



25.10.2021

Valtiovarainministeriö/ budjettiosasto,
budjettineuvos Lauri Taro

Hallintovaliokunta

Viite: HE 162/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta, käsittely HaV
26.10.2021

Valtiovarainministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto

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.

Lainsäädäntöön ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joilla pyritään turvaamaan säilöönottojärjestelmän toimintakykyä ja vastaamaan nopeammin säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VM:n lausuntopalaute ja muut arviot esityksestä

Sisäministeriössä valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi oli lausuntokierroksella 22.6.2021 - 6.8.2021.

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. Valtiovarainministeriön arvion mukaan maahanmuuttovirastolla voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset tämän tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi. Vastaanottolaissa säädetyistä aiesopimusmenettelyistä ehdotetaan luovuttavaksi ja säännös kuntien velvollisuudesta perustaa järjestely- ja vastaanottokeskuksia poistettavaksi vastaanottolaista.

Valtiovarainministeriö pitää esityksen mukaisia tavoitteita täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä ja selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua tarpeellisina. Maahanmuuttoviraston valmistelu- ja koordinaatiotehtäviä 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.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö esitti, että esityksen perustuslakiarviointiin 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 oli mainittu ainoastaan nykytilan arvioinnissa.

Lausunnolle 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 lopullisesta hallituksen esityksestä lisävalmisteluun, eikä myöskään niitä koskevaa lausuntopalautetta käsitellä annetussa hallituksen esityksessä. Useat valtiovarainministeriön lausunnossa esitetyt huomiot koskivat näihin lakeihin ehdotettuja muutoksia, mutta niitä ei ole tarpeen tuoda esiin tässä asiantuntijalausunnossa.

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 tuotantotehtävien 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.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö totesi, että vaikka esitysluonnoksessa 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.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ELY-keskusten laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen käyttämät resurssit eivät ole olleet riittäviä.

Vaikutukset valtion talousarvioon

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

Esityksen mukaisten muutosten 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.

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

Talousarvion määrärahoihin kohdistuviin esityksiin otetaan kantaa tavanomaiseen tapaan osana talousarviomenettelyä sekä julkisen talouden suunnitelmaa. Talousarvioehdotusten yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuudet toteuttaa esityksen mukaisia tehtäväjärjestelyjä virastojen välisin resurssisiirroin sekä uudelleenjärjestelemällä Maahanmuuttoviraston tehtäviä ja uudelleenkohdentamalla määrärahoja.