaisesti lisääntyvään säilöönoton tarpeeseen eli toisin sanoen lain edellyttämää henkilöstöä ei olisi tällöin riittävän nopeasti saatavilla. Kyseessä olisi julkisten hallintotehtävien, joihin saattaisi sisältyä myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, siirtäminen muille kuin viranomaisille.

Yleisiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

Sääntelyn taustalla on säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan viime kädessä mahdolliset yhteiskunnan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavat piirteet, mikä saattaisi laajamittaisen maahantulon tilanteissa puoltaa säilöönottokapasiteetin kasvattamisesta, mikäli tilanne ei ole muuten viranomaisen hoidettavasti tai hallittavissa. Tällöin on huomioitava, että perustuslakivaliokunnan mukaan ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (PeVL 45/2014 vp, s. 2). Näin ollen vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001 vp, s. 2). Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49, PeVL 21/2006 vp, s. 2).

Vapaudenmenetyksellä ei oikeuta muiden perusoikeuksien rajoittamista vaan rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25, PeVL 34/2001 vp, s. 2, ks. PeVL 5/2006 vp, s. 2 ja PeVL PeVL 21/2006 vp, s. 2). Kaikkien perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset (PeVL 21/2006 vp, s. 21). Oikeastaan nimenomaan vapautensa menettäneen osalta on syytä kiinnittää erityistä huomiota hänen oikeuksien toteutumiseen, koska tällöin vapaudenmenetyksestä johtuen henkilön muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen jää pitkälti muiden varaan, mikä sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä, riittävistä oikeusturvatakeista ja valvonnasta.

Mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevien osalta on kyseessä myös erityisen haavoittuva henkilökunta, joiden osalta tulee huomioida henkilöstön osaamisessa ja koulutuksessa esimerkiksi erityisryhmien kohtelu (kulttuurilliset erot, kidutuksen ja väkivallan uhrin, alaikäiset jne.). Edellä mainittu asettaa myös vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja siitä, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvasta huolehditaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

Oikeus voimankäyttöön sekä oikeus päättää erinäisistä tarkastuksista ja muista rajoituksista vapaudenmenetyksen aikana merkitsevät erittäin pitkälle menevää puuttumista henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Esitysluonnoksessa näitä toimenpiteitä kohdennettaisiin myös yhä laajempaan henkilökuntaan, joiden säilöönottoa laajennetaan käytännöllisistä, joskin osin pakottavista syistä, eikä niinkään henkilöön liittyvistä syistä. Rajoitustoimenpiteistä ja tarkastuksista päättämistä sekä voimakeinojen käyttämisestä tulee arvioida esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa myös edellä mainittujen perusoikeuksien näkökulmasta, koska näiden oikeuksien rajoitukset nimenomaan yhdistettynä vapaudenmenetykseen korostavat tarvetta huolehtia vapautensa menettäneiden oikeusturvan toteutumisesta. Muutenkin sääntelystä tulisi käydä selkeästi ilmi kansainvälisten suositusten mukaisesti, että säilöönottoa on pidettävä aivan viimesijaisena keinona.

Esitysluonnosta tulisi myös kokonaisuutena arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta. 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. Perustuslain 124 §:n mukaan siirrettäviä tehtäviä tulee ensinnäkin arvioida tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja oikeuksien

vaarantamiskiellon kautta siten, että säätämisyjärjestysperusteluissa yksityiskohtaisesti eri tehtävien osalta käydään tätä arviointia, eikä viitata vain yleisesti perustuslakivaliokunnan yleisiin kriteereihin perustuslain 124 §:n käytännöstä. Tämän lisäksi arvioitavaksi voi tulla kysymys siitä, onko siirrettäviä tehtäviä pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voida siirtää muille kuin viranomaiselle. Etenkin viimeksi mainitun arviointiin palataan lausunnossa jäljempänä.

2. lakiehdotus

36 a §. Säilöönottoyksikön henkilöstö laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Pykälän 1 momentin mukaan *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 maahantulioiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa, säilöönottoyksikössä voidaan ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, jos se on välttämätöntä yksikön toiminnan järjestämiseksi tai turvaamiseksi.* Säilölain 36 §:n 1 momentissa puolestaan todetaan, että säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön on oltava virkasuhteista. Lisäksi saman momentin mukaan ohjaus- ja valvontatehtäviin vaaditaan alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito.

Ehdotetun sääntelyn mukaan valtioneuvosto tekisi päätöksen maahantulioiden rekisteröinnistä. Pykälän perusteluissa vielä täsmennetään, että valtioneuvosto tekee päätöksen rekisteröinnistä järjestelykeskuksissa, eikä näin ollen päätöstä säilöönottoyksikön henkilöstön kelpoisuudesta poikkeamisesta tai säilöönottokapasiteetin kasvattamisesta. Itse asiassa esitysluonnoksen 5 jaksossa (muut toteuttamisvaihtoehdot) todetaan, että vaihtoehtona olisi ollut, että valtioneuvoston yleisistunto tekisi erillisen päätöksen siitä, milloin säilöönottoyksikössä voitaisiin poikkeuksellisesti käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Tähän ei kuitenkaan päädytty, koska se olisi edellyttänyt myös erillisten kriteerien säätämistä sille, milloin ja millä edellytyksillä poikkeuksellista menettelyä voitaisiin käyttää.

Esitysluonnoksessa laajamittaisen maahantulon tilanteet jäävät tarkemmin määrittelemättä, eikä esitysluonnoksesta kovin tarkasti ilmene, milloin säilöönottokapasiteetin kasvattaminen ja säilöönottohenkilöstön virkasuhteisuuden vaatimuksesta poikkeaminen katsotaan välttämättömäksi. Lisäksi sääntelystä ei selkeästi ilmene, kuka viime kädessä päättää säilöönottokapasiteetin kasvattamisesta näissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Välttämättömyysarvioinnin osalta sääntely on yhteydessä ulkomaalaislain 133 §:ssä säänneltyyn laajamittaisen maahantulon tilanteeseen, mutta sääntelyssä tai vähintään sen perusteluissa on syytä painottaa säilöönoton viimesijaisuutta. Lisäksi sääntelyn kannalta olennainen kysymys on myös se, miten ja minkä lain nojalla säilöönottokapasiteetin kasvattamisesta päätetään laajamittaisen maahantulon tilanteissa, mikäli säilöön ottaminen mahdollisesti poikkeaa mm. ulkomaalaislain 123 §:n mukaisesta menettelystä.

Sääntelyssä tulisi lisäksi täsmentää, mitä säilölain 36 §:n 1 momentissa säädetystä kelpoisuudesta poikkeaminen tarkoittaa. Pykälän perustelujen mukaan poikkeaminen koskisi nimenomaan virkasuhteisuudesta poikkeamista, eikä muusta lain 36 §:n 1 momentissa säädetystä kelpoisuudesta poikettaisi (alalle sopivaksi katsottava koulutus ja työkokemus sekä kohtuullinen englannin kielen tai muun vieraan kielen taito), mutta tämä ei nyt ilmene itse säännöksestä. Oikeusministeriö pitää perustuslain 124 §:n mukaisena, että muusta kelpoisuudesta ei voitaisi poiketa ja näin ollen sääntelystä lain tasolla tulisi selvittää, että kyse olisi nimenomaan virkasuhteisuudesta poikkeamisesta.

Ehdotetun 36 a §:n 2 momentin mukaan *muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä on oikeus käyttää tässä laissa säädettyissä ohjaus- ja valvontatehtävissä samoja toimivaltuuksia, jotka on säädetty kuuluvaksi yksinomaan virkasuhteisen henkilöstön toimivaltaan.* Tätä kysymystä tulee tarkastella yksityiskohtaisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta, koska säilölain 4 luku sisältää oikeuden erilaisiin rajoitus- ja tarkastustoimenpiteisiin (ml. turva-, henkilö-, ja erityistarkastus sekä erinäisten hallintopäätösten tekeminen) ja lain 35 § antaa jopa oikeuden voimakeinojen käyttöön mahdollisesti voimankäyttövälineitä käyttäen. Toisin sanoen säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavien virkasuhteisten henkilöiden toimivaltuudet sisältävät perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin 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 merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 22/2020 vp). 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 (ks. esimerkiksi PeVI 22/2020 vp, PeVL 11/2016 vp ja vanhemmista esim. PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3).

Säilölain osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut voimakeinojen käyttöä lähinnä voimankäyttövälineiden sääntelyn näkökulmasta, eikä kysymys voimakeinojen käytön siirtämisestä muille kuin viranomaiselle ole aktualisoitunut (PeVL 54/2001 vp, s. 5 ja PeVL 45/2014 vp, s. 6-7). Valiokunta kuitenkin totesi, että voimakeinojen käyttöoikeus uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Lisäksi koulutuksen tarve korostuu, jos henkilön valtuudet sisältävät oikeuden käyttää voimankäyttövälineitä (PeVL 54/2001 vp, s. 5). Näin ollen toimivaltuuksien siirtämisen vähimmäisedellytyksenä olisi, että muun kuin virkasuhteisen henkilöstön tarpeellisesta koulutuksesta ja kelpoisuudesta säädettäisiin nimenomaisesti laissa, eikä asia jäisi perusteluissa olevan maininnan varaan.

Toisaalta perustuslain 124 §:n osalta haastavampana kysymyksenä voidaan pitää sitä, miltä osin nyt siirrettävät toimivaltuudet muodostuvat kokonaisarviossa siinä määrin itsenäiseksi vallankäytöksi siten, että siirrettävät valtuudet sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttämistä, eikä kyseisiä toimivaltuuksia voida katsoa vain viranomaisen toimintaa avustavaksi tai täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2 ja PeVL 28/2001 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään. Tällöin arvioidessaan tapauskohtaisuudesta irtautuvaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä valiokunta on antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tällöin siten ollut ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on (Ks. PeVL 22/2014 vp ja siinä mainitut PeVL 20/2002 vp, s. 4–5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4–6).

Esitysluonnoksesta syntyy kuva varsin kattavasta ja myös mahdollisesti itsenäiseen harkintaan perustuvasta toimivallan siirrosta. Ongelmalliseksi tämän tekee erityisesti myös se, että sääntelyssä epäselväksi jää, mitä käytännössä tarkoittaa pykälän 4 momentin vaatimus siitä, että *käytettäessä ohjaus- ja valvontatehtäviin muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä säilöönottoyksikössä tulee olla läsnä säilöönottoyksikköön virkasuhteessa olevia henkilöitä*. Perusteluissa syntyy kuva siitä, että ei-virkasuhteisella (yksityisellä) toimijalla olisi oikeus hoitaa tehtäviä itsenäisesti siten, että virkasuhteinen henkilö ei välttämättä olisi aina varsinaisesti yksikössä läsnä vaan mahdollisesti tavoitettavissa päivystys- tai varallaolojärjestelmällä. Tämä poikkeaa mm. turvallisuusalan elinkeinolon haltijan palveluksessa olevan vartijan oikeudesta käyttää merkittävää julkista valtaa eräin edellytyksin vartijan tehtävissä poliisin säilytystilassa. Tuon sääntelyn osalta erikseen mainitaan perustuslakivaliokunnan käytännössä, että yksityisen palveluksessa oleva vartija toimii *poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa*. Hän on velvollinen toiminnassaan noudattamaan poliisin antamia käskyjä. Nämä säännökset ovat omiaan korostamaan viranomaisen roolin ensisijaisuutta. Vastaavasti yksityisen palveluksessa olevan vartijan rooli jää tällaisessa yhteydessä viranomaista avustavaksi ja täydentäväksi ja siten epäitsenäiseksi (PeVL 22/2014 vp, s. 3).

Merkitystä annetaan valiokunnan arvioinnissa myös sille, että järjestely on käytettävissä vain tilapäisesti (PeVL 22/2014 vp, s. 3). Nyt ehdotettavan pykälän 3 momentin mukaan *säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä voidaan käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä vain niin kauan kuin se on tehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä*. Aikarajaa tai asian tilapäisyyttä ei kuitenkaan täsmennetä vaan ajallinen rajoite jää avoimeksi ja on sidottu vain välttämättömyysarviointiin, jota ei täsmennetä perusteluissa. Oikeastaan perusteluista käy ilmi, että säilöönottoyksikön toiminta voisi vakiintua pysyväisluonteiseksi, milloin ohjaus- ja valvontatehtävät olisi hoidettava virkasuhteisella henkilöstöllä. Viimeksi mainittu antaa ymmärtää, että järjestely voisi muodostua myös pitkäkestoiseksi.

Virkasuhteesta poikkeamisen kestoa tulisi rajata tarkemmin ja sitoa se esimerkiksi virkasuhteisen henkilöstön rekrytointiprosessin aikaan. Lisäksi laista tulisi selkeästi ilmetä myös se, että pitkiydessään toimivaltuudet tulisi siirtää normaaliin tapaan virkasuhteessa olevalla henkilöstölle.

Tiivistettynä ehdotetun 36 a §:n mukainen sääntely vaikuttaisi muodostuvan nykyisessä muodossaan kokonaisuutena ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ja oikeusministeriö suhtautuu varauksella sääntelyyn. Vaikka sääntelyä taustalla

on sinänsä kannatettava tavoite pyrkiä varautumaan laajamittaisen maahantulon tilanteisiin hallituin keinoin ja vaikka sääntelyyn ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 36 b § muun kuin virkasuhteisen virkavastuusta, niin sääntely vaikuttaisi keskeisiltä osin antavan merkittävää toimivaltaa yksityisille tilanteissa, joissa toimet kohdistuisivat yhä laajempaan vapautensa menettäneiden joukkoon, joiden osalta tulee alussa kuvatuin tavoin huomioida eri erityisryhmien tarpeet.

Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyä tulisi täsmentää tässä lausunnossa esitettyjen huomioiden mukaisesti ja lisäksi tulisi arvioida yksityiskohtaisesti eri toimivaltuuksien osalta, miltä osin tehtävät on siirrettävissä muille kuin viranomaisille, mitä tulee merkittävän julkisen vallan käyttöön, vai olisiko järjestely toteutettavissa muilla tavoin (virka-apu, muiden virkahenkilöiden siirtäminen tilapäisesti säilöntäyksikköön tai eri tehtävien eriyttäminen), mitä on jo pohdittu esitysluonnoksen 5 jaksossa.

Mikäli kuitenkin julkisen vallan käyttöä siirrettäisiin muille kuin viranomaiselle ja tämä sääntelyn tilapäisyys- ja eräin muin rajoituksin katsottaisiin mahdolliseksi, niin vähimmäisvaatimuksena sääntelyn hyväksymiselle olisi se, että sääntelystä lain tasolla ilmenee ehdotetun 36 b §:n mukaisen virkavastuun lisäksi selkeästi vaatimus toimivaltuuksia käyttävän henkilöstä koulutuksesta ja pätevydestä, viranomaisen valvonnasta ("välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa") ja ei-virkasuhteisen toiminnasta vain viranomaisen toimintaa täydentävänä sekä tarkemmin toimivaltuuksien käytön tilapäisyydestä (esimerkiksi rajattu siihen, että saadaan rekrytoitua ja koulutettua riittävästi virkasuhteista henkilöstöä).

Myös säätämisyjärjestysperusteluihin tulee lisätä tarkemmat viittaukset perustuslakivaliokunnan käytäntöön yleisesti perustuslain 124 §:n osalta sekä kyseessä olevan lain aikaisempaan käytäntöön (PeVL 54/2001 vp ja PeVL 45/2014 vp), ja siirrettäviä tehtäviä tulisi vielä yksityiskohtaisemmin arvioida perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi paremmin huomioida sääntelyn mahdolliset vaikutukset vapautensa menettäneiden perus- ja ihmisoikeuksiin. Perusteluita tulisi täsmentää tältä osin ja saattaa tämä asia perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

MUUT HUOMIOT

Lasten asema

Vaikutuksia koskevassa 4 jaksossa todetaan lyhyesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksista alaikäisiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa ei syntyne erityistä tarvetta lasten säilöönnotolle. Lisäksi todetaan, että jos lasten säilöönnotto olisi aivan välttämätöntä, lapset sijoitettaisiin yksikköön, jossa on edellytykset lasten säilöönnotolle ja riittävästi virkasuhteista henkilöstöä. Ottaen huomioon kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean 26.3.2021 Suomelle antaman suosituksen (CCPR/C/FIN/CO/7), niin alaikäisten lasten asemasta ja oikeuksista olisi syytä säätää tarkemmin itse laissa sekä arvioida asiaa myös säätämisyjärjestysperusteluissa ja suosituksen mukaisesti pyrkiä välttämään myös yli 15-vuotiaiden alaikäisten säilöönnottoa.

Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa vastaanottolain 12 §:ää halutaan selkeyttää siten, että varautumista laajamittaiseen maahanmuuttoon keskitetään enemmän Maahanmuuttovirastoon. Nyt voimassa olevan vastaanottolain 12 §:ssä olevaa ELY-keskusten ja kuntien välistä toimivallan jakoa varautumissuunnitelman laatimisessa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena tai toimivana järjestelyinä.

Esitysluonnoksessa on esitetty asianmukaisia perusteluja muutokselle, mutta sääntely jää niin sisältönsä ja eri toimijoiden osalta avoimeksi vielä jonkin verran avoimeksi. Nyt sääntelyssä todetaan yleisesti, että "Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta". Säännöstä olisi syytä täsmentää perustelujen mukaisesti siten, että myös jo itse pykälässä mainittaisiin varautumistehtävään kuuluvat tehtävät, kuten mm. laajamittaisen maahantulon varautumissuunnitelman laadinta, suunnitelman ylläpito sekä muiden viranomaisten ja toimijoiden suunnitelmien yhteensovittaminen sekä varautumiseen liittyvät koulutus- ja harjoitustoiminta.

Koska laajamittaisessa maahantulossa voi olla kyse varsin äkillisestäkin tilanteesta, niin on syytä, että tätä koskevat varautumistehtävät ja niitä koskevat velvollisuudet ilmenevät selkeämmin itse laista ja tilanteeseen pyritään varautumaan etukäteen mm. koulutus- ja harjoitustoiminnan kautta.

Toiseksi esitysluonnoksen perusteluissa kuvataan erilaisia rooleja paikallisille toimijoille, kuten ELY-keskuksille tai aluehallintoviranomaisille, mutta sääntelyn tasolla eri toimijoiden toimivaltasuhteet ja

velvollisuudet jäävät nyt avoimeksi. Tältä osin on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on erityisesti perusoikeuskysymyksen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 9/2014 vp, s. 3). Sääntelyssä tulee pyrkiä välttämään tilannetta, jossa eri toimijoilla on epäselvyyttä heidän velvollisuuksistaan ja toimivallan jakamisesta eri viranomaisten välillä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

SM Sisäministeriö
SM MMO Maahanmuutto-osasto

Tiedoksi