

01.07.2021

POL-2021-74253

Sisäministeriö

Poliisihallituksen lausunto koskien Sisäministeriön lausuntopyyntöä asiassa: Hallituksen esitys eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (VN/6071/2021).

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa koskien Sisäministeriössä valmistelussa olevaa luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnoksessa esitetään muutoksia vastaanottolakiin, säilölakiin, ulkomaalaislakiin ja lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lausunnonantajaa pyydetään kiinnittämään huomiota erityisesti esityksen mahdollisiin vaikutuksiin oman toimialansa ja toimintansa kannalta.

2 Poliisihallituksen lausunto

Asian tausta ja valmistelu

Esityksen tavoitteena on täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä ja selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua. Asianomaista lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto vastaisi varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämisestä laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Lainsäädäntöön ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Sääntelyllä pyritään turvamaan säilönottojärjestelmän toimintakykyä ja vastaamaan säilönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi kansalliset säännökset Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tukeen turvautumisesta. Näitä esityksen tavoitteita voidaan pitää kannatettavina.

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

Esityksen mukaan tilanteessa, jossa maahan saapuisi äkillisesti suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia, on mahdollista pyytää ja saada tukea Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta (EASO). Tukiryhmien pyytäminen apuun voisi mahdollisesti tulla poikkeuksellisessa tilanteessa kyseeseen.

Nykytila ja sen arviointi

Esityksessä on todettu, että 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. Tämä on tärkeä huomio.

Esityksessä on todettu, että laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttää eri viranomaisten yhteistoimintaa niin keskushallinnossa kuin aluehallinnossakin. Keskeisinä kansallisina toimijoina ovat Rajavartiolaitos, poliisi ja Maahanmuuttovirasto sekä aluehallintoviranomaiset, erityisesti ELY -keskukset.

Esityksessä todetaan myös, että turvapaikanhakijoiden rekisteröimiseksi, seulomiseksi ja vastaanottopalvelujen osoittamiseksi perustetaan tarvittaessa järjestelykeskuksia.

Esityksessä todetaan, että säilöönoton perusteista ja menettelyistä säädetään ulkomaalaislaissa, jonka mukaan säilöön otettu on mahdollisimman pian sijoitettava säilöönottoyksikköön mutta hänet voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä. Säilöönottokapasiteetin tulisi olla sellainen, että kaikissa olosuhteissa sijoittaminen poliisin pidätystiloihin tästä syystä voidaan välttää.

Esityksessä todetaan, että kun maahan saapuvien ulkomaalaisten määrä on suuri, voi tarve ulkomaalaisten säilöönololle vastaavasti lisääntyä. Päätös säilöönotosta on aina yksilöllinen ja asiassa noudatetaan ulkomaalaislain 7 luvussa säädettyjä menettelyjä. Kansainvälisen suojelun hakeminen ei sellaisenaan voi olla peruste säilöönololle. Tämä on oikea ja tärkeä huomio.

Esityksessä on todettu myös, että säilöönoton perusteena voi olla myös se, että ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. On hyvä, että myös tämä mahdollisuus on huomioitu esityksessä.

Esityksessä todetaan, että säilöönottoyksiköiden täyttöaste vaihtelee eri aikoina sen mukaan, kuinka paljon eri prosesseissa on ulkomaalaisia. Hallitsemattoman laajan maahantulon tilanteessa myös säilöönoton tarve voi lisääntyä. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen ei itsessään lisää säilöönoton tarvetta. Tämä on oikea ja tärkeä huomio. Säilöönoton tarve painottuu prosessissa maasta poistamisvaiheeseen, joka tulee viiveellä suhteessa kansainvälisen suojelun hakemisen vaiheeseen.

Esityksessä on todettu, että laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi tulisi selvittää ja suunnitella, minkälaista koulutettua ja osaavaa reserviä on olemassa ja saatavissa säilöönottoyksiköiden henkilöstöksi. Poliisin osalta

voi todeta, ettei sillä olisi osoittaa henkilöstöä tällaisessa tilanteessa näihin tehtäviin. Poliisin henkilöstö luonnollisesti tarvitaan tuolloin sen omien tehtävien hoitamiseen.

Esityksessä todetaan, että rajamenettelyn soveltaminen tarkoittaa sitä, että ulkomaalaisen tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan tietyissä tilanteissa käsitellä raja- ja kauttakulkualueella, jossa turvapaikanhakija on velvollinen pysyttelemään hakemuksen tutkinnan ajan. Suomessa ei ole säädetty rajamenettelystä. 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. Kansallista lainsäädäntöä turvaamistoimien osalta tulisikin tarkastella siitä näkökulmasta, että sopiiko se näihin tilanteisiin vai tulisiko sitä tarkistaa. Samoin tulisi kartoittaa tähän mahdollisesti käytettävissä olevia tiloja ja niiden sijaintia.

Esityksessä todetaan, että kun otetaan huomioon EASO:n tukiryhmän toiminnan ja tehtävien luonne Suomessa, kynnys tuen pyytämiseen olisi olla korkealla. Lisäksi esityksessä todetaan, että poliisin ja Rajavartiolaitoksen arvion mukaan EASO:n tukiryhmien 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 pysyvän joukon tukea. Luonnollisesti tavoite on selviytyä kaikista mahdollisista tilanteista kansallisesti ja jos tuen pyytämistä harkittaisiin, pyyntö olisi edelleen mahdollista osoittaa eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle eikä pelkästään EASO:lle. On myös selvää, että mikäli tällaiseen tuen pyytämiseen päädyttäisiin ja sitä saataisiin, tulee tukiryhmäläisten toimia poliisin tai rajavartiolaitoksen ohjauksessa ja valvonnassa.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin säilöönottoyksikköön hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä. Tähän ei ole huomautettavaa.

Esityksessä todetaan, että säilöönnotolle tulee olla ulkomaalaislaissa säädetty perusteet ja säilöönotto tapahtuu ulkomaalaislaissa säädettyssä menettelyssä. Säilöönotto perusteita tai menettelyjä koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi. Tämä on hyvä tarkennus.

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

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

Esityksessä todetaan, että sääntelyn vaikutus ennen mahdollista laajamittaisen maahantulon tilannetta liittyy siihen, että varautumisessa eri viranomaisissa otetaan huomioon sääntelyn mahdollistamat lisätehtävät. Poliisin osalta itse laajamittainen maahantulo itsessään todennäköisesti lisäisi poliisitehtävien määrää ja näin sillä olisi vaikutusta poliisin resurssitarpeeseen ja niiden kohdentamiseen.

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen voisivat ehdotuksen mukaan saada EASO:n tukiryhmiltä apua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sekä hakijoiden rekisteröinnissä menettelyn alkuvaiheessa. 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 säädetty eli tukiryhmät eivät siis itsenäisesti rekisteröisi hakijoita tai hakemuksia. On hyvä, että nämä periaatteet on kirjattu esitykseen.

Esityksessä on todettu, että 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 jatko prosesseihin, jolloin kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan tai paluu kotimaahan voisi alkaa. Tätä tavoitetta voidaan pitää kannatettavana. Osana kokonaisprosessia tehokas palautustoiminta lisää sen uskottavuutta.

Säännöskohtaiset perustelut

Esityksen mukaan 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 järjestelykeskuksen perustamiseksi. Laajamittaisen maahantulon varautumistehtävän koordinointi olisi perusteltua hoitaa valtakunnallisesti Maahanmuuttovirastossa, jonka vastaanottoyksiköllä on aluetyöntekijöitä varautumisen suunnittelutehtävissä sekä vastaanottokapasiteetin ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi häiriötilanteessa. Tätä menettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös raja ja merivartioasetuksen mukaisten pysyvän joukon ryhmien jäsenen lisäksi EASO-asetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen sellaiseksi, joka voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta sopia toimintasuunnitelmasta tukiviraston kanssa, mutta hakemuksen jättämiseen

liittyen poliisiin ja rajatarkastusviranomaisen kanssa erikseen ennalta sovitusti. Tilanteesta riippuen tukea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnissä voitaisiin joko raja- ja merivartioasetuksen mukaisilta pysyviltä joukoilta tai EASO-asetuksen mukaisilta turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä taikka molemmilta samanaikaisesti. Poliisia ja rajatarkastusviranomaista avustaessaan EASO:n tukiryhmien jäsenille annettaisiin samoja tehtäviä kuin raja- ja merivartioasetuksen mukaisille pysyville joukoille. He eivät siis tekisi itsenäisesti rekisteröintejä vaan toimisivat suomalaisten viranomaisten osoittamissa avustavissa tehtävissä. Heillä ei myöskään olisi pääsyä poliisin tietojärjestelmiin, jonne rekisteröiminen merkitään. Menettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Ehdotuksen mukaan Valtioneuvoston tekemän tukipyynnön koskevan päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön tukivirastolle tekisi Maahanmuuttovirasto, joka myös sopisi tukiviraston kanssa toimintasuunnitelmasta. Maahanmuuttovirasto toimisi kansallisena yhteyspisteenä ja vastaisi yhteydenpidosta tukiviraston kanssa kaikissa tukiryhmän toimintaan liittyvistä asioissa. Tämä menettely on tarkoituksenmukainen.

Lakia henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa esitetään muutettavaksi siten, että asianomaiseen lainkohtaan lisättäisiin henkilötietojen luovuttaminen myös Euroopan turvapaikkaviraston Suomeen lähettämälle turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle Euroopan raja- ja merivartioviraston tukiryhmän jäsenen lisäksi. Tämä on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä, jotta tukiryhmän jäsenille osoitettujen tehtävien hoitaminen on mahdollista.

Poliisijohtajan sijainen
Poliisiylitarkastaja

Samppa Holopainen

Ylikomisario

Hannu Pietilä

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 01.07.2021 klo 16:05. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Sisäministeriö; kirjaamo@intermin.fi, maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Tiedoksi

POHA/ESK
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisitarkastaja Ari Jokinen