



2.2.2026

Sisäministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitysluonnokseksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikka-sopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemisesta

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Suuri osa säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia. Kansallista liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin. Suurin osa ehdotetuista säädösmuutoksista kohdistuisi ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmis-kaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin.

EU-sääntelyn täytäntöönpano sovitettaisiin esityksessä yhteen pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden kanssa niin, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistäisiin ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennettaisiin sisältäen kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistumisen tai poistamisen. Esityksellä toteutettaisiin myös hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan Suomen turvapaikanhakujärjestelmää tehostetaan ja sen laatua kehitetään, sekä toimeenpantaisiin hallitusohjelman vastaanottotoimintaa koskevat tavoitteet.

Valtiovarainministeriön lausunto

Järjestäminen ja tuottaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käytetty johdonmukaisesti voimassa olevan lainsäädännön mukaista terminologiaa sosiaali- ja terveydenhuollon *järjestämisestä* ja *tuottamisesta*. Esitystä on välttämätöntä täsmentää tältä osin ennen sen antamista eduskunnalle. Esimerkinomaisesti voidaan viitata s. 137, jossa todetaan: ”Nykytilassa säilöönottoyksiköiden asiakkaiden terveydenhuoltopalvelut *järjestetään* keskeisesti säilöönottoyksikön, terveydenhuollon palveluntuottajan ja hyvinvointialueen toimesta.”.

Esityksessä on myös virheellisesti todettu s. 141, että ”Kiireettömien palveluiden osalta kotikuntaan perustuvasta veloitteesta järjestää palveluja säädetään vain opiskeluhoitopalveluiden osalta.” Ilmeisesti virkkeellä tarkoitetaan, että opiskeluhoollon palvelut olisivat ainoa poikkeus pääsääntöiseen veloitteeseen järjestää palvelut vain alueen kunnan asukkaille. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (sote-järjestämislaki) mukaan hyvinvointialueen on kuitenkin järjestettävä välttämättömiksi arvioidut kiireettömät terveydenhuollon palvelut hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskeleville tietyille ihmisille ja tietyissä tilanteissa (56 a – 56 b §).

Selkeä pääsääntö on, että julkinen taho (joko hyvinvointialue tai vastaanottokeskus) vastaa palvelujen *järjestämisestä* ja yksityiset palveluntuottajat voivat *tuottaa* palveluja. Vastaanottolain 13 §:ssä säädettäisiin vastaanottopalveluista siten, että ”Palvelut voidaan *tuottaa vastaanottokeskuksen toimesta* tai siten, että vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto hankkii palveluja hyvinvointialueelta tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta siten kuin siitä näiden kanssa erikseen sovitaan.”

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueille palvelujen tuottamisvelvoite välillisesti siten, että hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän olisi sovittava Maahanmuuttoviraston kanssa vastaanottolain 26 §:n ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä annetun lain (116/2002) 13 §:n mukaisten terveyspalveluiden tuottamisesta (terveydenhuoltolaki 72 a §). Laissa ei siis säädettäisi välittömästä velvoitteesta tuottaa palveluja, vaan velvoitteesta sopia niiden tuottamisesta. Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä pohtia, olisiko selvyyden vuoksi syytä säätää nimenomainen tuottamisvelvoite sopimuksentekovelvoitteen lisäksi ja jos tähän päädyttäisiin, kuvata sääntelyratkaisun suhde hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, rahoituslaki) sääntelyyn.

Hyvinvointialueille palvelujen tuottamisesta maksettava korvaus

Korvaus hyvinvointialueiden tuottamista palveluista määräytyisi hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän ja Maahanmuuttoviraston kanssa tekemän sopimuksen perusteella. Jos korvauksista ei olisi erikseen sovittu, korvaus määräytyisi palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten mukaan (terveydenhuoltolaki 72 a §).

Sote-järjestämislaissa säädetään hyvinvointialueiden välisistä kustannusten korvauksista (57 §). Hyvinvointialueen, jonka asukas on saanut palveluja, on korvattava palvelun antamisesta aiheutuneet kustannukset, jollei kustannusten korvaamisesta muualla toisin säädetä tai jolleivät hyvinvointialueet toisin sovi. Kustannuksilla tarkoitetaan toteutuneita kuluja, jotka ovat aiheutuneet palvelun antamisesta ja joista on vähennetty palvelusta kertyneet toimintatulot. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi perusteltua kehittää sääntelyä mainitun 57 §:n suuntaan eli lähtökohtaisesti palvelun tuottamiskustannuksiin perustuva sääntelytapa lienee perustellumpi hinnoista sopimisen ensisijaisuuden sijaan. Vastaava muutos on syytä tehdä vastaanottolain 7 §:n 5 momenttiin.

Ulkomaalaislain 6 b §:ssä säädettäisiin monitieteisestä iän arvioinnista siten, että arviointia varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä vastaanottokeskuksen pyynnöstä myös julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkö. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kuvattu pyynnöstä tehtyjen toimenpiteiden kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueille. Esitystä olisi syytä täydentää tältä osin.

Vaikutukset hyvinvointialueisiin

Esityksen mukaan on todennäköistä, että osa ulkomaalaisista jää maahan ainakin hetkellisesti vastaanottopalvelujen lakkaamisen jälkeen. Näin ollen vastaanottopalvelujen keston rajaamisella voi olla vaikutuksia hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisvelvoitteisiin ja siten kustannuksiin. Näitä kustannusvaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu esityksessä muutoin kuin viitteellisesti joiltain osin (ks. s. 110–111). Esitystä olisi syytä tarkentaa hyvinvointialueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta.

Esityksen yhtenä tarkoituksena on nopeuttaa kotikuntaan oikeutettujen ihmisten siirtymistä kuntiin. Vaikka kyseessä ei tältä osin vaikuttaisi olevan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, rahoituslaki) 9 §:n mukainen hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien laajuuden tai laadun muutos, vaan hyvinvointialueen järjestämisvelvoitteen henkilöpiirin laajenemisesta tosiasiallisesti aiheutuva välillinen vaikutus, esityksessä tulisi kuvata suhde rahoituslakiin. Jos kyse on tällaisesta välillisestä vaikutuksesta, hyvinvointialueiden kustannusten kasvu otetaan huomioon rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa. Osa kustannuksista saattaa siirtyä rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 20 §:n mukaiselle momentille, josta maksetaan valtion korvaus julkiselle terveydenhuollolle. Myös tälle momentille kohdistuvat vaikutukset tulisi mainita ja arvioida esityksessä.

Esityksen s. 183 kuvataan sääntelyn vaikutuksia Maahanmuuttoviraston tehtäviin. Valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei Maahanmuuttovirastolle olla säätämässä ohjausvelvoitetta suhteessa hyvinvointialueisiin. Perusteluista saa virheellisen kuvan ohjausvelvoitteista ja luonnosta tulisi tältä osin korjata.

Valtiovarainministeriö kannattaa sitä, että jatkossa maahanmuuttojärjestelmä vastaisi henkilöiden tunnistamisesta ja välittäisi tiedon hoito-oikeuden laajuudesta hyvinvointialueille.

Vaikutukset kuntiin

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että oleskeluluvan ja kotikunnan Suomessa saaneet ulkomaalaiset siirtyisivät mahdollisimman nopeasti vastaanottokeskuksista kuntiin asumaan ja kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamien palvelujen piiriin.

Kotikuntalain säännös vähintään yhden vuoden Suomessa asumisesta edellyttää asumisen olleen yhtäjaksoista (HE 206/2006 vp, s. 6–7). Ainakin teoriassa olisi siis mahdollista, että esimerkiksi henkilön toistuvat ja pidempiaikaiset vierailut ulkomailla johtaisivat siihen, että hän ei voisi saada kotikuntaa, vaikka hänen Suomeen tulostaan olisi kulunut yli vuosi. Näin ollen on tärkeää, että vastaanotto-laissa säilytetään poikkeustilanteissa mahdollisuus vastaanottopalvelujen saamiseen myös ehdotetun 15 kuukauden aikarajan päätyttyäkin.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että osassa esitysluonnoksen perusteluja on kuvattu osin puutteellisesti kotikuntalain sisältöä.

Luonnoksen sivuilla 68–69, 132, 293 ja 308–309 kotikunnan saamisedellytyksenä on tilapäistä suojelua saavien henkilöiden osalta mainittu vain vuoden oleskelu Suomessa, vaikka he voivat periaatteessa saada kotikunnan myös muiden kotikuntalain 4 §:ssä mainittujen edellytysten nojalla, kuten heidän perheenjäsenellään olevan kotikunnan (kotikuntalain 4 §:n 1 mom. 4 kohta) tai heillä olevan työ- tai opiskelusuhteen (kotikuntalain 4 §:n 2 mom. 3 kohta) perusteella.

