



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/21822/2021-VNK-2

15.9.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksen vaikutusarvioita tulisi vielä täydentää.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- 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 terveysviranomaisiin.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

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 järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 aikana.

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan tiiviisti sääntelyn nykytila, lakimuutoksen tausta ja tehtävät ehdotukset. Esitysluonnoksessa on myös käsitelty uudistuksen vaihtoehtoja, tosin varsin yleisluontoisesti. Eräs käsittelemättä jäävä vaihtoehto on, että lakia ei muutettaisi vaan toimittaisiin nykyisen toimintamallin pohjalta. Vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaikutuksista olisi myös voitu esittää vähintään suuntaa-antavia arvioita niiden kustannuksista ja hyödyistä ja verrata niitä esitysluonnoksen ehdotukseen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi selostaa tarkemmin sitä, että lakiesitykseen liittyy myös vielä valmistelussa olevat ja myöhemmin esiteltävät lakiesitykset säilöönoton kapasiteetin kasvattamista koskevan sääntelyn muuttamisesta sekä ulkomaalaislain sääntely Euroopan turvapaikkaviraston avun saamiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Arviointineuvosto katsoo, että lain ratkaisua jakaa lakiesitys kolmeen eri esitysluonnokseen tulisi perustella tarkemmin. Tehty ratkaisu hankaloittaa uudistuksen vaikutusten hahmottamista. Näiden kolmen lain huolellinen kokonaisvaikutusarvio tulisi esittää vähintään myöhemmin esiteltävien kahden lain yhteydessä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole kansainvälisten käytäntöjen ja uudistusten katsausta. Olisi hyödyllistä tietää, millaisia järjestelyjä on käytössä esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ja EU:ssa. Kansainvälisiä järjestelmiä ja niistä saatuja kokemuksia tulisi hyödyntää esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa².

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antava arvio uudistuksen taloudellisista vaikutuksista kunnille ja ELY-keskuksille, koska niiden tehtävät muuttuvat uudistuksen seurauksena.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin selostaa, mihin esitysluonnoksen arvio 195 000 euron suuruisesta pysyvästä valtion menojen lisäyksestä vuodesta 2022 alkaen perustuu.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksella voi olla vaikutuksia muiden viranomaisten kuten sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten sekä sosiaali- ja terveysturva- ja terveysviranomaisten

² Esimerkiksi OECD (2019), Ready to Help?: Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264311312-en>; EC (2020): Proposal for a regulation of the European Parliament and of The council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2020:0207:FIN:EN:PDF>

kustannuksiin³. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, että laajamittaisella maahanmuutolla ja siihen varautumisella voi olla vaikutuksia nykyisen tai tulevan epidemiahallinnan näkökulmasta. Vaikutuksista tulisi esittää arvio.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioissa tulisi hyödyntää tietoja vuoden 2015 laajamittaisen maahanmuuton aiheuttamista kustannuksista, jotka vältettäisiin nyt ehdotettavalla varautumismallilla.

Arviointineuvosto katsoo, että laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisella on vaikutuksia myös kotitalouksien ja yritysten talouteen, joita tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen arvio viranomaisvaikutuksista on niukka. Esitysluonnosta tulisi täydentää ainakin tarkemmalla kuvauksella uudistuksen vaikutuksesta viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarviointi muiden yhteiskunnallisten vaikutusten osalta on suppea. Esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan arvio uudistuksen vaikutuksesta rikoksantorjuntaan ja turvallisuuteen. Arvio olisi tarkoituksenmukaista esittää esitysluonnoksen ja siihen liittyvien kahden muun lain kokonaisvaikutuksena.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.9.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain¹ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 15. syyskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

³ Esimerkiksi WHO (2016): Toolkit for assessing health system capacity to manage large influxes of refugees, asylum-seekers and migrants, https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0018/325611/Toolkit-assessing-HS-capacity-manage-large-influxes-refugees-asylum-seekers-migrants.pdf

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.