

Sisäministeriölle

13.8.2021

Asia: VN/6071/2021

Suomen Punaisen Ristin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi periaatteidensa mukaisesti. Suomen Punainen Risti on allekirjoittanut sisäministeriön kanssa yhteistyöpöytäkirjan, joka perusteella se ylläpitää varautumista laajamittaiseen maahantuloon sekä edistää säilöönottettujen ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista monitorointitoiminnalla.

Suomen Punainen Risti puoltaa esitettyä muutosta varautumisen ja valmiussuunnittelun osalta mutta korostaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden toimeenpanoroolia ja sen merkitystä varautumisessa ja operatiivisissa tilanteissa. Samalla Suomen Punainen Risti korostaa, että myös lainsäädännöllisesti on rohkaistava toimintojen yhteensovittamiseen ja toiminnan koordinaatioon valtakunnallisesti ja alueellisesti. Esitykseen sisältyvää säilöönottokapasiteettia koskevaa osaa pidämme erittäin ongelmallisena, alla olevin perusteluin.

Tässä lausunnossa ei oteta kantaa Euroopan turvapaikkavirastoa (EASO) koskevaan asetukseen liittyviin ehdotuksiin, koska sisäministeriön antaman tiedon mukaa ne tulevat uudestaan erikseen lausunnolle myöhemmin syksyllä 2021.

Varautuminen ja valmiussuunnittelu

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolakia siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laissa määrätty laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua koskeva tehtävä siirretään kokonaan Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto vastaisi varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Laajamittaiseen maahantulon varautumista ja tilanteen mukaista toimintaa maahanmuuttohallinnossa johtaa sisäministeriön maahanmuutto-osasto.

Hallituksen esityksessä todetaan, että varautumissuunnitelmia on tarpeen tehdä alueellisesti mutta mahdollisesti myös toiminto- ja toimijakohtaisesti. Maahanmuuttovirasto 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.

Suomen Punainen Risti puoltaa esitettyä muutosta, mutta korostaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden toimeenpanoroolia ja sen merkitystä varautumisessa ja operatiivisissa tilanteissa. Vaikka häiriötilanne olisi luonteeltaan valtakunnallinen, siihen vastaaminen tapahtuu aina paikallisella tasolla. Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että myös alueellisissa häiriötilanteissa koordinaatio ja eri toimijoiden toiminnan yhteensovittaminen toimii.

Laajamittaisen maahantulon hallintaan osallistuu lukuisa joukko viranomaisia ja muita toimijoita. Varautumista, valmiuden ylläpitoa ja operatiivisten tilanteiden johtamista koskevissa säädöksissä ja ohjeissa tulee tuoda selkeästi esille eri toimijoita koskevat velvoitteet, jottei synny vääriä oletuksia tai harmaita alueita, joista kukaan ei vastaa. Nykyinen malli, jossa ELY-keskusten ja kuntien yhteistyöstä on sovittu aiesopimuksin, ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla ja harmaita alueita on syntynyt. Ehdotettu muutos on siten perusteltu, mutta **edellyttää Maahanmuuttovirastolta erityistä panostusta poikkihallinnolliseen ja alueelliseen yhteistoimintaan ja sen kehittämiseen edelleen.**

Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon, laajaan evakuointiin tai esimerkiksi suojavaistön toteuttamiseen sisältävät samoja toimintoja, kuten sopivien tilojen ennalta kartoittamista ja avunsaajien perustarpeista huolehtimista. **Olisi toivottavaa, että myös säädösten ohjataan vahvasti alueellisen tason yhteistoimintaan, mahdollisimman yhteensopivaan suunnitteluun ja konkreettisiin varautumistoimenpiteisiin eri toimijoiden kesken,** huomioiden kuitenkin kansainvälisten sopimusten velvoitteet erottaa varautumisessa siviili- ja sotilastoiminta. Ei ole tarkoituksenmukaista tehdä päällekkäistä suunnittelua vaan pyrkiä osaamisen hyödyntämiseen yli hallinnonalojen, toimijoiden ja sektoreiden. **Laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaan lainsäädäntöön tulisi siten sisällyttävä velvoite Maahanmuuttovirastolle edistää ja osallistua muiden viranomaisten varautumissuunnitteluun ja tarvittaessa toimeenpanon tukemiseen.**

Suomeen kohdistuvan laajamittaisen maahantulon taustatilanteet ovat luonteeltaan aina kansainvälisiä ja useita eri hallinnonaloja koskevia. Koronaepidemia osoitti selvästi sen, kuinka tärkeää on varautua ja suunnitella ennalta laajojen joukkojen rajanylitykseen liittyvät toimenpiteet ja siihen liittyvä yhteistyö. Rajanylityspaikoilla ei otettu käyttöön selkeää toimintamallia poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa toimet tuli kohdistaa pitkäkestoisessa tilanteessa samanaikaisesti useilla liikennevälineillä saapuviin matkustajiin. Myös varautuminen laajamittaiseen maahantuloon vaatii laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä sekä monenlaisten skenaarioiden ja niiden vaikutusten huomioimista. **Varautumisessa on vältettävä toimialakohtaisia silloja ja kyettävä toimimaan tosiasiallisesti alueellisella ja paikallisella tasolla.** Sisäministeriön ja maahanmuuttohallinnon tulee olla mukana myös VNK:n johdolla tehtävässä kriisijohtamismallin kehittämisessä. Lisäksi avun vastaanottamisen tulee olla mukana alueellisissa varautumis- ja valmiussuunnitelmissa, ja maahanmuuttoviranomaisten tulee olla kansainvälisen avun vastaanottoa kehittämissä prosesseissa mukana.

Hallituksen esityksen mukaan myös vastuu laajamittaiseen maahantuloon varautumisen **alueellisten yhteistyöryhmien kokoamisesta ja sitouttamisesta** siirtyisi ELY-keskuksilta Maahanmuuttovirastolle. Kuten esityksessäkin on todettu, ELY-keskuksilla on

olemassa olevat yhteistyöverkostot, kuten laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueelliset yhteistyöryhmät. 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 sekä toimivat yhteydet alueen kuntiin ja yhteyshenkilöihin.

Suomen Punainen Risti katsoo, että mikäli varautuminen laajamittaiseen maahantuloon siirretään Maahanmuuttovirastolle, **tulee esityksen mukaisesti kiinnittää erityistä huomiota eri alueiden verkostojen ja yhteistyökumppanuuksien kehittämiseen ja syventämiseen.** Kun toimintoja keskitetään valtakunnalliselle tasolle, mikä sinänsä voi olla hyvin perusteltua, on olemassa riski, että alueelliset verkostot ja sujuvakin yhteistyö menetetään. **Laajamittaisen maahantulon harjoituksia tulee edelleen toteuttaa sekä alueellisina että valtakunnallisina,** myös sellaisilla alueilla, joissa Maahanmuuttovirastolla ei ole omaa toimipaikkaa.

Vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon tilanne osoitti materiaalsen varautumisen tärkeyden. Tällä hetkellä huoltovarmuustoimijoiden lisäksi vain Puolustusvoimilla ja Suomen Punaisella Ristillä on käytännössä osoitettu kyky pitää ylläpitää materiaalista valmiutta laajassa häiriössä. Viime vuosien onnettomuudet, häiriötilanteet ja poikkeusolot ovat osoittaneet, että Punaisen Ristin vahvuus on toimijaverkoston nopeassa mobilisoinnissa ja skaalauksessa tilanteissa, joissa viranomaisten voimavarat eivät yksin riitä.

Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaa esim. julkisoikeudellisen yhteisön hyödyntämisen joustavasti kun tilanne sen vaatii. Käsillä olevassa esityksessä on huomioitu, että varautumiseen ja valmiussuunnitteluun voitaisiin sisällyttää myös muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen kuten Suomen Punaisen Ristin taikka yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden osuus vastaanotinjärjestämisessä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. **Suomen Punainen Risti pitää kirjausta tärkeänä.** Suunnittelun lisäksi tärkeää on sopimuksellisuus sekä eri toimijoiden välinen säännöllinen harjoittelu ja muu yhteistoiminta.

Esityksessä arvioidaan lisäksi, että tehtävien keskittäminen Maahanmuuttovirastolle lisäisi mahdollisuuksia ja parantaisi edellytyksiä hyödyntää eri alueiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä kaikkien alueiden sekä valtakunnallisen varautumisen ja valmiussuunnittelun kehittämiseen. Jotta tämä toteutuu käytännössä, tulee Maahanmuuttoviraston tosiasiallisesti käyttää olemassa olevia tai uusia verkostoja paitsi suunnitteluun, myös kokemusten ja käytäntöjen keräämiseen sekä niiden jakamiseen alueelta toiselle. **On tärkeää, että Maahanmuuttovirastolla on kyky toimia alueilla niin, että sen toimijat tuntevat muut alueen varautumistoimijat ja sillä on riittävä osaaminen alueen erityispiirteistä ja toimijoista. Muutoksen yhteydessä olisi hyvä tarkastella Maahanmuuttoviraston rakennetta ja toimintatapoja, ja miten niillä parhaiten mahdollistetaan alueellinen koordinaatio ja yhteensovittaminen.** Hyvät ja kiinteät suhteet erityisesti kuntiin ovat tärkeitä, koska kunnilla on laajamittaisen maahantulon tilanteessa keskeinen rooli.

Hallituksen esityksen mukaan 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 ennakkoarvoitusten tekemiseen. **Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että Maahanmuuttoviraston rooli maahantulotilanteen seurannassa ja ennakoinnissa nostetaan esille.** Lainsäädännön ja käytössä olevien teknisten järjestelmien tulee salassapitosäännökset huomioiden mahdollistaa tilannekuvan ja ennakointitiedon jakamisen keskeisille yhteistyötahoille, kuten Punaiselle Ristille.

Säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen

Hallituksen esityksen toinen keskeinen tavoite on mahdollistaa säilöönottokapasiteetin tilapäinen kasvattaminen osana laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta. Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin säilöönottoyksikköön hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Säätelyn tarkoitus olisi luoda puitteet säilöönottokapasiteetin kasvattamiselle nykyistä nopeammin, jos sille ilmenisi tarve.

Näiltä osin Suomen Punainen Risti huomauttaa, **että esitys koskee periaatteellisesti hyvin merkittävää ja laajempaa keskustelua säilöönoton laajentamisesta ja siihen liittyvistä muutostarpeista.** Säilöönottoyksikön henkilöstön saatavuuden lisäksi on tarkasteltava säilöönottoon liittyvää lainsäädäntöä, sekä muiden toimijoiden resursseja. Keskustelu käydään kansallisesti Euroopan unionin kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevan paketin käsittelyn yhteydessä. Nyt lausunnoilla olevassa hallituksen esityksessäkin on jo perusteluina viitattu mahdollisesti käyttöön tulevaan pakolliseen rajamenettelyyn, joka toteutuessaan voi johtaa säilöönottopaikkojen tarpeen lisääntymiseen. Esityksen mukaan ”mahdollinen säilöönottokapasiteetin riittävyys tulee tällöin arvioida uudelleen, kun tiedetään, mitä vaihtoehtoisia keinoja rajamenettelyn soveltamiseksi voidaan käyttää”. Myös järjestelykeskuksen tehtäväksi mainitaan ennakoivasti nykytilan kuvauksessa seulonta, mikä perustuu EU-tasolla valmistelussa oleviin säädöksiin.

Suomen Punainen Risti on jo aikaisemmissa lausunnoissaan ilmaissut pitävänsä komission esitystä pakollisesta rajamenettelystä hyvin ongelmallisena.¹ Rajamenettelyyn samoin kuin seulontamenettelyyn liittyy riski lisääntyvästä säilöönotosta ja joissakin tapauksissa sen merkittävästä pidentymisestä. Olemme ilmaisseet huolestamme säilöönoton lisääntymisestä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Mahdolliset vapautta rajoittavat toimet pitää voida perustella ja niiden täytyy olla välttämättömiä ja suhteellisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Ne pitää myös voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Esityksen taustalla on osaltaan kansallinen riskiarvio ja mahdollisuus, että maahantulijoiden joukossa on rikollisia, tiedustelijoita tai erikoisjoukkoja. Tällaisiin tilanteisiin vastaaminen edellyttää perusteellisempaa harkintaa oikeista ja tarkoituksenmukaisista menetelmistä. Sikäli kun maahanmuuttoa itsessään käytettäisiin painostuskeinona, on huomattava, ettei tämä sinällään oikeuta maahantulijoiden säilöönottoa ulkomaalaislain tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Esityksessäkin todetaan, ettei säilöönoton tarvetta 2015-2016 tapahtumien yhteydessä ole selvitetty. Tämän selvittäminen antaisi paremmat edellytykset arvioida säilöönottotarpeen

¹ Mm. Suomen Punaisen Ristin lausunnot Eduskunnan suurelle valiokunnalle 5.11.2020 sekä ulkoasiainvaliokunnalle 16.11.2020.

lisääntymistä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Myös esitysluonnoksessa viitatussa tilanteessa, jossa maahantulijoiden tarkoituksena olisikin jatkaa matkaa toiseen EU-maahan, säilöönoton käyttäminen maasta poistumisen estämiseksi edellyttäisi myös säilöönoton yleisempää tarkastelua.

Suomen Punainen Risti on toistuvasti esittänyt näkemyksensä siitä, että lasten säilöönotosta tulisi kokonaan luopua. Lapsen edun mukainen ratkaisu olisi, ettei lasta koskaan, huoltajan kanssa tai yksin, otettaisi säilöön. **Tämä koskee myös laajamittaisen maahantulon tilanteita, joka poikkeuksellisenä tilanteena edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten lapsiin (yksin tai perheen mukana tulevat).** Nämä asiat täytyy ja voidaan huomioida, kun järjestelykeskuksen toimintaa tarkastellaan osana tulevasta EU-tason säännöksistä aiheutuvia muutoksia.

Lisäksi vaihtoehtoisia ratkaisuja selvitetessä mainitaan, että sikäli kun säilöönottopaikat laajamittaisen maahantuon yhteydessä täyttyvät, jouduttaisiin poikkeuksellisesti turvautumaan poliisin säilytystiloihin. Kyseiset säilytystilat soveltuvat ylipäänsä vain hyvin lyhytaikaiseen säilöönottoon eikä niiden pidempiaikainen käyttö ole ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista. **Myös tätä on syytä tarkastella, kun ulkomaalaisten säilöönottoa käsitellään osana laajempaa kokonaisuutta.**

Huomioiden säilöönottokapasiteetin tarpeen kasvattamiseen liittyvän tarkemman analyysin puute, sekä se, että komission esitykseen liittyvät muutokset tulevat kansalliseen käsittelyyn mahdollisesti hyvinkin pian, ja että niillä voi olla hyvinkin merkittävä vaikutus kansalliseen säilöönottoa koskevaan sääntelyyn, **Suomen Punainen Risti pitää epätarkoituksenmukaisena tässä vaiheessa muuttaa yksittäistä säilöönottokapasiteettiin liittyvää säännöstä, jolle ei ole esityksessä tuotu esiin kiireellistä tarvetta.** Ehdotus muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käytöstä poikkeustapauksissa voitaisiin näin ollen hyvin käsitellä vasta, kun raja- ja seulontamenettelyiden kansallisesta soveltamisesta ja sen vaikutuksista on tarkempi kuva. **Tällöin säilöönottosääntelyä voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti myös laajamittaisen maahantulon osalta.**

Nyt käsillä olevassa esityksessä todetaan, että tilapäiseen, säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviin soveltuvaa henkilöstöä voisi olla saatavissa yksityisen turvallisuusalan toimijoilta tai henkilöstöä vuokraavilta henkilöstöpalveluyrityksiltä, joilla on usein "keskeinen" voimankäyttöä koskeva koulutus jo valmiiksi. Tällainen muu kuin virkasuhteinen henkilöstö voisi esityksen mukaan toimivaltansa rajoissa antaa säilöön otetulle ulkomaalaiselle kehoituksia ja käskyjä ja toteuttaa säilölaissa säädettyjä tarkastuksia ja muita tehtäviä. Henkilöstöltä vaadittaisiin aina alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta.

Suomen Punainen Risti pitää erittäin ongelmallisena, että ohjaus- ja valvontatehtäviin rekrytoitaisiin yksityisen turvallisuusalan toimijoilta tai henkilöstöä vuokraavilta henkilöstöpalveluyrityksiltä. Ulkomaalaisten säilöönoton yksityistämistä tai ulkoistamisesta turvallisuuspalveluille on kansainvälisiä esimerkkejä ja tällaiseen kehitykseen on suhtauduttava erittäin pidättyvästi. Tähän liittyviä muutoksia ei tulisi tehdä ilman laajempaa pohdintaa, huolimatta siitä, että kyseessä on yksittäistä, poikkeusluonteista tilannetta koskeva säännös.

Esityksessä korostetaan vahvasti henkilöstöltä vaadittavaa voimankäyttöön liittyvää koulutusta ja osaamista. Toisaalta perusteluiden mukaan säilöönottoyksiköissä toteutetaan rangaistuslaitoksista poiketen vastaanoton yleisiä sosiaalityöhön sekä palvelujen ja tuen antamiseen perustuvia periaatteita pitäen lähtökohtana, etteivät säilöön otetut ulkomaalaiset ole rikollisia. Etenkin laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöön otetuksi voi joutua henkilöitä, joilla on erilaisia vakavia fyysisiä tai psyykkisiä vammoja, traumoja sekä hyväksikäytön kokemuksia. Monet tulevat olosuhteista, joissa viranomaiseen ja poliisiin liittyy hyvin negatiivisia tai traumaattisia kokemuksia. Tällaisessa tilanteessa voi olla erittäin vahingollista, että heitä vartioi henkilöitä, joiden koulutus keskittyy lähinnä voimankäyttöön ja turvallisuuden ylläpitoon.

Suomen perustuslain mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan antaa vain viranomaiselle. Esityksessä mainitun säilölain perusteluiden lisäksi myös eduskunnan oikeusasiamies on katsonut säilössä pitämisen ja siihen liittyvän valvontatehtävän hoitamisen sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tästä syystä ainakin johtajan ja ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien henkilöiden tulisi nykyainsäädännönkin mukaan olla virkasuhteisia. Luonnoksessa kuitenkin esitetään erinäisin perusteluin poikettavan tästä lähtökohdasta.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että joissakin tilanteissa riittäisi, että paikalla olisi mahdollisesti vain yksi virkasuhteinen henkilö, eikä kyseessä siis olisi rajoitettu vartioinnin ulkoistaminen. Oikeusasiamies on suhtautunut tällaiseen tilanteeseen kielteisesti ratkaisussaan. Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on lisäksi tulkinta, jonka mukaan se, että rajoittavat toimet kohdistetaan ulkomaalasiin, joiden keskeistä perusoikeutta liikkumisvapautta on jo rajoitettu, oikeuttaisi muista perusoikeuksista poikkeamiseen kevyemmin perustein. **Suomen Punainen Risti katsoo, että kaiken kaikkiaan esitykseen sisältyvä perustuslainmukaisuuden arviointi ja siinä tehdyt johtopäätökset eivät ole kestäviä.**

Lopuksi Suomen Punainen Risti huomioi, että annettaessa Maahanmuuttovirastolle tehtäviä, jotka edellyttävät mahdollisesti nopeaakin henkilöstömäärän lisäämistä, **on tälle luotava edellytykset muuttamalla rekrytointia koskevia säännöksiä, eikä ulkomaalaisten säilöön otettujen oikeusturvaa koskevia säännöksiä.**

Edellä olevin perusteluin Suomen Punainen Risti katsoo, että muun kuin virkasuhteisen henkilöstön palkkausta säilöönottoyksiköön hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä ei tule sallia.



Kristiina Kumpula
pääsihteeri