

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Maahanmuuttovirastosta annettua lakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia. Ehdotetuilla laeilla valtion vastaanottokeskukset yhdistettäisiin Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto päättäisi jatkossa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja niiden toimipaikoista. Maahanmuuttovirasto saisi myös päätösvalan sopia muun kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa ilman, että se tarvitsee siihen sisäministeriön valtuutuksen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	5
2.3 Nykytilan arviointi	7
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	8
3.1 Tavoitteet	8
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	8
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	8
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	8
4.1 Taloudelliset vaikutukset	8
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja henkilöstöön	9
5 ASIAN VALMISTELU	11
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	11
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	12
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	13
1.1 Laki Maahanmuuttovirastosta.....	13
1.2 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta	13
2 VOIMAANTULO	14
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	14
LAKIEHDOTUKSET	15
1 Laki Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	15
2 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta	16
LIITE	18
RINNAKKAISTEKSTIT	18
1 Laki Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	18
2 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta	20

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottotoiminnan hallinnoiminen -esiselvityshankkeen (SM019:00/2014) loppuraportissa esitettiin, että valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, ja että vuoden 2017 alusta lähtien valtion vastaanottokeskukset ovat osa Maahanmuuttovirastoa. Yhdistyminen edellyttää, että sisäministeriö valmistelee tarvittavat muutokset lakiin maahanmuuttovirastosta (156/1995) ja lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki).

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Vastaanottolaissa säädetään kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottopalveluista. Turvapaikkamenettelyyn kuuluu olennaisena osana vastaanottokeskusten tehtävä järjestää ja turvata turvapaikanhakijan vastaanottopalvelut ja toimeentulo. Vastaanottolain 9 §:n mukaan sisäministeriö päättää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Vastaanottolain 10 §:n mukaan sisäasiainministeriö antaa Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n ja vastaanottolain 8 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002, jäljempänä *säilölaki*) 2 §:n mukaan säilöönottoyksikkö voidaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen tai se voi olla valtion tai kunnan ylläpitämä itsenäinen yksikkö. Kunnan ylläpitämä säilöönottoyksikkö voidaan perustaa tekemällä siitä Maahanmuuttoviraston ja asianomaisen kunnan kesken sopimus. Säilölain 3 §:n mukaan säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto.

Valtion vastaanottokeskusten henkilöstön määrä 8.9.2016 on 135 henkilöä. Joutsenon vastaanottokeskuksessa työskentelee 64 henkilöä ja Oulun vastaanottokeskuksessa 71 henkilöä. Näistä 42 henkilöä on virkasuhteisia Joutsenossa ja 23 henkilöä Oulussa. Työsuhteessa Joutsenossa on 22 henkilöä ja Oulussa 48 henkilöä.

Henkilöstöasioissa vastaanottokeskukset toimivat tällä hetkellä omina työnantajavirastoinaan. Vastaanottokeskuksen johtaja on työnantajavirkamies. Vastaanottokeskukset nimittävät oman henkilöstönsä määrärahojen antamissa puitteissa.

Vastaanottotoiminta on kuulunut sisäministeriön hallinnonalalle vuoden 2008 alusta alkaen. Vuoden 2010 alussa sisäministeriön roolia vastaanottotoiminnassa muutettiin siten, että vastaanoton ohjaus, suunnittelu ja valvonta siirrettiin Maahanmuuttovirastolle. Samalla säädettiin siitä, että sisäministeriö antaa Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön tai yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Asiasta säädetään vastaanottolain 10 §:ssä. Sisäministeriöllä säilyi toimivalta päättää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista.

Vastaanottojärjestelmä toimii kaksivaiheisena. Turvapaikanhakija sijoitetaan ensin kauttakulkukeskukseen, jossa hän asuu, kunnes Maahanmuuttovirasto on suorittanut turvapaikkatutkimuksen. Tämän jälkeen turvapaikanhakija siirretään ns. odotusajan keskukseen odottamaan turvapaikkapäätöstä.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia on Suomessa tällä hetkellä (5.9.2016) yhteensä 181, joista Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset ovat valtion vastaanottokeskuksia. Valtion vastaanottokeskuksilla on jo pitkään ollut keskeinen rooli kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottotoiminnassa ja sen kehittämisessä. Ne toimivat ns. kauttakulkukeskuksina omilla maahantuloalueillaan. Erityistehtävinä vastaanottokeskuksilla on ilman huoltajaa maahan tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja odotusajan toiminta (Oulun vastaanottokeskus), sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja säilöönottoyksikkö (Joutsenon vastaanottokeskus). Valtion vastaanottokeskusten kautta valtiolla on omaa toimintaa kaikkien vastaanottopalvelujen (kauttakulkukeskukset, alaikäisten vastaanotto, odotusajan toiminta), säilöönnoton sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen osalta ja tätä osaamista on hyödynnetty useissa kehittämis- ja lainsäädäntöhankeissa.

Vastaanottotoiminnan käytännön operatiivinen ohjaus, toiminnan suunnittelu, seuranta ja valvonta ovat Maahanmuuttoviraston vastuulla. Vastaanottokeskustoimintaa Suomessa harjoittavat kunnat ja järjestöt sekä yksityiset yhteisöt, joiden kanssa Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on tehnyt sopimuksen toiminnan järjestämisestä. Valtion vastaanottokeskuksissa ohjaus toteutuu normaalin valtion tulosohtausmenettelyn mukaisesti. Kuntien ja Suomen Punaisen Ristin (jäljempänä SPR) ja yritysten ylläpitämien keskusten ohjaus toteutetaan siten, että Maahanmuuttovirasto on tehnyt vastaanottopalveluiden tuottamisesta sopimuksen ao. kuntien, SPR:n piirien ja yritysten kanssa. Mikäli vastaanottojärjestelmässä joudutaan tekemään esim. hakijamäärien muuttuessa supistuksia, ovat ensisijaisina kohteina ns. sopimusvastaanottokeskukset, joiden vastaanottokapasiteettia voidaan sopimuksen puitteissa muuttaa tai joiden sopimuksia voidaan irtisanoa.

Vastaanottolain 8 §:n mukaan valtion vastaanottokeskuksista Joutsenon keskuksella on erityistehtävänä ylläpitää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää. Lisäksi Joutsenossa aloitti loka-kuussa 2014 säilöönottoyksikkö, jonka toiminta on osa vastaanottokeskusta. Oulun vastaanottokeskuksen erityistehtävänä on ilman huoltajaa maahan tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Valtion vastaanottokeskuksilla ei em. toimintoja lukuun ottamatta ole erityistä muista vastaanottokeskuksista poikkeavaa roolia vastaanottojärjestelmässä.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö ohjaa ja koordinoi vastaanoton toimeenpanoa vastaanoton kapasiteetin hallintaan (logistiikka, valmius, tilastot) liittyvissä asioissa. Vastaanottoyksikkö ohjaa toimeenpanon laatua ja kehitystä substanssiohjauksen, tulossopimusten ja -neuvotteluiden, koulutusten ja kokousten, projektityön tuen sekä barometriseurannan kautta. Maahanmuuttoviraston suunnittelu- ja talousyksikkö ohjeistaa ja toteuttaa vastaanoton toimeenpanon talouden suunnittelua ja budjettiseurantaa. Oikeudellisen ohjauksen ja neuvonnan lisäksi Maahanmuuttovirasto suorittaa vastaanoton toimeenpanon laillisuusvalvontaa.

Vastaanottolain mukaisesti Maahanmuuttoviraston tehtävänä on valvoa vastaanottokeskusten toimintaa. Maahanmuuttoviraston tekee vuosittain ennakoivia, ohjaukseen painottuvia ohjaus- ja arviointikäyntejä vastaanottokeskuksiin. Lisäksi tehdään jälkivalvonnallisia toiminnan tarkastuksia. Käyntien yhteydessä käydään läpi ja arvioidaan toteutunutta toimintaa sekä tarkastellaan seuraavan vuoden toiminnan ja talouden suunnittelua. Lisäksi tehdään tarvittaessa erityistarkastuksia.

Valtion vastaanottokeskusten kanssa solmitaan vuosittain tulossopimukset sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö ovat solmineet oman tulossopimuksensa. Sopimus-kumppanien kanssa Maahanmuuttovirasto käy erilliset neuvottelut kunkin yksikön toimitettua seuraavan vuoden oman toiminta- ja taloussuunnitelmansa Maahanmuuttovirastolle.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Johdanto

Kansainvälisen vertailun tekemistä varten sisäministeriön toimeksiannosta lähetettiin Euroopan muuttoliikeverkoston kautta kysely kaikille EU:n jäsenvaltiolle ja Norjalle. Valtioilta kysyttiin, miten vastaanottokeskusten toiminta on järjestetty, omistaako ja ylläpitääkö valtio vastaanottokeskuksia ja kenellä on päätösvalta keskusten perustamiseksi ja lakkauttamiseksi. Lisäksi valtioilta tiedusteltiin mahdollisia tulevia lainsäädännön muutoksia.

Ruotsi

Ruotsissa maahanmuuttovirasto (Migrationsverket) vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Vastaanoton osalta maahanmuuttoviraston operatiivinen toiminta on jaettu kuudelle alueelle, joista jokainen vastaa hakijoiden asumisen järjestämisestä omalla alueellaan. Näillä alueilla tehdään myös päivittäistä operatiivista toimintaa koskevat päätökset. Ruotsissa valtion viranomaiset vastaavat yleisistä kauttakulkukeskuksista, kun taas kuntien vastuulla on erityisten, kuten alaikäisille ja muille haavoittuville ryhmille tarkoitettujen, vastaanottokeskusten toiminnasta huolehtiminen. Maahanmuuttovirasto huolehtii myös asuntojen vuokraamisesta vastaanottotarkoituksiin. Ruotsissa yksityiset palveluntuottajat omistavat ja ylläpitävät kaikki vastaanottokeskukset. Tätä edeltää julkinen hankintakilpailu. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen vastaanottokeskuksen perustamisesta tai lakkauttamisesta.

Norja

Norjassa oikeusministeriön alainen Maahanmuuttovirasto (Utlendingsdirektoratet, jäljempänä UDI) vastaa turvapaikanhakijoiden majoittamisesta. UDI kilpailuttaa majoituspalvelut ja tekee sopimuksen palveluntarjoajien kanssa kilpailutuksen perusteella. Majoituspalveluja järjestävät kansalaisjärjestöt, kunnat sekä yksityiset toimijat. Valtio rahoittaa vastaanottotoiminnan kokonaisuudessaan. Palveluntarjoajat hoitavat vastaanottokeskusten päivittäistä toimintaa UDI:n puolesta. UDI koordinoi keskitetysti vastaanottotoimintaa ja sillä on myös yleinen vastuu hakijoiden majoittamisesta. Vastaanottokeskuksia ylläpitävät kunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä turvapaikanhakijoille, ja UDI maksaa tästä kunnille korvausta kustannuksista. UDI:n kuusi paikallista toimistoa ovat vastuussa alueillaan sijaitsevien vastaanottokeskusten valvonnasta. Lisäksi Osllossa sijaitseva yksikkö vastaa kauttakulkukeskusten hallinnoinnista. Norjan vastaanottojärjestelmää ei ole säännelty lain tasolla, vaan UDI:n antamalla ohjeistuksella. Norjassa ei ole valtion ylläpitämiä tai omistamia vastaanottokeskuksia, vaan toiminta on ulkoistettu ja palveluntarjoajien kanssa on tehty sopimukset keskusten järjestämisestä. Sopimukset tehdään tarjouskilpailun perusteella. Sopimusten tekeminen vastaanottokeskusten perustamisesta ja lakkauttamisesta on maahanmuuttoviraston vastuulla.

Saksa

Saksassa osavaltiot ovat vastuussa turvapaikanhakijoiden majoittamisesta sekä vastaanotto- palveluiden järjestämisestä. Osavaltiot ovat periaatteessa vastuussa vastaanottotilojen perustamisesta, rahoittamisesta sekä toiminnasta. Vastuu on jakautunut sen perusteella, minkä tyyppisestä vastaanottotoiminnasta on kyse. Ns. odotusajan vastaanottokeskusten osalta järjes-

tämisvastuu vaihtelee osavaltioittain ja suurimmissa osavaltioissa kunnat vastaavat niiden perustamisesta ja toiminnasta. Liittovaltio vastaa lainsäädännöstä ja liittovaltion keskusviranomaisen turvapaikkamenettelystä. Kansallisessa lainsäädännössä (Asylverfahrensgesetz) velvoitetaan osavaltiot järjestämään turvapaikanhakijoiden majoitus. Osavaltiot ovat myös vastuussa vastaanottotilojen perustamisesta ja toiminnasta. Suurin osa osavaltioista on osoittanut majoittamistoiminnan kuntien vastuulle. Suurimmissa osavaltioissa pääsääntöisesti kunnat vastaavat turvapaikanhakijoiden vastaanottotilojen perustamisesta, järjestämisestä ja ylläpitämisestä. Joissain tapauksissa toiminta on annettu yksityisten toimijoiden hoidettavaksi. Yleisesti ottaen vastaanottokeskusten järjestämisvastuu vaihtelee sen mukaan, minkä tyyppisestä vastaanottotoiminnasta tai -vaiheesta on kyse.

Alankomaat

Alankomaissa keskusviranomaisen (The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, COA) on vastuussa turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. COA voi omistaa tilat, joihin hakijoita majoitetaan, tai se voi vuokrata tilat ulkopuoliselta. COA vastaa vastaanottokeskusten operatiivisesta toiminnasta ja on päätösvaltainen keskusten perustamisesta tai sulkemisesta.

Belgia

Belgiassa on valtion omistamia ja ylläpitämiä vastaanottokeskuksia, jotka on avattu turvapaikanhakijoiden määrän huomattavan kasvun vuoksi. Liittovaltion vastaanotosta vastaava virasto (Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers, Fedasil) käytännössä omistaa keskuksia ja vastaa näiden 18 keskuksen ylläpidosta. Muu vastaanottotoiminta on eri palveluntarjoajien kuten kansalaisjärjestöjen ylläpitämää. Liittovaltion hallituksella on päätösvalta perustaa tai lakkauttaa vastaanottokeskus sekä päättää valtion ja palveluntarjoajan välinen sopimus.

Yhdistynyt kuningaskunta

Sisäministeriö on vastuussa vastaanoton järjestämisestä. Sisäministeriö tekee majoituksen osalta sopimukset yksityisten yritysten, paikallisten viranomaisten tai järjestöjen kanssa. Sisäministeriö tekee päätökset vastaanottokeskusten perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä sopimusten päättämisestä valtion ja palveluntarjoajan välillä. Valtio on alueellisesti jaettu maantieteellisesti kuuteen eri alueeseen, ja jokaisessa on ns. ensimmäisen vaiheen vastaanottokeskus, joka on yksityisen palveluntarjoajan ylläpitämä.

Vastaanottodirektiivi

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto-olosuhteista on annettu EU:ssa direktiivit vuosina 2003 ja 2013. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltiossa koskevista vähimmäisvaatimuksista annettiin 27 päivänä tammikuuta 2003 neuvoston direktiivi 2003/9/EY. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltiossa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu) annettiin 26 päivänä kesäkuuta 2013 (jäljempänä vastaanottodirektiivi).

Vastaanottodirektiivin tarkoituksena on vahvistaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vaatimukset. Direktiivin 2 artiklan i) kohdassa määritellään vastaanottokeskuksella tarkoitettavan mitä tahansa paikkaa, jota käytetään hakijoiden joukkomajoitukseen. Direktiivi jättää jäsenvaltioiden harkintaan sen, mikä taho ylläpitää vastaanottokeskuksia.

Vastaanottodirektiivin 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustuslailliset rakenteensa asianmukaisesti huomioon ottaen otettava käyttöön tarvittavat järjestelyt, joilla varmistetaan vastaanotto-olosuhteiden tason asianmukaisen ohjaamisen, seurannan ja valvonnan järjestäminen. Artiklan 29 mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä riittävät varat direktiivin täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön yhteydessä.

2.3 Nykytilan arviointi

Valtion vastaanottokeskukset ovat valtion virastoiksi pienehköjä yksiköitä. Virastoina vastaanottokeskuksilla on itsenäisen viraston velvoitteet, kuten toiminnan ja talouden suunnittelu-tehtävät. Jo nyt valtion vastaanottokeskukset tukeutuvat Maahanmuuttovirastoon hallinnollisissa asioissa. Paikkakunnilla, joissa valtion vastaanottokeskukset toimivat, on jo olemassa Maahanmuuttoviraston toimipisteet, ja tästä voisi olla saatavilla synergiaetuja esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnossa toimivien sijaisuusjärjestelyissä.

Valtion vastaanottokeskuksista ja Maahanmuuttovirastosta muodostettiin yksi kirjanpitoyksikkö vuonna 2012. Valtion vastaanottokeskuksilla on nykyisin enää osin itsenäisen viraston velvoitteet, kuten henkilöstöhallintoon liittyvät tehtävät.

Valtion vastaanottokeskukset ovat kehittäneet vastaanottotoimintaan liittyviä prosesseja ja toimintoja monipuolisesti. Ne ovat ottaneet vastuuta useista merkittävistä valtakunnallisista sisäministeriön kehittämishankkeista ja kehittäneet vastaanottopalveluiden laatua sekä sähköistä toimintajärjestelmää valtionhallinnon laatutavoitteiden mukaisesti. Valtion vastaanottokeskusten tekemällä työllä on täydennetty sisäministeriön alue- ja paikallishallinnon tuntemusta ja yhteistyötä. Kehittämishankkeet ovat olleet koko vastaanottokenttää hyödyntäviä ja niillä on ollut myös valtakunnallista merkitystä. Lisäksi valtion vastaanottokeskuksista on muodostunut valtakunnallisia turvapaikanhakijoiden vastaanoton osaamisen keskittymiä. Näitä osaamisalueita ovat Joutsenon säilöönottoyksikkö sekä Joutsenon ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja Oulun alaikäisosaaminen. Nämä osaamisalueet ovat erittäin merkittäviä toimintoja valtion omalle palvelutuotannolle ja niiden hyödyntäminen täysimääräisesti on perusteltua myös jatkossa.

Vastaanottotoiminta on ennen kaikkea moniviranomaistoimintaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista ja koulutusta vaativaa ammatillista työtä, jossa noudatetaan vastaanottolain lisäksi sosiaali- ja terveyssektorin lainsäädäntöä. Valtion vastaanottokeskukset ovat pyrkineet kehittämään oman toimintaympäristöönsä liittyviä erityispalveluita, joihin liittyvää osaamista on perusteltua hyödyntää kaikessa vastaanottotoiminnassa.

Kansainvälistä suojelua hakevien määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2015. Kun vuonna 2014 Suomesta haki kansainvälistä suojelua yhteensä 3 651 henkilöä, hakijoita oli vuonna 2015 32 476. Turvapaikanhakijoiden määrä lähti voimakkaaseen kasvuun kesällä 2015, ja nousi syys—lokakuussa jopa 2 000—4 000 hakijan viikkotasolle. Vastaanottoyksiköiden määrä oli 144 ja niissä oli 27 300 asukasta 31.12.2015, kun 31.12.2014 vastaanottoyksiköitä oli yhteensä 20 ja niissä oli 3 300 asukasta. Jotta vastaanottoyksiköitä oli mahdollista perustaa nopeasti hakijamäärää vastaavaksi, antoi sisäministeriö 24.9.2015, 21.12.2015 ja 8.3.2016 tekemillään päätöksillä vastaanottolain 10 §:ään perustuvat valtuudet määrääjäksi Maahanmuuttovirastolle sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

Maahanmuuttoviraston tehtävänä on ylläpitää riittävää kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto- ja majoituskapasiteettia hakijamääriin perustuen. Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanottojärjestelmän operatiivisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Vastaanottokeskusten perustaminen, lakkauttaminen ja niiden toimipaikan valinta edellyttää paikallisten olosuhteiden sekä viranomaisten ja järjestöjen tuntemusta, mihin Maahanmuuttovirastolla on sisäministeriön sijaan parhaimmat edellytykset. Sisäministeriön roolista valtuutuksen antajana yksittäisten vastaanottokeskusten perustamisessa, lakkauttamisessa ja toimipaikoista päättämisestä voidaan luopua. Sisäministeriön roolina on kansainvälistä suojelua ja vastaanottoa koskevan lainsäädännön ja politiikan valmistelu ja kehittäminen. Sisäministeriö myös vastaa Maahanmuuttoviraston tulosohtauksesta ja -seurannasta ja vaikuttaa siten omalta osaltaan siihen, että vastaanotto toiminnan voimavarat ja tavoitteet, toiminnan tehokkuus sekä laatu ovat tasapainossa ja toiminnassa saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on, että valtion vastaanottokeskukset voitaisiin yhdistää Maahanmuuttovirastoon. Tavoitteena on myös, että Maahanmuuttovirasto päättäisi jatkossa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Lisäksi esityksen tavoitteena on muuttaa vastaanottolakia siten, että Maahanmuuttovirasto saisi päätösvalan sopia muun kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa ilman, että Maahanmuuttovirasto tarvitsisi tähän sisäministeriön valtuutuksen.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Sisäministeriön 27.6.2014 antamassa suunnittelumääräyksessä (SMDno/2014/872) todettiin erikseen, että valtion vastaanottokeskusten hallinnollinen liittäminen Maahanmuuttovirastoon toimeenpannaan. Esiselvityshankkeessa pohdittiin eri vaihtoehtoja hallinnon järjestämiseksi yhdistymisen jälkeen ja että tästä tehdään tarvittavat muutokset Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen. Esiselvityshankkeessa päädyttiin siihen lopputulokseen, että lähtökohtana tulee olla valtion vastaanottokeskusten yhdistäminen Maahanmuuttovirastoon.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Maahanmuuttovirastosta annettua lakia ja vastaanottolakia siten, että valtion vastaanottokeskukset voitaisiin yhdistää hallinnollisesti Maahanmuuttovirastoon. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolakia siten, että Maahanmuuttoviraston vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamiseen, lakkauttamiseen ja toimipaikkoihin liittyvää päätösvaltaa lisättäisiin siten, että Maahanmuuttovirasto ei enää tarvitsisi valtuutusta sisäministeriöltä silloin kun se sopii muun kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Valtion vastaanottokeskusten yhdistämisellä Maahanmuuttovirastoon ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Yhdistäminen on toteutettavissa julkisen talouden suunnitelman puitteis-

sa. Yhdistäminen voisi pitkällä aikavälillä vähentää kustannuksia SM:n toiminta- ja taloussuunnittelumääräyksen tavoitteiden mukaisesti, koska pidemmällä aikavälillä saavutettaisiin synergiaa hallinnon yhdistämisestä.

Ottaen huomioon erityisesti turvapaikanhakijoiden määrän kasvu vuoden 2015 aikana ja tämän vaikutus Maahanmuuttoviraston toimintaan, ei valtion vastaanottokeskusten yhdistymisellä maahanmuuttovirastoon aiheutuisi välittömästi kustannusten pienenemistä, mutta yhdistymisellä pystyttäisiin hillitsemään mm. Maahanmuuttoviraston henkilöstön määrän lisääntymisestä johtuvaa kustannusten kasvua.

Yhdistämisestä ei aiheutuisi merkittäviä muutoksia palkkakustannuksiin. Siirtyvä henkilöstö tulee Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmän piiriin, eikä heihin enää sovelleta vastaanottokeskusten palkkausjärjestelmää. Palkkaturva määräytyy valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksen mukaan. Palkkojen nousu ei voisi tulla kyseeseen, elleivät tehtävät olisi täysin uusia ja erityistä osaamista edellyttäviä. Tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmää tehtävien siirron vuoksi selvitetään.

Tietojärjestelmien osalta valtion vastaanottokeskusten yhdistymisellä Maahanmuuttovirastoon ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tietojärjestelmien osalta valtion vastaanottokeskukset käyttävät jo nyt useita yhteisiä tietojärjestelmiä Maahanmuuttoviraston kanssa. Vastaanottokeskusten yhdistyessä Maahanmuuttovirastoon valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen palveluista maksettavat kustannukset saattaisivat pienentyä arviolta 20 000 euroa vuodessa. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen Valtorin palveluista syntyvät kustannukset ovat tyypillisesti työasemaperusteisia. Hallinnollinen yhdistäminen ei vaikuta työasemien määrään, joten tältä osin kustannuksissa ei tapahtuisi muutosta.

Yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston toimitiloissa ei tapahtuisi muutoksia, joten esityksellä ei olisi tältä osin taloudellisia vaikutuksia.

Maahanmuuttovirasto saisi päätösvalan valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista sekä päätösvalan sopia muun kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa. Uusiin vastaanottokeskuksien perustaminen tapahtuu määräahojen puitteissa. Siten perustamiset käsitellään talousarviomenettelyssä ja siten tällä esityksellä ei tältä osin olisi taloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja henkilöstöön

Valtionhallinnon organisaation muutostilanteissa henkilöstön asema järjestetään voimassa olevan lainsäädännön ja valtion voimassa olevien keskustason virkaehtosopimusten mukaisesti.

Yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten henkilöstö siirtyisi lain nojalla Maahanmuuttovirastoon. Henkilöstön työssäkäyntialue ei muuttuisi.

Siirtyvän virkasuhteisen henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa. Lain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Virka voidaan siirtää myös ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueel-

le. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta. Lain 5 c §:n mukaan silloin kun viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täyttäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies.

Vastaanottokeskusten henkilökunnan työsopimussuhteet muutettaisiin virkasuhteisiksi lainmuutoksen myötä. Tästä säädettaisiin lain siirtymäsäännöksessä. Valtion viranomaistoiminnan luonteesta johtuen pääasiallisena palvelussuhteen lajina on virkasuhde. Organisaation toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä henkilöstön tasapuolisen kohtelun kannalta on tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttovirastossa on käytössä vain yksi palvelussuhdelaji.

Siirtyneen henkilöstön virkasuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään. Yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten henkilöstön palkkaus ja sen määrittäminen siirtyisivät osaksi Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmää.

Valtion vastaanottokeskuksissa vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät lakien tullessa voimaan Maahanmuuttovirastolle.

Valtion vastaanottokeskusten yhdistämisellä Maahanmuuttovirastoon ei lähtökohtaisesti olisi vaikutuksia vastaanottokeskusten operatiiviseen toimintaan. Vastaanottokeskukset ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia ympärivuorokautisesti toimivia laitoksia, joiden asiakasryhmä on työn hallinnan näkökulmasta hyvin haastava. Vastaanottokeskuksissa joudutaan reagoimaan nopeasti asiakkaiden aiheuttamiin haasteisiin mm. vahvistamalla henkilökuntaa ja hankkimalla ylimääräisiä turvallisuuspalveluita äkillisten ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi. Olennaista on, että hallinnollinen yhdistäminen ei vaikeuta päivittäistä vastaanottokeskusten johtamistyötä ja toimintaa ja että valtion vastaanottokeskukset tekisivät jatkossakin asiakasta koskevat päätökset. Vastaanottokeskusten asiakasta ja operatiivista toimintaa koskeva päätöksenteko säilytettäisiin läheisyysperiaatteen mukaisesti vastaanottokeskuksilla. Vastaanottokeskusten johtajilla säilytettäisiin sellaiset lakisääteiset ja toiminnalliset tehtävät ja vastuut sekä toimintamahdollisuudet, jotka ovat välttämättömiä vastaanottokeskuksen toiminnan ja turvallisuuden kannalta vuorokauden ympäri.

Nykyinen valtion talousarvion maahanmuuttoluvun rakenne sekä Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimiminen yhtenä kirjanpitoyksikkönä tukevat viraston ja valtion vastaanottokeskusten hallinnollista yhdistämistä. Talousarvion ja virastojen taloushallinnon näkökulmasta Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten hallinnollista yhdistämistä on siis jo toteutettu. Nykyisin ja jatkossakin vastaanottopalveluissa valtion vastaanottokeskukset olisivat palvelutuotannon perusrakenne, ja muut ostopalveluina toteutettavat vastaanottopalvelut joustaisivat tarvittavan vastaanottokapasiteetin mukaan. Valtion vastaanottokeskukset vastaisivat jatkossakin heille osoitettujen toimintamenojen käytöstä.

Valtion vastaanottokeskusten hallinnollinen yhdistäminen Maahanmuuttovirastoon ei tulisi merkittävästi muuttamaan vastaanottotoiminnan käytännön toiminnan ohjausta ja valvontaa valtion keskuksissa. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö hoitaa jatkossakin ohjeistuksen ja seurannan yhteistyössä valtion vastaanottokeskusten kanssa.

Keskusten tulosojaus sekä talouden ja toiminnan suunnitteluohjeistus ja seuranta toteutettaisiin valtionhallinnon tulosojausperiaatteiden ja säädösten mukaisesti, kuten tähänkin asti. Budjettivastuu on Maahanmuuttovirastolla. Taloussäännössä ja edelleen työjärjestyksessä voitaisiin tarkemmin määritellä vastaanottokeskusten toimintamäärärahan ja vastaanottomomen-

tin käyttövaltuuksista. Vastaanottokeskusten tilinpäätökseen liittyvät prosessit liitettäisiin yhteiseen viraston tilinpäätösprosessiin.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sisäasiainministeriö on antanut vuonna 2011 laillisuusvalvontaohjeen (SMDnro/2011/700), jota sovelletaan ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaan sekä valvonnassa noudatettaviin menettelyihin kaikessa viranomaistoiminnassa.

Joutsenon vastaanottokeskus vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä vastaanottolain 8 §:n mukaan myös lainmuutoksen jälkeen. Se vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän koordinoinnista, ylläpidosta ja kehittämisestä. Tämä päätöksenteko tapahtuu jatkossakin erillään Maahanmuuttoviraston oleskelulupa- ja kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia koskevasta päätöksenteosta. Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisjärjestelmään ottamisesta ja auttamistoimista samoin kuin ihmiskaupan uhrien poistamisesta auttamisjärjestelmästä säädetään vastaanottolaissa. Vastaanottolain 33 §:n mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies tekee päätökset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta tarvittaessa monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan. Kun valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, muuttuu tämä tilanne käytännössä siten, että jatkossa sama viranomainen tekee sekä auttamisjärjestelmään ottamisesta että em. hakemuksista päätökset. Päätöksen kohteet eivät kuitenkaan asiallisesti liity toisiinsa ja päätöksenteko jatkossakin tapahtuu eri menettelyissä ja hallinnollisesti eri yksiköissä.

Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä oleva säilöönottoyksikkö jatkaa toimintaansa. Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja toimii myös säilöönottoyksikön johtajana. Säilölain nojalla johtajalla on päätösvaltaa koskien mm. erillään säilyttämistä. Säilölain nojalla tehtävien päätösten kohteet eivät kuitenkaan asiallisesti liity kansainvälistä suojelua koskevaan päätöksentekoon.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäministeriö päätti 22.8.2014 asettaa hankkeen, jossa tuli laatia selvitys kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottotoiminnan hallinnoimisen mahdollisista muutostarpeista. Esiselvityshankkeen toimikausi oli 20.8.2014—30.4.2015 ja toimikautta pidennettiin 20.1.2015 tehdyllä päätöksellä 30.4.2015 saakka. Asettamispäätöksen mukaisesti hankkeessa selvitettiin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottotoiminnan hallinnoimisen eri vaihtoehtoja sekä tarkasteltiin sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston rooleja vastaanottokeskustoiminnassa.

Hankkeen tavoitteena oli selvittää vastaanottotoiminnan hallinnoimisen eri vaihtoehtoja. Työn edetessä työryhmä keskittyi tarkastelemaan pelkästään sitä vaihtoehtoa, jossa valtion vastaanottokeskukset yhdistettäisiin hallinnollisesti Maahanmuuttovirastoon. Hankkeessa selvitettiin yhdistymistä varten tarvittavat mahdolliset lainsäädäntöön tehtävät muutokset.

Esiselvityshankkeessa tehdyn selvityksen perusteella hankkeen valmisteluryhmä esitti loppuraportissaan, että valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon ja että tätä yhdistämistä varten sisäministeriö asettaa lainsäädäntöhankkeen vastaanottolain ja maahanmuuttovirastosta annetun lain muuttamiseksi.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto asetti 3.6.2015 hankkeen vastaanottolain ja maahanmuuttovirastosta annetun lain muuttamiseksi. Valmisteluryhmään kutsuttiin edustajat sisämi-

nisteriön hallinto- ja kehittämisosastolta. Hankkeessa kuultiin Maahanmuuttovirastoa ja valtion vastaanottokeskuksia, eli Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksia. Lisäksi valmisteluryhmä toimi tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttovirastossa 31.3.2015 asetetun Muutos 2017 - valmistelu- ja seurantahankeen Valtion vastaanottokeskusten yhdistyminen Migriin - alatyöryhmän kanssa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esityksestä on pyydetty lausunto oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtiovarainministeriön budjettiosastolta ja Valtion työmarkkinalaitokselta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, Maahanmuuttovirastolta, valtion vastaanottokeskuksilta, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pardia ry:ltä, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä sekä sisäministeriön poliisiosastolta ja rajaosastolta.

Lausuntopalautteen johdosta Maahanmuuttovirastosta annetun lain muutosehdotusta on muokattu siten, että laissa mainitaan erikseen valtion säilöönnottoyksiköt. Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella esitystä on muutettu siten, että valtion vastaanottokeskusten työsopimussuhteiset henkilöt muutetaan virkasuhteisiksi lain nojalla. Nykytilan kuvausta, vaikutusarviointeja ja pykäläkohtaisia perusteluja on myös muokattu lausuntopalautteen perusteella.

Hallituksen esitys on toimitettu valtioneuvoston kanslialle valtioneuvoston ohjesäännön (1736/2015) 29 a §:n mukaisesti.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Maahanmuuttovirastosta annetun lain muutosesityksen siirtymäsäännöksessä viitataan työssäkäyntialueen osalta työttömyysturvalain 1 luvun 9 §:ään. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, joka annetaan eduskunnalle syksyllä 2016. Esityksessä ehdotetaan, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin siten, että sen 1 luvun 9 §:ssä säädettäisiin työssäkäyntialueesta. Säännös vastaisi voimassa olevan työttömyysturvalain 1 luvun 9 §:ää, joka esityksessä ehdotetaan kumottavaksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2017.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki Maahanmuuttovirastosta

2 §. Tehtävät. Pykälässä säädetään Maahanmuuttoviraston tehtävistä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto jatkossa vastaisi valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta. Tähän asti nämä keskuksset ovat toimineet vastaanottolain 9 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston alaisina. Pykälässä mainittaisiin myös valtion säilönnötoyksiköt, jotka säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilönnötoyksiköstä annetun lain (116/2002) 2 §:n mukaan voidaan perustaa valtion ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen. Koska valtion vastaanottokeskukset siirtyvät osaksi Maahanmuuttovirastoa, siirtyy myös Joutsenon vastaanottokeskukselle säilölain 4 luvussa säädetty tehtävä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanosta Maahanmuuttovirastolle.

Yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten henkilöstö siirtyisi lain nojalla Maahanmuuttovirastoon. Henkilöstön työssäkäyntialue ei muuttuisi.

Henkilöstön asema järjestetään voimassa olevan lainsäädännön ja valtion voimassa olevien keskustason virkaehtosopimusten mukaisesti. Siirtyvän virkasuhteisen henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa. Lain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Virka voidaan siirtää myös ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työtömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta. Lain 5 c §:n mukaan silloin kun viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies.

Vastaanottokeskusten henkilökunnan työsopimussuhteet muutettaisiin virkasuhteiksi lainmuutoksen myötä. Tästä säädetäisiin lain siirtymäsäännöksessä. Valtion viranomaistoiminnan luonteesta johtuen pääasiallisena palvelussuhteen lajina on virkasuhde. Organisaation toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä henkilöstön tasapuolisen kohtelun kannalta on tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttovirastossa on käytössä vain yksi palvelussuhdelaji.

Siirtyneen henkilöstön virkasuhteen ehtoihin sovelletaan mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään. Yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten henkilöstön palkkaus ja sen määrittäminen siirtyisivät osaksi Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmää.

Valtion vastaanottokeskuksissa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat velvollisuudet ja oikeudet siirtyisivät Maahanmuuttovirastolle lainmuutoksen voimaan tullessa.

1.2 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta

9 §. Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskukset. Pykälässä säädetään valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksista. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sisäministeriö ei enää jat-

kossa päättäisi valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista vaan tämä toimivalta annettaisiin Maahanmuuttovirastolle. Jatkossa valtion vastaanottokeskukset olisivat osa Maahanmuuttovirastoa ja se vastaisi niiden ylläpidosta sekä päättäisi niiden perustamisesta, lakkauttamisesta sekä niiden toimipaikoista.

10 §. *Muu kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskus.* Pykälässä säädetään muista kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksista. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirasto ei enää jatkossa tarvitsisi sisäministeriön valtuutusta muun kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta sopimisesta. Jatkossa Maahanmuuttovirasto voisi sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Sopimuksia tehtäessä Maahanmuuttoviraston tulisi pyrkiä valtion kokonaisedun kannalta edullisiin ja joustaviin ratkaisuihin sekä huomioida sopimusosapuolen luotettavuus.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitys ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia ja lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 747/2011, seuraavasti:

2 §

Tehtävät

Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi.

Maahanmuuttovirasto vastaa:

- 1) kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta;
- 2) säilöönottoyksiköiden käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta;
- 3) valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpidosta;
- 4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

Maahanmuuttovirasto pitää ulkomaalaisrekisteriä, vastaanoton asiakasrekisteriä ja edustajarekisteriä. Maahanmuuttovirasto tuottaa toimialaansa koskevista asioista tietopalveluita ministeriölle ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valtion vastaanottokeskusten henkilöstö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Virkasuhteessa olevan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa.

Maahanmuuttovirastoon toistaiseksi voimassa olevassa työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Maahanmuuttoviraston virkaan. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva henkilö siirtyy palvelussuhteensa keston ajaksi Maahanmuuttoviraston määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman suostumustaan, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työtömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta.

Valtion vastaanottokeskuksissa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat velvollisuudet ja oikeudet siirtyvät Maahanmuuttovirastolle.

2.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 9 ja 10 § seuraavasti:

9 §

Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskukset

Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista.

Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen johtajalta edellytetään tehtävään soveltuvaa tutkintoa, hyvää perehtyneisyyttä virkaan kuuluvien tehtäviin, käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja tehtävän edellyttämää vieraan kielen taitoa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten virkojen täytöstä sekä työjärjestyksestä.

10 §

Muu kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskus

Maahanmuuttovirasto sopii kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta.

Sopimuksen tulee sisältää ainakin määräykset, jotka koskevat:

- 1) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen tiloja ja henkilökuntaa;
- 2) vastaanottopalvelujen järjestämistä tätä lakia ja hallinnon yleislakeja noudattaen;
- 3) kustannusten korvaamista;
- 4) ohjausta ja valvontaa;
- 5) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen laajentamista, supistamista ja lakkauttamista;
- 6) valmiussuunnitelmaa.

Muun kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen johtajan kelpoisuuteen sovelletaan 9 §:n 2 momenttia.

HE 131/2016 vp

Jos muu kuin viranomainen käyttää julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä tämän lain mukaisia tehtäviään, tähän sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Paula Risikko

1.

Laki**Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §, sellaisena kuin se on laissa
 747/2011, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §	2 §
<i>Tehtävät</i>	<i>Tehtävät</i>
Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi. Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta sekä säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta. Maahanmuuttovirasto pitää ulkomaalaisrekisteriä, vastaanoton asiakasrekisteriä ja edustajarekisteriä. Maahanmuuttovirasto tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriöille ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.	Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi. Maahanmuuttovirasto vastaa: 1) kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta; 2) <i>säilöönottoyksiköiden</i> käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta; 3) <i>valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpidosta;</i> 4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta. Maahanmuuttovirasto pitää ulkomaalaisrekisteriä, vastaanoton asiakasrekisteriä ja edustajarekisteriä. Maahanmuuttovirasto tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriöille ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Valtion vastaanottokeskusten henkilöstö

Voimassa oleva laki

Ehdotus

siirtyy tämän lain voimaan tullessa Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Virkasuhteessa olevan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa.

Maahanmuuttovirastoon toistaiseksi voimassa olevassa työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Maahanmuuttoviraston virkaan. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva henkilö siirtyy palvelussuhteensa keston ajaksi Maahanmuuttoviraston määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman suostumustaan, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta.

Valtion vastaanottokeskuksissa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, voimassa olevat sitoumukset ja sopimukset sekä niistä johtuvat velvollisuudet ja oikeudet siirtyvät Maahanmuuttovirastolle.

2.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 9 ja 10 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §	9 §
<i>Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskukset</i>	<i>Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskukset</i>
Sisäasiainministeriö päättää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. <i>Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskukset ovat Maahanmuuttoviraston alaisia.</i> Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen johtajalta edellytetään tehtävään soveltuvaa tutkintoa, hyvää perehtyneisyyttä virkaan kuuluviiin tehtäviin, käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja tehtävän edellyttämää vieraan kielen taitoa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten virkojen täytöstä sekä työjärjestyksestä.	<i>Maahanmuuttovirasto vastaa</i> valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten <i>ylläpidosta ja</i> päättää <i>niiden</i> perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen johtajalta edellytetään tehtävään soveltuvaa tutkintoa, hyvää perehtyneisyyttä virkaan kuuluviiin tehtäviin, käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja tehtävän edellyttämää vieraan kielen taitoa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten virkojen täytöstä sekä työjärjestyksestä.
10 §	10 §
<i>Muu kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskus</i>	<i>Muu kuin valtion vastaanotto- tai järjestelykeskus</i>
Sisäasiainministeriö antaa Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Sopimuksen tulee sisältää ainakin määräykset, jotka koskevat: 1) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen tiloja ja henkilökuntaa;	<i>Maahanmuuttovirasto sopii</i> kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Sopimuksen tulee sisältää ainakin määräykset, jotka koskevat: 1) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen tiloja ja henkilökuntaa;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

- 2) vastaanottopalvelujen järjestämistä tätä lakia ja hallinnon yleislakeja noudattaen;
- 3) kustannusten korvaamista;
- 4) ohjausta ja valvontaa;
- 5) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen laajentamista, supistamista ja lakkauttamista; sekä
- 6) valmiussuunnitelmaa.

Muun kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen johtajan kelpoisuudesta on voimassa, mitä 9 §:n 3 momentissa säädetään.

Silloin, kun muu kuin viranomainen käyttää julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä tämän lain mukaisia tehtäviään, tähän sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

- 2) vastaanottopalvelujen järjestämistä tätä lakia ja hallinnon yleislakeja noudattaen;
- 3) kustannusten korvaamista;
- 4) ohjausta ja valvontaa;
- 5) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen laajentamista, supistamista ja lakkauttamista;
- 6) valmiussuunnitelmaa.

Muun kuin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksen johtajan kelpoisuuteen sovelletaan 9 §:n 2 momenttia.

Jos muu kuin viranomainen käyttää julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä tämän lain mukaisia tehtäviään, tähän sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.