



Hallituksen esitys eduskunnalle laajamittaiseen maahan- tuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädän- nöksi; Maahanmuuttoviraston lausunto

Sisäministeriö on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnoksessa esitetään muutoksia vastaanottolakiin, säilölakiin, ulkomaalaislakiin (301/2004) ja lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020). Lausuntopyynnön mukaan uuden sääntelyn tavoitteena on mm. selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja säätää Maahanmuuttoviraston johtovastuusta sekä antaa mahdollisuus kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Luonnos sisältää myös kansalliset säännökset Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tukeen turvautumisesta. Sääntelyn taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta.

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja lausuu seuraavaa. Maahanmuuttovirasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja esitys heijastelee sinänsä SM:n kanssa käytyjä keskusteluja sekä EASO-tuen että vastaanoton ja säilönnön osalta. Viimeksi mainittujen osalta on kuitenkin huomattava, että esityksen sisältöön vaikuttivat huomattavasti lainsäädäntöhankkeen reunaehdot ja realiteetit sen suhteen, mitä oli mahdollista tässä hallituksen esityksessä esittää ja mitä saavuttaa. Tämä koskee etenkin vastaanottolain muutosta. Tämä esitys on hyvä alkua ja se vie vastaanottoon ja säilötoimintaan liittyvää varautumista ja valmiutta eteenpäin etenkin antamalla Migrille selkeämmän mandaatin, mutta se ei luo edellytyksiä ratkaista kaikkia olennaisiakaan laajamittaisen maahantulon vastaanottoon varautumiseen liittyviä haasteita. Näin ollen viraston toive on, että SM jatkaa edelleen varautumisen edellytysten parantamista lainsäädännön osalta.

Vastaanottolaki

Vastaanottolain 12 §:n muutokselle on sinänsä ilmeinen tarve. Tämä tarve on todettu mm. valmiussuunnittelussa, vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon tilanteen hoitamisessa ja harjoitustoiminnassa sekä FRONTEX:in Suomea koskevassa haavoittuvuusarvioinnissa.

Vastaanoton osalta on havaittu muun muassa seuraavaa:

- Vastaanottokapasiteettia pystytään nostamaan todennäköisesti hitaammin kuin vuonna 2015, mikä muodostuisi ongelmaksi, jos maahantulon määrät kääntyisivät nopeasti kasvuun.

- Migri pystynee hankkimaan yhdessä SPR:n piirien kanssa erilaisia majoituksia ja palveluita n. 20 000 henkilölle, mutta tämän lisäksi tulisi luoda uusia keinoja hankkia suojaa ihmisille. Migrin suunnitelmassa on käytetty olemassa olevien vastaanottokeskusten laajenemiskapasiteetti, valtakunnallinen dynaaminen hankintajärjestelmä ja/tai valtakunnalliset puitejärjestelyt ja SPR:n piirien suunnitellut väliaikaismajoitusyksiköt sekä ilman huoltajaa olevien lasten osalta kansanopistojen majoituskapasiteetti (16-17 -vuotiaat). Palveluntarjoajista on todennäköisesti hyvin pienet markkinat aikuisten ja perheiden vastaanottokeskustoimintaan. Ilman huoltajaa olevien lasten vastaanottokeskustoiminnassa markkinat ovat huomattavasti paremmat.
- Vastaanottokäyttöön sopivien vapaiden tilojen oletetaan käyvän vähiin viimeistään n. 50 000 paikan kohdalla. Vertailukohtana on väkiluvultaan noin kaksi kertaa suurempi Ruotsi, joka joutui 2015 vetoamaan, ettei maahan enää tultaisi, mikä tapahtui, kun Ruotsiin oli tullut hieman yli 100 000 turvapaikanhakijaa. Tämä siitä huolimatta, että Ruotsissa kunnilla on velvollisuus ottaa vastaan hakijoita ja niillä on myös kokemusta asiasta.
- Mikäli vastaanottopaikkoja ei saada tarpeeksi nopeasti tai tarvittavaa määrää, olisi pakko turvautua kuntien ja eri seurakuntien tilapäis- ja hätämajoituksiin. Tähän ei ole mitään säätelyä/velvoittavuutta. Näidenkin tilojen käyttöön saanti perustuu täysin vapaaehtoisuuteen. Myöskään mitään säädöspohjaa ja menetelmää taakanjakoon ei ole.
- Erilaisiin vastaanottokeskuksiin tai muihin yksiköihin tarvittaisiin avainhenkilöstöryhmiin kuuluvia työntekijöitä, kuten satoja terveydenhoitajia/sairaanhoitajia ja sosiaalityöntekijöitä. Näiden rekrytointi on osoittautunut jo normaalitilanteissakin haastavaksi. Erityisesti on huomiotava, että usein siellä missä on vapaita asuntoja, ei ole vapaata koulutettua työvoimaa.
- Vastuu erilaisten laajamittaiseen maahantuloon liittyvien valmiussuunnitelmien laatimisesta on epäselvä. Vuonna 2015 ei ELY-keskusten johtamien yhteistyöryhmien toimesta saatu käyttöön käytännössä yhtään vastaanottokeskusta. Maahanmuuttoviraston piti jatkaa hankintoja ad hoc-menetelmin. Tämän tilanteen saneleman hätäratkaisun myötä on syntynyt käytäntö, jonka mukaan alueelliset yhteistyöryhmät eivät suunnittele juuri lankaan vastaanottoa.

Lausuttavana oleva HE vastaa osittain viimeksi mainittuun kohtaan, mutta ei siis välttämättä ratkaise laajemmin vastaanoton haasteita laajamittaisen maahantulon yhteydessä.

Itse ehdotettu vastaanottolain 12 §:n muotoilu on kuitenkin - em. konteksti huomioon ottaen - tässä tilanteessa käyttökelpoinen. Pykälä osoittaa yksiselitteisesti Migrille vastuun vastaanottoon varautumisesta laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Lisäksi mikäli/kun viranomais- ja muu vastaava yhteistyö ymmärretään molemminpuoliseksi tekemiseksi ja tukemiseksi yhdessä sovitulla tavalla, voitaneen tämän katsoa velvoittavan paitsi Migriä, myös muita viranomaisia ja mahdollisia vastaanottopalveluiden tuottajia.

Toisaalta on kuitenkin myös syytä panna merkille, että esitetystä muutoksessa siirtyä ja poistua vastuita; mitään varsinaista korvaavaa aiemmin laissa olleelle vahvemmalle velvoittavuudelle ei tule millekään muulle taholle. Lukuun ottamatta Migriä ja valtion vastaanottokeskuksia, koko vastaanotto toiminta ja siihen varautuminenkin perustuu näin ollen pohjimmiltaan täysin vapaaehtoisuudelle.

Lakimuutoksen perusteluissa on kohtia, joissa olisi hyvä vielä tarkistaa termien *varautuminen laajamittaiseen maahantuloon* ja *varautuminen vastaanottoon laajamittaisen maahantulon yhteydessä* asian- ja johdonmukainen käyttö. Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen kattaa laajan kirjon eri hallinnonalojen toimia, joita yhteensovittaa VNK tai SM. Lakimuutoksella laajennetaan Migrin vastuuta vastaanottoon varautumiseen, ei varautumiseen koko ilmiön hallintaan.

Hallituksen esityksessä viitataan useissa kohdissa alueelliseen valmiussuunnitelmaan ja valmiussuunnitelmiin ja annetaan vastuu näiden laatimisesta Maahanmuuttovirastolle. Muutettavan lain myötä tullaan kuitenkin tilanteeseen, jossa vastaanoton valmiussuunnitelmia on tarkasteltava kokonaan uudesta näkökulmasta. Tällöin ei tule sitoutua vanhaan, toimimattomaksi todettuun alueelliseen rakenteeseen. Tätä tarvetta nähdä "alueellisuus" uudesta moni-ilmeisemmästä ja ehkä dynaamisemmasta näkökulmasta olisi syytä avata esityksessä. Maahanmuuttovirasto etsii vaihtoehtoisia ratkaisuja vastaanottoon varautumiseksi. Osa ratkaisuista voi olla valtakunnallisia ja osa alueellisia tai paikallisia. Alueellisuuden merkitys ja sisältö voi vaihdella ja perustua alue- tai tapauskohtaisesti maakunta-, pelastuslaitos/hyvinvointialue, ELY-, AVI- tai esim. kuntayhtymäpohjaiseen ratkaisuun. Tällä seikalla on myös suuri relevanssi laadittaessa SM:n ohjeistusta laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta, mihin esityksessä myös useassa kohdissa viitataan.

Vastaanoton suunnittelussa on olennaista löytää mahdolliset vastaanottopalveluiden tuottajat, kiinteistöjen (ml. asuntojen) omistajat/vuokraajat ja palveluissa tarvittavat avainhenkilöt. Tämä vastaanoton/varautumisen ulottuvuus tulee HE:ssä esiin vain kursorisesti. Näin ollen suunnitelmissa on alueellisen jaon sijaan tai sen ohella kiinnitettävä huomiota toimialakohtaiseen suunnitteluun. Vasta kun on suunniteltu konkreettisesti mahdollisia vastaanottokeskuksia tai muita vastaanottoyksiköitä, kannattaa yhteensovittaa eri viranomaisten valmiussuunnitelmia toisiinsa. Tällöin kukin taho tekee suunnitelmat omiin tehtäviinsä liittyen. Yhteistyöfoorumeita tulee mitä ilmeisimmin olemaan useita, koska eri organisaatioilla on niin erilaiset vastualueet. Esimerkiksi yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavia poliisilaitoksia on 11 ja koulutoimesta vastaavia kuntia yli 300.

Muun muassa edellä luetellut asiat jäävät tulevassa valmiussuunnittelussa ratkaistaviksi ja tavalla tai toisella järjestettäväksi Migrin johdolla viraston ja sen yhteistyötahojen toimesta. Tämän suunnittelun toteuttamiseksi ja saavuttaakseen sille normaalitoiminnan ajalle asetetut valmiusvelvoitteet, tarvitsee Migri ehdottomasti esityksessä ehdotetut lisäresurssit. Sanomattakin on selvää, että edettäessä selkeästi laajenevaan, puhumattakaan laajamittaisen maahantulon tilanteeseen, tämä vastaanoton lisäresurssikysymys näyttäytyy aivan toisen kokoluokan kysymyksenä ja lisäresurssien kitkaton ja viivytyksetön allokointi Migrille ja vastaanotto toimintaan on keskeisen tärkeää.

Säilölaki

Ehdotettu säilölain muutos on perusteltu jo siksin, että ilman huomattavasti nykyistä nopeampaa henkilöstöressurin kasvattamiskykyä ei pystyttäisi säilöönottokapasiteettiakaan nostamaan läheskään niin nopeasti kuin saattaisi olla tarpeen. Tämä nopeuttaisi sekä olemassa olevien yksiköiden kapasiteetin kasvattamista että kokonaan uusien säilöönottoyksiköiden perustamista.

Migri pitää suotavana, että mahdollisuutta muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttämiseen ei sidottaisi esityksessä – mikäli vain mahdollista – pelkästään laajamittaisen maahantulon tilanteeseen. Mikäli tällaista nyt ehdotettua mahdollisuutta ei olisi, voitaisiin myös muissa poikkeustilanteissa nopeastikin ajautua tilanteeseen, joissa säilöönottoyksikön toimintavalmius heikkenee tai jopa lakkaa kokonaan. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi pandemiaan liittyvä tilanne, jolloin voisi tilapäisesti olla hyvinkin merkittävä tarve lisähenkilöstön saamiselle eikä säilöönottoyksiköiden toimintaedellytyksiä välttämättä pystyttäisi ilman tällaista mahdollisuutta turvaamaan.

Toinen tilanne, jossa muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä tulisi voida käyttää muulloinkin kuin laajamittaisen maahantulon tilanteessa, voisi liittyä Suomeen kohdistuvaan poliittiseen painostukseen ja sitä tukevaan, esim. maahan solutettavien henkilöiden muodossa tapahtuvaan hybriditoimintaan. Tällaisessa tilanteessa Suomeen saatettaisiin lähettää esimerkiksi turvapaikanhakijoina esiintyviä henkilöitä, joiden tosiasialliset tarkoitukset maahantuloon olisivat muut kuin turvapaikkaperusteet, esim. yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuva subversiivinen toiminta. Tällaisessa tilanteessa voisi olla tarpeen ennakoivasti lisätä säilöönottokapasiteettia olennaisesti ja nopeasti. Tällaisten kansalliselle turvallisuudelle uhkan muodostavien henkilöiden säilöönotto on jo ulkomalaislain 120 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella mahdollista, mutta tosiasiallisessa tilanteessa rajallinen säilöönottokapasiteetti voisi nopeasti asettaa käytännössä merkittäviä rajoitteita toiminnalle. Edellä kuvatun kaltaisen tilanteen voidaan toki kuvitella syntyvän todennäköisimmin laajamittaisen maahantulon tilanteessa, mutta se voi syntyä myös muulloin.

Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta

Esitys vastaa sinänsä EASO-tuen osalta hyvin SM:n kanssa käytyjä keskusteluja. Tietojen luovuttamista koskevien pykälien osalta on kuitenkin syytä huomioida, että turvapaikkapuhuttelua varten eurooppalainen kollega tarvitsisi lähtökohteisesti kyseisen asian kaikki tiedot eli pääsyyntä sellaisenaan UMA-järjestelmään kyseisen asian osalta. Pykälässä todettua välttämättömyyttä käytännössä tuskin pystyttäisiin tuollaisessa tilanteessa arvioimaan erikseen. Käytännön toteutuksessa välttämättömyysarvion tekeminen ja tietojen luovuttamisen toteuttaminen jotenkin rajatusti olisi hankalaa. Migri pitää siksi toivottavana, että tukiryhmien jäsenten tiedonsaantioikeus sidottaisiin – mikäli mahdollista – välttämättömyysvaatimuksen sijasta esimerkiksi tietojen tarpeellisuuteen.

Yksittäisiä havaintoja esityksestä

- s. 4: "Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on viime vuosina tasaantunut noin 4 500 vuosittaisen hakijan tasolle poikkeuksellisen vuoden 2015 jälkeen." Tämä antaa tilanteesta väärän kuvan. Tässä voisi olla mieluummin esim.: "Kansainvälistä suojelua koskevien uusien ensimmäisten hakemusten määrä on 2000-luvulla vaihdellut vuosittain 1 200:n ja 6 000 :n välillä, pl. vuonna 2015, jolloin tuli lähes 32 000 uutta turvapaikanhakijaa."
- s. 7: Toinen kappale: Sana "odotusajan" pois. Järjestelykeskuksesta tp-hakijat lähetetään kauttakulku/transit-vastaanottokeskuksiin niin kauan kuin se on mahdollista, ja sitten odotusajan vastaanottokeskuksiin, jos transit-vastaanottokeskuksiin ei enää mahdu.
- s. 10: Kohtaan Säilöönottoyksikön henkilökunta sekä henkilökunnan tehtävät, valtuudet ja koulutus olisi muutettava seuraavaa lausetta "Henkilökunnan toimivaltuudet rajoittuvat vain säilöönottoyksikköön, mikä tarkoittaa myös säilöön otettujen ulkoilualuetta" esim. seuraavasti: "Henkilökunnan toimivaltuudet rajoittuvat vain säilöönottoyksikköön, sisältäen myös yksikön ulkoilu- ja muut piha-alueet." Säilöönottoyksiköllä voi olla muitakin piha-alueita ulkoilualueiden lisäksi ja niillä tulee olla säilölain suomat voimankäyttöoikeudet voimassa.
- s. 14: "Vastaanottokeskuspaikkoja oli suunnitelmassa varattu enintään 20 000 paikkaa, kun tavoite oli 80 000." Tässä menee kaksi asiaa sekaisin ja lopputulos on virheellinen. Tavoite on/oli yhteensä 100 000 paikkaa. Migrin - yhdessä SPR:n kanssa - tavoite oli 20 000 paikkaa, joka saatiin toteutettua haasteista huolimatta. ELY-keskusten tavoite oli 80 000 paikkaa. Näiden osalta suunnitelmia ei juurikaan ollut ja lopuksiakaan ei ollut käytännössä lainkaan käyttökelpoisia paikkoja.
- s. 15: "Maahanmuuttovirasto on myös laatinut ohjeistuksen alueellista varautumissuunnittelua varten." Migrin on laatinut luonnoksen ohjeistuksesta maakunnan varautumissuunnittelua varten. Kun maakuntauudistus keskeytyi, ei luonnostakaan kehitetty valmiiksi. Sitä on kuitenkin käytetty epävirallisena apuna erilaisten varautumisfoorumien työssä.
- mm. s. 25: "Virasto laatisi jatkossa myös alueelliset laajamittaisen maahantulon vastaanottoa koskevat varautumis- ja valmiussuunnitelmat." Tässä ja vastaavissa kohdissa on huomioitava edellä mainitut "alueelliseen" varautumiseen ja suunnitteluun liitetyt kommentit. Tämä voidaan tällaisenaan tulkita myös niin, että Migrille annetaan tehtävä sitoutua vanhaan toimimattomaksi todettuun järjestelyyn. Kuten jo aiemmin on todettu, Migriä ei tule sitoa ainakaan perinteisesti käsitettyjen alueellisten valmiussuunnitelmien tekoon, tilanteessa jossa "alueellinen" suunnittelu ja varautuminen hakee vielä muotoaan. Tässä asiassa voitaisiin esim. korostaa eri viranomaisten ja muiden tahojen (valmius)suunnitelmien yhteensovittamista valtakunnallisella sekä eri tahojen alueellisilla tai paikallisilla tasoilla.

- s. 30: Kohtaan *Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen* täytyisi seuraavaan lauseeseen lisätä jotakin: "Jos ehdotettua muutosta mahdollisuudesta käyttää säilöönottoyksikössä tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, säilöönottokapasiteetin kasvattaminen olisi hitaampaa uusien määräaikaisten virkahenkilöiden rekrytoinnin vuoksi." Oletettavasti ensimmäisestä lauseesta puuttuvat sanat "ei tehtäisi" tai "ei tehdä".
- s. 32 kohta 7.2.: Pykäläkohtaisissa perusteluissa käytetään ilmaisua "ottaa palvelukseen", varsinaisessa pykälässä tästä poiketen puhutaan muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttämisestä. Viimeksi mainittu voisi olla parempi ilmaus myös perustelutekstissä. Palvelukseen ottaminen viittaa siihen, että virasto ottaisi palvelukseen ja olisi näin ollen tällaisen henkilön työnantaja. Tämä nimenomaan ei ole tarkoitus, vaan tarkoitus on mahdollistaa vuokrahenkilöstön käyttö. Tämän voisi mahdollisesti myös todeta perustelutekstissä suoraan.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Marika Tammilahti

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 06.08.2021 klo 08:09. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjasta.

Jakelu

SM/MMO