Lisäksi esitysluonnoksessa puhutaan kotikuntamerkintöjen tekemisestä väestörekisteriin (s. 132 ja 292), josta lainsäädännössä käytetään pääsääntöisesti termiä väestötietojärjestelmä. Esitysluonnoksen perusteluja on syytä tarkentaa näiltä osin.

Esitysluonnoksessa on kuvattu erikseen hyvinvointialueisiin kohdistuvia vaikutuksia (jakso 4.2.4.7). Esitysluonnoksen ehdotuksilla olisi kuitenkin vaikutusta myös kuntien toimintaan ja niiden tarjoamiin palveluihin. Vaikka vaikutukset kotoutumis- ja palveluihin arvioidaan vain hyvin vähäisiksi (s. 205), esimerkiksi tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten siirtyminen suurella joukolla kuntiin asumaan ja kunnallisten palveluiden piiriin aiheuttaisi kunnille taloudellisia vaikutuksia (s. 170). Myös maassa laittomasti ja vastaanottojärjestelmän ulkopuolella oleskelevien ulkomaalaisten määrän lisääntyminen (s. 192) vaikuttaisi hyvinvointialueiden ohella myös kuntiin. Esitysluonnosta olisi perusteltua täydentää erillisellä arviolla esityksen kuntavaikutuksista.

Tietojärjestelmät ja tiedonhallinta

Hallituksen esityksessä EU-säädösten ja kansalliseen liikkumavaraan liittyvien säädösten toimeenpanon on arvioitu aiheuttavan noin 38,1 miljoonan euron kertaluontoiset kustannukset tietojärjestelmien kehittämiseen. Näistä Maahanmuuttoviraston järjestelmiin kohdistuvien muutosten osuus on noin 31,4 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttovirasto on pyytänyt EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanoon liittyen valtiovarainministeriöltä tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentin mukaista lausuntoa tiedonhallinnan muutoksista. Lausuntopyyntö liittyy hallituksen esitykseen sisältyvään Pakti-kokonaisuuteen. Maahanmuuttoviraston lausuntopyynnössä Paktiin liittyvien kertaluontoisten ICT-kustannusten osuudeksi on arvioitu noin 23,6 miljoonaa euroa.

Tiedonhallintalain mukaisessa lausuntopyynnössä esitetyn kustannusarvion ja hallituksen esityksessä esitetyn kustannusarvion välinen ero on noin 7,8 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriö suosittelee, että näiden kustannuslaskelmien eron perusteet selvitetään ja kustannusarvioita tarkennetaan hallituksen esitykseen.

Valtiovarainministeriö on tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentin mukaisessa lausunnossaan (VN/33248/2025-VM-2, 28.11.2025) todennut muun muassa, että Maahanmuuttoviraston tulee arvioida tiedonhallintalain 8 §:n 1 momentin

arviointivelvoitteen ja valtiovarainministeriön ohjeen (VN/14976/2019-VM-7) mukaisesti Pakti-kehittämiskokonaisuuden taloudelliset vaikutukset, mukaan lukien muulle julkiselle hallinnolle aiheutuvat kustannukset, sekä laatia kustannus-hyöty-analyysi osahankekohtaisine tietoineen yhtenäiseen raporttiin.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on erilliset alaluvut vaikutuksista viranomaisten tietojärjestelmiin ja tiedonhallintaan. Valtiovarainministeriö suosittelee kuitenkin, että luvut 4.2.5 ja 4.2.7 sekä ainakin tietojärjestelmämuutosten taloudellisten vaikutusten yhteissumma koottaisiin yhdeksi kokonaisuudeksi.

Lisäksi valtiovarainministeriö suosittelee, että sisäministeriö arvioisi, voitaisiinko tiedonhallinnan vaikutusarvioon lisätä tarkempia arvioita muun muassa tietojärjestelmiin muutettavista tai lisättävistä tiedoista, tietoaaineistojen ja tietovarantojen muodostumisesta, tietojenkäsittelyn turvallisuudesta ja varautumisesta sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käytöstä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää erikseen huomiota erityisesti UMA-järjestelmän turvalliseen käyttöön eri käyttötapauksissa. UMA-järjestelmän turvallinen käyttö vastaanottokeskuksissa ja kunnissa on varmistettava, jotta tietosuoja ja tietoturva eivät vaarannu järjestelmän jatkuvien muutosten myötä.

Taloudelliset vaikutukset

Paktin säädöksistä aiheutuu muutostarpeita kansallisen lainsäädännön lisäksi tietojärjestelmiin sekä eri toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten prosesseihin ja henkilöresursseihin. Paktin kansallista toimeenpanoa tuetaan EU:n sisäasioiden rahastoista (BMVI, AMIF) ohjelmakaudella 2021–2027. Erityistoimirahtoi- tukseen vaaditaan 10 prosentin kansallinen vastinrahoitus. Henkilöstölisäykset pyritään kattamaan sekä EU-rahoituksella että virastojen kehysrahoituksen rajoissa ja toimintaa tehostamalla. Pysyvät taloudelliset vaikutukset tulevat tarkentumaan paktin voimaantulon jälkeen vuosina 2027 ja 2028, kun uudet prosessit ja menettelyt on otettu käyttöön.

Arvioiden mukaan paktin tehokkaalla toimeenpanolla olisi mahdollista saavuttaa säästöjä vastaanoton menoissa. Nopeilla menettelyillä ja määräajoilla sekä rajoittamalla vastaanottopalveluita tietyissä tilanteissa varmistetaan, että vastaanottojärjestelmässä vietetty aika on mahdollisimman lyhyt. Säästöt ovat laskennallisia ja perustuvat arvioihin hakijoiden määrästä. Osa säästöistä sisältyy jo hallitusohjelmassa tehtyihin säästöpäätöksiin.

Paktiin liittyvä kertaluonteinen määrärahatarve perustuu pääosin tietojärjestelmä-hankintoihin ja on arvioiden mukaan yhteensä 39,7 milj. euroa vuosille 2025–2028. Paktiin liittyvä pysyvä määrärahatarve on arvioiden mukaan yhteensä 6,9 milj. euroa vuonna 2026 ja 10 milj. euroa vuodesta 2027. Suomelle muodostuu pysyviä kustannuksia lisäksi yhteisvastuusta. Ensimmäisen yhteisvastuureservin osalta Suomen osuudeksi on arvioitu noin 8,7 milj. euroa v. 2027.

Paktin toimeenpanon arvioidaan tuovan laskennallisia säästöjä noin 9,8 milj. euroa vuonna 2026 ja 17,6 milj. euroa vuodesta 2027 alkaen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että paktin säädökset muodostavat hyvin laajan kokonaisuuden, minkä takia esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset -osiota on välttämätöntä täydentää ja tarkentaa. Kustannusvaikutuksia on esitetty osatarkasteluna erinäisten vaikutustekijöiden osalta, mutta kokonaiskuva kustannusvaikutuksista ja arvio määrärahatarpeesta jää epäselväksi. Kustannuksien osalta tulee esittää arviot siitä, kuinka suuri osuus sisältyy jo voimassa olevaan kehysrahoitukseen ja mikä osuus tarvitsisi lisärahoitusta. Lisäksi esityksen toimilla voi olla vaikutuksia kustannusten muodostumiseen eri julkisen hallinnon sektoreiden välillä, mikä tulee käydä ilmi eriteltynä esityksen kustannusvaikutusarvioissa. Paktin mukaiset säädökset ja menettelyt tuottavat myös säästöjä, mutta epäselväksi jää, miltä osin säästöt sisältyvät hallituksen jo toteuttamiin säästöihin ja julkisen talouden suunnitelmien mukaiseen kehysrahoitustasoon.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut, että hallitus tulee sisällyttämään vuosia 2027–2030 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan 8,5 milj. euron suuruisen vuosittaisen kehysvarauksen yhteisvastuumekanismin rahoitustuen kattamiseksi ja paktin taloudellisen sitoumuksen mahdollistamiseksi.

Mikäli esityksellä arvioidaan olevan muita talousarviovaikutuksia, se tulisi antaa eduskunnalle käsiteltäväksi samaan aikaan talousarvioesityksen kanssa. Koska esityksen mukaiseen rahoitukseen ei ole kaikilta osin varauduttu vuosia 2026–2029 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa, tulee esitys käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä annetun valtioneuvoston määräyksen (4.9.2025) kohdan 2.2.5 nojalla.

Esitykseen tulee tämän mukaisesti lisätä osio, jossa käsitellään esityksen suhdetta talousarvioon.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,

budjettipäällikkö

Mika Niemelä

VN/27731/2024-VM-21

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: