



Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 22.6.2021, VN/6071/2021-SM- (SMDno-2019-1971)

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Asiakohdassa mainittu lakiehdotus on otettu oikeuskanslerinvirastossa ennakkotarkastettavien esitysten joukkoon (OKV/1678/23/2021).

Tässä vaiheessa kiinnitän huomiotani seuraaviin seikkoihin.

1. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto toteuttaa tätä varautumistehtävää ja siihen liittyvää valmiussuunnittelua sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastaanottojärjestelmä muodostaa keskeisen toiminnallisen rungon laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Varautumistehtävään

sisältyy esimerkiksi laajamittaisen maahantulon varautumissuunnitelman laadinta, suunnitelman ylläpito sekä muiden viranomaisten ja toimijoiden suunnitelmien yhteensovittaminen sekä varautumiseen liittyvä koulutus- ja harjoitustoiminta.

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 järjestelykeskusten perustamiseksi. Maahanmuuttoviraston tulisi voida hoitaa varautumistehtävää yhdessä muiden viranomaisten, kuntien, kuntayhtymien, muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden kanssa.

On kuitenkin syytä kysyä, onko tämän varsin yleisluonteisen kuvailun perusteella kuitenkaan selvää, mitä Maahanmuuttovirasto tarkemmin ottaen tekee ja mistä se vastaa. Esimerkiksi, mitä tarkoittaa säännöksen "toteuttaa tätä varautumistehtävää ja siihen liittyvää valmiussuunnittelua sekä muita tarvittavia toimenpiteitä"? Esimerkiksi tartuntatautilain 7 §:ssä vastaavanlainen asia on säädetty huomattavasti yksiselitteisemmin: "Tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta."

Onko 12 §:ssä ennemminkin kyse siitä, että Maahanmuuttovirasto johtaa kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon varautumista, valmiussuunnittelua, vastaanoton järjestämistä ja muita toimenpiteitä laajamittaisen maahantulon tilanteessa yhteistyössä 10 §:n 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa?

Lakiesityksen tarkoittama laajamittainen maahantulo on kriisitilanne, jossa viranomaisten vastuiden ja keskinäisten toimivaltuuksien tulee olla yksiselitteisiä. "Toteuttamista" voi pitää liian tulkinnanvaraisena ja sen korvaamista toiminnan luonnetta täsmällisemmin kuvaamalla ilmaisulla tulisi harkita.

## 2. Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (116/2002, ns. säilölaki) liittyvillä muutoksilla pyritään esityksen mukaan turvaamaan säilöönottojärjestelmän toimintakykyä normaaliajan häiriötilanteessa ja vastaamaan säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen. Säilölakiin sisällytettäisiin säännökset, jotka antavat mahdollisuuden lisätä säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin.

Säilölakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 36 a §, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksikössä voidaan ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttää tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, jos se on välttämätöntä yksikön toiminnan järjestämiseksi tai turvaamiseksi. Muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä olisi oikeus käyttää tässä laissa säädetyissä ohjaus- ja valvontatehtävissä samoja toimivaltuuksia, jotka on säädetty kuuluvaksi yksinomaan virkasuhteisen henkilöstön toimivaltaan. Säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä voitaisiin käyttää muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä vain niin kauan kuin se on tehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi välttämätöntä. Käytettäessä ohjaus- ja valvontatehtäviin muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä säilöönottoyksikössä tulee olla läsnä säilöönottoyksikköön virkasuhteessa olevia henkilöitä.

Säännöksen taustalla on tarve rekrytoida nopeasti tarvittava määrä henkilökuntaa laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan viranhaltijan haku- ja nimitämisprosessi saataisiin turvallisuusselvityksineen vietyä läpi nopeimmillaan kahdessa kuukaudessa, kun se tavanomaisesti Maahanmuuttoviraston arvion mukaan kestää 3-4 kuukautta. Viranhaltijoiden normaalia rekrytointiprosessia pidetään esityksessä liian hitaana vastaamaan pikaisesti lisääntyvään säilöönoton tarpeeseen (esityksen s. 18). Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin säilöönottoyksikköön hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä. Nämä henkilöt voisivat toimia säilöönottoyksikössä samoin toimivaltuuksin kuin virkasuhteiset henkilöt. Tämä olisi yhteydessä siihen, että valtioneuvoston yleisistunto tekee ulkomaalaislain 133 §:n nojalla päätöksen ulkomaalaisten rekisteröinnistä järjestelykeskuksessa.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta palkata muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Ohjaus- ja valvontatehtäviin soveltuvaa henkilöstöä voisi perustelujen mukaan olla virkamiesten rekrytointia nopeammin saatavissa yksityisen turvallisuusalan toimijoilta tai henkilöstöä vuokraavilta henkilöstöpalveluyrityksiltä. Voimankäyttöä koskeva koulutus on keskeinen ja tätä osaamista on turvallisuusalan henkilöstöllä jo valmiiksi. Henkilöstöpalveluyrityksiltä olisi mahdollista saada muuta sopivan koulutuksen omaavaa henkilöstöä säilöönottoyksikön tehtäviin (s. 19).

Säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan henkilöstön virkasuhteisuuden taustalla on perustelujen (s. 9-10) mukaan se, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen katsotaan sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säilöönottoyksikössä voi olla asukkaina ulkomaalaisia eri perusteilla. He voivat olla kansainvälistä suojelua hakevia tai maastapoistamispäätöksen saaneita ulkomaalaisia, joiden voidaan muun muassa epäillä piileskelevän tai joiden henkilöllisyys on epäselvä. Joukossa voi olla myös rikosperusteella maasta poistettavia henkilöitä. Säilöönottoyksikössä ei ole erillistä valvontahenkilökuntaa. Yksikön henkilökunta toimii yhtenäisen johdon ja ohjauksen alaisena. Jokaisen henkilökunnan jäsenen velvollisuuksiin kuuluu myös poistumisen estämisen tarkkailu, vaikkakin vain virkasuhteiset saavat

(nykyisin) käyttää voimakeinoja poistumisen estämiseksi. Koska kyse on turvaamistoimesta ja keskeistä on varmistaa se, että säilöön otetut pysyvät laitoksessa, on säädetty myös ulkomaalaiseen kohdistettavista rajoituksista ja tarkastuksista sekä oikeudesta käyttää tarvittaessa voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä. Useissa säännöksissä on nimenomaisesti säädetty, että tiettyjä toimivaltuuksia on vain virkasuhteisella henkilöstöllä.

Säilölakia valmisteltaessa säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävien katsottiin sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja säädettiin edellytys, että henkilöstön on oltava virkasuhteista. Tällä haluttiin varmistaa, että henkilöstö toimii virkavastuulla (s. 18).

Muut kuin virkasuhteiset henkilöt voisivat esityksen mukaan tilapäisesti tehdä päätöksiä ja toimia, joihin normaalitilanteessa edellytetään virkasuhdetta. Esityksessä todetaan, että säilöönoton tarpeen kasvaessa säilöönottoyksikön toiminnan järjestämisen ja turvallisuuden kannalta olisi välttämätöntä saada tiettyjä toimia ja ratkaisuja tehdyksi myös muiden kuin virkahenkilöiden toimesta. Myös muu kuin virkasuhteinen henkilöstö voisi toimivaltansa rajoissa antaa säilöön otetulle ulkomaalaiselle kehoituksia ja käskyjä ja toteuttaa säilölaissa säädettyjä tarkastuksia ja muita tehtäviä. Voimankäyttövälineiden käyttö edellyttäisi aina välinekohtaista koulutusta. Myös muulta kuin virkasuhteiselta henkilöstöltä vaadittaisiin aina alalle sopivaksi katsottavaa koulutusta ja työkokemusta sekä kohtuullista englannin kielen tai muun vieraan kielen taitoa siten kuin säilölaissa säädetään. Säilöönnotolle tulee olla ulkomaalaislaissa säädetty perusteet ja säilöönotto tapahtuu ulkomaalaislaissa säädettyssä menettelyssä. Säilöönoton perusteita tai menettelyä koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi (esityksen s. 23).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 37) todetaan, että perustuslain 124 §:n säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Perustuslakivaliokunta on perustelujen mukaan korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Edelleen perusteluissa (s. 38) todetaan säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävistä, että ”kyseessä on monipuolinen tehtäväkokonaisuus, jonka päätavoitteena on huolehtia säilöön otettujen ohjauksesta ja valvonnasta rajoitetussa tilassa. Keskeistä on, että säilöön otetut pysyvät säilöönottoyksikön tiloissa ja yksikön toiminnan niin henkilökunnan kuin asiakkaiden turvallisuus

taataan. On huomattava, että rajoittavat toimet kohdistetaan ulkomaalaisiin, joiden keskeistä perusoikeutta liikkumisvapautta on jo rajoitettu. Ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavilla on oikeus voimankäyttöön sekä oikeus päättää erinäisistä rajoituksista ja tarkastuksista. Nämä toimet ovat perustavanlaatuisen liikkumisoikeuden rajoittamiseen verrattuna vähäisempiä ja sen vuoksi niiden suorittaminen hallinnollisesti hyvin suunniteltuna ja järjestettynä asianmukaisesti koulutetulla muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä rajoitetussa tilassa ja rajoitettuna aikana olisi katsottava olevan perustuslain sääntely huomioon ottaen mahdollista.”

Katson, että säilöönottoyksiköiden ohjaus- ja valvontatehtävät on perustellusti säädetty virkasuhteisesti hoidettaviksi. Säilöön otettu henkilö on voinut joutua vainon, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi ja/tai olla erityisen haavoittuvassa asemassa. Laajamittaisen maahantulon taustasyyt ja vaikutukset voivat olla myös muutoin moninaisia ja täysin uudenlaisia. Säilöön otettujen ulkomaalaisten taustoihin ja laajamittaiseen maahantuloon saattaa siten liittyä seikkoja, joiden vuoksi myös yksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavien henkilöiden monipuolisilla ammatillisilla valmiuksilla sekä henkilöturvallisuusselvityksen avulla arvioitavalla nuhteettomuudella ja luotettavuudella voi olla erityistä merkitystä.

Esityksen perustelujen mukaan ohjaus- ja valvontatehtäviin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä ja myös mm. henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää päätöksentekoa (rajoitukset, tarkastukset ja voimankäyttö). Näissä ei ole enää kuitenkaan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, vaan perus- ja ihmisoikeuksiin tuntuvasti kajoavista toimista ja päätöksenteosta. Näkemykseni mukaan perusoikeuksiin kohdistuvia uusia rajoituksia ei myöskään voida pitää vähämerkityksellisempinä sen vuoksi, että säilöön otetun henkilön liikkumisvapautta on jo rajoitettu. Edellytystä virkasuhteisen henkilöstön läsnä olemisesta ei voida sellaisenaan pitää riittävänä takeena tehtävien lainmukaisesta hoitamisesta (ehdotuksen 36 a §:n 4 mom.). Käytännössä läsnäolo ei voine olla erityisen kattavaa.

Säilölakia koskevan ehdotuksen 36 b §:n mukaan säilöönottoyksikössä ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittavaan muuhun kuin virkasuhteessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuun osalta viitataan vahingonkorvauslakiin (412/1974).

En lähtökohtaisesti pidä säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatoimintaa hoitavan ei-virkasuhteisen henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta riittävänä takeena tehtävien asianmukaisesta suorittamisesta. Rikosoikeudellinen virkavastuu on kuitenkin jälkikäteen ja paljolti sattumanvarainen ohjauskeino. Olennaisempaa on virkasuhteisuuden perusteella syntynyt perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon toimintakulttuurin tuntemus, siihen nojaava ammattitaito, valikoituminen sekä koeteltu soveltuvuus. Nämä tekijät voivat vaikuttaa ennaltaehkäisevästi. Kysymys on mainitun kaltaisten tehtävien hoitamisen perusedellytyksestä, virkasuhteisuudesta,

sekä turvallisuus selvityksen merkityksestä. Toisin sanoen virkasuhteisuuden käytännön merkitystä ei voine pelkistää rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja tarvittaessa tehtyyn henkilöturvallisuus selvitykseen. Vaatimuksella virkasuhteesta on monisyisempi ja syvällisempi merkitys julkisen vallan käytön ja säilöön otetun henkilön oikeusturvan kannalta. Myös viranhaltijan haku- ja nimittämisprosessin keston lyhentämisen ja tehostamisen sekä muualta sisäasiainhallinnosta tilapäisesti siirrettävien viranomaisresurssien käytön mahdollisuuksia tulisi jatkovalmistelussa tarkemmin selvittää.

Pidän tarpeellisena, että ehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty