

Hallintovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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 (HE 131/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
- vastaanottoyksikön johtaja Pekka Nuutinen, Maahanmuuttovirasto
- johtaja Jari Kähkönen, Joutsenon vastaanottokeskus
- johtaja Sirpa Kansanaho, Oulun vastaanottokeskus
- neuvottelupäällikkö Markku Kojo, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- puheenjohtaja Niko Simola, Palkansaajajärjestö Pardia ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Punainen Risti

HALLITUKSEN ESITYS

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 päätösvallan so-

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2016 vp

pia 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Maahanmuuttovirastosta annettua lakia (156/1995) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (*vastaanottolaki*, 746/2011) ehdotetaan muutettaviksi siten, että valtion vastaanottokeskukset voidaan yhdistää hallinnollisesti Maahanmuuttovirastoon. Viimeksi mainittuun lakiin ehdotetaan myös muutosta, jonka jälkeen Maahanmuuttovirasto ei tarvitse enää sisäministeriön valtuutusta vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista sopimiseen.

Hallintovaliokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Muutoksilla jatketaan jo pidempään käynnissä ollutta vastaanottotoiminnan hallinnollista kehittämistä ja vahvistetaan Maahanmuuttoviraston roolia maahanmuuton keskeisenä viranomaisena.

Valtion vastaanottokeskusten yhdistäminen Maahanmuuttovirastoon

Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta. Suomen kaksi valtion vastaanottokeskusta (Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset) ovat nykyisin Maahanmuuttoviraston alaisia. Nyt nämä vastaanottokeskukset ehdotetaan yhdistettäväksi hallinnollisesti Maahanmuuttovirastoon. Valtion vastaanottokeskukset ovat valtion virastoiksi melko pieniä yksiköitä. Niissä työskentelee hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhteensä 135 henkilöä. Valtion vastaanottokeskuksilla on nykyisin vain osin itsenäisen viraston velvoitteita, jotka liittyvät lähinnä toiminnan ja talouden suunnitteluun sekä henkilöstöhallintoon. Valiokunta toteaa, että yhdistämisellä voidaan saada synergiaetuja käytännön toiminnassa ja pidemmällä aikavälillä mahdollisesti kustannussäästöjä.

Joutsenon vastaanottokeskuksella on vastaanottolain 8 §:n mukaan erityistehtävänä ylläpitää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää. Lisäksi Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimii vuonna 2014 toimintansa aloittanut säilöönottoyksikkö. Oulun vastaanottokeskuksen erityistehtävänä on ilman huoltajaa maahan tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Edellä mainitut tehtävät siirtyvät ehdotetun muutoksen johdosta osaksi Maahanmuuttoviraston toimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja turvapaikkamenettelyyn liittyvä päätöksenteko säilyvät jatkossakin erillisinä, jotta ihmiskaupan uhrien luottamus auttamisjärjestelmään ei vaarannu.

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2016 vp

Muiden kuin valtion vastaanottokeskusten perustaminen ja lakkauttaminen

Maahanmuuttoviraston tehtävänä on ylläpitää riittävää määrää vastaanottokeskuksia kansainvälistä suojelua hakeville kulloisiinkin hakijamääriin perustuen. Virasto vastaa vastaanottojärjestelmän operatiivisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Vastaanottokeskuksia on valiokunnan viimeisimmän tiedon mukaan yhteensä 159. Vastaanottokeskuksia ylläpitävät kunnat, järjestöt ja yksityiset yhteisöt, joiden kanssa Maahanmuuttovirasto on tehnyt sopimuksen toiminnan järjestämisestä.

Uusien vastaanottokeskuksien perustaminen tapahtuu aina valtion määrärahojen puitteissa. Sisäministeriö antaa voimassa olevan vastaanottolain 10 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Maahanmuuttovirasto tarvitsee nykyisin valtuutuksen sisäministeriöltä edellä mainituista asioista sopimiseen. Maahanmuuttovirasto voi ehdotuksen mukaan jatkossa sopia vastaanottokeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista edellä mainittujen tahojen kanssa ilman ministeriön valtuutusta.

Valiokunta toteaa, että vastaanottokeskusten perustamiseen ja lakkauttamiseen liittyvät toimet edellyttävät paikallisten olosuhteiden sekä viranomaisten ja järjestöjen tuntemusta. Maahanmuuttovirastolla on siihen sisäministeriötä paremmat edellytykset. Sisäministeriö vastaa jatkosakin Maahanmuuttoviraston tulosohtauksesta ja -seurannasta ja vaikuttaa siihen, että vastaanotto-toiminnan voimavarat, tavoitteet, tehokkuus ja laatu ovat tasapainossa ja toiminnassa saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.

Henkilöstön asema

Maahanmuuttovirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annettavan lain (1. lakiehdotus) siirtymäsäännöksissä ehdotetaan säädettävän henkilöstön asemasta ehdotetussa hallinnollisessa muutoksessa. Valtion vastaanottokeskusten henkilöstö siirtyy lain voimaan tullessa Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Virkasuhteessa olevan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa, johon siirtymäsäännöksessä viitataan.

Valtion vastaanottokeskuksissa työskentelee saadun selvityksen mukaan sekä virkasuhteista että työsuhteista henkilöstöä. Virkasuhteisia on yhteensä 65 ja työsuhteisia 70. Toistaiseksi voimassa olevassa työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy lain voimaan tullessa ehdotuksen mukaan Maahanmuuttoviraston virkaan. Työsopimussuhteessa olevalta henkilöltä ei ehdotuksen mukaan vaadita siirtoon suostumusta, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen.

Valtion viranomaistoiminnan luonteesta johtuen pääasiallisena palvelussuhteen lajina on valtiolla virkasuhde. Maahanmuuttovirastossa on tällä hetkellä vain virkasuhteista henkilöstöä. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että organisaation toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttovirastossa on käytössä vain yksi palvelussuhdelaji.

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2016 vp

Valtion vastaanottokeskuksista Maahanmuuttovirastoon siirtyvän henkilöstön virkasuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan ja laissa säädetään. Yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten henkilöstön palkkaus ja sen määrittäminen siirtyvät osaksi Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmää. Palkkaturva määräytyy valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksen mukaan. Yhdistämisestä ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan aiheudu merkittäviä muutoksia viraston palkkakustannuksiin. Saadun selvityksen mukaan valtion vastaanottokeskusten tehtävien arviointi Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmään oli hallituksen esitystä annettaessa kesken. Tarkentuneiden tietojen mukaan palkkojen nousuvaikutus on noin 0,77 prosenttia viraston palkkasummasta. Tästä aiheutuu vuositason noin 50 000 euron lisäkustannus, joka voidaan kattaa viraston nykyisistä määrärahoista.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirastoon toistaiseksi voimassa olevassa työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy lain voimaan tullessa Maahanmuuttoviraston virkaan. Saadun selvityksen mukaan on ollut tarkoitus säätää valtion vastaanottokeskusten toistaiseksi voimassa olevassa työsopimussuhteessa olevan henkilöstön siirtymisestä Maahanmuuttoviraston virkaan. Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen täsmentämistä tältä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 131/2016 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 131/2016 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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:

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2016 vp

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 toimialansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriölle ja muille viranomaiselle 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.

Valtion vastaanottokeskusten 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:

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 kuuluviin 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.

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

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2016 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 11.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihteeri Henri Helo