

HE 162/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä ja selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto vastaisi varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Yleistä laajamittaisesta maahantulosta.....	4
2.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen.....	6
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	17
6 Lausuntopalaute.....	17
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	19
8 Voimaantulo	20
9 Toimeenpano ja seuranta	20
10 Suhde talousarvioesitykseen	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	22
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta.....	22
LIITE	23
RINNAKKAISTEKSTI.....	23
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta.....	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista määritelmää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian¹ mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijoiden määrä voi ylittää 20 000 henkilön rajan. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen on maahanmuuttohallinnon varautumis- ja valmiustoimintaa.

Viime vuosina Suomeen on saapunut vain vähän kansainvälistä suojelua hakevia ulkomaalaisia. Vuonna 2015 Suomessa oli laajamittaisen maahantulon tilanne, kun Suomeen saapui noin 32 000 turvapaikanhakijaa. Korkeimmillaan viikkokohtainen hakemusmäärä oli syyskuun lopulla 2015, jolloin se oli 3 939, mikä oli enemmän kuin koko edellisenä vuonna 2014 yhteensä (3651). Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä lähti nopeaan laskuun jo alkuvuoteen 2016 mennessä. Viime vuosina Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrät ovat pysyneet matalina (2018: 2 409 ensimmäistä turvapaikkahakemusta, 2019: 2 467 ensimmäistä hakemusta), ja koronapandemian myötä hakijamäärä on laskenut entisestään. Viime vuonna 2020 tehtiin yhteensä 3 209 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, ja näistä 1 934 oli uusintahakemuksia ja 1 275 ensimmäisiä hakemuksia.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettu laki (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) sisältää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevat säännökset tulijoiden vastaanoton osalta. Vastaanottolaissa viranomaistilanteesta on annettu valtuudet sekä velvollisuudet vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Sääntelyn tavoitteena on ollut alueellisen varautumisen vahvistaminen varautumissuunnitelmia laatimalla sekä viranomaisten yhteistyörakenteita perustamalla. Myös kunnille on asetettu velvollisuuksia järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamisesta laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Voimassa olevan vastaanottolain mukaan sisäministeriö voi määrätä ELY-keskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä, ja varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon. Vuonna 2015 kuitenkin todettiin, ettei suunnitelmien toimeenpano ollut onnistunut, koska vapaaehtoisuuteen perustuvia ELY-keskusten neuvottelemia aiesopimuksia ei ollut riittävästi eivätkä ne vastanneet vuoden 2015 tarpeeseen. Vastaanottolain muutostarpeet on tältä osin tunnistettu.

Jotta varautumista laajamittaisen maahantulon tilanteeseen pystytään edistämään, tämä edellyttää lainsäädännön muuttamista. Vastaanottolain sääntelyn uudistamista ehdotettiin edellisen hallituskauden aikana maakuntauudistuksen yhteydessä. Muutoksella olisi selkiytetty viranomaisten vastuita ja tehtävänjakoa, mutta muutos raukesi osana rauennutta uudistusta. Käynnissä olevassa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Hyvinvointialueen lakisäätöisiä tehtäviä ovat toiminnan alkaessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelas-

¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017

tustoimen järjestäminen. Näin ollen tällä uudistuksella ei ole välitöntä vaikutusta vastaanotto-lakiin nyt valmisteltaviin muutoksiin. Laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautumisen edistämiseksi on tarkoituksenmukaisempaa tehdä nämä muutokset omana esityksenään.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä.

Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston kanssa. Tietopohjaa sää-dösmuutosten perustaksi on kerätty osallistamalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (jäljempänä ELY-keskukset) maahanmuuton yhteyshenkilöiden kokouksiin. ELY-keskusten kanssa on tämän lisäksi järjestetty erikseen kokouksia alueittain ja ELY-keskuksittain. Kokous-ten tarkoituksena on ollut kerätä riittävä tietopohja sekä sää-dösmuutoksia että niiden perusteella samaan aikaan annettavaa tarkempaa ohjeistusta varten. Kokouksissa on kuultu kattavasti ELY-keskusten näkemyksiä laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta, hyvistä käytännöistä ja muutostarpeista. Myös aluehallintovirastojen kanssa on järjestetty vastaavia kokouksia. Lisäksi on neuvoteltu työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön virkamiesten kanssa.

Esityksen valmistelu aloitettiin hankkeessa, jonka tarkoituksena oli valmistella muitakin laaja-mittaiseen maahantuloon liittyviä lakimuutoksia. Näitä olivat säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) sääntely säilöönoton kapasiteetin kasvattamiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa ja ulkomaalaislain muutokset koskien avun saamista Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta (EASO).

Esitysluonnoksen lausunnolle lähettämisen jälkeen EU:ssa hyväksyttiin uusi asetus Euroopan turvapaikkavirastosta, minkä vuoksi turvapaikkavirastoa koskevat ehdotukset poistettiin esityk-sestä jatkovalmistelua varten. Lausuntokierroksen jälkeen säilöönoton kapasiteetin kasvatta-mista koskeva sääntely päätettiin niin ikään poistaa esityksestä lisävalmisteluun, koska ehdo-tuksen säätämisperusteluita katsottiin annettujen lausuntojen perusteella tarpeelliseksi täsmentää ja laajentaa. Koska vastaanottolakiin ehdotettavat muutokset on käsiteltävä valtion talousarvion yhteydessä ja ovat muutoinkin valmiussuunnittelun järjestämisen kannalta kiirei-simmät, esitys päätettiin antaa eduskunnalle erikseen. Alkuperäisen hankkeen muut lainmuu-tosehdotukset annetaan eduskunnalle myöhemmin joko yhdessä tai erikseen.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://inter-min.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM025:00/2020>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä laajamittaisesta maahantulosta

Lähtökohtia ja periaatteita

Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttää eri viranomaisten yhteistoimintaa niin keskushallinnossa kuin aluehallinnossakin. Lainsäädännössä tulisi olla kaikki mahdolliset keinot viranomaisille tilanteen hallitsemiseksi, joihin ratkaisut ja poliittinen päätöksenteko tilanteen hallitsemiseksi perustuvat. Tulee huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä kansallisesta turvallisuudesta. Viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon ihmis- ja perusoikeudet sekä muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, perus-tuslaki ja voimassa oleva lainsäädäntö. Kaikilla on oikeus hakea turvapaikkaa ja turvapaikka-

hakemukset on tutkittava. Maahantulijoiden oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Viranomaisten on kaikessa toiminnassaan myös noudatettava yhdenvertaisuuslakia sekä syrjinnän kieltoa.

Laajamittaisen maahantulon tilanne

Laajamittainen maahantulo on Kansallisessa riskiarviossa 2018² tunnistettu yhdeksi kansalliseksi riskiksi, jonka todennäköisyys on aiempaa korkeampi. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Lisäksi päätöksen jälkeen on vaarana, etteivät henkilöt pääse siirtymään viivytyksettä kuntiin sekä kotoutumisoimien piiriin tai että kielteisen päätöksen saaneita ei kyetä poistamaan maasta. Kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksissa muutoksenhakuvaiheessa tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa odotettaessa lisää sekä häiriötilanteiden todennäköisyyttä että riskiä laittoman maassa oleskelun lisääntymisestä.

Kansainvälistä muuttoliikettä synnyttävät työ-, opiskelu- ja perhesyiden lisäksi sodat ja konfliktit, ympäristö- ja ilmastonmuutos ja erot lähtö- ja kohdemaiden taloudellisissa tilanteissa. Muuttoliikkeen suuruuteen vaikuttavat lähtömaiden muuttuvat tilanteet ja matkustamisen mahdollisuudet. Maahantulon syy voi olla äkillinen joukkopaon aiheuttama tilanne, mutta käytännössä laajamittainen maahantulo voi toteutua vaiheittain, ilmentyä alkuvaiheessa alueellisena tai paikallisena maahantulon häiriötilanteena ja laajentua vähitellen valtakunnalliseksi. Joukkopako-tilanteesta johtuva laajamittainen maahantulo voi liittyä suuronnettomuuksiin, luonnonkatastrofeihin, epidemioihin, sisä- ja ulkopoliittisiin kriiseihin tai sotilaallisiin konflikteihin.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on tärkeää, että tilanne säilyy viranomaisten hallinnassa. Tällä vähennetään kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista.

Laajamittaisella maahantulolla on vaikutuksia myös julkiseen talouteen. Lyhyellä aikavälillä laajamittaisella maahantulolla on taloudellisia vaikutuksia sisäministeriön hallinnonalalle, erityisesti maahanmuuttohallintoon sekä lisäksi muun muassa oikeuslaitokselle sekä kotouttamis- ja koulutusjärjestelmälle. Pidemmän aikavälin kustannukset ovat riippuvaisia muun muassa maahan jääneiden määrästä. Maahanmuuttajien julkisen talouden vaikutusten osalta keskeistä on kotoutumisen onnistuminen ja henkilön työllistyminen.

Kansallinen varautuminen

Viranomaiset ja muut toimijat, kuten järjestöt ovat Suomessa kehittäneet viime vuosina varautumistaan laajamittaisen maahantulon varalle. Vuoden 2015 kokemukset on analysoitu ja huomioitu valmiussuunnittelussa, ohjeistuksissa ja harjoitustoiminnan suuntaamisessa.

Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttävät eri viranomaisten yhteistoimintaa niin keskushallinnossa kuin aluehallinnossakin. Keskeisinä kansallisina toimijoina ovat Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos (RVL) ja poliisi sekä aluehallinnon viranomaiset, erityisesti ELY -keskukset. Myös kansalaisjärjestöillä on roolinsa varautumisessa ja

² Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriön julkaisuja 2019:5

häiriötilanteiden hallinnassa. Suomen Punainen Risti (SPR) toimii normaaliolojen aikana vastaanottokeskusten ylläpitäjänä ja on mukana toimijana myös varautumisessa maahantulon häiriötilanteisiin.

Laajamittaiseen maahantulon varautumista ja tilanteen mukaista toimintaa maahanmuuttohallinnossa johtaa sisäministeriön maahanmuutto-osasto. Maahanmuutto-osasto huolehtii tilanteen edellyttämisen lisäresurssien ja määrärahojen turvaamisesta Maahanmuuttovirastossa sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmässä.

Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa toimii turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä. Vastaanotto ja järjestelykeskussuunnittelulla turvataan järjestelmän toimivuus ja erityisesti vastaanoton alkuvaiheen sujuvuus. Olemassa olevien vastaanottokeskusten kapasiteettia nostetaan tarvittaessa. Otetaan käyttöön hätämajoituspaikkoja ja valmistaudutaan perustamaan uusia vastaanottokeskuksia ja väliaikaismajoitusyksiköitä. Tarvittaessa perustetaan järjestelykeskuksia maahan tulevien rekisteröimiseksi, seulomiseksi ja ohjaamiseksi odotusajan vastaanottokeskuksiin lupamenettelyn ajaksi.

Alueellista valmiutta on Maahanmuuttoviraston tuella edistetty alueellisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyö SPR:n kanssa on ollut sopimus pohjaista ja tiivistä. Myös seurakuntien ja kuntien hätämajoituksilla sekä aluehallinnon valmiussuunnitelmilla voidaan vastaanottoa tukea.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan tuottamisesta. Sisäministeriö sovittaa hallinnonalallaan yhteen eri toimialojen varautumista, seuraa yleistilannetta ja ylläpitää tilannekuvaa. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä toimii tilannekeskus, joka käsittelee ja jakaa eteenpäin tietoa ja on koordinoiva taho mahdollisissa kriisi- ja poikkeustilanteissa.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa tehdään tilanteen laajuudesta riippuen tiivistä yhteistyötä EU:n toimielinten ja virastojen (komissio, EASO, Frontex), toisten jäsenvaltioiden sekä lähtö- ja kauttakulkualueiden kanssa tilanteen vakauttamiseksi. Tarvittaessa käynnistetään toimet EU-virastojen koordinoimien tukitoimien ja EU-hätärahoiduksen hyödyntämiseksi turvapaikkajärjestelmän toimivuuden, rajavalvonnan tason ja laittomasti maassa oleskelevien tehokkaan paluun varmistamiseksi.

2.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen

Sisäministeriön alaisen Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa toimiva turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä muodostaa toiminnallisen rungon laajamittaisen maahantulon tilanteessa tulijoiden vastaanoton järjestämisessä. Vastaanotolla tarkoitetaan vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä niiden järjestämien vastaanottopalvelujen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan sekä laajamittaisen maahantulon tilanteessa myös muiden tulijoiden alkuvaiheen toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston tehtävänä on vastata 1) kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta; 2) säilöönottoyksiköiden käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta; 3) valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpidosta; 4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

HE 162/2021 vp

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö vastaa vastaanottoiminnan suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta, kapasiteetin optimoinnista sekä varautumisesta. Sen osana toimivat Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset sekä 24.10.2021 alkaen myös Helsingin vastaanottokeskus. Lisäksi Joutsenon ja Helsingin säilöönottoyksiköt kuuluvat Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto sopii kuntien, kuntayhtymien ja muiden yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden kanssa vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta ja lakkauttamisesta, vastaanottokeskusten toimipaikoista sekä toiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

EU:n vastaanottodirektiivin³ 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava vastaanottoolosuhteiden tason asianmukaisen ohjaamisen, seurannan ja valvonnan järjestämisestä. Vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Vastaanotto toteutetaan vastaanottolain mukaisesti myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaisia, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Järjestelykeskuksessa tehdään myös turvapaikanhakijan rekisteröinti ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen.

Ulkomaalaislain (301/2004) 133 §:n mukaan valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset tai henkilöllisyys ovat epäselvät, voidaan toimittaa järjestelykeskukseen rekisteröintiä varten. Tämä edellyttää sitä, että maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti ole mahdollista tavallisessa menettelyssä. Valtioneuvoston päätös tehdään määräajaksi, kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Vastaanottolain 9 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Lain 10 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto sopii kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

Vastaanottolain 12 §:ssä säädetään vastaanotosta laajamittaisen maahantulon yhteydessä. ELY-keskusten tehtävistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa säädetään vastaanottolain 12 §:n 2 momentissa. Lisäksi valtioneuvoston elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista antaman asetuksen (1373/2018) mukaan Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset hoitavat alueittain kotouttamislaissa ja vastaanottolaissa tarkoitetut laajamittaisen maahantulon alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät ja muut erikseen määrättävät tehtävät. Laajamittaisen maahantulon varautumiseen liittyvät tehtävät on siten keskitetty alueellisesti tietyille ELY-keskuksille. ELY-keskusten valmiuspäälliköt kokoontuvat säännöllisesti, ja ELY-keskukset ovat pitäneet yllä kykyä toimia hallitusti laajamittaisen maahantulon tilanteessa varautumis- ja yhteistoimintasuunnitelmin sekä toimintaa harjoittelemalla.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi)

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen.

Vastaanottolain 12 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriö voi määrätä ELY-keskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä, ja varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan varautumissuunnitelman tehneisiin kuntiin tai kuntiin, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee. Lisäksi keskusten perustamisesta ja ylläpidosta on tehtävä Maahanmuuttoviraston kanssa sopimus. Lain tavoitteena on ollut, että ELY-keskukset varautuvat laajamittaiseen maahantuloon laatimalla aiesopimuksia ja varautumissuunnitelmia ja perustavat varautumista tukevia yhteistyörakenteita alueelle.

Laajamittaisen maahantulon hallinnan suorituskykyyn vaikuttavat keskeisesti valmiuden suunnittelu sekä käytettävissä olevat resurssit kuten majoitustilat, tietojärjestelmät sekä henkilöstön määrä ja osaaminen. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa järjestelykeskuksia perustamalla turvataan maahantulijoiden rekisteröinti sekä ohjaus turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottopalvelujen piiriin. Vastaanottokapasiteettia kasvatetaan lisäämällä vastaanottokeskusten paikkamääriä, perustamalla uusia vastaanottokeskuksia ja väliaikaismajoitusyksiköitä sekä järjestämällä hätämajoitusta yhteistyössä esimerkiksi kuntien ja seurakuntien kanssa.

Nykytilan arviointi

Vuoden 2015 syksyllä aloitettiin valmistelemaan valtioneuvoston asetusta, jolla tietyt kunnat olisi velvoitettu vastaanottolain 12 §:n 3 momentin mukaisesti perustamaan järjestely- tai vastaanottokeskuksia. Valmistelun aikana säännöksen sanamuodossa ja eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön perusteluissa havaittiin epä johdonmukaisuutta. Hallintovaliokunta oli säännöksen eduskuntakäsittelyssä ehdottanut (HaVM 38/2010 vp) momenttia muutettavaksi siten, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan ja että laajamittaiseen maahantuloon liittyvä alueellinen näkökulma turvataan ehdotetun 2 momentin mukaisesti ELY-keskusten ja kuntien keskenään solmimien varautumissuunnitelmin. Vuonna 2015 sisäministeriö pyysi säännöksen tulkinnasta oikeuskanslerinviraston näkemyksen. Oikeuskanslerinviraston näkemyksen mukaan kyseisen momentin sisältöä oli muutettu eduskuntakäsittelyssä siten, että kuntaa ei momentissa velvoiteta järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen eikä ylläpitoon. Momentin sanamuoto kokonaisuudessaan ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen ja selkeä, koska virkettä valtioneuvoston asetuksesta ei eduskunnassa muutettu. Ensimmäisestä virkkeestä kunnille osoitettu velvollisuus kuitenkin poistettiin. Koska momentin sanamuotoa ei ole kokonaisuudessaan pidettävä yksiselitteisenä ja selkeänä, tulkinnassa on käytettävä tulkintalähteenä hallintovaliokunnan mietinnön perusteluja. Hallintovaliokunnan perusteluissa todetaan selkeästi, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan. Koska momentin sisältö on muuttunut, alkuperäisen hallituksen esityksen perustelut eivät sovi enää tulkinnan lähteeksi tältä osin. Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti myös huomiota siihen, että kyseisellä säännöksellä asetuksen antovaltuuksineen puututaan perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnallisen itsehallinnon ytimeen, jolloin itsehallintoa loukkaavaa säännöstä on tulkittava suppeasti. Näin ollen valtioneuvosto ei voisi säännöksen sanamuodosta huolimatta velvoittaa kuntia keskusten perustamiseen,

joten järjestely- tai vastaanottokeskusten perustaminen kuntiin perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

Vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon yhteydessä havaittiin, että siihen mennessä tehty alueellinen varautumissuunnittelu ei ollut toteutunut käytännössä. Vastaanottokeskuspaikkoja oli suunnitelmissa varattu enintään 20 000 paikkaa, kun tavoite oli 80 000. Syksyllä 2015 maahantulijoiden määrän lisääntyessä Maahanmuuttovirasto kävi keskusteluja ELY-keskusten edustajien kanssa vastaanottokeskusten perustamisesta, ja tällöin ilmeni, ettei ELY-keskuksilla ollut valmiutta sopia kuntien kanssa vastaanottokeskusten perustamisesta nopeasti kasvavan tarpeen mukaan. Maahanmuuttovirasto jatkoi vastaanottokeskuspaikkojen hankintaa ilman ELY-keskusten apua. Keskuksia perustettiin sinne, mistä tiloja nopeasti saatiin. Tiedonkulussa viranomaisten välillä oli ongelmia.

Viranomaisten ja muiden maahantulon hallintaan osallistuvien tahojen varautuminen laajamittaiseen maahantuloon ja siihen liittyvä valmiussuunnittelu sekä toimien yhteensovittaminen alueellisella tasolla ei ole toteutunut vastaanottolain tavoitteiden mukaisesti. Aiesopimusmenettelyllä ei olla päästy vastaanoton majoituspaikkojen osalta tavoitteeseen, koska menettely ei ole ollut kuntia sitova. Sopimisella ei ole pystytty turvaamaan, että tilat olisivat vastaanottotoimintaan soveltuvat ja että ne olisivat myös tosiasiallisesti käytettävissä mahdollisen laajamittaisen maahantulon tilanteen varalle. Kunnilla ei välttämättä edes ole tähän tarkoitukseen sopivia kiinteistöjä omistuksessaan, eikä myöskään ole kohtuullista olettaa, että kunnat sitoutuisivat aiesopimuksilla tiettyjen tilojen varaamiseen tähän tarkoitukseen.

Valtioneuvosto ei voimassaolevan vastaanottolain 12 §:n 3 momentin perusteella sen sanamuodosta huolimatta voi asettaa kunnille velvoitetta perustaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, vaan keskusten perustaminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

Laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa vastaanottokeskuksen perustamiset ja niihin sopivien tilojen löytäminen on ydinkysymys. ELY-keskusten rooli alueellisessa suunnittelussa ei ole osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Käytännössä on havaittu, että ELY-keskukset ovat hoitaneet hyvin vaihtelevasti lakisääteistä velvoitettaan varautumissuunnitelman laatimiseksi. ELY-keskusten näkemyksen mukaan aiesopimukset ja niihin liittyvät vastaanottotoimintaan sopivien tilojen kartoitukset ovat olleet käytännössä hankalasti toteutettavissa. ELY-keskuksilla ei myöskään ole riittävää asiantuntemusta sopivien tilojen määrittelemiseksi.

ELY-keskusten rooli vastaanottolaissa ja laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa on perustunut aikaisempaan lainsäädäntöön ja käytäntöön, kun vastaanoton järjestäminen oli työ- ja elinkeinokeskusten vastuulla. Nykyään vastaanottotoiminta ei kuulu enää ELY-keskusten toimialaan eikä keskuksilla ole tähän liittyvää erityisosaamista. Hallinnollisten muutosten myötä ELY-keskusten tehtävät maahanmuuttoon liittyvissä asioissa liittyvät siihen vaiheeseen, kun turvapaikanhakija tai maahanmuuttaja on saanut oleskeluluvan, jonka jälkeen ELY-keskus tekee oleskeluluvan saaneen kuntaan osoituksen. Vastaanottava kunta vastaa oleskeluluvan saaneen ohjauksesta ja neuvonnasta kotouttamis-, työvoima- ja muiden palveluiden piiriin. Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen liittyy menettelyn vaiheeseen ennen oleskeluluvan myöntämistä. ELY-keskusten tulisi kuitenkin olla vähintäänkin tietoisia siitä, mihin kuntiin vastaanottokeskuksia perustetaan, vaikka oleskeluluvan saaneet eivät siirtyisikään kyseiseen kuntaan.

Laajamittainen maahantulo on normaaliolojen häiriötila, jota koskeva varautuminen ja valmiussuunnittelu tulisi olla yhdenmukaista eri alueiden välillä. Alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun johtamiseen olisi löydettävä kestävämpi ratkaisu. Olisi pyrittävä luomaan johdonmukaiset alueelliset varautumisrakenteet, vastuut ja toimintamallit. On myös huomioitava, että

laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautuminen muodostaa kokonaisuuden, jota ei ole tarkoituksenmukaista lainsäädännössä jaotella valtakunnalliseen ja alueelliseen varautumiseen. Alueellinen valmiussuunnittelu voidaan tehdä sopivan kokoisella alueella, sitoutumatta tiettyyn hallinnolliseen rakenteeseen tai organisaatioon. Viranomaiset voivat tehdä myös järjestöjen kanssa yhteistyötä.

Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanottolain mukaisesti vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto on käytännössä kehittänyt ja vahvistanut alueellista yhteistyötä ja laatinut valmiussuunnitelmia kuntien ja alueellisten toimijoiden kanssa. Maahanmuuttovirasto on myös laatinut ohjeistuksen alueellista varautumissuunnittelua varten. Maahanmuuttovirasto on siten jo käytännössä hoitanut alueellisen valmiuden ja varautumisen yhteensovittamista. Näin ollen Maahanmuuttovirastolla voidaan katsoa olevan hyvät edellytykset laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautumisen ja valmiuden suunnittelulle ja yhteensovittamiselle.

Sisäministeriö teetti vuonna 2018 kyselyn ELY-keskuksille koskien laajamittaista maahantuloa koskevan ohjeistuksen toimivuutta ja muutostarpeita. Vastaukset saatiin kaikista ELY-keskuksista. Vastausten mukaan lainsäädäntö on epäselvä laajamittaiseen maahantuloon varautumisen osalta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisten ja ELY-keskusten vastuulla olevien aiesopimusten tekeminen ei ole käytännössä toiminut. ELY-keskukset eivät oman näkemyksensä mukaan pysty vastaamaan siitä, että aiesopimuksilla sovitut tilaratkaisut olisivat laajamittaisen maahantulon tilanteessa käytettävissä. Eri viranomaisten tehtävät ja tehtäväjako laajamittaisen maahantulon tilanteessa on koettu epäselväksi.

ELY-keskuksilla on jo olemassa olevat yhteistyöverkostot, kuten laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueelliset yhteistyöryhmät. Yhteistyöryhmän koolle kutsuminen on yleensä ollut ELY-keskuksen tehtävänä. 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. Maahanmuuton yhteyshenkilöiden toimenkuvaan kuuluu kotouttaminen, josta taas valmiushenkilöillä ei välttämättä ole tietoa tai osaamista. Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen on kuitenkin vain osa ELY-keskusten valmiuden suunnittelun kokonaisuutta. ELY-keskusten valmiussuunnittelussa otetaan huomioon kattavasti erilaiset häiriötilanteet, kuten tulvat ja keskeytykset sähkönjakelussa, joten toimenkuva on hyvin laaja ja maahanmuuttoasiat ovat vain pieni osa tätä kokonaisuutta. Ei myöskään voida edellyttää, että valmiudesta vastaavat henkilöt ELY-keskuksissa olisivat erikoistuneet maahanmuuttoasioihin tai laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen. ELY-keskukset tekevät myös paljon yhteistyötä kuntien kanssa.

Nykytilanteessa ELY-keskuksille on annettu rooli muun muassa vastaanottotoimintaan sopivien tilojen kartoittamiseksi ja sopimusten tekemiseksi näiden tilojen käytöstä kuntien kanssa laajamittaiseen maahantuloon varautumista varten. ELY-keskuksilla ei kuitenkaan ole tarvittavaa osaamista kuntien ehdottamien tilojen vastaanottotoimintaan sopivuuden arvioimiseksi. ELY-keskusten tehtäviin ei myöskään nykytilanteessa kuulu vastaanottopalvelujen järjestäminen, joten keskuksilla ei ole riittävää osaamista sen arvioimiseksi, soveltuuko ehdotettu tila vastaanottotoimintaan. Sen sijaan Maahanmuuttovirastolla on tällaista osaamista, joten on perusteltua, että Maahanmuuttovirasto jatkossakin arvioi ehdotettavat tilat ja ELY-keskukselta poistetaan tämä tehtävä. ELY-keskuksilla on kuitenkin hyvä paikallistuntemus ja yhteistyöverkostot alueella, sekä jatkuva yhteistyö kuntien kanssa. Tästä syystä olisi olennaista, että ELY-keskukset ovat jatkossakin mukana laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa. Tarkemmista tehtävistä ja niiden jakamisesta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa määrätä vastaanottolain

muutosten yhteydessä annettavassa sisäministeriön ohjeistuksessa laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi.

Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan virastojen tehtäviin kuuluu muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallis-hallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Maahanmuuttoon liittyvät tehtävät eivät kuulu aluehallintovirastojen toimenkuvaan, joten varsinaista maahanmuuton tuntemusta tai osaamista ei näillä virastoilla käytännössä ole. Aluehallintovirastojen työajasta käytetään vain osa tähän tehtävään ja valmiuden ja varautumisen osalta tehtävät kattavat lisäksi myös laajalti erilaisia ja muita kuin laajamittaiseen maahantuloon liittyviä häiriötilanteita, kuten säteilyturvahäiriötilanteet. Aluehallintovirasto on toisaalta luonteva yhteistyötaho poliisille sekä rajavartiolaitokselle, ja häiriötilanteessa nämä viranomaiset kääntyvätkin yleensä nimenomaan aluehallintovirastojen puoleen ELY-keskusten sijasta. Aluehallintovirastoilla on myös valmius tilannekuvan luomiseen ja tätä toimintaa myös kehitetään jatkuvasti. Aluehallintoviraston tehtävänä on tukea toimivaltaisia viranomaisia varautumis- ja valmiussuunnitelmien tekemisessä. Kuntien varautumisen ohjaaminen saattaisi sopia aluehallintovirastojen tehtäviin, mutta tässä olisi kyse selvästi tukemista laajemmasta ja sitovammasta tehtävästä. Maahanmuuttovirastolla on hyvin vähän resursseja alueelliseen toimintaan, kun taas aluehallintovirastoilla on olemassa olevat paikalliset yhteistyöverkostot. Tarkemmista tehtävistä ja niiden jakamisesta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa määrätä vastaanottolain muutosten yhteydessä annettavassa sisäministeriön ohjeistuksessa laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi. Lisäksi sisäministeriön pelastusosasto ohjaa aluehallintovirastoja alueelliseen varautumiseen ja pelastustoimen tehtävien osalta.

Kunnilla ei nykyään ole omistuksessaan tai käytössään riittävästi sellaisia kiinteistöjä, rakennuksia tai muita vastaanottotarkoitukseen sopivia tiloja, joita voitaisiin varata erikseen käytettäväksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. ELY-keskusten näkemys onkin, että tällaiset tilat voidaan osoittaa vasta siinä tilanteessa, kun niitä tarvitaan vastaanotto toimintaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa sen sijaan, että niistä tehtäisiin etukäteen aiesopimukset. Sopivia tiloja ei ole mahdollista sitoa aiesopimuksin etukäteen tähän toimintaan käytettäväksi.

Pelastuslaitokset ylläpitävät rekisteriä sopivista tiloista esimerkiksi mahdollista evakuointia varten. Kaikki rekisterissä olevat tilat eivät kuitenkaan sovellu vastaanotto toimintaan. Esimerkiksi kouluja ei voida ottaa käyttöön vastaanotto toimintaa varten, koska siinä tapauksessa opetus jouduttaisiin keskeyttämään.

Eräiden ELY-keskusten laatimien varautumissuunnitelmien liitteenä on lista sopivista tiloista, ja tässä tehdään yhteistyötä pelastuslaitoksen kanssa. ELY-keskuksilla on toimivat ja olemassa olevat yhteydet alueen kuntiin ja yhteyshenkilöihin. Alueen verkostojen ja yhteistyökumppaneiden tuntemus on tärkeää laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto voisi jatkossa vastata varautumisesta laajamittaisen maahantulon tilanteessa ELY-keskusten verkostoja hyödyntäen.

Maahanmuuttovirasto voi tarvittaessa sopia yksityisen toimijan kanssa vastaanottokeskuksen perustamisesta ilman, että kyseinen kunta tai ELY-keskus olisi tässä menettelyssä mukana. Kuntien ja ELY-keskusten näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että vastaanottokeskuksen perustaminen kuntaan olisi etukäteen tiedossa, koska tällä on vaikutuksia muun muassa terveyspalvelujen ja opetuksen järjestämisen kannalta. Tarkoituksenmukaista myös olisi, että vastaanottokeskus perustettaisiin sellaiseen paikkaan, jossa nämä palvelut ovat jo valmiina.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä, selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota sekä vahvistaa Maahanmuuttoviraston johtovastuuta kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton osalta laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Esityksen tavoitteena on lisäksi parantaa laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolakia siten, että ELY-keskuksille laissa määrätty laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua koskeva tehtävä siirretään Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto vastaisi kokonaisuudessaan varautumisesta maahantulijoiden vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirastolla voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset tämän tehtävän hoitamiseksi. Vastaanottolaisissa säädetystä aiesopimusmenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi ja säännös kuntien velvollisuudesta perustaa järjestely- ja vastaanottokeskuksia poistettavaksi vastaanottolaista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksesta Maahanmuuttoviraston tehtävät lisääntyisivät ja viraston työmäärä kasvaisi. Osa tehtävistä siirtyisi Maahanmuuttovirastolle ELY-keskuksilta ja osa tehtävistä olisi uusia. Tehtävien hoitaminen edellyttää Maahanmuuttovirastolta arviolta 3 htv:n eli noin 190 000 euron lisäpanostusta.

ELY-keskuksilta Maahanmuuttovirastolle siirtyviä tehtäviä olisivat alueellinen valmiussuunnittelu maahantulijoiden vastaanoton järjestämisestä laajamittaisen maahantulon tilanteessa, sekä alueellisten yhteistyöryhmien johtaminen. Uusia, vastaanottolain 12 § toisen momentin mukaiseen varautumiseen liittyviä tehtäviä olisivat nykyistä vahvempi muuttoliikkeiden tilanteen seuranta ja ennakointi, sekä valmiusharjoitusten järjestäminen.

Laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelu vastaanoton osalta keskitettäisiin Maahanmuuttovirastolle. Valmiussuunnitelmia on tarpeen tehdä valtakunnallisesti ja alueellisesti mutta mahdollisesti myös toiminto- ja toimijakohtaisesti. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa tarvitaan runsaasti majoitustiloja, joiden kartoittaminen on osa valmiussuunnittelua. Tilojen lisäksi tarvitaan vastaanottotoimintaan soveltuvaa henkilöstöä, kuten sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia. Sekä tilat että henkilöstö on pystyttävä hankkimaan hyvin nopeassa aikataulussa laajamittaisen maahantulon tilanteessa, mikä edellyttää tehokasta varautumista ja valmiussuunnittelua.

Vastuu laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueellisten yhteistyöryhmien kokoamisesta ja sitouttamisesta siirtyisi ELY-keskuksilta Maahanmuuttovirastolle. ELY-keskusten johtamina näitä ryhmiä on tällä hetkellä 11. Maahanmuuttoviraston vastuulla olisi ryhmien työn jatkaminen ja mahdollisesti uusien ryhmien perustaminen, jäsenten sitouttaminen mukaan sekä kouluttaminen. Kun kuntia ei voida velvoittaa vastaanottokeskusten perustamiseen, on eri vi-

ranomaisten, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa toteutettavalla vahvalla alueellisella yhteistyöllä entistä paljon tärkeämpi rooli varautumisessa. Verkostojen jäsenet on saatava täysipainoisesti mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Jotta Maahanmuuttovirasto pystyy tehokkaasti vastaamaan maahantulijoiden vastaanoton järjestämisestä laajamittaisen maahantulon tilanteessa, sen tulee ennakoita maahanmuuton tilanteen muuttumista. Tilanteen hallinnassa keskeistä on vastaanoton valmiuden nostaminen riittävän aikaisessa vaiheessa. Tämä oli yksi vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon keskeisiä oppeja. Tämä edellyttää Maahanmuuttovirastolta muuttoliiketilanteen hyvää seurantaa laajamittaisen maahantulon näkökulmasta, sekä vahvaa kyvykkyyttä ennusteisiin ja ennakkovaroitusten tekemiseen.

Valmiuden ylläpitäminen edellyttää harjoittelua. Laajamittaisen maahantulon harjoituksia on toteutettu eri viranomaisten johdolla sekä alueellisina että valtakunnallisina. Maahanmuuttovirasto osallistuu muiden johtamiin harjoituksiin, mutta voisi järjestää niitä myös itse.

ELY-keskusten laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen käyttämät resurssit eivät ole olleet riittäviä. Kun vastaanoton järjestäminen ei muutoin kuulu ELY-keskusten tehtäviin, ovat laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen liittyvät tehtävät jääneet ELY-keskuksissa hyvin vähälle huomiolle. Kunnallinen valmiussuunnittelu edellyttäisi nykyistä suurempaa työpanosta.

Uudistuksella tavoitellaan myönteisiä vaikutuksia vastaanotto toiminnan kustannuksiin laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Laadukkaampi valmiussuunnittelu edesauttaa sitä, että hankinnat voidaan paremmin suunnitella ennalta. Syksyn 2015 poikkeuksellisessa tilanteessa vastaanottopaikkoja jouduttiin hankkimaan hyvin kireällä aikataululla, mikä lisäsi niiden kustannuksia. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden vastaanoton kokonaiskustannukset olivat 168 miljoonaa euroa, kun vuonna 2016 kustannukset olivat 619 miljoonaa euroa. On vaikea arvioida, millaisia vaikutuksia tässä esitettävällä muutoksella olisi vastaanoton kustannuksiin, jos syksyn 2015 kaltainen tilanne toistuisi. Vastaanottopaikkojen käyttöönotto Maahanmuuttoviraston valtakunnallisen, kattavan suunnittelun perusteella mahdollistaa kuitenkin nykyistä järjestelmää paremmin myös kustannusten vertailun erilaisten ratkaisujen välillä. Se mahdollistaa myös kustannusten huomioimisen siinä vaiheessa, kun päätetään eri vastaanottopaikkojen käyttöön ottamisen järjestyksestä.

Esityksen vaikutukset kuntien tehtäviin ovat pienet. Vastaanottolaista poistuisi kirjaus siitä, että valtioneuvosto voisi määrätä kuntia perustamaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksia. Tosiasiassa oikeuskanslerinviraston vuonna 2015 antaman näkemyksen mukaan kuntia ei voida vastaanottolain 12 § perusteella velvoittaa vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamiseen ja ylläpitämiseen, vaan keskusten perustaminen kuntiin perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen. Esitettävällä vastaanottolain muutoksella ei siis ole käytännön vaikutusta kuntien taloudelliseen asemaan.

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia muiden sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tai sosiaali- ja terveysturvaviranomaisten kustannuksiin. Esityksellä muutetaan ELY-keskusten ja Maahanmuuttoviraston välistä työnjakoa valmiussuunnittelussa, eikä se vaikuta muiden turvallisuusviranomaisten tai sosiaali- ja terveysturvaviranomaisten tehtäviin. Esityksellä voi olla pieniä välillisiä vaikutuksia näiden viranomaisten toimintaan siltä osin kuin ne osallistuvat alueelliseen yhteistyöhön ja siihen mahdollisesti liittyviin laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskeviin harjoituksiin. Näihin tehtäviin voi kulua jonkin verran työaikaa. Esityksellä ei ole vaikutuksia kotitalouksien tai yritysten taloudelliseen asemaan.

HE 162/2021 vp

Vastaanottolain muutoksista aiheutuu 190 000 euron pysyvä määrärahatarve vuodesta 2022 alkaen. Määrärahatarpeet käsitellään osana vuoden 2022 täydentävän talousarvion valmistelua sekä julkisen talouden suunnitelman 2023 - 2026 valmistelua. Määrärahatarpeesta 60 000 euroa esitetään siirrettäväksi ELY-keskusten momentilta 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) Maahanmuuttoviraston momentille 26.40.01 (Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2v).

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä on vaikutuksia Maahanmuuttoviraston organisaatioon ja toimintaan. Viraston perustehtävä ei muuttuisi, mutta laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja valmiutta koskevat tehtävät lisääntyisivät nykyisestä. Maahanmuuttovirasto huolehtisi jatkossa kaikesta valmiussuunnittelusta vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Uudet tehtävät kytkeytyisivät hyvin viraston nykyisiin tehtäviin, joihin kuuluu myös vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta. Esityksellä selkeytettäisiin Maahanmuuttoviraston tehtäviä laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa sekä vahvistettaisiin viraston kykyä varautua laajamittaiseen maahantuloon antamalla sille riittävät resurssit valmiussuunnitteluun.

Esitys yhdenmukaistaisi alueellisia valmiussuunnitelmia sekä valmiuden tasoa eri alueilla, koska alueellisten valmiussuunnitelmien laatiminen keskitettäisiin usean toimijan sijaan yhdelle viranomaiselle. Valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen ja valmiuden suunnittelun johtovastuun keskittäminen Maahanmuuttovirastolle parantaisi tehtävän vaikuttavan hoitamisen edellytyksiä nykytilaan nähden.

ELY-keskuksilta poistettaisiin tehtävä laatia varautumissuunnitelmia kuntien kanssa laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi. Koska ELY-keskusten tehtäviin kuuluu maahanmuuttajien kotouttamistyön suunnittelu ja ohjaus, sekä kuntien ohjaus ja neuvonta pakolaisten vastaanottoon liittyvissä asioissa, on perusteltua, että ne osallistuisivat jatkossakin alueellisten valmiussuunnitelmien laatimiseen, samaan tapaan kuin muutkin alueellisten yhteistyöryhmien jäsenet.

Esityksen käytännön vaikutukset kuntiin olisivat pieniä. Kuntien näkökulmasta laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja siihen liittyvä mahdollinen yhteistyö keskittyy kahden eri toimijan sijasta yhdelle toimijalle, Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto voi asiantunteuksellaan ohjata ja tukea kuntia laajamittaiseen maahantuloon liittyvässä valmiussuunnittelussa ELY-keskuksia paremmin.

Esitys vaikuttaisi viranomaisten väliseen yhteistyöhön laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa erityisesti alueellisen yhteistyön osalta. Jatkossa Maahanmuuttovirasto olisi vastuutaho kaikissa kysymyksissä, jotka liittyvät vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Nykyisten ELY-keskusten johdolla toimivien alueellisten yhteistyöryhmien vetovastuu siirtyisi Maahanmuuttovirastolle, joka ei ole ELY-keskusten tapaan alueellinen viranomainen.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä parannettaisiin viranomaisten valmiutta järjestää kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto hallitusti myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Tilanteen hallinnalla on suuri vaikutus väestön turvallisuudentunteeseen ja sitä kautta henkiseen kriisinkeskeytyykseen ja yhteiskuntarauhaan. Esityksellä on välillisiä ja myönteisiä vaikutuksia myös turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyn sujuvuuteen ja siten myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Esityksellä on välillisiä sosiaalisia ja terveysvaikutuksia erityisesti kansainvälistä suojelua haakeviin tai tilapäistä suojelua saaviin. Vastaanottokeskus järjestää tarvittavat sosiaali- ja terveyspalvelut asiakkailleen. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa näiden palveluiden järjestäminen on haastavaa suurista asiakasmääristä johtuen. Tähän voidaan varautua laadukkaalla valmiussuunnittelulla, ja siten pyrkiä varmistamaan, että välttämättömimmät palvelut saadaan järjestettyä myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa Suomeen saapuville henkilöille. Maahantulijoiden joukossa voi olla myös eri syistä haavoittuvassa asemassa olevia lapsia ja aikuisia, ja on tärkeää, että heidät kyetään tunnistamaan, sekä huolehtimaan heidän erityisistä tarpeistaan.

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia tartuntatautien epidemiahallintaan. Laajamittaiseen maahantuloon voi liittyä tartuntatautien leviämisen riski. Maahanmuuttoviraston valmiussuunnitteluun sisällytetään suunnitelma siitä, miten tartuntatautien leviämistä ehkäistään vastaanototoiminnassa laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen

Esityksessä käsitellään laajamittaiseen maahantuloon varautumista kansainvälistä suojelua haakevien vastaanottoon liittyen maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta, koska vastaanotto- lain sääntely on todettu toimimattomaksi ja perustuslain vastaiseksi. Valmistelua ei ole tehty laajamittaisen maahantulon isosta kokonaisuudesta, eikä laajamittaista maahantuloa näin ollen ole esityksessä käsitelty laajemmin sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden tai valtiollisen hybridivaikuttamisen näkökulmasta taikka valmiuslain (1552/2011) näkökulmasta. Myöhemmin on suunniteltu annettavaksi esitykset säilöönoton kapasiteetin kasvattamisesta laajamittaisen maahantulon tilanteessa ja Euroopan turvapaikkaviraston tukeen turvautumisen sääntelystä. Kyseisillä esityksillä ehdotetaan lisää yksittäisiä keinoja laajamittaisen maahantulon hallintaan.

Yleisesti ottaen laajamittaisen maahantulon tilanteessa on tärkeää, että häiriötilanne säilyy koko elinkaarensa ajan viranomaisten hallinnassa. Laajamittaisen maahantulon uhkamallissa varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttävät monen viranomaisen vahvaa sitoutumista ja tiivistä poikkihallinnollista yhteistyötä kaikilla hallintotasoilla. Moniviranomaistilanteessa kukin viranomainen vastaa omista lakisäätelisistä tehtävistään.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen on maahanmuuttohallinnon varautumis- ja valmiustoimintaa. Vastaanottojärjestelyt ovat osa sitä kokonaisuutta, joka tarvitaan monimutkaisen tilanteen pitämiseksi viranomaisten hallinnassa. Vastaanottojärjestelyiden lisäksi kokonaisuudessa on huomioitava koko ilmiön elinkaari, kuten maasta poistaminen sekä rajavarti- laitoksen ja poliisihallinnon toiminta.

Ehdotetulla vastaanottolain muutoksella ja vastaanoton valmiussuunnittelun vastuun siirtämisellä Maahanmuuttovirastolle ei ole välitöntä vaikutusta rikosentorjuntaan. Sikäli kuin vastaanoton valmiussuunnittelu on entistä laadukkaampaa ja tilannekuva parempaa myös rikostorjuntaa harjoittavilla viranomaisilla on paremmat edellytykset hoitaa omaa tehtävänsä ja ylläpitää turvallisuutta.

Ehdotettu lainmuutos ei suoraan vaikuta tilaisuuksiin tehdä rikoksia tai rikosten tekemiseen yleensä. Vastaanottokeskusten sijoituspaikkojen huolellinen suunnittelu etukäteen antaa turvallisuudesta huolehtiville viranomaisille paremmat edellytykset suunnitella toimintaansa ennalta ja huolehtia turvallisuudesta tilanteen tullessa eteen.

Valmiussuunnittelulla voidaan parantaa kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan ja luottamukseen, että häiriötilanteisiin ollaan valmistauduttu ja niihin puututaan. Tätä kautta on mahdollisuus vaikuttaa myönteisesti kansalaisten turvallisuudentunteeseen.

Maahanmuuttoviraston johtamana vastaanoton valmiussuunnittelua voidaan tehostaa ja tehokas viranomaistoiminta edistää välillisesti rikoksantorjuntaa ja turvallisuutta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vastaanottolain 12 §:n jättäminen ennalleen ei ole vaihtoehto, koska säännöstä ei ole voitu soveltaa nykyisessä muodossaan. Esitetyn ratkaisun vaihtoehtona voitaisiin muuttaa vain vastaanottolain 12 §:n 3 momenttia siten, että siitä poistetaan kuntien velvoittaminen vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamiseen, mutta jättää alueellisen varautumisen suunnitteluvastuu edelleen 12 §:n 2 momentin mukaisesti ELY-keskuksille. Tässä vaihtoehdossa valmiussuunnittelun tehtävä jakautuisi edelleenkin Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten kesken, mitä on pidetty huonona ratkaisuna kokonaisuuden hallinnan ja vastuunjaon selkeyden kannalta. Suunnitteluvastuun jakautuminen edellyttää myös vahvaa koordinaatiota, jolla vältetään Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten suunnitelmien päällekkäisyys ja varmistetaan niiden yhteensopivuus. Nykyisen lain aikana ELY-keskukset ovat toteuttaneet suunnittelua vaihtelevasti mikä on heijastunut myös alueellisen valmiuden tasoon. ELY-keskusten maahanmuuton tehtävät liittyvät maahanmuuttajien kotouttamistyöhön, pakolaisten vastaanottamiseen kunnissa, alueellisten ulkomaalaista työvoimaa koskeviin työlupalinjauksiin sekä etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämiseen. ELY-keskuksilla ei ole turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyviä tehtäviä eikä siihen kytkeytyvää osaamista, minkä ELY-keskukset ovat tuoneet esiin hallituksen esityksen valmistelujen aikana. ELY-keskuksissa on koettu laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisen olevan keskusten toimenkuvaan nähden irrallinen tehtävä. Esimerkiksi laajamittaisen maahanmuuttoon valmiussuunnitteluun liittyvä vastaanottokeskuksiksi sopivien tilojen kartoittaminen on koettu tehtäväksi, johon Maahanmuuttovirastolla on parempaa osaamista koska se on vastuussa vastaanottojärjestelmän ohjauksesta, valvonnasta ja kehittämisestä.

Toisena vaihtoehtona esitetyle ratkaisulle olisi antaa valtakunnallisen valmiussuunnittelun ohella alueellisen valmiussuunnittelun tehtävä aluehallintovirastoille. Aluehallintovirastojen tehtävänä on muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueilla ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Aluehallintovirastoilla on valmiussuunnitteluun liittyvää osaamista, ja tätä kautta laajamittaiseen maahanmuuttoon varautuminen kytkeytyisi nykyistä paremmin myös muuhun valmiussuunnitteluun. Tämän vaihtoehdon ongelmana on kuitenkin se, että vastuu valmiussuunnittelusta jakautuisi edelleen useammalle toimijalle, kun Maahanmuuttoviraston lisäksi suunnittelua toteuttaisi kuusi aluehallintovirastoa. Lisäksi aluehallintovirastoilla ei ole maahanmuuttoasioihin liittyvää osaamista, joten tehtävän antaminen virastoille edellyttäisi laajaa kouluttamista ja resurssien lisäämistä. Sisäministeriön tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin sekä siihen liittyvät keskushallinnon tehtävät. Tältä osin sisäministeriö ohjaa aluehallintovirastoja. Jatkossa sisäministeriö ohjaisi aluehallintovirastoja myös laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisen suunnittelussa. Huomioitava on myös se, että aluehallintovirastot eivät tee itse valmiussuunnittelua, vaan soveltavat yhteen muiden toimijoiden suunnitelmia, joten laajamittaiseen maahanmuuttoon alueellisen varautumisen suunnittelu olisi aluehallintovirastoille ainoa suunnittelutehtävä eikä se olisi yhdenmukainen muiden varautumistehtävien kanssa. Lisäksi myöskään aluehallintovirastoilla ei olisi tällaiseen uuteen tehtävään riittäviä resursseja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ehdotetussa vastaanottolain 12 §:n muutoksessa on kyse varautumiseen liittyvien tehtävien keskittämisestä Maahanmuuttovirastolle. Vertailua muiden maiden käytäntöihin ei ole tehty koska sitä ei pidetty tarpeellisena. Ehdotetulla muutoksella keskitetään maahantulijoiden vastaanottamiseen varautumisen tehtävä sille viranomaiselle, joka hoitaa vastaanottoa muutenkin. Tämä ratkaisu on valmiuslain 12 §:ssä säädetyn varautumisvelvollisuuden mukainen

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot ulkoministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, sisäministeriön pelastusosastolta, poliisiosastolta, rajavartio-osastolta, kansainvälisten asioiden yksiköltä sekä kansallisen turvallisuuden yksiköltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Korkeimmalta hallinto-oikeudelta, tietosuojavaltuutetulta, lapsiasiavaltuutetulta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, Maahanmuuttovirastolta, Poliisihallitukselta, Suojelupoliisilta, aluehallintovirastoilta, ELY-keskukset, Amnesty International Suomen osasto ry:ltä, Ihmisoikeusliitolta, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Pakolaisavulta, Suomen Punaiselta Ristiltä ja UNHCR Northern Europelta. Lausuntoja pyydettiin myös seuraavilta kaupungeilta: Espoo, Helsinki, Kajaani, Kotka, Lappeenranta, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa sekä Vöyrin kunnalta.

Pydyttyä lausuntoa eivät antaneet Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastot, Etelä-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset, Ihmisoikeusliitto, UNHCR, Kajaanin kaupunki, Vantaan kaupunki ja Vöyrin kunta.

Lausunnonle lähetetty esitysluonnos sisälsi vastaanottolain muutoksen lisäksi ehdotukset lainsäädännön muutokseksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin koskien säilöönottokapasiteetin kasvattamista laajamittaisen maahantulon tilanteessa sekä ulkomaalaislain muutoksen koskien avun saamista EASO:lta. Nämä ehdotukset on poistettu tästä esityksestä lisävalmisteluun, eikä niitä koskevaa lausuntopalautetta käsitellä tässä esityksessä.

Esitettyihin muutoksiin suhtauduttiin annetuissa lausunnoissa lähes yksinomaan myönteisesti. Muutosten nähtiin selkeyttävän laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä.

Annetuissa lausunnoissa ehdotettua maahantuloon varautumisen suunnittelua koskevan tehtävän siirtämistä ELY-keskuksilta Maahanmuuttovirastolle kannatettiin ja pidettiin perusteltuna, tarpeellisena sekä luontevana. Kaikki ELY-keskukset kannattivat tehtävän siirtoa esityksen mukaisesti lukuun ottamatta Pohjois-Savon ja Etelä-Savon ELY-keskuksia, jotka pitivät tärkeänä, että laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueelliset yhteistyöryhmät ja niiden perustaminen säilyvät edelleen ELY-keskuksilla ja että ELY-keskukset vastaavat jatkossakin lakisäänteisestä aluekehittämistehtävästään.

Lausunnoissa korostettiin, että laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttää alueellisen tiiviin yhteistyön jatkamista ELY-keskusten, aluehallintovirastojen, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa Maahanmuuttoviraston johdolla. Toiminnan käytännön organisoinnissa on tärkeää huomioida poikkihallinnollisesti alueelliset ja paikalliset toimijat ja tiedonkulku sekä jatkumo luvansaaneiden kuntiin ohjaamiseksi. On tärkeää huolehtia siitä, että ELY-keskukset pysyvät vahvana kumppanina mukana vastaanottotoiminnan yhteistyöverkos-

toissa. Kaikilla toimijoilla tulee olla yhteinen tieto sekä valtakunnallisesta että alueellisesta tilanteesta. Tilannekuvajärjestelmän rakentaminen on tärkeä osa laajamittaisen maahantulon varautumisen kehittämistä.

Useissa lausunnoissa korostettiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tärkeää roolia laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa ja otettiin esille sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien vastuiden siirtyminen hyvinvointialueille. Erityisesti kuntien lausunnoissa todettiin, että kuntien kanssa tehtävällä yhteistyöllä on iso merkitys sille, miten asioita saadaan vietyä eteenpäin myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Lausunnoissa korostettiin, että Maahanmuuttoviraston on tehtävä yhteistyötä kuntien kanssa puuttumatta kuitenkaan kuntien itsehallintoon, kun virasto suunnittelee varautumiseen liittyviä toimia kuntien alueella. Hyvinvointialueiden perustaminen ei edellytä ehdotetun vastaanottolain sääntelyn muuttamista hallituksen esityksessä.

Useissa lausunnoissa otettiin esille, että Maahanmuuttovirastolla on oltava myös riittävät resurssit uuden tehtävän hoitamiseksi.

Oikeusministeriö ja apulaisoikeuskansleri katsoivat, että vastaanottolain 12 §:ään ehdotettu sääntely jää sisältönsä ja eri toimijoiden osalta yleisluontoiseksi ja jonkin verran avoimeksi. Lausunnoissa ehdotetaan, että säännöstä täsmennettäisiin siten, että itse pykälässä mainittaisiin varautumistehtävään kuuluvat tehtävät.

Ulkoministeriö kiinnitti huomiota esityksen varsin niukkaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta ja esitti vaikutusarvioinnin laajentamista. Amnesty International piti puutteena, että esityksestä ei käy ilmi, miten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on tärkeää erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeuksia koskevissa lakiesityksissä, sillä turvapaikanhakijoita koskevaan lainsäädäntöön liittyy yleensä syvälle meneviä ihmisoikeusvaikutuksia. Suomen Asianajajaliitto lausui, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvasta on huolehdittava tilanteessa, jossa turvapaikkatutkintaa ja vastaanotto toimintaa kaikilta osiltaan joudutaan tehostamaan, muokkaamaan tilanteeseen sopivaksi ja kiirehtimään.

Ehdotetut vastaanottolain muutokset koskevat varautumisen suunnittelua ja viranomaisten keskinäistä vastuunjakoa. Esityksellä ei puututa esimerkiksi turvapaikkamenettelyä tai oikeusavun antamista koskevaan sääntelyyn tai turvapaikanhakijoiden oikeuksiin. Ehdotetuilla hallinnollis-tyyppisillä muutoksilla ei voi katsoa olevan sellaisia välittömiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, joita tässä yhteydessä tulisi enemmän arvioida. Varautumisen suunnittelun selkeyttäminen ja koordinoituvastuun keskittäminen Maahanmuuttovirastolle sekä sen mukanaan tuoma vastaanotto toiminnan tehostaminen vaikuttaa välillisesti turvapaikkamenettelyjen sujuvuuteen. Parhaimman varautumisen ja yhdenmukaisten prosessien on sellaisenaan katsottava vaikuttavan myönteisesti turvapaikanhakijoiden asemaan ja oikeusturvaan.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Arviointineuvosto antoi lausuntonsa esityksestä 15.9.2021. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvosto piti esitysluonnoksen keskeisimpinä kehittämiskohteina: i) Uudistuksen hyötyjä tulisi käsitellä tarkemmin. Vertailukohtana voisi tällöin pitää vuoden 2015 laajamittaista

hallitsematonta maahanmuuttoa; ii) Uudistuksen vaikutuksista rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen tulisi esittää arvio. Arvio olisi tarkoituksenmukaista esittää esitysluonnoksen ja siihen liittyvien kahden muun lain kokonaisvaikutuksena; iii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antava arvio uudistuksen taloudellisista vaikutuksista kunnille ja ELY-keskuksille; iv) Ehdotettavien toimenpiteiden viranomaisvaikutuksia tulisi vielä täydentää ottamalla huomioon vaikutukset turvallisuusviranomaisiin ja sosiaali- ja terveysturvaviranomaisiin.

Esitystä on täsmennetty arviointineuvoston lausunnon perusteella.

7 Säännöskohtaiset perustelut

12 §. *Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä.* Pykälän 1 momentti jäisi sisällöllisesti ennalleen. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto vastaisi vastaanoton järjestämisen suunnittelusta ja koordinaatiosta laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi. Maahanmuuttoviraston ylläpitämä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä muodostaa keskeisen toiminnallisen rungon laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Varautumistehtävään sisältyy esimerkiksi laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelman 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. Valmiussuunnitelmaan voi sisältyä useita suunnitelmia, jotka koskevat eri alueita, toimintoja tai toimijoita. 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.

Laajamittaisen maahantulon varautumistehtävän koordinointi olisi perusteltua hoitaa valtakunnallisesti Maahanmuuttovirastossa, jonka vastaanottoyksiköllä on aluetyöntekijöitä varautumisen suunnittelutehtävissä sekä vastaanottokapasiteetin ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi häiriötilanteessa. Alueellinen toiminta tukee käytännön operatiivista toimintaa erityisesti vastaanototoimintaan sopivien tilojen kartoittamista, palveluntarjoajien selvittämistä sekä vastaanottokeskusten kanssa laadittavia sopimuksia koskien.

Ehdotetun 3 momentin perusteella Maahanmuuttovirasto suunnittelisi ja toteuttaisi laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen liittyvät tehtävät yhteistyössä alueellisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. ELY-keskuksilla on jo olemassa olevat ja toimivat yhteistyöverkostot alueilla. Aluehallintovirastojen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen sekä valmiusharjoitusten järjestäminen. Jotta myös alueellisesti pystyttäisiin varautumaan tehokkaasti laaja-alaisiin eri toimialoja koskettaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, tulisi varautumisen toteuttaminen tapahtua poikkihallinnollisena yhteistyönä.

Varautuminen ja valmiussuunnittelu tarkoittaisi käytännössä muun muassa sitä, että Maahanmuuttovirasto selvittää yhteistyössä alueellisten toimijoiden kesken vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin käytettävät tilat, jotta maahantulijoiden välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestäminen kyseisellä alueella voitaisiin turvata. Suunnitteluun voitaisiin sisällyttää myös

muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen kuten Suomen Punaisen Ristin taikka yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden osuus vastaanoton järjestämisessä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Ne voisivat esimerkiksi tukea viranomaisia vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisessa tai ylläpitää keskusta viranomaisten ohjauksessa. Valmiussuunnitelmat olisi pidettävä ajan tasalla ja niiden toimivuus tulisi varmistaa varautumisen harjoitustoiminnalla. Maahanmuuttoviraston varautumiseen sisältyisi myös Suomeen suuntautuviin muuttoliikkeisiin liittyvä tilanteen seuranta sekä muuttoliikkeiden ennakointi. Tilanteen seurannan ja ennakkoinnin tarkoituksena olisi tukea laajamittaiseen maahantuloon varautumista.

Voimassa olevan pykälän 3 momentin sääntely poistettaisiin. Kuntiin kohdistuva velvollisuus perustaa vastaanotto- tai järjestelykeskuksia ei ole kuntien itsehallinnon kannalta mahdollinen. Maahanmuuttovirastolla on vastuu varautumisesta ja 9 §:n 1 momentin mukaan virasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Lisäksi lain 10 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto sopii kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

9 Toimeenpano ja seuranta

Sisäministeriö on valmistellut samanaikaisesti hallituksen esityksen valmistelun ohella ohjeistusta Maahanmuuttovirastolle laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta. Ohjeistuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan vastaanottolain muutosten voimaantulon kanssa.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen arvioidaan lisäävän momentin 26.40.01 määrärahatarvetta 190 000 euroa, joka tarkoittaa kolmen henkilötyövuoden kustannusta. Rahoituksesta päätetään osana valtion vuoden 2022 talousarviota. Kyseessä on pysyvä määräraha

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaanottolakiin tehtävillä muutoksilla pyritään myös turvaamaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksien toteutuminen. Varautumalla laajamittaiseen maahantuloon pystytään myös vastaanottokapasiteettia nostamaan riittävästi maahanmuuton häiriötilanteessa sekä järjestämään vastaanottopalvelut perustuslain edellyttämällä tavalla.

Valtioneuvosto ei voimassaolevan vastaanottolain 12 §:n 3 momentin perusteella sen sanamuodosta huolimatta voi asettaa kunnille velvoitetta perustaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, koska sääntely on vastoin perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien itsehallintoa. Keskusten perustaminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

HE 162/2021 vp

Esityksessä luovuttaisiin vastaanottolaissa säädetystä aiesopimusmenettelystä ja poistettaisiin kuntien velvollisuus perustaa järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Vastaanottolain 12 §:n 3 momenttiin ehdotettu muutos selkeyttäisi tältä osin oikeustilaa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 § seuraavasti:

12 §

Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, että heitä ei voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai että maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaiseen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen.

Maahanmuuttovirasto toteuttaa 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviään sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 7.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

12 §

Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä

Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

Sisäasiainministeriö voi määrätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon.

Varautumissuunnitelman tehneisiin kuntiin tai kuntiin, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee. Keskusten

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, *että* heitä *ei* voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai *että* maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaisen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen.

Maahanmuuttovirasto toteuttaa 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa.

HE 162/2021 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

perustamisesta ja ylläpidosta on tehtävä Maa-
hanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitettu
sopimus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
