



Poliisiosasto

Hallitusohjelman 2019 kirjaus - Tekninen valvonta turvaamistoimena ulkomaalaislakiin

Hallitusohjelmassa 2019 on päätetty muuttaa ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevia säännöksiä. Tavoitteena on tekniseen valvontaan perustuva uusi turvaamistoimi. Tässä muistiossa pyritään tulkitsemaan kirjauksen sisältöä ja sen tavoitteita kirjauksen nimenomaisen sanamuodon mukaisesti. Tulkintojen perusteella pyritään synnyttämään kokonaiskuva siitä, miten kirjauksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa tarkoituksenmukaisena osana ulkomaalaislain turvaamistoimisäännöstöä. Muistiossa on hyödynnetty sähköisestä valvonnasta aikaisemmin tehtyjä selvityksiä.

Tiivistelmä muistion johtopäätöksistä

- *Teknistä valvontaa ei voida käytännössä toteuttaa asumisvelvollisuutta vähemmän rajoittavana turvaamistoimena. Teknistä valvontaa tulisi lähestyä hallitusohjelmakirjauksesta poiketen realistisesti asumisvelvollisuutta rajoittavampana turvaamistoimena.*
- *Teknistä valvontaa ei voida katsoa säilöönottoa varsinaisesti korvaavaksi turvaamistoimeksi. Teknistä valvontaa voitaisiin käyttää lähinnä asumisvelvollisuutta täydentävänä turvaamistoimena tilanteissa, joissa säilöönotto ei olisi tarpeellista tai muuten mahdollista, mutta pelkän asumisvelvollisuuden ei katsottaisi olevan riittävä turvaamistoimi.*
- *Teknisen valvonnan järjestelmän rakentaminen ja sen ylläpito kasvattaisivat huomattavasti turvaamistoimista aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Teknisestä valvonnasta mahdollisesti saatavien hyötyjen ei voida katsoa olevan tasapainossa siitä aiheutuvien kustannusten kanssa.*
- *Teknisen valvonnan luontevin kohderyhmä olisi asumisvelvollisuuteen määrätyt henkilöt, joita ollaan poistamassa maasta ja joiden osalta pelkän asumisvelvollisuuden ei katsota olevan riittävää.*
- *Jos teknistä valvontaa koskeva hanke katsotaan siihen liittyvistä haasteista huolimatta tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa, järjestelmä tulisi perustaa yhteen tai tarvittaessa kahteen valtion vastaanottokeskukseen ja varsinaisen valvonnan toteuttaisi vastaanottokeskuksen henkilöstö asumisvelvollisuuden valvomisen ohella.*

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä

Asianro

Hallitusohjelman kirjaus

”Käynnistetään lakimuutos ulkomaalaislain muuttamiseksi siten, että säilöönnotolle ja asumisvelvollisuudelle vaihtoehtoisena vähemmän rajoittavana ja yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisempana turvaamistoimena säädetään kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen henkilön tekninen valvonta.”

1. KIRJAUKSEN SISÄLLÖN TULKINTAA

1.1. Vaihtoehto säilöönnotolle ja asumisvelvollisuudelle

Kirjauksessa esitetty termi ”vaihtoehtoinen turvaamistoimi” voidaan tulkita kahdella eri tavalla. ”Vaihtoehtoisuudella” voidaan tarkoittaa sitä, että uusi turvaamistoimi olisi tarkoitettu käytettäväksi asumisvelvollisuuden ja säilöönnoton sijaan tapauksissa, joissa asumisvelvollisuuden ja säilöönnoton edellytykset kuitenkin täyttyisivät, eli henkilölle voitaisiin määrätä asumisvelvollisuus tai hänet voitaisiin ottaa säilöön. Tekninen valvonta voidaan tulkita myös uudeksi vaihtoehtoiseksi turvaamistoimeksi muiden ulkomaalaislain turvaamistoimien joukkoon.

Ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet ovat hierarkkisessa asemassa toisiinsa. Säilöönnotto on viimesijainen turvaamistoimi tilanteissa, joissa muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä tarvittavan vaikutuksen saavuttamiseksi. Asumisvelvollisuus taas voidaan määrätä, jos ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan ja matkalipun luovuttaminen viranomaisille, tavoitettavan paikan ilmoittaminen tai vakuuden asettaminen ei ole riittävä turvaamistoimi. Tässä kontekstissa tekninen valvonta olisi luontevaa tulkita uudeksi turvaamistoimeksi tilanteissa, joissa asumisvelvollisuuden tai säilöönnoton edellytykset eivät vielä täyttyisi. Kyseessä olisi pikemminkin vaihtoehto tai täydentävä turvaamistoimi muille lievemmillä turvaamistoimille.

Jos taas kirjausta tulkitaan siten, että teknistä valvontaa käytettäisiin tilanteissa, joissa säilöönnoton tai asumisvelvollisuuden edellytykset täyttyisivät, ts. jomman kumman käyttö katsottaisiin *välttämättömäksi*, kysymys kuuluu, miksi käytettäisiin lievempää turvaamistoimea, joka ei olisi lähtökohtaisesti riittävä turvaamistoimen tavoitteen toteutumiseksi? Näin tulkittuna voitaisiin ajatella, että vapautta vähemmän rajoittavaa teknistä valvontaa käytettäisiin tilanteissa, jotka liittyvät turvaamistoimen kohteena olevaan henkilöön. Lievemman turvaamistoimen käyttö voitaisiin perustella esimerkiksi sillä, että turvaamistoimen kohteena oleva henkilö olisi haavoittuvassa asemassa, jolloin asumisvelvollisuutta tai säilöönnottoa ei katsottaisi kohtuulliseksi kyseisen henkilön osalta, vaikka mainituille turvaamistoimille muuten olisi perusteet.

1.2. Vähemmän rajoittava turvaamistoimi

Hallitusohjelman kirjauksessa todetaan, että henkilön tekninen valvonta toteutettaisiin säilöönnottoa ja asumisvelvollisuutta *vähemmän rajoittavana* turvaamistoimena. Säilöönnoton osalta tulkinta on selvä; säilöön otetulla henkilöllä ei ole mahdollisuutta poistua säilöönnottoyksiköstä, jonne hänet on sijoitettu. Teknisen valvonnan avulla ei ole tarkoitus riistää henkilön vapautta kokonaan, kuten säilöönnotossa.

Asumisvelvollisuus taas rajoittaa siihen määrätyn henkilön vapautta vain siten, että hänen täytyy asua tietyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautua siellä määrääjain (maksimissaan neljä kertaa vuorokaudessa). Muun ajan, pois

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä

Asianro

lukien ilmoittautumisajankohdat, asumisvelvollisuuteen määrätty henkilö voi vapaasti liikkua vastaanottokeskuksen ulkopuolella vapaasti. Käytännössä, ilmoittautumisajankohtien välinen aika määrittelee, minne/miten kauas henkilö voi poistua vastaanottokeskuksesta. Jotta tekninen valvonta turvaamistoimena olisi asumisvelvollisuutta vähemmän rajoittava, lähtökohtaisesti henkilöä ei voitaisi velvoittaa asumaan ja pysymään tietyssä paikassa. Voidaan tietysti ajatella, että esimerkiksi velvoite asua tietyssä yksityismajoitusasunnossa vastaanottokeskuksen sijaan, olisi vähemmän rajoittava turvaamistoimi kuin asumisvelvollisuus. On kuitenkin muistettava, että teknisessä valvonnassa henkilö on lähtökohtaisesti koko ajan valvonnan kohteena, toisin kuin asumisvelvollisuuteen määrätty. Olisiko siis ajateltava, että tekninen valvonta ei voisi olla jatkuvaa vaan henkilöllä pitäisi esimerkiksi olla mahdollisuus poistua määrätystä asuinpaikastaan tietyksi ajaksi ilman valvontaa?

1.3. Teknisen valvonnan kohde ja valvonnan käyttötarkoitus

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan teknistä valvontaa turvaamistoimena kohdistettaisiin *kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneeseen henkilöön*. Teknisen valvonnan käyttöalaa mietittäessä tulisi ottaa huomioon, tarkoitetaanko kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneilla henkilöillä a) niitä henkilöitä, jotka ovat saaneet kielteisen oleskelulupapäätöksen ja siihen liittyvän maastapoistamispäätöksen, mutta joilla on vielä oikeus oleskella maassa valitusprosessin ajan vai b) niitä joiden oleskelulupa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi?

Ulkomaalaislain mukaisia turvaamistoimia käytetään pääasiassa turvaamaan laittomasti maassa oleskelevaa ulkomaalaista koskevan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon onnistuminen. Turvaamistoimia voidaan myös käyttää ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi. Hallitusohjelmakirjauksessa puhutaan kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneesta henkilöstä, joten voidaan olettaa, että teknisellä valvonnalla pyritään turvaamaan laittomasti maassa olevan henkilön maasta poistamisen täytäntöönpano. Yleisessä keskustelussa, aiheeseen liittyen, on lisäksi tuotu esiin mahdollisuus valvoa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle vaarallisia henkilöitä teknisen valvonnan avulla. Teknistä valvontaa käytetään lähinnä tässä tarkoituksessa Iso-Britanniassa, joka ainoana maana Euroopassa käyttää teknistä valvontaa (jalkapanta) maahanmuuttoon liittyvänä hallinnollisena turvaamistoimena.

Olisi myös mahdollista, että teknisen valvonnan avulla voitaisiin valvoa niitä lopullisen kielteisen oleskelulupapäätöksen ja lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen saaneita henkilöitä, joita ei ole voitu viranomaistoimin poistaa maasta, mutta joilla edelleen on velvollisuus poistua maasta ja mahdollisuus siihen. Tällaisessa tilanteessa olevan henkilön vastaanottopalvelut päättyvät määräajassa sen jälkeen, kun poliisi on ilmoittanut, että heidän poistamisensa maasta ei ole mahdollista. Näiden henkilöiden säilöönnotto maasta poistamisen turvaamiseksi ei ole oikeuskäytännössä muodostuneen tulkinnan mukaan mahdollista, jos ei ole selkeätä näkymää siitä, että maasta poistaminen olisi mahdollista lähitulevaisuudessa. Nykyisen lainsäädännön mukaan poliisi voi määrätä nämä vastaanottokeskuksista/palveluista poistetut henkilöt ilmoittautumaan poliisille määräajoin maasta poistumisen valvomiseksi. Määräminen asumisvelvollisuuteen vastaanottokeskuksessa olisi myös periaatteessa

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä

Asianro

mahdollista, mutta koska heidät on poistettu vastaanottokeskuksesta ja niiden palvelujen piiristä, paluu takaisin tavalliseen vastaanottokeskukseen ja sen palvelujen piiriin ei olisi tarkoituksenmukaista. Tanskassa lainsäädäntö antaa mahdollisuuden tekniseen valvontaan edellä mainituissa tilanteissa, mutta Tanskan viranomaisten käytyjen keskustelujen perusteella jalkapantavalvonnan käyttö katsotaan viranomaisten näkemyksen mukaan lähinnä teoreettiseksi vaihtoehdoksi.

Teknisen valvonnan vaikuttavuudesta hallinnollisena maahanmuuttoon liittyvänä turvaamistoimena ei ole laajoja kokemuksia, koska ainakin Euroopassa ainoastaan Iso-Britannia käyttää teknistä valvontaa säilöönoton vaihtoehtona/vaihtoehtoisena turvaamistoimena. Kreikka teki vuonna 2016 European Migration Networkin (EMN) kautta kyselyn (ad-hoc-queries) säilöönotosta ja sen vaihtoehdoista.

(https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/ad-hoc-queries-2016.1039_gr_the_pre-removal_centres_facilities_for_tcns_wider_diss_final.pdf).

Ohessa Iso-Britannian vastaus teknistä valvontaa koskien kokonaisuudessaan:

Electronic monitoring is not an alternative to detention in its own right: it is used as an additional monitoring tool for higher risk individuals who have been released from detention on bail, alongside reporting and residency restrictions.

People are electronically monitored using a radio frequency ankle bracelet-the subject's ankle is fitted with a tag which operates on a radio frequency to correspond with a home monitoring unit and monitors their whereabouts.

Electronic monitoring is normally used for higher risk cases among those for whom detention is considered unnecessary or inappropriate - the "risk" such individuals pose is still comparatively low as evidenced by the fact they had been deemed suitable for release in the first place .

Electronic monitoring cannot guarantee an individual will not abscond and therefore is not regarded as a fully effective alternative to detention on its own. The biggest benefit around its use is as an enhanced mechanism for improving contact with individuals, particularly those that pose an enhanced risk and therefore warrant additional restrictions.

Iso-Britanniassa siis katsotaan, ettei tekninen valvonta ole itsessään varsinainen vaihtoehto säilöönnotolle eikä sen avulla voida estää henkilöä esimerkiksi katoamasta. Jalkapantavalvontaa käytetään lisävalvontakeinona niiden korkeamman riskin henkilöiden kohdalla, jotka esimerkiksi on vapautettu säilöstä vakuutta vastaan.

1.4. Teknisen valvonnan keinot

Teknistä (sähköistä) valvontaa voidaan käyttää

A. Valvonnassa, missä valvotaan, että henkilö pysyy sovitussa paikassa sovittuna aikana:

Tässä tarkoituksessa käytetään radiotaajuustekniikkaa, jolloin valvottavan nilkkaan tai ranteeseen kiinnitettävä panta on yhteydessä päätelaitteeseen, joka sijoitetaan yleensä valvottavan asuntoon. Valvonta on mahdollista, jos panta on enintään 100-400 metrin säteellä kotipäänteestä. Järjestelmän avulla

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä

Asianro

saadaan tietoa valvottavan saapumisesta päätteen valvonta-alueelle, pysymisestään siellä sekä lähtemisestään sieltä.

B. Valvonnassa, missä on mahdollista seurata jatkuvasti valvonnassa olevan henkilön liikkumista tai

rajoitetun liikkumisen valvonnassa, missä valvotaan, ettei henkilö hakeudu ennakkoon määrätyle alueille:

Tässä tarkoituksessa käytetään satelliittipaikannusta (GPS) tai GSM-operaattorien maanpäällisten tukiasemien avulla tehtävää mittauspaikannusta. Suomessa valvotussa koevapaudessa oleville käytetään GPS-paikannusta nilkkapannan ja mukana kannettavan paikannuspuhelimien avulla (two-piece). Jos pannan ja paikannuspuhelimien etäisyys kasvaa liian pitkäksi, laite suorittaa hälytyksen. Pannan käytöllä vältetään se pelkkään kannettavaan laitteeseen liittyvä ongelma, että haltijan henkilöllisyydestä ei saada varmuutta. Paikannuspuhelimien voidaan lisäksi määrittellä henkilölle sallittu tai kielletty liikkumisalue, jonka noudattamatta jättäminen aktivoi hälytyksen.

Sisäministeriö on tehnyt vuonna 2014 selvityksen (Sisäministeriön julkaisu 35/2014) säilöönnoton vaihtoehtoista

(<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78966/Selvitys%20s%C3%A4il%C3%B6nnoton%20vaihtoehtoista.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

Selvityksen mukaan sähköistä valvontaa voitaisiin lähtökohtaisesti suorittaa vastaanottokeskuksissa, jolloin se täydentäisi asumisvelvollisuutta koskevaa velvoitetta. Jos valvontaan käytettäisiin radiotaajuustekniikkaa, valvottavan olisi käytännössä oleskeltava suuri osa vuorokaudesta kotipäätteen läheisyydessä vastaanottokeskuksessa. Vaikka valvontaan käytettäisiin GPS-tekniikkaa valvotun koevapauden tapaan, valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi henkilön olisi myös säännöllisesti ilmoitauduttava ja mahdollisesti myös yövyttävä vastaanottokeskuksessa.

Selvityksessä todetaan, että henkilön on oltava jossain määrin yhteistyöhaluinen viranomaisten kanssa, jotta valvonnan suorittaminen ylipäätään on mahdollista. Jos henkilöllä on välitön aikomus esimerkiksi paeta, piileskellä tai syyllistyä rikoksiin, sitä ei voida sähköisellä valvonnalla estää, vaan tällöin säilöönnotto on lähtökohtaisesti perusteltu ratkaisu.

1.5. Yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisempi turvaamistoimi

Hallitusohjelman kirjauksessa esitetään, että teknisen valvonnan tulisi toteutuessaan olla *yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisempi turvaamistoimi* verrattuna asumisvelvollisuuteen ja säilöönnottoon. Tarkoituksenmukaisuutta voidaan tarkastella niin vähemmän haitan periaatteen kuin myös taloudellisesta näkökulmasta.

Ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevat säännökset on laadittu yleisesti noudatetun vähemmän haitan periaatteen mukaisesti. Turvaamistoimia kohdistettaessa on harkittava, onko se välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Turvaamistoimista on valittava se, joka vähiten loukkaa sen kohteena olevan henkilön oikeuksia ja ennen kaikkea oikeutta vapauteen, kuitenkin niin, että saavutetaan se vaikutus, johon turvaamistoimella pyritään.

Tarkoituksenmukaisuus saavutetaan silloin kun valtion intressit ja yksittäisen henkilön oikeudet ovat tasapainossa.

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä
Asianro

Taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta teknisestä valvonnasta aiheutuvia kustannuksia on siis verrattava säilöönotosta ja asumisvelvollisuuteen määrittämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Maahanmuuttovirasto on tehnyt laskelmia teknisestä valvonnasta (jalkapanta) aiheutuvista kustannuksista hallitusneuvotteluja varten (ks. erillinen liite). Suuntaa-antavissa arviolaskelmissa jalkapantajärjestelmän kokonaiskustannukset on arvioitu alhaisemmaksi kuin voimassa olevan säilöönottajärjestelmän kokonaiskustannukset. On kuitenkin huomattava, että vaikka osa nykyään säilöön otetuista henkilöistä siirtyisi teknisen valvonnan piiriin, sillä ei olisi mainittavia vaikutuksia säilöönoton kokonaiskustannuksiin, jotka koostuvat pääasiassa kiinteistä kustannuksista. Säästöjä turvaamistoimien kokonaiskustannuksista käytännössä saavutettaisiin ainoastaan lakkauttamalla toinen maan kahdesta säilöönottoyksiköstä ja irtisanomalla sen työntekijät, jotka ovat pääosin vakinaisessa virassa olevia virkamiehiä. Teknisen valvonnan toteuttaminen supistamatta säilöönottokuluja merkittäisi huomattavien vuosittaisten lisäresurssien antamista Maahanmuuttovirastolle. Nykyisillä kehysvolyyymeillä Maahanmuuttovirastolla ei olisi kykyä teknisen valvonnan toteuttamiseen. Kustannustehokkuuden näkökulmasta on myös huomattava, että henkilön asumisvelvollisuuteen määrittämisestä vastaanottokeskuksessa ei käytännössä koidu lisäkuluja, varsinkin jos henkilö on jo vastaanottopalvelujen piirissä.

2. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ HALLITUSOHJELMAKIRJAUKSEN SISÄLLÖSTÄ

Hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena on säätää teknisestä valvonnasta, joka on säilöönottoa ja asumisvelvollisuutta vähemmän rajoittava sekä yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisempi turvaamistoimi. Teknistä valvontaa voitaisiin kohdistaa kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneisiin henkilöihin.

2.1. Tekninen valvonta verrattuna asumisvelvollisuuteen

Tavoite tehdä teknisestä valvonnasta vähemmän rajoittava turvaamistoimi kuin asumisvelvollisuus, rajoittaa huomattavasti teknisen valvonnan käyttöalaa ja sen vaikuttavuutta turvaamistoimena. Jotta voitaisiin puhua asumisvelvollisuutta vähemmän rajoittavasta turvaamistoinesta, tekniseen valvontaan määrättyä henkilöä ei lähtökohtaisesti voitaisi määrätä asumista koskevaan velvoitteeseen. Jos kuitenkin henkilöä seurattaisiin säännönmukaisesti ilman asumisvelvollisuutta esimerkiksi satelliittipaikannuksen avulla, valvonta olisi edelleen rajoittavampi turvaamistoimi kuin asumisvelvollisuus. Asumisvelvollisuuteen määrätyn liikkumista ei valvota tai rajoiteta muutoin kuin ilmoittautumisella määräajoin vastaanottokeskuksessa.

Teknistä valvontaa ei voida käytännössä toteuttaa asumisvelvollisuutta vähemmän rajoittavana turvaamistoimena.

2.2. Tekninen valvonta verrattuna säilöönottoon

Tekninen valvonta, **jota tulisi edellä esitetty huomioiden käsitellä hallitusohjelmakirjauksesta poiketen realistisesti asumisvelvollisuutta rajoittavampana turvaamistoimena**, on lähtökohtaisesti vähemmän rajoittava turvaamistoimi kuin säilöönotto, jossa säilöön otetun henkilön liikkumisvapaus säilöönottoyksikön ulkopuolella kielletään kokonaan. Tekninen valvonta ei kuitenkaan ole varsinainen säilöönottoa korvaava turvaamistoimi. Jos henkilöllä on välitön aikomus esimerkiksi paeta, piileskellä tai syyllistyä

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä
Asianro

rikoksiin, sitä ei voida teknisellä valvonnalla estää, vaan tällöin säilöönotto on lähtökohtaisesti perusteltu ratkaisu. Teknistä valvontaa voitaisiin tästä huolimatta käyttää varsinaisena säilöönottoa korvaavana turvaamistoimena esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla, jos säilöönotto katsottaisiin yksilöllisen harkinnan perusteella kohtuuttomaksi. On kuitenkin huomattava, että asumisvelvollisuus tai esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuus, vaikutuksiltaan saman tyyppisinä turvaamistoimina, ovat tarkoituksenmukaisempia haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla. Haavoittuvien ryhmien osalta on huomattava, että muun muassa Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) on suhtautunut epäileväisesti elektronisen seurannan käyttöön, koska se FRA:n mukaan loukkaa eniten perusoikeuksia.

Teknistä valvontaa ei voida katsoa säilöönottoa varsinaisesti korvaavaksi turvaamistoimeksi. Teknistä valvontaa voitaisiin käyttää lähinnä asumisvelvollisuutta täydentävänä turvaamistoimena tilanteissa, joissa säilöönotto ei olisi tarpeellista tai muuten mahdollista, mutta pelkän asumisvelvollisuuden ei katsottaisi olevan riittävä turvaamistoimi

2.3. Teknisen valvonnan taloudelliset vaikutukset

Teknisellä valvonnalla voitaisiin periaatteessa asumisvelvollisuutta täydentävänä turvaamistoimena vähentää jossain määrin säilöönottoja. On arvioitu, että teknisestä valvonnasta aiheutuvat kustannukset olisivat selkeästi matalammat kuin säilöönotosta aiheutuvat kustannukset. Teknisen valvonnan järjestelmän rakentaminen ja sen ylläpito aiheuttaisi kuitenkin alustavien arvioiden mukaan noin 6,5 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset (ilman henkilöstökuluja). Nämä kulut olisivat käytännössä lisäkuluja nykyisten turvaamistoimikulujen päälle, koska säilöönotosta aiheutuvat kustannukset koostuvat noin 80 prosenttisesti kiinteistä kuluista, jotka eivät muuttuisi säilöönottoyksikköjen käyttöasteen laskiessa. Nykyisen, suhteellisen matalan säilökapasiteetin leikkaaminen ei taas olisi tarkoituksenmukaista palautusten tehokkuuden näkökulmasta. On huomattava, että Euroopan komissio edellyttää, että jäsenvaltioilla on riittävä säilökapasiteetti tehokkaan palautusjärjestelmän ylläpitämiseksi. Suomelle 2019 antamassaan suosituksessa komissio edellyttääkin varmistettavan, että Suomella on riittävät säilöönottovalmiudet erityisissä laitoksissa (COM 2019 100 final)).

Teknisen valvonnan järjestelmän rakentaminen ja sen ylläpito kasvattaisivat huomattavasti turvaamistoimista aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Teknisestä valvonnasta mahdollisesti saatavien hyötyjen ei voida katsoa olevan tasapainossa siitä aiheutuvien kustannusten kanssa

2.4. Teknisen valvonnan viranomaiset

Kuten aiemmin on todettu, tekninen valvonta turvaamistoimena sijoittuisi käytännössä rajoittavuudeltaan säilöönoton ja asumisvelvollisuuden väliin. Kuten sisäministeriön selvityksessä vuodelta 2014 todetaan, valvontaa olisi tarkoituksenmukaista suorittaa vastaanottokeskuksissa, jolloin se täydentäisi asumisvelvollisuutta koskevaa velvoitetta. Valvontajärjestelmä rakennettaisiin tiettyyn tai tiettyihin vastaanottokeskuksiin, jossa vastaanottokeskuksen henkilökunta, osin teknisen valvonnan avulla, valvoisi asumisvelvollisuuden noudattamista. Tekninen valvonta voitaisiin periaatteessa itsenäisenä turvaamistoimena suorittaa myös yksityismajoituksessa asuville turvapaikanhakijoille tai muille Suomessa asuville ulkomaalaisille, jotka on velvoitettu poistumaan Suomesta ja joilla on asunto täällä. Valvonnan

Muistio

SM205266

18.02.2020

Asiaryhmä
Asianro

suorittaminen olisi yksityismajoituksessa oleville haasteellisempaa ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset todennäköisesti nousisivat.

Teknistä valvonta olisi tarkoituksenmukaisinta ja kustannustehokkainta suorittaa vastaanottokeskuksissa, vastaanottokeskuksen henkilöstön toimesta asumisvelvollisuutta täydentäen

2.5. Teknisen valvonnan kohderyhmät

Teknistä valvontaa voitaisiin periaatteessa suorittaa jo siinä vaiheessa, kun henkilö on saanut Migrin kielteisen päätöksen, mutta hänellä on vielä oikeus oleskella Suomessa valitusprosessin ajan. Tässä vaiheessa tehtävä valvonta ei kohdistuisi ensisijaisesti maasta poistamisen valvontaan. Ensisijaisena valvonnan tarkoituksena (asumisvelvollisuutta täydentäen) voisi tällöin olla yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvät valvontatarpeet. Ongelmana tässä kontekstissa kuitenkin on puuttuva sanktion uhka teknistä valvontaa koskevien sääntöjen rikkomisesta. Rikosseuraamusjärjestelmässä sähköiseen valvontaan määrätyllä on motiivi noudattaa sääntöjä ja määräyksiä, koska niiden rikkomisesta voi seurata siirtyminen suorittamaan rangaistusta vankeudessa. Ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien kontekstissa tätä uhkaa ei vielä olisi, koska säilöönotto ei ole mahdollista ennen kuin palauttuspäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Teknisen valvonnan määräysten noudattaminen jäisi näin käytännössä siihen määrätyn henkilön oman motivaation varaan. Tekninen valvonta ei olisi todellinen keinoa esimerkiksi ehkäistä ennalta tai estää valvottavan rikollista käyttäytymistä.

Luontevimmin teknistä valvontaa voitaisiin käyttää siinä vaiheessa, kun henkilöä koskeva maastapoistuspäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi ja tuleva palautus on tarpeen varmistaa turvaamistoimella. Tekninen valvonta turvaamistoimena täydentäisi asumisvelvollisuutta. Teknisen valvonnan tuoma lisähyöty asumisvelvollisuuteen perustuvaan turvaamistoimeen on kuitenkin niin marginaalinen, ettei sillä todennäköisesti olisi mainittavia vaikutuksia turvaamistoimen valintaan säilöönoton edellytysten täytyessä. Lainsäädännöllä ei voida määrätä turvaamistoimea määrävää viranomaista valitsemaan vähemmän rajoittavaa turvaamistoimea, jos enemmän rajoittavan turvaamistoimen edellytykset täyttyvät.

Teknistä valvontaa voitaisiin ajatella käytettävän myös Tanskan mallin mukaisesti niiden palautuspäätöksen saaneiden kohdalla, joilla on velvollisuus poistua Suomesta, mutta joita ei toistaiseksi ole voitu palauttaa kotimaahansa ja jotka eivät ole enää vastaanottopalvelujen piirissä. Tämä edellyttäisi käytännössä, että kyseistä ryhmää varten olisi perustettava oma erityinen palautustoimintaan keskittyvä vastaanottokeskus. Teknisen valvonnan avulla periaatteessa tiedettäisiin paremmin missä henkilöt oleskelevat siinä vaiheessa, kun tuleva palautus olisi toteutumassa. Käytännössä teknisen valvonnan määräysten noudattaminen, todellisen sanktion puuttuessa, jäisi valvottavan henkilön oman motivaation varaan. On myös huomattava, että Tanskan viranomaisilta saadun tiedon perusteella sähköistä valvontaa ei käytännössä käytetä, vaikka lainsäädäntö antaisi siihen mahdollisuuden.

Teknisen valvonnan luontevin kohderyhmä olisi asumisvelvollisuuteen määrättyt henkilöt, joita ollaan poistamassa maasta ja joiden osalta pelkän asumisvelvollisuuden ei katsota olevan riittävää

3. LOPUKSI

Hallitusohjelmassa on päätetty tuoda Suomen lainsäädäntöön tekninen valvonta uutena ulkomaalaislain mukaisena turvaamistoimena. Teknistä valvontaa vaihtoehtoisena turvaamistoimena säilöönnotolle käytetään Euroopan valtioista vain Iso-Britanniassa. Siellä käytettyä sähköistä jalkapantavalvontaa ei kuitenkaan katsota varsinaiseksi vaihtoehdoksi säilöönnotolle.

Nyt tehdyn selvityksen perusteella hallitusohjelman kirjauksessa esitetyt tavoitteita on vaikea, jollei mahdoton toteuttaa kokonaisuudessaan:

- Jos tekninen valvonta toteutettaisiin vähemmän rajoittavana turvaamistoimena kuin asumisvelvollisuus, ei voitaisi puhua varsinaisesta turvaamistoimesta
- Teknisen valvonnan suurin haaste, on siitä koituvat suuret kustannukset, joita on vaikea perustella teknisestä valvonnasta saataviin todellisiin hyötyihin
- Teknisen valvonnan järjestelmän käyttöönotto lisäisi turvaamistoimien kokonaiskustannuksia eikä se vähentäisi käytännössä säilöönnotosta aiheutuvia kustannuksia
- Teknisen valvonnan säätäminen vaihtoehdoksi säilöönnotolle ei välttämättä tarkoittaisi, että turvaamistoimia määräävät viranomaiset valitsisivat teknisen valvonnan, jos säilöönnotto katsottaisiin välttämättömäksi
- Teknistä valvontaa voitaisiin käyttää lähinnä täydentämään asumisvelvollisuutta, mutta teknisestä valvonnasta aiheutuvat kustannukset eivät olisi tasapainossa valvonnasta saatavan hyödyn kanssa
- Teknisen valvonnan kohderyhmänä olisi ensisijaisesti turvapaikkaa hakeneet henkilöt, joiden palautuspäätös on täytäntöönpanokelpoinen
- Jos teknistä valvontaa koskeva hanke katsotaan edelleen tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa, järjestelmä tulisi perustaa yhteen tai tarvittaessa kahteen valtion vastaanottokeskukseen ja varsinaisen valvonnan toteuttaisi vastaanottokeskuksen henkilöstö asumisvelvollisuuden valvomisen ohella