Sisäministeriö
Inrikesministeriet

lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola
erityisasiantuntija Mari Helenius
9.11.2021

Kuuleminen hallintovaliokunnassa 10.11.2021

Vastine annetuista asiantuntijalausunnoista - Hallituksen esitys (HE 162/2021 vp) eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Annetut lausunnot

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Lausuntoja ovat antaneet seuraavat tahot: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Maahanmuuttovirasto (Migri), Poliisihallitus, Uudenmaan ELY-keskus, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Punainen Risti ry.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö on lausunnossaan korostanut sitä, että eri viranomaisten toimivaltuuksien tulisi olla selkeitä. Oikeusministeriö lausuu, että ” Sääntelyssä tulee pyrkiä välttämään tilannetta, jossa eri toimijoilla on epäselvyyttä heidän velvollisuuksistaan ja toimivallan jakamisesta eri viranomaisten välillä.” Oikeusministeriö ei lausunnossaan esitä ehdotettuun säännökseen muutoksia.

SM: Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että sen esittämät huomiot on pääosin otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa, eikä oikeusministeriöllä ole muuta lausuttavaa asiasta. Säännöstä on lausuntokierroksen jälkeen pyritty selkeyttämään. SM:n näkemyksen mukaan sanamuotoja voidaan vielä tarpeen mukaan hienosäätää. Laajempaa ja muihin toimijoihin, kuin Migriin kohdistuvaa toimivaltuussääntelyä ei tähän säännökseen liene mahdollista sisällyttää.

Työ- ja elinkeinoministeriö

SM: TEM:in lausunnossa kannatetaan ehdotusta, eikä se sisällä huomautettavaa ehdotuksen sisältöön. Lausunto ei aiheuta muutoksia lakiehdotukseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM:n lausunnossa avataan laajamittaiseen maahantuloon varautumista STM:n näkökulmasta, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. STM lausuu, että esityksen 12 §:n 2 momentissa todetaan, että Maahanmuuttovirasto ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen. STM toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja yhteen

sovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Yhteistyötä tulee tehdä asiassa niin paikallisella, alueellisella kuin kansallisella tasolla.

SM: Lausunto ei aiheuta muutoksia lakiehdotukseen. STM kiinnittää huomiota valmisteilla olevaan soteuudistukseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden muutokseen. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon tullaan perustamaan viisi alueellista valmiuskeskusta, jotka yhteistyössä STM:n kanssa muodostavat kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan. Tämä tullaan ottamaan huomioon sisäministeriön laatiessa uutta ohjeistusta laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi.

Ehdotettu säännös Migrin vastaanoton järjestämiseen liittyvästä ohjauksesta ei ole ristiriidassa STM:n toimivallan kanssa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Oikeuskansleri lausuu, että vastaanottolain 12 §:n muuttamista koskevassa ennakkotarkastuksessa havaittiin, että apulaisoikeuskanslerin lausunto oli huomioitu uudessa luonnoksessa. Maahanmuuttoviraston tehtävää oli täsmennetty 2 momentissa. Sisäministeriölle ilmoitettiin 28.9.2021, ettei esitykseen ollut huomautettavaa. Oikeuskansleri kuitenkin toteaa, että ehdotetun vastaanottolain 12 §:n 2-3 momentit ovat edelleen sisällöltään varsin avoimia. Perusteluissa valmiussuunnitelman sisältöä on kuitenkin pyritty avaamaan.

SM: Migrin tehtävä on jossain määrin uusi ja tehtävän avaaminen lainsäädännön tasolla tarkemmin on osoittautunut haastavaksi. Täsmentämisestä neuvoteltiin jatkovalmisteluissa Migrin kanssa ja päädyttiin esityksessä olevaan sanamuotoon. Olennaista säännöksessä on se, että Migrillä on vastuu vastaanoton valmiussuunnittelusta. Toiminnan sisältö ja yksityiskohdat muotoutuvat käytännön työssä.

Maahanmuuttovirasto

Migri toteaa lausunnossaan, että vaikka ehdotettu lainmuutos selkeyttää vastuita ja antaa virastolle mandaatin asian hoitamisessa, on virastolla edelleen huoli siitä, antaako tämä ehdotus riittävät välineet hoitaa laajamittaiseen maahantuloon liittyvää ihmisistä huolehtimista, erityisesti tilanteissa, joissa tilanteen kehitys on nopea ja tulijoiden määrä suuri.

HE:ssä esitetty kolmen henkilötyövuoden lisäpanostus on enemmän kuin tarpeellista, jotta varautumista vastaanottoon voidaan rakentaa ja ylläpitää edes välttävällä tasolla.

SM: Migrin lausunnossa ei ole esitetty muutoksia ehdotettuihin säännöksiin.

Poliisihallitus

SM: Pohan lausunnossa kannatetaan ehdotusta, eikä siinä ole huomautettavaa ehdotuksen sisältöön. Lausunto ei aiheuta muutoksia lakiehdotukseen.

Uudenmaan ELY-keskus

Uudenmaan ELY toteaa, että nyt esitetty lakiteksti on muotoiltu siten, että Maahanmuuttovirasto ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämisessä. Muotoilu saattaa olla ongelmallinen, koska Maahanmuuttovirastolla ei ole organisatorista ohjaussuhdetta suhteessa muihin viranomaisiin. Lakiteksti tulisi muotoilla siten, että siinä korostetaan tavoitteiden saavuttamista yhteistyön ja työn koordinoinnin avulla.

SM: Jatkovalmistelussa valiokunnassa voidaan pohtia ”ohjaa” -verbin käyttöä säännöksessä.

Suomen Kuntaliitto

Kuntaliitto lausuu, että vastaanottolain 12 §:ssä kirjataan Maahanmuuttovirastolle velvoite toteuttaa varautumistehtävää ja siihen liittyvää valmiussuunnittelua sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa. Alueuudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät vastuut, jotka välttämättömissä ja kiireellisissä tapauksissa koskevat myös maahantulijoita, siirtyvät hyvinvointialueille. Laissa ei ole erikseen mainintaa hyvinvointialueista, mutta laajamittaisen maahantulon hallitseminen edellyttää välttämättä yhteistyötä myös hyvinvointialueiden kanssa. Yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa lienee kuitenkin käytännöllinen itsestäänselvyys ilman erillistä kirjaustakin.

SM: Kuntaliiton lausunto ei anna aihetta lisäyksiin tai muutoksiin.

Suomen Punainen Risti

SPR kannattaa esitystä ja kiinnittää erityistä huomiota alueelliseen ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. SPR kiinnittää kuitenkin huomiota esitykseen lausuntokierroksen jälkeen tehtyyn lisäykseen (12 §:n 2 mom.), jonka mukaan ”[…] Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaisen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen.” Kyseinen lisäys ei Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan ole kaikilta osin kannatettava.

SPR esittää, että kyseisestä momentista poistetaan sanat ”ja toimijoiden”, jolloin se kuuluisi: ”Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaiseen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten varautumista vastaanoton järjestämiseen.” Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa on joka tapauksessa jo katettu 12 §:n 3 momentin kirjauksessa, mutta tarvittaessa myös 2 momentissa voidaan täsmentää, että Maahanmuuttovirasto yhteensovittaa muiden toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen.

SPR katsoo, että muiden toimijoiden, kuten Punaisen Ristin, ohjaus vastaanoton valmiussuunnittelussa tulisi ensisijaisesti olla sopimuksellisuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa. Suomen Punainen Risti toteuttaa varautumistehtäväänsä sille laissa ja asetuksessa annettujen periaatteiden pohjalta yhteistyössä viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa mutta ei viranomaisohjauksessa. Riippumattomuus viranomaisista on lainsäädännön tasolla asetettu

Suomen Punaisen Ristin toiminnan perustaksi (asetus Suomen Punaisesta Rististä (827/2017) 8§.

SM: Sisäministeriö katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä ei puututa SPR:n riippumattomuuteen viranomaisista. Pykälän sanamuotoa tarkastellaan jäljempänä.

Vastaanottolain 12 §:n muutosehdotukset

Ohjaus

Uudenmaan ELY:n ja SPR:n lausunnoissa on kiinnitetty huomiota erityisesti ”ohjaa”-käsitteen käyttöön 12 §:n 2 momentissa. ELY katsoo, että Migrillä ei ole organisatorista ohjaussuhdetta muihin viranomaisiin. SPR on sitä mieltä, että Migri ei voi ohjata itsenäistä ja riippumatonta SPR:ää.

Säännöksen sanamuodolle on valmistelun aikana ollut erilaisia vaihtoehtoja. Myös käsite ’yhteensovittaminen’ on ollut yhtenä vaihtoehtona, mutta käsitettä ’ohjaus’ on pidetty parhaana.

Suomen Punaisesta Rististä annetun tasavallan presidentin asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan järjestöllä jäsenineen ja toimielimineen on sekä oikeudellisesti että toiminnallisesti riippumaton asema suhteessa valtion ja kuntien viranomaisiin sekä muun julkisen vallan käyttäjiin. SM katsoo, että ehdotettu vastaanottolain 12 §:n 2 momentin sanamuoto ei ole tulkittavissa niin, että se vaikuttaisi SPR:n aseman riippumattomuuteen.

Migrin roolina olisi valmiussuunnitelmien lisäksi ohjata varautumistoimintaa valtakunnallisesti ja sovittaa yhteen viranomaisten ja muiden toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen. Tämä olisi saman tyyppistä toimintaa kuin Migrin ohjausvastuu koko vastaanottotoiminnan suhteen.

Vastaanottolain 8 §:n 1 momentissa säädetään, että vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Tästä Migrin ohjausroolista ja myös valmiudesta on sääntelyä lain 10 §:ssä, jonka 2 momentissa kuvataan, mitä kaikkea Migrin ja vastaanotto- tai järjestelykeskusta ylläpitävän toimijan välisessä sopimuksessa on määrättävä. Sopimuksessa tulee olla määräykset muun muassa vastaanottotoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä valmiussuunnittelusta.

Sisäministeriö katsoo, että ”ohjaus” olisi tässä yhteydessä ”yhteen sovittamista” parempi käsite. Ohjauksella tarkoitetaan varautumistoiminnan yleistä valtakunnallista ohjausta. Se pitää sisällään neuvomista, opastamista, suuntaviivojen antamista, kouluttamista, mutta ei määräämistä tai pakottamista tekemään jotakin. Ohjaus olisi toiminnan ohjausta, mutta ei suoraan toimijoiden sisäisen toiminnan ohjausta.

On selvä, että Migri ei voi organisatorisesti ohjata muita viranomaisia, kuntia tai SPR:ää. Eri viranomaisten ja toimijoiden mukanaolo perustuu kuitenkin niiden omiin tarpeisiin omalla toimialallaan ja osin sopimiseen sekä vapaaehtoisuuteen.

Kun Migri vastaa valmiussuunnittelun kokonaisuudesta vastaanoton järjestämisessä, on luontevaa, että se vaikuttaisi varautumistoiminnan ohjaamiseen prosessin eri vaiheissa, myös alkupuolella. Valmiussuunnitelmien tulee olla laadukkaita ja toimivia, ja tätä voi parhaiten tukea neuvonnalla ja ohjeistamisella. Yhteen sovittamisen voi ymmärtää muullakin tavalla, esimerkiksi niin, että Migri yhteen sovittaisi muiden viranomaisten ja toimijoiden ikään kuin valmiita ja pitkällekin meneviä suunnitelmia. Tarkoitus kuitenkin olisi, että toimintaa voitaisiin jo alkuvaiheessa suunnitella yhdenmukaiseksi ja että valmiussuunnitelmat olisivat muodoltaan ja muutenkin yhteensopivia keskenään. Yleisellä tasolla ajatellen eri osapuolet eivät voi kukin varautua tahollaan omalla tavallaan, minkä jälkeen Migri yhteen sovittaisi suunnittelua.

Lausuntojen perusteella 12 §:n 2 momentin sanamuodolle on ollut esillä seuraavia vaihtoehtoja:

SPR 1.

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.

SPR 2.

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 sovittaa yhteen muiden toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen.

3.

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

Vaihtoehdossa SPR 1 jäisi kysymykseksi edelleen muiden viranomaisten ohjaaminen. Vaihtoehto SPR 2, jossa Migri ohjaisi viranomaisia ja sovittaisi yhteen muiden toimijoiden varautumista, herättää edelleen kysymyksen, mikä ero ohjaamisella ja yhteensovittamisella oikeastaan on.

Sisäministeriö pitäytyisi hallituksen esityksen alkuperäisessä sanamuodossa. ’Ohjaus’ kuvaisi paremmin sitä, mitä Migrin tehtäväksi on suunniteltu. Säännöksen sanavalinta ei kuitenkaan

merkittävästi vaikuttane itse käytännön toimintaan tai sillä ole toiminnan kannalta ratkaisevaa merkitystä.

Hyvinvointialueet

Kuntaliitto on lausunnossaan ottanut esille hyvinvointialueiden tulevan vastuun sosiaali- ja terveydenhuollon hoitamisessa. Ehdotetun 12 §:n 3 momentissa viitataan yhteistyön tekemiseen lain 10 §:n 1 momentissa säädettyjen tahojen kanssa. Vastaanottolain 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.

Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, joten se on jo mukana vastaanottolain sääntelyssä, eikä sen nimenomainen maininta sääntelyssä ole välttämättä tarpeen. Mahdollinen muutos olisi luontevampaa tehdä 10 §:n 1 momenttiin, jonka muuttamista ei ole esityksessä valmisteltu. Julkisoikeudellisista yhteisöistä momentissa on nyt mainittu kunta ja kuntayhtymä, joiden rooli toimintakentässä hyvinvointialueiden perustamisen myötä muuttunee. Olisi ajateltavissa, että hyvinvointialue lisättäisiin säännökseen. Toisaalta tässä valmistelussa ei ole arvioitu, mitä muuttunut toimintakenttä käytännössä merkitsee kuntien tai kuntayhtymien rooliin ja mitkä toimijat kyseisessä säännöksessä olisi perusteltua mainita nimeltä ja mitkä ei.

Kirjoitusvirhe ehdotuksessa

SM huomauttaa, että hallituksen esityksen lakiehdotuksessa 12 §:n 2 momentissa on kirjoitusvirhe, joka valiokunnassa on korjattava (laajamittaiseen -> laajamittaisen). Rinnakkaistekstissä sanamuoto on oikein.