



4.8.2021

Diaarinumero
H 338/21

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö 22.6.2021 VN/6071/2021

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAAJAMITTAISEEN MAAHANTU- LOON VARAUTUMISEN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Luonnoksessa esitetään muutoksia niin sanottuun vastaanottolakiin (746/2011), niin sanottuun säilölakiin (116/2002), ulkomaalaislakiin (301/2004) ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020). Muutoksilla pyritään täsmentämään laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä ja selkeyttämään valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua.

Lausuntopyynnössä pyydetään kiinnittämään huomiota erityisesti esityksen mahdollisiin vaikutuksiin lausunnonantajan oman toimialan tai toiminnan kannalta sekä kiinnittämään huomiota esityksen suhteeseen perustuslain 124 §:ään.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei vastaanottolaissa esitettyyn viranomaisten keskinäiseen vastuunjakoon liittyvillä eikä muillakaan luonnoksessa esitetyillä muutoksilla ole välitöntä vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden omaan toimintaan.

Korkein hallinto-oikeus arvioi seuraavassa luonnosta säilölakiin sisältyvien muutosten osalta Suomen perustuslain 124 §:n kannalta.

Esitysluonnokseen sisältyvässä ehdotuksessa lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (ns. säilölaki) ehdotetaan lisättäväksi uusi 36 a §, jonka perusteella säilöönottoyksikköön voitaisiin laajamittaisen maahantulon tilanteessa ottaa tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä olisi oikeus käyttää samoja toimivaltuuksia, jotka on säädetty kuuluvaksi yksinomaan virkasuhteisen henkilöstön toimivaltaan. Tällaista henkilöstöä voitaisiin kuitenkin momentin perusteella käyttää vain niin kauan kuin se on tehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä. Säilöönottoyksikössä tulisi samaan aikaan olla läsnä säilöönottoyksikköön virkasuhteessa olevia henkilöitä. Ehdotettuun säännökseen sisältyy myös yleinen valtuus poiketa säilölain 36 §:n 1 momentissa säädetystä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön kelpoisuudesta ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetystä laajamittaisen maahantulon tilanteesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Kuten esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, ehdotus merkitsisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Asiaa on korkeimman hallinto-oikeuden mielestä arvioitava ennen muuta sen kannalta, onko kysymys perustuslain 124 §:ssä kielletystä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Vaikka korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään tarkastellut myös perustuslain 124 §:n tulkintaan ja merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamiseen liittyviä kysymyksiä (esim. KHO 2014:126), nyt esillä olevaan tilanteeseen rinnastuvaa oikeuskäytäntöä ei ole. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on kuitenkin pidettävä muun ohella itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (ks. PeVL 72/2018 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot).

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä asian oikeudellisessa arvioinnissa on ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia muulle kuin virkasuhteiselle henkilöstölle annettaisiin (ks. myös PeVL 20/2002 vp, s. 4—5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4—6). Korkein hallinto-oikeus viittaa tältä osin erityisesti voimassa olevan säilölain 4 luvussa säädettyihin rajoitus- ja tarkastustoimivaltuuksiin sekä lain 6 lukuun sisältyvän 35 §:n säännöksiin voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käytöstä ja toteaa, että voimassa oleva lainsäädäntö selvästikin antaa virkasuhteiselle henkilöstölle itsenäiseen harkintaan perustuvan oikeuden käyttää voimakeinoja ja puuttua muutenkin merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Toimivaltuuksien käyttöä ei ole rajattu myöskään siten, että ne jäisivät vain virkasuhteessa toimiviin nähden avustaviksi tai täydentäviksi. Korkein hallinto-oikeus pitää tämän vuoksi perustuslain 124 §:n kannalta lähtökohtaisesti ongelmallisena, että muulle kuin virkasuhteessa oleville ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavalle henkilöstölle annettaisiin samat toimivaltuudet kuin virkasuhteessa olevalle henkilöstölle. Kysymys olisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan sellaisesta merkittävää julkisen vallankäyttöä sisältävien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle, jonka perustuslain 124 § nimenomaisesti kieltää.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttäminen ohjaus- ja valvontatehtäviin on esitysluonnoksen perustelujen mukaan tarkoitettu ajallisesti rajoitetuksi (s. 32-33), lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaisia säännöksiä järjestelyn enimmäiskestosta tai esimerkiksi menettelystä, jossa järjestelyn välttämättömyyttä arvioitaisiin erikseen. Kysymys ei myöskään selvästikään olisi sellaisesta tapauskohtaisesta ja siinä mielessä ajallisesti selvästi rajoitetusta hallintotehtävien siirrosta, että asiaa voitaisiin muutoin arvioida tehtävien siirron merkittävyyden kannalta toisin (vrt. PeVL 44/1998 vp, s 3). Koska kysymys olisi selvästi tapauskohtaista pidempiaikaisesta tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle, muun kuin virkasuhteisen henkilöstön toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saisi muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden tulisi olla mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia (PeVL 22/20014 vp, s. 2).

Ehdotettuun säilölain 36 a §:n 1 momentin säännökseen sisältyy myös yleinen valtuus poiketa lain 36 §:n 1 momentissa säädetystä ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön kelpoisuudesta ulkomaalaislain 133 §:ssä säädettyssä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ehdotus ei sisällä täsmällisempiä säännöksiä siitä, miltä osin ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön kelpoisuudesta saataisiin poiketa. Esitysluonnoksen perustelujen valossa tarkoituksena on kuitenkin ilmeisesti ollut säätää vain siitä, että säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön ei tarvitse olla virkasuhteista. Perustelujen mukaan palvelukseen otettavalta henkilöstöltä edellytettäisiin 36 a §:n soveltamistilanteissakin säilölain

36 §:n 1 momentissa säädettyä alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullista englannin kielen tai muun vieraan kielen taitoa (ks. s. 32). Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettu poikkeamisvaltuus on huomattavasti perusteluissa esitettyä laajempi.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Taina Pyysaari ja Juha Lavapuro ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris