

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 162/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Mari Helenius, sisäministeriö
- maahanmuuttojohtaja Sanna Sutter, sisäministeriö
- yksikönpäällikkö, everstiluutnantti Mikko Lehmus, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Paula Karjalainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- tulosalueen johtaja Kimmo Lehto, Maahanmuuttovirasto
- maahanmuuttopäällikkö Jaana Suokonautio, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- varautumisen ja turvallisuuden asiantuntija Ari Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- valmiuden ja varautumisen koordinaattori Ilona Hatakka, Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Oikeuskanslerinvirasto
- Poliisihallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp

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.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä laajamittaisesta maahantulosta

Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista määritelmää. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan laajamittaisen maahantulon tilanne voi syntyä äkillisen joukkopaon seurauksena. Käytännössä laajamittainen maahantulo voi toteutua vaihteittain ja ilmentyä aluksi alueellisena tai paikallisena maahantulon häiriötilanteena ja laajentua vähitellen valtakunnalliseksi. Joukkopakotilanteesta johtuva laajamittainen maahantulo voi liittyä suuronnettomuuksiin, luonnonkatastrofeihin, epidemioihin, sisä- ja ulkopoliittisiin kriiseihin tai sotilaallisiin konflikteihin. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017) todetaan, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijoiden määrä voi ylittää 20 000 henkilön rajan.

Laajamittainen maahantulo on perustelujen mukaan tunnistettu vuoden 2018 kansallisessa riskiarviossa yhdeksi niistä kansallisista riskeistä, joiden todennäköisyys on aiempaa korkeampi. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa ei pystytä välttämättä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Lisäksi on mahdollista, etteivät henkilöt pääse päätöksen saatuaan siirtymään viivytyksettä kuntiin ja kotoutumistoimien piiriin tai että kielteisen päätöksen saaneita ei kyetä poistamaan maasta. Kielteisen päätöksen saaneiden pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksissa muutoshakuvaiheessa tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa odottaessa lisää häiriötilanteiden todennäköisyyttä ja riskiä laittoman maassa oleskelun lisääntymisestä. Laajamittaisen maahantulon tilanteissa on keskeistä, että tilanne säilyy koko ajan viranomaisten hallinnassa, jotta yhteiskunnan kannalta kielteiset vaikutukset, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen, jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 12 §:ssä säädetään vastaanotosta laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Hallituksen esityksen tavoitteena on täsmentää laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevaa sääntelyä, selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota sekä vahvistaa Maahanmuuttoviraston johtovastuuta laajamittaisen maahan-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp

tulon tilanteissa kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton osalta. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään myös parantamaan laajamittaiseen maahantuloon varautumisen suunnittelua. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina ja ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen on maahanmuuttohallinnon varautumis- ja valmiustoimintaa. Saadun selvityksen mukaan valmiussuunnitelmissa on varauduttu yhteensä 100 000 maahantulijan vastaanottoon. Maahanmuuttoviraston ja Suomen Punaisen Ristin (SPR) suunnitteluvastuulla on ollut 20 000 vastaanottopaikkaa sekä ELY-keskusten ja kuntien 80 000 paikkaa. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että varautumissuunnittelu ei ollut viimeksi mainitun osalta käytännössä toteutunut vuonna 2015, kun Suomeen saapui yhteensä noin 32 500 turvapaikanhakijaa. Tuolloin jätettiin enimmillään 3 939 turvapaikkahakemusta yhden viikon aikana eli enemmän kuin koko edellisen vuoden aikana yhteensä. Viime vuosina turvapaikanhakijoiden määrä on ollut melko pieni, mutta määrän voimakkaaseenkin kasvuun on syytä varautua. Vuoden 2015 kokemukset on perustelujen mukaan otettu huomioon valmiussuunnittelussa, ohjeistuksissa ja harjoitustoiminnan suuntaamisessa.

Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ja tilanteen hallinta edellyttävät keskushallinnon ja alueellisten viranomaisten yhteistoimintaa. Keskeisiä toimijoita ovat Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, poliisi sekä aluehallinnon viranomaisista erityisesti ELY-keskukset. Myös kansalaisjärjestöillä on oma tehtävänsä varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa. SPR toimii normaalioloissa vastaanottokeskusten ylläpitäjänä ja on mukana maahantulon häiriötilanteisiin varautumisessa sisäministeriön kanssa tekemänsä yhteistyöpöytäkirjaan perustuen.

Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluvat vastaanottolain 8 §:n 1 momentin mukaan vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta. Maahanmuuttovirasto vastaa lain 9 §:n 1 momentin mukaan valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista sekä sopii lain 10 §:n 1 momentin mukaan mainituista asioista kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa. Kuntia ei voida velvoittaa perustamaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, vaan niiden perustaminen kuntiin perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

Sisäministeriö voi voimassa olevan lain mukaan määrätä ELY-keskukset sopimaan varautumissuunnitelmien laatimisesta alueellaan olevien kuntien kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Tällainen suunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon. Aiesopimusmenettelyllä ei ole päästy vastaanoton majoituspaikkojen osalta tavoitteeseen. ELY-keskukset ylläpitävät myös alueellisia eri viranomaisten, kuntien, järjestöjen ja seurakuntien yhteistyöryhmiä. Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten tehtävät ovat osin päällekkäisiä.

Maahanmuuttovirasto vastaa ehdotetun 12 §:n 2 momentin mukaan varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaisen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen. Ohjauksella tarkoitetaan saadun selvityksen mukaan tässä yhteydessä varautumistoiminnan yleistä valtakunnallista ohjausta, joka sisältää neuvomista, opastamista, suuntaviivojen antamista ja kouluttamista. Ohjauksella ei tarkoiteta säännöksessä mainittujen ta-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp

hojen määräämistä toimimaan tietyllä tavalla. Tarkoituksena on, että toiminta voidaan suunnitella jo sen alkuvaiheessa yhdenmukaiseksi ja että eri tahojen valmiussuunnitelmat ovat keskenään yhteensopivia. Maahanmuuttoviraston ohjausroolin on tarkoitus olla samankaltainen kuin jo nykyisin koko vastaanotto toiminnan ohjauksessa. Säätelyllä ei puututa muiden viranomaisten, kuntien tai SPR:n riippumattomuuteen tai hallinnolliseen ohjaukseen.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että vastuu vastaanottopalvelujen järjestämiseen liittyvästä valmiussuunnittelusta laajamittaisen maahantulon tilanteissa keskitetään ehdotetulla tavalla Maahanmuuttovirastolle. Muutoksella parannetaan varautumista suuriin maahantulijamääriin ja selkeytetään viranomaisten välistä työnjakoa. Maahanmuuttovirasto vastaa jo nykyisin vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta. Virasto on myös käytännössä kehittänyt alueellista yhteistyötä ja laatinut valmiussuunnitelmia yhdessä kuntien ja alueellisten toimijoiden kanssa sekä laatinut ohjeistuksen alueellista varautumissuunnittelua varten. Maahanmuuttovirastolla on hyvät edellytykset sille ehdotetun tehtävän hoitamiseen. Valiokunta korostaa eri toimijoiden välisen yhteistyön ja sujuvan tiedonkulun merkitystä. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteisiin varautumiseen liittyvä yhteistyö toimii myös perustettavilla hyvinvointialueilla. Maahanmuuttovirastolla tulee myös olla asianmukaiset resurssit tehtävän hoitamiseen. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että vuoden 2022 täydentävässä talousarvioesityksessä Maahanmuuttovirastolle osoitetaan kolmea henkilötyövuotta vastaava resurssi näihin lisääntyneisiin tehtäviin.

Valiokunta toteaa, että ehdotetuilla muutoksilla parannetaan osaltaan maahanmuuttoviranomaisten mahdollisuutta varautua laajamittaisen maahantulon tilanteisiin. Saadun selvityksen mukaan myöhemmin on tarkoitus antaa säilöönoton kapasiteetin kasvattamiseen laajamittaisen maahantulon tilanteissa ja EU:n turvapaikkaviraston tukeen turvautumiseen liittyvät muutosehdotukset, joilla lisätään yksittäisiä keinoja laajamittaisen maahantulon hallintaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä näiltäkin osin kehitetään.

Valtiolliseen hybridivaikuttamiseen varautuminen

Hallintovaliokunta on aiemminkin kiinnittänyt huomiota siihen, että muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita voidaan käyttää myös valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä, kuten Schengenalueen ja Valko-Venäjän välisellä rajalla Puolassa ja Liettuassa on syksyn 2021 kuluessa tapahtunut (esim. HaVL 30/2021 vp ja HaVL 11/2021 vp). Tällaisesta on kokemusta myös Suomessa, kun vuosina 2015—16 yhteensä noin 1 750 henkilöä ylitti itärajan pohjoisten rajavartioiden kautta hakemaan Suomesta turvapaikkaa. Valiokunta on jo ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp) todennut, että toimenpiteet EU:n ulko- ja sisärajoilla sekä tilanne Venäjällä voivat johtaa uudelleen laittomaan maahantuloon Venäjältä Suomeen. Määrät voivat olla huomattavasti edellä mainittua suurempia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että esityksessä käsitellään laajamittaiseen maahantuloon varautumista kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon liittyen maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta. Valmistelua ei ole tehty laajamittaisen maahantulon isosta kokonaisuudesta eikä esillä olevassa hallituksen esityksessä näin ollen käsitellä laajamittaista maahantuloa sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden tai esimerkiksi valtiollisen hybridivaikuttamisen näkökulmasta. Valiokunta on kuitenkin saanut asiantuntijakuulemisen yhteydessä selvitystä myös

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp

siitä, minkälaisiin toimenpiteisiin viranomaiset voivat Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan mainitun kaltaisessa tilanteessa ryhtyä sekä asiakokonaisuuteen liittyvistä lainsäädännön kehittämistarpeista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tällaiseen vaikuttamiseen on riittävällä tavalla varauduttu ja että lainsäädäntö on tältäkin osin ajan tasalla ja mahdollistaa viranomaisille riittävän keinovalikoiman eri tilanteisiin puuttumiseen.

Valiokunta toteaa, että aiemmin tehdyt lainsäädännön muutokset ovat parantaneet viranomaisten kykyä varautua erilaisiin turvallisuushkiin. Esimerkiksi rajavartiolaitoslainsäädäntöön tehdyt muutokset ovat parantaneet viranomaisyhteistyön mahdollisuuksia ja toimintaa myös hybridi-vaikutustilanteissa sekä uusi tiedustelulainsäädäntö viranomaisten mahdollisuuksia varautua kansallisen turvallisuuden uhkiin. Valiokunta korostaa, että viranomaisilla on oltava riittävät toimivaltuudet käyttää keinovalikoimaansa erilaisissa häiriötilanteissa ennakoivasti, nopeasti ja joustavasti. Siitä huolimatta, että valmiuslain uudistamistyö on perustellusti käynnistetty, on tärkeää, että viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet ja resurssit hybridi-vaikuttamiseen vastaamiseksi jo normaalioloissa. Valiokunta toteaa, että myös mahdolliset normaaliolojen lainsäädännön muutostarpeet on syytä mahdollisimman pikaisesti selvittää.

Valiokunta korostaa ennakoinnin merkitystä laajamittaisen maahantulon tilanteisiin varautumisessa. Keskeinen osa erilaisiin tilanteisiin varautumista on säännöllinen harjoitustoiminta. Tämä on tärkeää laajamittaisen maahantulon tilanteisiin ja muutointiin esimerkiksi hybridiuhkatilanteisiin varautumisessa.

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä 12 §:n 2 momenttiin tehtävin teknisin muutoksin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 162/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 § seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp

12 §

Vastaanotto laajamittaisen maahantulon yhteydessä

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, että heitä ei voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai että maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanotto- ja maahantulojärjestelyt järjestää järjestelykeskus. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

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.

Maahanmuuttovirasto toteuttaa 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviään sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 18.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Veronika Honkasalo vas
varajäsen Joonas Könttä kesk
varajäsen Mari Rantanen ps
varajäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp
Vastalause

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 162/2021 vp) on tarpeellinen ja kannatettava. Esitys selkeyttää valtakunnallisen ja alueellisen varautumisen koordinaatiota ja suunnittelua.

Kokoomuksen ja perussuomalaisten hallintovaliokuntaryhmät pitävät kuitenkin esityksen vakavana puutteena, ettei hallitus ole tarkastellut laajamittaiseen maahantuloon varautumista koskevia sääntelytarpeita laajemmin, vaan tyytynyt lähinnä nykyisen sääntelyn täsmentämiseen. Hallituksen esityksen mukaan valmistelua ei ole tehty laajamittaisen maahantulon isosta kokonaisuudesta, eikä laajamittaista maahantuloa näin ollen ole esityksessä käsitelty laajemmin sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden tai valtiollisen hybridivaikuttamisen näkökulmasta taikka valmiuslain näkökulmasta.

Aiemmin hallintovaliokunnassakin esillä olleista sääntelytarpeista kiireellisin koskee Suomen varautumista hybridiopeeraatioihin, joissa valtio käyttää laajamittaista siirtolaisvirtojen ohjaamista toisen valtion painostuksen välineenä. Hallintovaliokunnan kuulemisten perusteella ei ole voinut vakuuttua siitä, että Suomen viranomaisten toimivaltuudet ovat riittävät varautumaan ja torjumaan laajamittaista maahantuloa.

Hallintovaliokunta on aiemmin todennut, että Suomeen on luotava valmius keskeyttää turvapaikanhakua määräaikaaisesti kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella. Muutos vähentäisi mahdollisuuksia kohdistaa Suomeen menestyksekkäästi yllä kuvatun kaltaista hybridivaikuttamista ja näin ollen myös ennaltaehkäisiviä vastaavien kaltaisten tilanteiden syntymistä. Lisäksi on tuotu esiin, että on syytä päivittää normaaliolojen lainsäädäntöön työkaluja laajamittaisen maahantulon riskin vähentämiseksi sekä tilanteen hallitsemiseksi kuten EU:n turvapaikkadiirektiivin mahdollistaman rajamenettelyn säätämistä lakiin.

Yllä kuvatuin perustein kokoomuksen ja perussuomalaisten hallintovaliokuntaryhmät katsovat, että hallintovaliokunnan tulisi esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausuma, jolla hallitus edellyttäisi valmistelemaan ja tuomaan eduskuntaan viipymättä esityksen, jolla Suomeen luodaan valmius keskeyttää turvapaikanhakua määräaikaaisesti kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella sekä tarvittavat normaaliolojen lainsäädäntömuutokset riittävien viranomaistoimivaltuuksien takaamiseksi.

Muilta osin kokoomuksen ja perussuomalaisten valiokuntaryhmät yhtyvät valiokunnan mietintöön.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

**Valiokunnan mietintö HaVM 15/2021 vp
Vastalause**

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja tuo eduskuntaan viipymättä esityksen, jolla Suomeen luodaan valmius keskeyttää turvapaikanhaku määräaikaikaisesti kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella sekä tarvittavat lakimuutokset riittävien normaaliolojen viranomaistoimivaltuuksien takaamiseksi.

Helsingissä 18.11.2021

Mari-Leena Talvitie kok
Heikki Vestman kok
Ben Zyskowicz kok
Mari Rantanen ps
Mauri Peltokangas ps
Jussi Halla-aho ps
Riikka Purra ps