



6.8.2021

Sisäministeriö

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia, ulkomaalaislakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 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.

Lainsäädäntöön ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Sääntelyllä pyritään turvaamaan säilöönottojärjestelmän toimintakykyä ja vastaamaan säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen. Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksikköön voitaisiin hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi kansalliset säännökset Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tukeen turvautumisesta. Sääntelyn taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 aikana.

### **Valtiovarainministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriö pitää esityksen mukaisia tavoitteita täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä ja selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua tarpeellisina. Maahanmuuttoviraston valmistelu- ja koordinaatiroolia vahvistettaisiin nykyisestä, mikä selkeyttää valtakunnallista vastuujakoa ja tehtäviä. Maahanmuuttovirastolla olisi jatkossa lakiin perustuva tehtävä johtaa laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja valmiussuunnittelua kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton osalta.

Tarpeet nykyisen sääntelyn ja menettelyiden vahvistamiselle tulivat ilmeisiksi vuonna 2015 käynnistyneen, ennakoimattoman suuren turvapaikanhakijavirran yhteydessä, kun esimerkiksi alueellinen varautumissuunnittelu osoittautui puutteelliseksi. Vastaanottokeskuspaikkoja hankittiin nopealla aikataululla, jolloin myös niistä aiheutuneet kustannukset muodostuivat tavoitetasoa korkeammiksi. Viranomaisten (Maahanmuuttovirasto, AVI:t, ELY:t, kunnat) välinen yhteistyö ei toiminut odotetulla tavalla ja työnjaossa oli epäselvyyttä. ELY:jen ja kuntien välinen aiesopimusmenettely ei varmistanut tavoitellusti riittävää vastaanottotilakapasiteettia.

Mahdollisuudet kasvattaa säilöönottokapasiteettia ja -henkilöstöä normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin on tärkeä varmistaa. Jotta vastuita saadaan selkeytettyä, on perusteltua, että Maahanmuuttoviraston valmistelu- ja suunnitteluroolia vahvistetaan, mutta kuitenkin siten, että yhteistyötä tehdään jatkossakin AVI:en, ELY:jen ja kuntien kanssa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolakia siten, että ELY:ille laissa määrätty laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua koskeva tehtävä siirretään Maahanmuuttovirastolle. Vastaanottolaissa säädetyistä aiesopimusmenettelyistä ehdotetaan luovuttavaksi ja säännös kuntien velvollisuudesta perustaa järjestely- ja vastaanottokeskuksia poistettavaksi vastaanottolaista.

Esityksessä luovuttaisiin vastaanottolaissa säädetyistä aiesopimusmenettelyistä ja poistettaisiin kuntien velvollisuus perustaa järjestely- ja vastaanottokeskuksia. HE:n perustuslakiarviointiin (s. 37) voisi lisätä maininnan siitä, että kunnille ei voi asettaa velvollisuutta perustaa vastaanotto- tai järjestelykeskuksia ja että vastaanottolain 12 §:n 3 momenttiin ehdotettu muutos selkeyttäisi tältä osin oikeustilaa. Luonnoksessa tämä asia on mainittu ainoastaan nykytilan arvioinnissa (s. 14).

Esityksessä ehdotetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa voitaisiin säilöönottoyksikköön hankkia tilapäisesti muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä hoitamaan ohjaus- ja valvontatehtäviä. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä on perusteltua esityksen mukaisesti erillisellä valtioneuvoston yleisistunnon

päätöksellä poikkeuksellisen vaikeissa maahantulon tilanteissa, joissa henkilöstön määrää on tarpeen kasvattaa nopeasti. Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttöä säilöönottolakiin ehdotetun pykälän nojalla olisi hyvä verrata yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin, jonka nojalla turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva vartija voidaan määrätä hoitamaan tilapäisesti vartijan tehtävää säilytystilassa. Muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö on mainituissa laeissa osittain samanlaista (liittyy merkittävään julkiseen valtaan ja on perusoikeusherkkää) ja osittain erilaista (tapahtuu omana työnä säilölakiin esitetystä muodosta, tapahtuu ostopalveluna poliisissa). Näyttäisi kuitenkin siltä, että säilöönottoyksikköjen henkilöstöä ei voitaisi täydentää ostopalveluhenkilöstöllä kuten poliisissa. Myös tätä seikkaa olisi hyvä tarkentaa esityksessä ja perustella valittua ratkaisua.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi kansalliset säännökset Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tukeen turvautumisesta. Jäsenvaltion pyynnöstä lähetettävien Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston tukiryhmien toimivaltuuksien osalta esityksessä todetaan, että ”kyse näyttäisi oleva myös päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja siten osallistumisesta julkisen vallan käyttöön”. (HE s. 40)

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksessä olisi hyvä selventää, voisiko tukiryhmään kuuluvan henkilön tuottama selvitys muodostaa kokonaan tai pääosan siitä materiaalista, johon Maahanmuuttoviraston päätös turvapaikka-asiassa perustuu, jolloin kyse olisi esittelytehtävien kaltaisesta tehtävästä.

Laajamittaisella maahantulolla on vaikutuksia myös julkiseen talouteen. Lyhyellä aikavälillä laajamittaisella maahantulolla on taloudellisia vaikutuksia maahanmuuttohallinnon lisäksi muun muassa oikeuslaitokselle sekä kotouttamis- ja koulutusjärjestelmälle. Pidemmällä aikavälillä kotoutumisen onnistumisella on vaikutuksia sosiaaliturvan etuusjärjestelmän rahoitustasapainoon mutta myös talouden tuotantotekijöiden tarjonnan kasvun myötä talouden kasvupotentiaaliin.

Jotta laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ei muodosta julkiselle taloudelle tarpeettomia pysyviä kustannuksia, tulee vastaanottokeskuskapasiteetti pyrkiä pitämään normaalioloissa tavanomaista turvapaikanhakijamäärää vastaavalla tasolla ja nostaa tarvittaessa nopeastikin.

Esityksen arvioidaan lisäävän Maahanmuuttoviraston tehtäviä ja kasvattavan viraston työmäärää. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että vastaanottolakiin tehtävien muutosten seurauksena virastolle siirtyvien tehtävien hoitaminen edellyttäisi kolmen henkilötyövuoden lisäystä nykyisiin resursseihin. Pysyvä menonlisäys momentille 26.40.01 olisi 195 000 euroa vuodesta 2022 alkaen.

Esitysluonnoksen muotoilu (s. 37) ”*Esityksen aiheuttamat kustannukset 195 000 euroa on huomioitu lisäämällä valtion talousarvion momentin 26.40.01 rahoitusta.*” tulee korjata esimerkiksi muotoon ”*Esityksen arvioidaan lisäävän momentin*

*26.40.01 määrärahatarvetta 195 000 euroa. Rahoituksesta päätetään osana valtion vuoden 2022 talousarviota.”.*

Vaikka esityksessä katsotaan, että ELY-keskusten tehtävät eivät ole olleet yhtä laajoja kuin mitä Maahanmuuttoviraston tehtäviksi esityksellä tulisi, olisi tehtävien resursointia tarkasteltava kokonaisuutena siten, että siirtyvien tehtävien mukaiset resurssit siirrettäisiin ELY-keskuksilta Maahanmuuttovirastolle erityisesti sellaisten tehtävien osalta, jotka eivät ole uusia tai laajenemassa. Tehtävienjärjestelyn lähtökohtana tulee olla se, että julkiselle taloudelle tehtävistä aiheutuvat kustannukset eivät nettomääräisesti kasva ratkaisun myötä.

Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarvion määrärahoihin kohdistuviin esityksiin otetaan kantaa tavanomaiseen tapaan osana talousarviomenettelyä sekä julkisen talouden suunnitelmaa. Talousarvioehdotusten yhteydessä tulee selvittää mahdollisuudet toteuttaa esityksen mukaisia tehtäväjärjestelyjä virastojen välisin resurssisiirroin sekä uudelleenjärjestelemällä Maahanmuuttoviraston tehtäviä ja uudelleenkohdentamalla määrärahoja.

Valtiosihteeri  
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen