



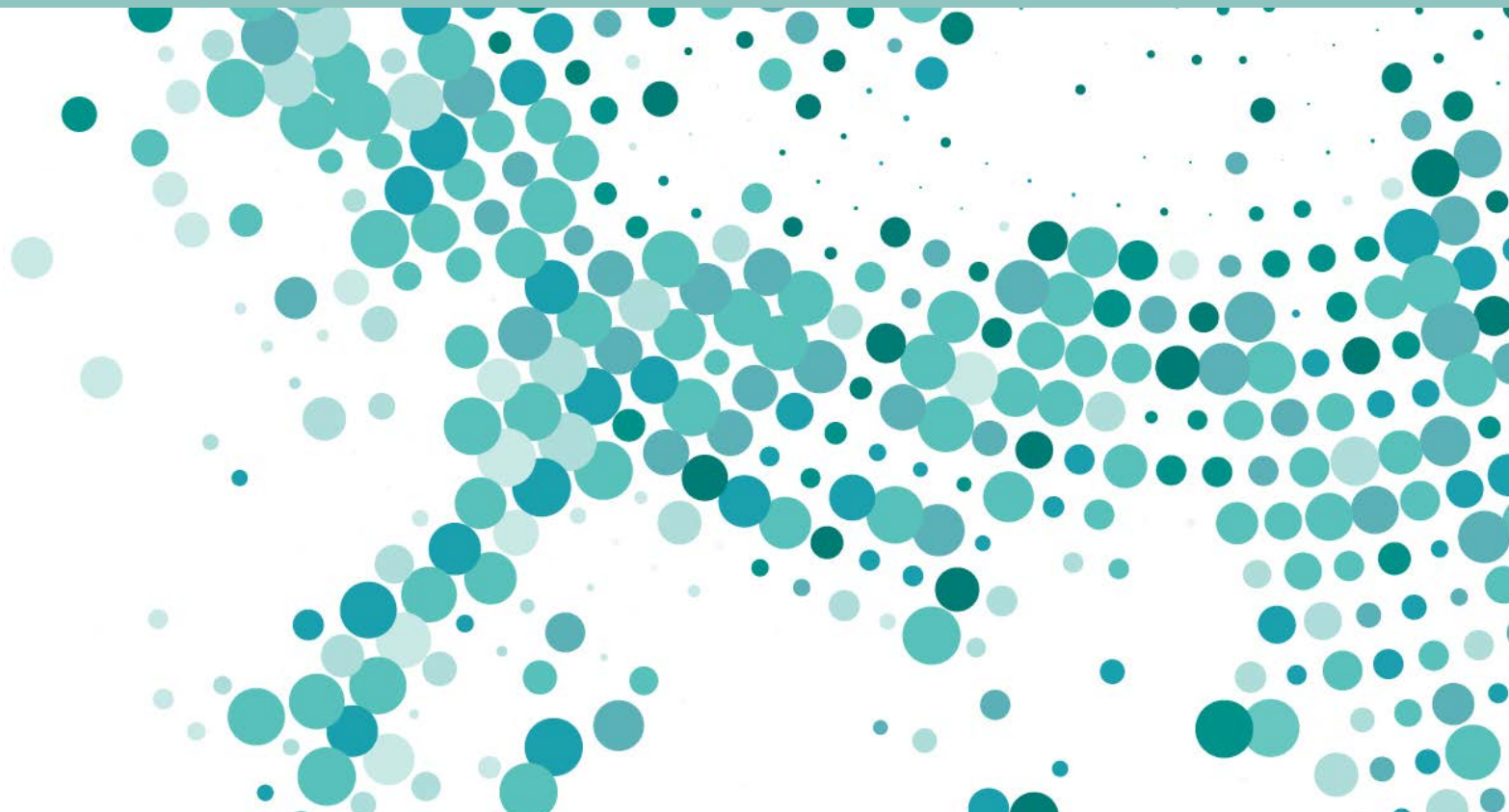
SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoiminnan hallinnoiminen

Hankkeen loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 15/2015

Maahanmuutto



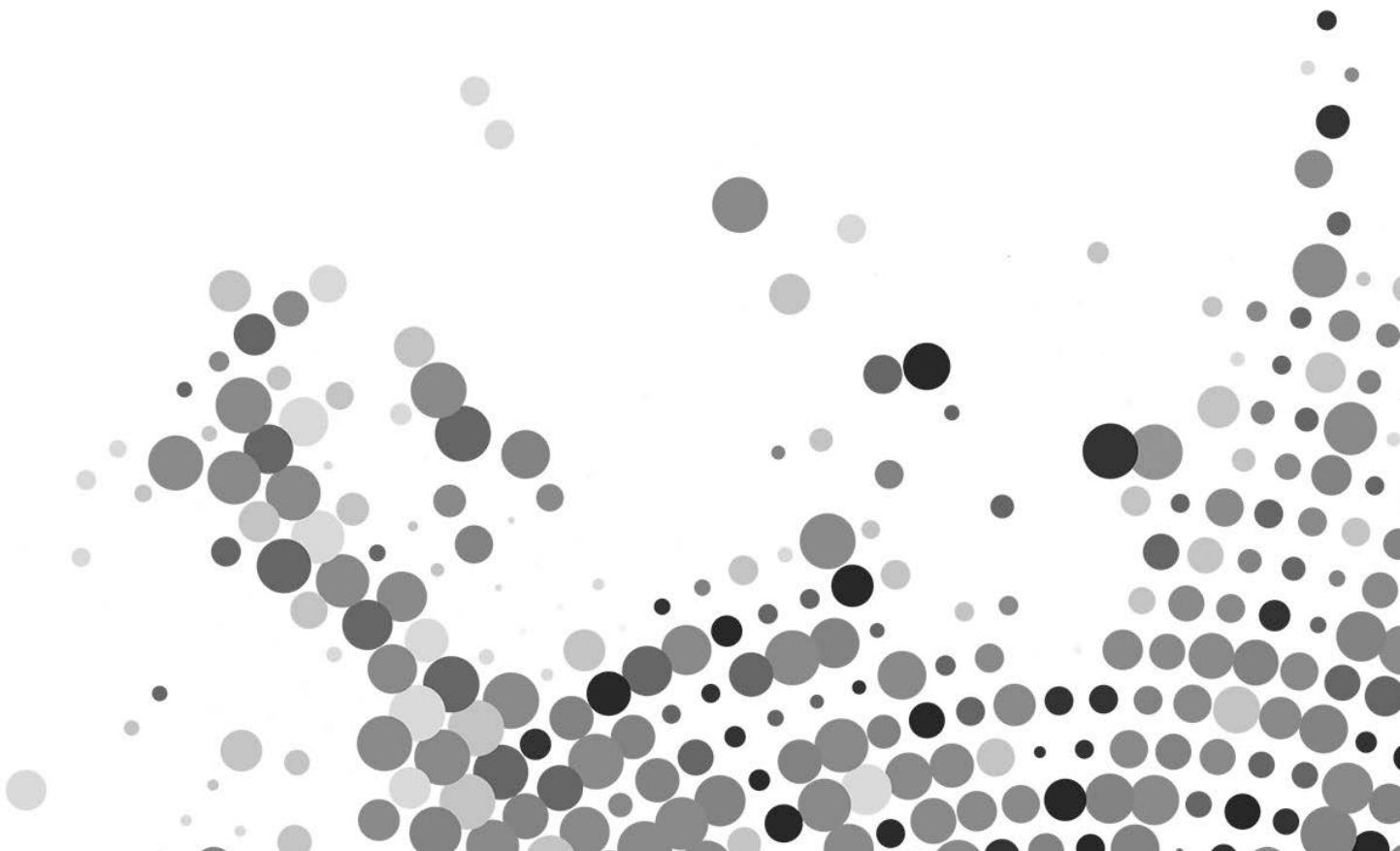


Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoiminnan hallinnoiminen

Hankkeen loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 15/2015

Maahanmuutto



Sisäministeriö
Helsinki 2015

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-324-046-9 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnan hallinnoiminen -hanke Ylitarkastaja Satu Kaskinen, puheenjohtaja Ylitarkastaja Tiina Snellman, sihteeri		Julkaisun laji Hankkeen loppuraportti	
		Toimeksiantaja Sisäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 22.8.2014, SM019:00/2014	
Julkaisun nimi Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnan hallinnoiminen			
Julkaisun osat Hankkeen loppuraportti			
Tiivistelmä Sisäministeriö asetti ajalle 22.8.2014–30.4.2015 hankkeen, jonka tarkoituksena oli selvittää kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnan hallinnoimisen mahdollisia muutostarpeita. Hankkeelle asetettiin valmisteluryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnan hallinnoimisen eri vaihtoehtoja sekä tarkastella sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston rooleja vastaanotto keskuks toiminnassa. Lisäksi tuli selvittää eri vaihtoehtoja vastaanotto toiminnan järjestämiseksi ja ohjaamiseksi. Valmisteluryhmä päätyi tehdyn selvityksen perusteella seuraaviin suosituksiin: <ul style="list-style-type: none"> – Valtion vastaanotto keskuks yhdistetään Maahanmuuttovirastoon. Vuoden 2017 alusta lähtien valtion vastaanotto keskuks ovat osa Maahanmuuttovirastoa. – Maahanmuuttovirasto vastaa yhdistymisen toteuttamisesta. Maahanmuuttovirasto huolehtii, että yhdistymisen suunnitellaan, valmistellaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä valtion vastaanotto keskuks kanssa. – Yhdistymisen toteuttamiseksi Maahanmuuttoviraston tulee kehittää palkkausjärjestelmää. – Yhdistämisessä tulee huomioida erityisesti myös vastaanotto keskuksissa oleva osaaminen, jota voidaan hyödyntää Maahanmuuttovirastossa. Henkilötyövuosisäästöjen osalta on huomioitava myös mm. toimivallan siirtohanke ja tämän vaikutus hallinnon henkilötyövuosiin. Yhdistymisen jälkeen on arvioitava uudestaan hallinnon henkilötyövuosien määrä suunnittelumääräyksen tavoitteisiin nähden. – Työsopimussuhteet pyritään muuttamaan virkasuhteiksi. Tätä varten tulee aloittaa yhteistoimintamennettely. Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen tulee tehdä kirjauksot vastaanotto keskuks operatiivisen johtamisen järjestelyistä siten, että keskuksen toiminta säilyy tehokkaana. Palkkausjärjestelmän muutosta valmisteltaessa otetaan huomioon siirtyvien henkilöiden palvelussuhteen ehdot sekä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa. – Sisäministeriö asettaa lainsäädäntöhankkeen vastaanotto lain sekä lain maahanmuuttovirastosta muuttamiseksi. – Maahanmuuttovirasto vastaa yhdistämisen toteuttamisesta kokonaisuutena. Tätä varten Maahanmuuttoviraston tulee mahdollisimman pian aloittaa yhdistymisen toimeenpano hankkeen muodossa. Hankkeessa ovat mukana valtion vastaanotto keskuksot. 			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto, vastaanotto toiminta			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-046-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 15/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-046-9
Kokonaissivumäärä 40	Kieli Suomi	Hinta	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Projekt för administrering av mottagandet av personer som söker internationellt skydd Överinspektör Satu Kaskinen, ordförande Överinspektör Tiina Snellman, sekreterare		Typ av publikation Projektets slutrapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 22.8.2014, SM019:00/2014	
Publikation (även den finska titeln) Administrering av mottagandet av personer som söker internationellt skydd			
Publikationens delar Projektets slutrapport			
Referat Inrikesministeriet tillsatte för tiden 22.8.2014–30.4.2015 ett projekt för att utreda eventuella behov av ändringar i administreringen av mottagandet av personer som söker internationellt skydd. För projektet tillsattes en beredningsgrupp som hade till uppgift att utreda olika alternativ för att administrera mottagandet av personer som söker internationellt skydd samt att dryfta inrikesministeriets och Migrationsverkets roller i fråga om verksamheten vid förläggningarna. Avsikten var dessutom att utreda olika alternativ att ordna och styra mottagningsverksamheten. På basis av utredningen föreslår beredningsgruppen följande rekommendationer:			
<ul style="list-style-type: none"> – De statliga förläggningarna slås samman med Migrationsverket. Från och med ingången av 2017 är de statliga förläggningarna en del av Migrationsverket. – Migrationsverket ansvarar för genomförandet av sammanslagningen. Migrationsverket sörjer för att sammanslagningen planeras, bereds och genomförs i nära samarbete med de statliga förläggningarna. – Migrationsverket måste utveckla sitt lönesystem med tanke på sammanslagningen. – Vid sammanslagningen ska man särskilt beakta även den kompetens som finns vid förläggningarna och utnyttja denna vid Migrationsverket. När det gäller inbesparing av årsverken bör man även beakta bl.a. projektet för överföring av befogenheter och dess effekter på antalet årsverken inom förvaltningen. Efter sammanslagningen ska antalet årsverken inom förvaltningen bedömas på nytt i förhållande till målen i planeringsbestämmelsen. – Avsikten är att arbetsavtalsförhållanden ändras till tjänsteförhållanden. För detta ska ett samarbetsförfarande inledas. Arrangemangen för den operativa ledningen vid förläggningarna ska antecknas i Migrationsverkets arbetsordning för att säkerställa effektiviteten vid förläggningarna. Vid beredningen av ändringarna av lönesystemet beaktas anställningsvillkoren för de personer som överförs liksom deras rättigheter och skyldigheter. – Inrikesministeriet tillsätter ett lagstiftningsprojekt för att ändra lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och lagen om Migrationsverket. – Migrationsverket ansvarar för genomförandet av sammanslagningen som helhet. I detta syfte bör Migrationsverket så snart som möjligt inleda genomförandet av sammanslagningen i form av ett projekt. De statliga förläggningarna ska delta i projektet. 			
Nyckelord Migration, mottagningsverksamhet			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-324-046-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 15/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-046-9
Sidoantal 40	Språk finska	Pris	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Hankkeen asettaminen ja tehtävät

Sisäministeriö teki 22.8.2014 päätöksen asettaa hanke, jossa tulee laatia selvitys kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnan hallinnoimisen mahdollisista muutostarpeista ml. lainsäädännön muutostarpeet. Hankkeen toimikausi oli 20.8.2014–30.4.2015, toimikautta pidennettiin 20.1.2015 tehdyllä päätöksellä 30.4.2015 saakka. Selvityksen tekemisen jälkeen päätetään erikseen mahdollisen lainsäädäntöhankkeen perustamisesta.

Hankkeen vastuuhenkilönä toimi ylitarkastaja Satu Kaskinen sisäministeriön maahanmuutto-osaston oikeudellisesta yksiköstä. Hankkeen valmisteluryhmään kuuluvat ylitarkastaja Tiina Snellman sisäministeriön maahanmuutto-osaston ohjaus- ja kehittämissyksiköstä, erityisasiantuntija Kirta Sandström sisäministeriön hallinto- ja kehittämissyksiköstä (erityisasiantuntija Kari Kananen 31.1.2015 saakka), johtaja Jorma Kuvluvainen Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä, johtaja Esko Repo Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä, johtaja Jouko Salonen Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalveluista, johtaja Jari Kähkönen Joutsenon vastaanottokeskuksesta (jäsen), apulaisjohtaja Antti Jäppinen Joutsenon vastaanottokeskuksesta (varajäsen), johtaja Janne Similä Oulun vastaanottokeskuksesta (jäsen, Sirpa Kansanaho 17.11.2014 saakka) ja apulaisjohtaja Jenni Korpikari Oulun vastaanottokeskuksesta (varajäsen, 18.11.2014 alkaen).

Valmisteluryhmä kokoontui yhteensä kahdeksan kertaa. Kokouksissa kuultiin asiantuntijoita sekä valtion vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston henkilöstön edustajia. Tämän lisäksi hankkeesta järjestettiin huhtikuussa 2015 tiedotustilaisuudet valtion vastaanottokeskusten henkilöstölle. Valmisteluryhmä on laatinut tämän selvityksen hankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ottaen huomioon hankkeen tavoitteena oleva sisäisen hallinnon uudelleenjärjestely sekä valmisteluryhmän kokoonpano, ei selvityksestä ole pyydetty erikseen lausuntoja.

Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Nykytilan kuvaus.....	5
2.1 Turvapaikkamenettely.....	5
2.1.1 Toimivaltaiset viranomaiset.....	5
2.1.2 Menettely.....	6
2.1.3 Valtion vastaanottokeskusten rooli turvapaikkamenettelyssä.....	7
2.1.4 Turvapaikkamenettelyn kokonaiskäsitteilyajat.....	7
2.2 Vastaanottojärjestelmä.....	8
2.2.1 Valtion vastaanottokeskusten hallinto.....	8
2.2.2 Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut.....	10
2.2.3 Vastaanotto toiminnan ohjaus ja valvonta.....	10
2.2.4 Toiminnan ja talouden suunnittelu ja tulosohtaus.....	12
2.3 Vastaanotto toiminnan arviointi.....	13
3 Vastaanotto toiminnan hallinnoimisen muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset.....	15
3.1 Organisaatorakenne.....	15
3.2 Operatiivinen toiminta.....	16
3.3 Palkkausjärjestelmä.....	17
3.4 Henkilötyövuodet.....	20
3.5 Henkilöstö.....	21
3.6 Talousarvion rakenne ja arvio taloushallinnon näkökulmasta.....	23
3.6.1 Kirjanpitoyksikön tehtävät.....	23
3.6.2 Maahanmuuton määrärahat.....	23
3.7 Hankintatoimi.....	25
3.8 Valtion vastaanottokeskusten tekemä kehittämistyö.....	26
3.9 Tietojärjestelmät.....	26
3.10 Vastaanotto toiminnan ohjaus ja valvonta sekä laillisuusvalvonta.....	28
3.11 Ohjeet ja määräykset.....	29
3.12 Lainsäädännön muutostarpeet.....	30
4 Valmisteluryhmän esitys toteutettaviksi toimenpiteiksi.....	32

1 Johdanto

Asettamis päätöksen mukaisesti hankkeen tarkoituksena oli selvittää kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnan hallinnoimisen eri vaihtoehtoja sekä tarkastella sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston rooleja vastaanottokeskustoiminnassa. Hankkeessa tuli selvittää eri vaihtoehtoja vastaanotto toiminnan järjestämiseksi ja ohjaamiseksi. Hankkeen tavoitteena on ollut selvittää mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet. Nämä muutostarpeet on kuvattu selvityksen luvussa 3.12. Mahdollisen lainsäädäntöhankkeen perustamisesta tehdään erikseen päätös tämän selvityksen perusteella.

Hankkeen asettamisesta päättämiseen on vaikuttanut hallituskauden tavoite maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamisesta, turvapaikkaprosessin nopeuttamisesta sekä vastaanottojärjestelmän sopeuttamisesta hakijamääriä ja käsittelyaikoja vastaavasti.

Hankkeen asettamisesta päättämiseen on myös vaikuttanut valtioneuvoston tasolla tapahtuva kehittämistyö, johon sisältyy mm. hallinnon keskittäminen ja työprosessien yhdenmukaistaminen ja päällekkäisten toimintojen vähentäminen. Valtioneuvoston toiminnan kehittämisessä on viime vuosina suuntauksena ollut hallinnon ohjauksen ja johtamiseen (ns. konsernipolitiikka) liittyvien tehtävien ja niihin liittyvien toimintojen kehittäminen ja yhtenäistäminen. Tavoitteena on ollut muodostaa uusi tapa hoitaa yhteistä hallintoa siten, että sisäinen hallintotoiminta tukee ydintoimintaa mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja että toiminnan prosessit yhdenmukaistetaan. Tavoitteena on myös lisätä henkilöstön liikkuvuutta organisaation sisällä sekä mahdollistaa henkilöstön osaamisen laajempi hyödyntäminen ja hallinto- ja palvelutehtäviä tekevien henkilöiden osaamisen laajentaminen.¹

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan (VATU) on sisäministeriön hallinnon osalta tehty seuraava kirjaus: "Valtion vastaanottokeskusten toiminta liitetään Maahanmuuttoviraston tehtäviin ja kyseessä on kahden pienen itsenäisen organisaation hallinnon uudelleenorganisointi. Sen sijaan, että valtion vastaanottokeskukset nyt ovat omia virastojaan, ne olisivat jatkossa Maahanmuuttoviraston tulosityksiköitä. Toteutuksen valmistelu aloitetaan aikaisintaan tulevilla hallituskaudella v. 2015." Em. virastojen yhdistymiseen liittyvien päällekkäisyyksien karsinnalla on arvioitu pitkällä aikavälillä aikaansaattavan säästöjä 250 000 euroa.

Maahanmuuttohallinnon toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan vuoden 2015 alussa valmistuvan selvityksen perusteella arvioidaan mahdollisuutta yhdistää valtion vastaanottokeskukset hallinnollisesti Maahanmuuttovirastoon. Lisäksi sisäministeriön 27.6.2014 antamassa suunnittelumääräyksessä (SMDno/2014/872) erikseen todetaan, että valtion vastaanottokeskusten hallinnollinen liittäminen Maahanmuuttovirastoon toimeenpannaan ja että tästä syntyvä säästötavoite on yhteensä n. 5–8 henkilötyövuotta.

¹ Ks. hallituksen esitys 187/2014

Hankkeen taustalla on edellä mainittu SM:n suunnittelumääräyksen arvio säästötavoitteesta. Hankkeen tavoitteena on ollut tarkentaa, onko arvioitu säästötavoite mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä. Hankkeessa on ollut tavoitteena selvittää vastaanotto toiminnan hallinnoimisen eri vaihtoehtoja, mutta työn edetessä valmisteluryhmä keskittyi tarkastelemaan vaihtoehtoa, jossa valtion vastaanottokeskukset yhdistettäisiin hallinnollisesti Maahanmuuttovirastoon. Yhdistämisen tuloksena tulee olla päällekkäisen hallinnon poistaminen ja hallinnon keveneminen. Lisäksi hallinnon kokonaiskustannusten tulee pitkällä aikavälillä pienentyä.

2 Nykytilan kuvaus

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottopalvelut järjestetään vastaanottokeskuksissa. Vastaanotto toiminta on kuulunut sisäministeriön hallinnonalalle vuoden 2008 alusta alkaen. Vuoden 2010 alussa sisäministeriön roolia vastaanotto toiminnassa 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. Sisäministeriöllä säilyi toimivalta päättää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Asiasta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*, 1.7.2015 alkaen: *laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta*).

2.1 Turvapaikkamenettely

Turvapaikkamenettelyyn kuuluu olennaisena osana vastaanottokeskusten tehtävä järjestää ja turvata turvapaikanhakijan vastaanottopalvelut ja toimeentulo. Vastaanottojärjestelmä toimii kaksivaiheisena. Uusi turvapaikanhakija sijoitetaan ensin kauttakulkukeskukseen, jossa henkilölle tehdään yleensä tarvittavat alkuvaiheen terveystarkastukset. Henkilö asuu kauttakulkukeskuksessa, kunnes poliisi on tehnyt alkuvaiheen selvitykset ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö on suorittanut turvapaikkapuhutellun. Sen jälkeen hänet siirretään ns. odotusajan keskuksen odottamaan turvapaikkapäätöstä. Kauttakulkukeskukset ovat keskitettyjä laitospohjaisia yksiköitä. Odotusajan keskukset ovat hajasijoitettuja asuntopohjaisia yksiköitä.

2.1.1 Toimivaltaiset viranomaiset

Sisäministeriö vastaa maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriö edustaa Suomea maahanmuuttoa asioissa Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäiset oleskeluluvat, käsittelee turvapaikkahakemukset, ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa, päättää käännyttämisestä ja karkottamisesta, vastaa kansalaisuushakemusten käsittelystä ja muukalaispassien myöntämisestä. Maahanmuuttovirasto toimii sisäministeriön alaisuudessa.

Poliisi valvoo ulkomaalaislain (301/2004) noudattamista, ottaa vastaan ulkomaalaisten lupahakemuksia, selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin, myöntää jatko-oleskeluluvat ja rekisteröi EU-kansalaisten oleskeluoikeuden. Poliisi myös panee täytäntöön karkotus- ja käännytyspäätökset. Poliisia ohjaa ja johtaa, suunnittelee ja kehittää sekä valvoo Poliisihallitus.

Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen. Rajavartiolaitos vastaa henkilöiden rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitos valvoo myös ulkomaalaislain noudattamista sekä selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin.

Ulkomaalaislaissa on säädetty poliisille ja rajavartiolaitokselle Maahanmuuttoviraston turvapaikka-asian tutkintaa (UlkL 97 § 2 mom²) ja päätöksentekoa (UlkL 116 §) tukevia tehtäviä. Näitä ovat prosessin alkuvaiheessa hakemuksen vastaanottaminen (UlkL 94 § 95 §), hakijan rekisteröiminen ja henkilötuntemerkkien ottaminen (UlkL 131 §) sekä turvapaikkatutkinnan suorittaminen (UlkL 97 § 1 mom.).

Valtion vastaanottokeskukset toimivat ns. kauttakulkukeskuksina omilla maahantuloalueillaan Kaakkois- ja Pohjois-Suomessa.

2.1.2 Menettely

Turvapaikkamenettelyn tavoitteena on kansainvälisen suojelun antaminen niille, jotka ovat suojelun tarpeessa. Toisaalta menettelyssä pyritään tunnistamaan ne henkilöt, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa ja poistaa tällaiset henkilöt tarvittaessa maasta. Kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksistä sekä turvapaikkamenettelystä säädetään ulkomaalaislain 6 luvussa.

Turvapaikkamenettely voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin: turvapaikkahakemuksen jättäminen, hakemuksen vastaanottaminen, hakemuksen tutkinta, hakemuksen ratkaiseminen, päätöksen tiedoksianto sekä maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano. Lisäksi turvapaikkapäätöksiin on mahdollista hakea muutosta hallintotuomioistuimilta.

Hakemuksen vastaanottamisen ja alkuvaiheen tutkinnan toimivalta sekä päätösten tiedoksianto ja maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanovalta on säädetty Rajavartiolaitokselle ja poliisille. Hakemuksen perusteiden selvittäminen, arvio kansainvälisen suojelun tarpeesta sekä päätöksenteko kuuluvat Maahanmuuttoviraston toimivaltaan.

Nykykäytännön mukaan turvapaikanhakija sijoitetaan poliisin suorittaman turvapaikkatutkinnan ajaksi tutkintaa suorittavan poliisiyksikön lähellä sijaitsevaan vastaanottokeskukseen. Kun turvapaikkatutkinta on poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta on suoritettu, asia siirtyy Maahanmuuttovirastolle kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämistä ja päätöksentekoa varten.

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Pääsääntöisesti turvapaikanhakija sijoitetaan siihen kauttakulkukeskukseen, joka on lähellä Maahanmuuttoviraston puhuttelua suorittavaa toimipistettä. Mikäli tämä keskus on täynnä, tehdään sijoitus yleensä lähimpään ns. odotusajan keskukseen. Turvapaikkapuhuttelun jälkeen

² Muutettu lailla 194/2015, 1.7.2015 alkaen UlkL 97 § 3 mom.

hakija viimeistään siirretään odotusajan keskukseseen. Sijoittaminen sovitaan lähettävän ja vastaanottavan vastaanottokeskuksen kesken ottaen huomioon vastaanottavan yksikön vapaana oleva majoituskapasiteetti sekä mahdolliset hakijan turvapaikkaprosessiin liittyvät erityisvaatimukset tai hänen vastaanottopalveluiden erityistarpeensa.

2.1.3 Valtion vastaanottokeskusten rooli turvapaikkamenettelyssä

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia on Suomessa tällä hetkellä yhteensä 18, joista kaksi on valtion vastaanottokeskusta, Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset. Valtion vastaanottokeskuksilla on jo pitkään ollut keskeinen rooli kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminnassa 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 säilöönnottoyksikkö (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 lainsäädäntöhankkeissa.

2.1.4 Turvapaikkamenettelyn kokonaiskäsitteilyajat

Myös turvapaikanhakijoiden sijoittaminen vastaanottokeskuksiin vaikuttaa siihen, kuinka sujuvasti turvapaikkaprosessi etenee. Vuonna 2011 hakemuksen keskimääräinen käsitteilyaika hakemuksen tekemisestä ensimmäiseen päätökseen (mukana siis poliisin tai Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston käsitteily) oli 264 vrk, vuonna 2012 vastaava aika oli 250 vrk, vuonna 2013 aika oli 190 vrk ja vuonna 2014 keskimäärin 170 vrk. Helsingin hallinto-oikeudessa turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsitteilyaika vuonna 2014 oli 5,6 kuukautta ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 8,1 kuukautta.

Turvapaikkaprosessi jakautuu useaan vaiheeseen, joista lähes jokaiseen liittyy odotusaika. Kun prosessissa on monta viranomaista ja vaihetta, jo asioiden siirtäminen viranomaiselta toiselle aiheuttaa viivästyksiä asian käsitteilyssä. Hakijan siirrot vastaanottokeskuksesta toiseen kesken asian käsitteilyn voivat vaikuttaa menettelyyn sitä pidentävästi erityisesti, jos yhteistyö viranomaisten välillä ja viranomaisten sisällä ei ole sujuvaa. Odotusaikoihin voidaan vaikuttaa helpoiten kunkin viranomaisen työjärjestelyihin tehtävillä muutoksilla. Näitä toimia onkin tehty ja turvapaikkaprosessiin kuluvat käsitteilyajat ovat lyhentyneet kaikissa viranomaisissa viime vuosina ja ovat pääosin hyvällä tasolla.

2.2 Vastaanottojärjestelmä

Vastaanotto toiminnan käytännön operatiivinen ohjaus, toiminnan suunnittelu, seuranta ja valvonta ovat Maahanmuuttoviraston vastuulla. Vastaanottokeskustoimintaa Suomessa harjoittavat kunnat ja järjestöt, joiden kanssa Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on tehnyt sopimuksen toiminnan järjestämisestä. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia on Suomessa tällä hetkellä yhteensä 18 ml. valtion vastaanottokeskukset. Turvapaikkaprosessin alkuvaiheen kauttakulkukeskuksia on viisi, jotka on sijoitettu neljälle maahantuloalueelle Uudellemaalle, Varsinais-Suomeen, Kaakkois-Suomeen ja Pohjois-Suomeen. Turvapaikkaprosessin odotusajan vastaanottokeskuksesta yksi on valtion (Oulu/Pudasjärven yksikkö), viisi kuntien (Metsälä, Kotka, Vaasa, Oravainen, Kajaani) ja kuusi SPR:n ylläpitämää keskusta (Turku, Mänttä-Vilppula, Lammi, Kristiinankaupunki, Rovaniemi ja Kemi). Lisäksi Espoon kaupunki ylläpitää ilman huoltajaa olevien alaikäisten ryhmäkotia, muut alaikäisyksiköt ovat Kotkan, Oravaisten, Oulun ja Turun vastaanottokeskusten yhteydessä, eli näistä yksi on valtion vastaanottokeskuksessa. Oulun vastaanottokeskuksessa toimii myös valtakunnan ainoa tukiasumisyksikkö alaikäisille yksin maahan tulleille turvapaikanhakijoille. Mikäli vastaanottojärjestelmässä joudutaan tekemään esim. hakijamäärien muuttuessa supistuksia, ovat ensisijaisina kohteina ns. sopimusvastaanottokeskukset, joiden vastaanottokapasiteettia voidaan sopimuksen puitteissa muuttaa tai joiden sopimuksia voidaan irtisanoa.

2.2.1 Valtion vastaanottokeskusten hallinto

Valtion vastaanottokeskusten toimintaa johtavat virkaan nimitetyt johtajat, joiden apuna toimivat apulaisjohtajat. Henkilöstöasioissa valtion vastaanottokeskukset toimivat omina työnantajavirastoina. Vastaanottokeskuksen johtaja on työantajavirkamies. Vastaanottokeskukset nimittävät omat virkamiehensä määrärahojen antamissa puitteissa.

Valtion vastaanottokeskuksista Joutsenon yksiköllä on erityistehtävänä ylläpitää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, joka on keskitetty ainoastaan Joutsenoon. Lisäksi Joutsenossa aloitti lokakuussa 2014 uusi säilöönottoyksikkö, jonka toiminta on osa vastaanottokeskusta. Oulun vastaanottokeskuksen erityistehtävänä on yksin ilman huoltajaa alaikäisenä maahan tulevien turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Oululla on kauttakulkukeskustoiminnan lisäksi Pudasjärvellä sivutoimipiste, joka toimii odotusajan keskuksena. Valtion vastaanottokeskuksilla ei em. toimintoja lukuun ottamatta ole erityistä muista vastaanottokeskuksista poikkeavaa roolia vastaanottojärjestelmässä.

Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan suorassa alaisuudessa on hallinto- ja henkilöstöpalvelutiimi sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnot. Joutsenon vastaanottokeskuksen osalta erityispiirteenä on ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvät asiat ja vastaanottolaisissa keskuksen johtajalle määrätty toimivalta uhrien auttamiseen liittyen. Edelleen Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan toimivaltaan liittyviä säännöksiä on laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä (116/2002, jäljempänä *säilölaki*). Tässä laissa asiakkaisiin liittyvät rajoitustoimenpiteet on säädetty keskuksen johtajan toimivaltaan. Talous- ja henkilöstöhallintopalvelut

tiimi tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut koko Joutsenon vastaanottokeskukselle. Keskuksen hallinnossa on vuonna 2015 yhteensä 6 henkilötyövuotta. Joutsenon vastaanottokeskuksessa on 2 hallinnollista johtajaa, johtaja ja apulaisjohtaja. Johdon välinen työnjako on määritelty vastaanottokeskuksen työjärjestyksessä, jossa on myös määritelty muiden henkilöstöryhmien päätösvaltaa (esimiehet, sosiaali- ja terveystaloudet, säilöönnotto ja ihmiskaupan uhrien auttaminen). Hallintotiimiin kuuluu neljä henkilöä: taloussuunnittelija, henkilöstösuunnittelija, toimistosihteeri ja hallintosihteeri (säilöönnottoyksikkö). He hoitavat kaiken taloushallintoon, henkilöstöhallintoon ja yleishallintoon (mm. asiakirjahallinto) liittyvät tehtävät. Yhteensä keskuksessa on 54,75 henkilötyövuotta.

Oulun vastaanottokeskuksessa on kaksi hallinnollista johtajaa, johtaja ja apulaisjohtaja. Heidän välinen työnjakonsa on määritelty työjärjestyksestä täydentävässä delegointisääntöissä. Lisäksi keskuksen hallintotiimissä on kolme henkilöä: taloussuunnittelija, henkilöstösuunnittelija ja taloussihteeri. He hoitavat kaikki taloushallintoon, henkilöstöhallintoon ja yleishallintoon (mm. asiakirjahallinto) liittyvät tehtävät. Vastaanottokeskuksella on johtoryhmä, joka kokoontuu kerran viikossa. Yhteensä keskuksessa on 48,9 henkilötyövuotta.

Vastaanottokeskusten lakisääteisistä palveluista on säädetty vastaanottolaissa. Sosiaali- ja terveystaloudet osalta asiakkaiden palvelutarpeet arvioidaan vastaanottokeskuksen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön toimesta. Osa palveluista on sellaisia, että niiden hankkiminen vaatii asiakaskohtaisen sopimuksen tai hankinnan (esim. tietyt vammaispalvelut, lääkinnälliset välineet, ensi- ja turvakodin palveluostot). Koska vastaanottokeskuksen johtajalla (ja apulaisjohtajalla) on allekirjoitusoikeus, näissä tilanteissa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö esittelee asian johtajalle, jonka kanssa yhteistyössä tilanne ja palvelunhankinta arvioidaan. Näin tulee olla asiakaskohtaisten palveluiden hankkimisen osalta jatkossakin. Sosiaali- ja terveydenhuollon salassapitosäännökset eivät mahdollista asiakaskohtaisten tietojen käsittelyä omien sosiaali- ja terveystalouduksien ulkopuolella.

Asiakkaiden moninaiset tilanteet vaikuttavat myös muuhun palvelunhankintaan ja henkilöstövahvuuteen, joihin johtaja voi joutua ottamaan kantaa todella nopeasti. Asiakkaiden tilanteiden kriisiytyminen (mielenterveys-, päihde-, väkivaltaongelmat) voi vaikuttaa siihen, että johtaja joutuu hankkimaan nopeasti lisätyövoimaa tai lisäämään turvallisuustaloudet. Niinkin arkipäiväinen asia kuin henkilöstön sairastuminen vaatii toisinaan nopeaa rekrytointia. Alaikäisyksikössä tulee noudattaa lastensuojelulain velvoitteita henkilöstömitoituksen suhteen ja aikuis-/perheyksiköissä kyse on välttämättömien työtehtävien hoitamisesta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisestä. Koska kyse on ympäri vuorokauden toimivista laitostalouduksista, muuttuviin tilanteisiin on reagoitava nopeammin kuin toimistotyössä, jossa palveluita tuotetaan virka-ajan puitteissa ja joissa käsitellään hallinnollisia asioita.

Toimitilojen osalta Joutsenon vastaanottokeskuksessa kokonaisvastuu on apulaisjohtajalla, mutta johtaja sekä Maahanmuuttoviraston johtaja allekirjoittaa tiloihin liittyvät sopimukset (vuokrasopimukset). Oulun vastaanottokeskuksen toimitilojen osalta kokonaisvastuu on apulaisjohtajalla, mutta johtaja allekirjoittaa tiloihin liittyvät sopimukset (remontit/vuokrasopimukset).

Molemmissa valtion vastaanottokeskuksissa noudatetaan omaa hankintaohjetta, joissa on määritelty hankintoihin liittyvät euromääräiset rajat ja toimintamalli sekä vastuut. Hankintatoimi on organisoitu mahdollisimman sujuvaksi, ja siinä on huomioitu vastaanotto toiminnan luonteeseen kuuluvat jatkuvat pienhankinnat. Joutsenon vastaanottokeskuksessa päätöksen hankinnoista tekee keskuksen johtaja apulaisjohtajan tai taloussihteerin esittelystä. Käytännössä tämä koskee suurempia hankintoja sekä kilpailutuksiin liittyviä päätöksiä. Oulun vastaanottokeskuksessa taloussuunnittelija vastaa pienhankinnoista ja leasing-hankinnoista. Apulaisjohtaja ja taloussuunnittelija vastaavat kilpailutuksesta, sopimusten valmistelusta vastaa apulaisjohtaja. Keskuksen johtaja tekee päätökset suuremmista hankinnoista ja kilpailutuksista apulaisjohtajan esittelystä.

2.2.2 Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämispalvelut

Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämispalveluissa on yhteensä 31 henkilötyövuotta. Yksikön johtajana toimii hallintojohtaja. Lisäksi yksikköön on sijoitettu tietoturvapääällikkö sekä vuonna 2015 sähköisistä palveluista hallinto- ja kehittämispalveluihin siirretty tilastovastuuhenkilö, jonka palkkamenoista 10 % katetaan EU-projektista. Yksikössä työskentelee myös suunnittelupääällikkö/erityisasiantuntija, joka on tällä hetkellä tehtäväkierrossa Oulun vastaanottokeskuksessa.

Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämispalvelut:

Johtotehtävissä	3 henkilöä
Tilastovastuuhenkilö	1 henkilö
Virastopalvelut	5 henkilöä
Kirjaamo	4 henkilöä
Arkisto	4 henkilöä
Henkilöstöhallinto	6 henkilöä
Taloushallinto	8 henkilöä
Yhteensä	31 henkilöä

2.2.3 Vastaanotto toiminnan ohjaus ja valvonta

Sisäministeriön tehtävänä on poliittinen päätöksenteko ja alaisen hallinnon ohjaaminen. Sisäministeriö vastaa poliittisesta sekä talous- ja tulosohjauksesta, ja muu keskushallinto ministeriön ohjauksessa valtakunnallisten palvelujen tuottamisesta. Sisäministeriö huolehtii säädösvalmistelusta ja osallistuu hallituksen talousarvion, strategia-asiakirjojen sekä eduskunnalle annettavien selontekojen valmisteluun.

Sisäministeriö päättää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakauttamisesta ja toimipaikoista. Vastaanottolain nojalla Maahanmuuttovirastolla on toimivalta vastaanoton käytännön toiminnan ohjaukseen, suunnitteluun ja valvontaan.

Maahanmuuttovirasto vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Ohjaukseen kuuluvat tulosohjaus, sopimusohjaus, informaatio-ohjaus ja kehittämistoiminnan ohjaus.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö ohjaa ja koordinoi vastaanoton toimeenpanon vastaanoton kapasiteetin hallintaan (logistiikka, valmius, tilastot) liittyvissä asioissa, ohjeistaa vastaanoton toimeenpanon talouden suunnittelua ml. tulossopimukset ja tulosneuvottelut ja tekee budjettiseurantaa sekä ohjaa toimeenpanon laatua ja kehittää substanssi-ohjauksen, koulutusten ja kokousten, projektityön tuen sekä barometri-seurannan kautta. Oikeudellisen ohjauksen ja neuvonnan lisäksi Maahanmuuttovirasto suorittaa vastaanoton toimeenpanon laillisuusvalvontaa.

Vastaanottokeskusten erilaisista hallinnollisista ratkaisuista johtuen ohjaus toteutuu joko tulosohjauksen muodossa (valtion keskuskeskukset) tai sopimusohjauksena (kuntien ja SPR:n keskuskeskukset). Valtion vastaanottokeskuksissa ohjaus toteutuu normaalin valtion tulosohjausmenettelyn mukaisesti. Kuntien ja SPR:n ylläpitämien keskuskeskusten ohjaus toteutetaan siten, että Maahanmuuttovirasto on tehnyt vastaanottopalveluiden tuottamisesta sopimuksen ao. kuntien ja SPR:n piirien kanssa. Sopimukset ovat toistaiseksi voimassa olevia puolen vuoden irtisanomisajalla.

Vastaanottokeskusten informaatio-ohjausta tehdään pitkin toimintavuotta. Mikäli toiminta koskevaan lainsäädäntöön tulee muutoksia, Maahanmuuttovirasto antaa uusia soveltamisohjeita. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan liittyvät toiminnat perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon säädöksiin, jolloin tarvittava ohjeistus laaditaan tiiviissä yhteistyössä STM:n ja THL:n kanssa. Vastaanottokeskuksia ohjataan tarvittaessa myös yksittäisissä asiakastapauksissa.

Vastaanottolain mukaisesti Maahanmuuttoviraston tehtävänä on valvoa vastaanottokeskusten toimintaa. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö tekee vähintään kerran vuodessa kaikkiin keskuksiin tarkastuskäynnin, jonka yhteydessä käydään läpi ja arvioidaan toteutunutta toimintaa, seuraavan vuoden toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tarkistetaan eri asiakirjojen (tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, turvallisuussuunnitelma, laatukäsikirja, valmiussuunnitelma, arkistonmuodostussuunnitelma) olemassa olo, tilanne ja päivitystarpeet. Edelleen voidaan pyytää pistotarkastuksella nähtäväksi yksittäisiä asiakkaita koskevia päätöksiä (mm. vastaanottorahapäätökset). Lisäksi tehdään tarvittaessa erillisiä käyntejä vuoden aikana.

Vastaanottoyksikkö pyytää säännönmukaisesti raportteja ja tilastoja sekä erillisiä selvityksiä. Laillisuusvalvontaa toteutetaan mm. pyytämällä kopiot kaikista asiakkaita koskevista ns. tahdonvastaisista päätöksistä (esineiden ja aineiden haltuunotto, asuintilojen tarkistamiset jne.). Vastaanottokeskukset toimittavat kaikista erilaisista häiriö- ja väkivaltatilanteista tehdyt raportit vastaanottoyksikölle. Säilöönottokeskuksen toimintaa ja asiakkaiden kohtelua siellä valvotaan paitsi tarkastuskäyntien ja tilastojen avulla myös asiakkaisiin kohdistuvia pakkotoimenpiteiden päätöksiä seuraamalla. Asiakkaiden tai vastaanottokeskusten henkilökunnan tekemistä kanteluista ja valituksista pyydetään vastineita ja annetaan lausuntoja.

2.2.4 Toiminnan ja talouden suunnittelu ja tulosohjaus

Valtion vastaanottokeskuksista ja Maahanmuuttovirastosta muodostettiin yksi kirjanpitoyksikkö vuonna 2012. Maahanmuuttovirasto ohjaa valtion vastaanottokeskuksia erityisesti talouteen liittyvissä asioissa ja näiltä osin vastaanottokeskuksen toiminta rinnastetaan hyvin pitkälti kirjanpitoyksikön omaan toimintaan joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Valtion vastaanottokeskuksilla on nykyisin enää osin itsenäisen viraston velvoitteet, kuten henkilöstöhallintoon liittyvät tehtävät. Sitä vastoin toiminnan ja talouden suunnittelutehtävät ovat pikemminkin kirjanpitoyksikön tehtäviä.

Ennen kunkin vuoden toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelua Maahanmuuttovirasto toimittaa vastaanottokeskuksille ohjeet seuraavan vuoden toiminnan ja talouden suunnittelun pohjaksi. Suunnitteluohjeet perustuvat SM:n toiminta- ja taloussuunnittelumääräykseen, josta johdetaan vastaanottoyksiköille asetettavat yleiset ja kaikille yksiköille yhteiset tavoitteet. Toiminta- ja taloussuunnitteluohjeet laaditaan yhteistyössä Maahanmuuttoviraston talousyksikön kanssa. Kukin vastaanottokeskus laatii seuraavan vuoden toimintasuunnitelman ja talousarvion sekä määrittelee edelleen omat yksikkökohtaiset toiminnan tavoitteet.

Valtion vastaanottokeskusten kanssa solmitaan vuosittain tulossopimukset sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö ovat solmineet oman tulossopimuksensa. Tulosneuvottelut käydään yleensä heti vuodenvaihteen jälkeen, kun alkaneen vuoden valtion talousarvio on vahvistettu. Neuvotteluihin osallistuvat vastaanottokeskusten johtajat ja apulaisjohtajat sekä Maahanmuuttoviraston ylijohdaja, hallintojohtaja ja vastaanottoyksikön johtaja sekä tarvittaessa yksikön ylitarkastaja, jonka vastuulla käytännön tulosseuranta on. Vastaanottokeskusten tulossopimuksissa sovitaan vuoden tulostavoitteista ja niitä mittaavista mittareista. Loppukesästä käydään välituloneuvottelut, joissa seurataan ja arvioidaan toiminnan ja tavoitteiden toteutumista.

Sopimusosapuolien (kunnat, SPR:n ao. piirit) kanssa Maahanmuuttovirasto käy erilliset neuvottelut kunkin yksikön toimitettua seuraavan vuoden oman toiminta- ja taloussuunnitelmansa Maahanmuuttovirastolle. Näihin neuvotteluihin osallistuvat Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön ja hallinto- ja kehittämispalvelujen edustajat sekä ao. vastaanottokeskuksen edustajat. Tämän neuvottelukierroksen jälkeen Maahanmuuttovirasto vahvistaa kunkin sopimusyksikön seuraavan vuoden talousarvion heti alkuvuodesta, kun valtion budjetti on hyväksytty eduskunnassa.

Talouden seuranta toteutetaan kuukausittain Tarek-taloudenseurantaraportoinnin avulla. Sopimusvastaanottokeskuksille toiminnasta aiheutuvat kustannukset maksetaan ennakkomaksuina kuukausittain ja korvaukset tasataan toimintavuoden lopullisen tilinpäätöksen yhteydessä.

Edellisen vuoden toimintakertomukset ja toteutuneet kustannukset tilinpäätöksineen vastaanottokeskukset toimittavat Maahanmuuttovirastolle seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä.

2.3 Vastaanotto toiminnan arviointi

Vastaanotto toiminta on ennen kaikkea moniviranomaistoimintaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista ja koulutusta vaativaa ammatillista työtä, jossa noudatetaan vastaanottolain lisäksi sosiaali- ja terveyssektorin lainsäädäntöä. Nykyisellään valtion vastaanottokeskusten suhde Maahanmuuttovirastoon on kaksijakoinen. Toisaalta Maahanmuuttovirasto ohjaa valtion vastaanottokeskuksia erityisesti talouteen liittyvissä asioissa ja näiltä osin vastaanottokeskuksen toiminta rinnastetaan hyvin pitkälti kirjantapioyksikön omaan toimintaan joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Toisaalta taas valtion vastaanottokeskukset toimivat itsenäisinä virastoina esimerkiksi henkilöstöhallintoon liittyvissä asioissa. Valtion vastaanottokeskusten osalta kyse on valtion omasta palvelutuotannosta ja samalla myös valtion henkilöstöpolitiikasta, joten tulohajaavan tahon tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että toiminta on sisäministeriön hallinnonalalla kustannustehokasta ja henkilöstöpolitiikka yhdenmukaista. Valtion vastaanottokeskukset ovat pyrkineet kehittämään omaan toimintaympäristöönsä liittyviä erityispalveluita siten, että valtion vastaanottokeskuksista muodostuisi valtakunnallisia turvapaikanhakijoiden vastaanoton osaamiskeskuksia. Nämä osaamisalueet ovat erittäin merkittäviä toimintoja valtion omalle palvelutuotannolle ja niiden hyödyntäminen täysimääräisesti on perusteltua myös jatkossa. Paikkakunnilla, joissa valtion vastaanottokeskukset toimivat, on jo olemassa Maahanmuuttoviraston toimipisteet, ja tästä voisi olla saatavilla synergiaetuja esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnossa toimivien sijaisjärjestelyissä.

Turvapaikkamenettelyn kannalta hakijoiden sijoittamista vastaanottokeskuksiin tulee edelleen kehittää yhteistyössä eri toimijoiden kanssa turvapaikkapäätöksentekoa sujuvoittamaan ja nopeuttamaan. Turvapaikkamenettelyn ja hakemusten sujuvan käsittelyn kannalta on ehdottoman tärkeää, että hakijat kyettäisiin mahdollisimman nopeasti sijoittamaan kauttakulkukeskuksiin, jotka ovat lähellä Maahanmuuttoviraston puhutteluja ja päätöksiä tekeviä toimipisteitä. Näin voidaan välttää useiden sijoittelujen ja muutosten aiheuttamia viiveitä, logistisia ongelmia ja ylimääräistä työtä esimerkiksi vastaanottokeskuksissa. Tehokkaan ja sujuvan menettelyn edellytyksenä on hyvä yhteistyö ja jokaisen toimenpiteen suunnittelu palvelemaan prosessin kokonaistavoitetta ja etua. Turvapaikkamenettelyn kehittämiseksi on järjestetty yhteistyökokouksia poliisin, Rajavartiolaitoksen ja vastaanottokeskusten kanssa.

Turvapaikka-asioiden alkuvaiheen toimien ja turvapaikkapäätösten tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle arvioitiin vuosina 2013 - 2014 toimineessa Poliisihallituksen työryhmässä. Selvityksessä mainitaan, että turvapaikkaprosessilla ei ole yhtä omistajaa, jonka lähtökohdista ja tarpeista käsin voitaisiin määritellä ja ohjata toimintatavat kokonaisuus huomioiden. Työryhmän mukaan turvapaikka-asioiden alkuvaiheen toimien siirtäminen Maahanmuuttovirastolle on siihen liittyvistä haasteista ja jatkoselvitystarpeista huolimatta mahdollinen ja siitä olisi prosessin kannalta saavutettavissa hyötyjä. Tätä varten sisäministeriössä on 5.2.2015 asetettu yhdistetty selvitys- ja säädöshanke, jossa arvioidaan ja valmistellaan ulkomaalaislupa-asioiden ja tiettyjen turvapaikkamenettelyyn kuuluvien tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle (jäljempänä *toimivallan siirtohanke*). Lähtökohtana hankkeessa on, että poliisilta siirron myötä vapautuva henkilöstö sijoittuu Maahanmuuttoviraston palvelukseen ja kustannukset siirtyvät vastaavasti Maahanmuuttovirastolle. Näin ollen myös

tämä parhaillaan käynnissä oleva hanke tulee vaikuttamaan merkittävästi myös Maa-
hanmuuttoviraston oman hallinnon järjestämiseen ja erityisesti viraston hallinto- ja ke-
hittämispalveluihin.

3 Vastaanotto toiminnan hallinnoimisen muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto toiminta on tärkeä osa turvapaikkamenettelyn kokonaisuutta, ja sitä tulisi tarkastella ja kehittää kiinteänä osana koko turvapaikkajärjestelmää. Toisaalta tässä selvityksessä tulee tehtävänannon mukaisesti keskittyä tarkastelemaan vastaanotto toiminnan hallinnoimisen mahdollisia muutostarpeita. Hankkeen valmisteluryhmän työssä on tarkasteltu hallinnon järjestämiseksi erityisesti sitä vaihtoehtoa, että valtion vastaanotto keskus yhdistetään Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto on esittänyt näkemyksensä, että suurin osa tässä selvityksessä esitetyistä muutoksista tullaan toteuttamaan yhdistymisestä riippumatta. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on katsonut, että taloudellisten vaikutusten arviointi on taroituksenmukaisinta tehdä vasta sen jälkeen, kun päätös yhdistymisestä on tehty.

3.1 Organisaatorakenne

Hankkeen valmisteluryhmän kokouksissa on keskusteltu mahdollisen yhdistämisen myötä muuttuvista organisaatorakenteista, ja tätä varten valmisteluryhmässä on esitelty kaksi vaihtoehtoa organisaatorakenteeksi:

Vaihtoehto 1: Valtion vastaanotto keskuksista muodostettaisiin erilliset yksiköt suoraan Maahanmuuttoviraston ylläpitäjän alaisuuteen. Tässä vaihtoehdossa vastaanotto keskus säilyttävät nykyisen organisaatorakenteen, tehtävänkuvat ja vastuut säilyvät ennallaan ja Maahanmuuttoviraston vastaanotto yksikkö säilyisi kaikkia vastaanotto keskuksia ohjaavana yksikkönä. Tällä vaihtoehdolla vastaanotto keskus voisivat säilyttää nykyisen organisaatorakenteensa ja toisaalta valtion vastaanotto keskuksista muodostettavien erillisyyksiköiden toiminta olisi irrallaan vastaanotto keskuksien toimintaa ohjaavasta vastaanotto yksiköstä.

Vaihtoehto 2: Valtion vastaanotto keskus yhdistetään nykyiseen Maahanmuuttoviraston vastaanotto yksikköön ja valtion vastaanotto keskuksien henkilöstö- ja taloushallinto sijoitetaan mahdollisuuksien mukaan Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalveluihin. Samalla tarkastellaan vastaanotto yksikön ja hallinto- ja kehittämissyksikön organisaatorakennetta ja tehtävänkuvia sekä vastuita. Muiden kuin hallinto henkilökuntaan kuuluvien tehtävänkuvia ei ole tarpeen tarkastella, koska työtehtävät ja toimenkuvat eivät muutu asiakastyötä tekevillä. Tässä vaihtoehdossa tulisi kuitenkin lisäksi tarkastella Maahanmuuttoviraston vastaanotto yksikköä kokonaisuutena sekä harkita uusien tulosalueiden perustamista yksikköön ja miettiä tehtävänjako tulosalueiden välillä. Hallinto henkilökuntaan kuuluvien tehtävänkuvat ja vastuut tulee arvioida uuden organisaatorakenteen mukaisesti. Tässäkin vaihtoehdossa tulee säilyttää alueelle jäävien tulosalueiden mahdollisimman joustavat ja itsenäiset toimintaedellytykset sekä taloudellinen vastuu myönnettyjen määrärahojen käytöstä.

Valtion vastaanottokeskukset kannattivat vaihtoehtoa 1., koska tässä vaihtoehdossa vastaanotto toiminnan ohjaus ja varsinainen operatiivinen toiminta pidettäisiin erillään. Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto kannattivat vaihtoehtoa 2. Vaihtoehdoista keskusteltiin valmisteluryhmän kokouksissa, ja keskustelujen jälkeen valmisteluryhmä on päättänyt esittämään vaihtoehtoa 2. tulevaksi organisaatorakenteeksi. Tässä vaihtoehdossa lähtökohtana on, että Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksista muodostetaan Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön tulosalueita eli Joutsenon tulosalue ja Oulun tulosalue. Näiden tulosalueiden johtajina toimivat valtion vastaanottokeskusten johtajat. Lisäksi Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä voisi olla erillinen vastaanoton tuen (ohjauksen) tulosalue. Vastaanottoyksikön johtaja on samalla tämän tulosalueen johtaja.

Edellä todetun kaltainen hallinnollinen yhdistäminen edellyttää muutoksia Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen, mutta pääpiirteittäin ratkaisu noudattaa nykyisen työjärjestyksen mukaista organisointia. Lain säännöksissä säilyvät käsitteet valtion vastaanottokeskus ja vastaanottokeskuksen johtaja, joten yhdistäminen ei siltä osin edellytä lainsäädäntömuutoksia, vaan muutokset työjärjestykseen ovat riittävät.

Johtopäätös: Mikäli valtion vastaanottokeskukset päätetään yhdistää Maahanmuuttovirastoon, keskuskeskukset yhdistetään organisaatiossa viraston vastaanottoyksikköön. Vastaanottokeskusten henkilöstö- ja taloushallinto voidaan myös sijoittaa Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämispalveluihin. Maahanmuuttovirasto arvioi yhteistyössä valtion vastaanottokeskusten kanssa hallintohenkilökuntaan kuuluvien tehtävänkuvat ja vastuut uuden organisaatorakenteen mukaisesti. Mahdollisessa muutoksessa palvelussuhteet lähtökohtaisesti turvataan vaikka tehtäväkuvia ja vastuita arvioidaan. Työsäkäyntialueisiin ei tule muutosta, ja henkilöstö jää sille paikkakunnalle missä on tälläkin hetkellä. Alueelle jäävien tulosalueiden mahdollisimman joustavat ja itsenäiset toimintaedellytykset sekä taloudellinen vastuu myönnettyjen määrärahojen käytöstä säilyvät ennallaan. Toimintaedellytysten turvaamisessa tulee huomioida vastaanottokeskusten erityistehtävät. Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen tehdään tarvittavat muutokset.

3.2 Operatiivinen toiminta

Valtion vastaanottokeskusten mahdollisella yhdistämisellä Maahanmuuttovirastoon ei lähtökohtaisesti ole 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 tekevät jatkossakin asiakasta koskevat päätökset.

Valtion vastaanottokeskukset ovat olleet pitkään itsenäisiä virastoja toiminnallisesti ja hallinnollisesti, ja päätösvalta on ollut keskuksen johtajalla. Yhdistyminen tulee huomioida viraston työjärjestyksessä siten, että yhdistymisen jälkeen molempien mahdollisesti perustettavien tulosalueiden (Joutseno ja Oulu) johtajilla on määritelty selkeät päätöksenteko- ja johtovastuut niin toiminnan, henkilöstön kuin taloudenkin osalta. Päätöksenteko tulee säilyä tulosaluejohtajilla siten, että nopeissakin muutostilanteissa sekä toimintaa että asiakkaita koskevissa asioissa voidaan joustavasti tehdä tarvittavat päätökset. Vastaanottokeskusten johtajilla tulee säilyttää sellaiset lakisääteiset ja toiminnalliset tehtävät ja vastuut sekä toimintamahdollisuudet, jotka ovat välttämättömiä vastaanottokeskuksen toiminnan ja turvallisuuden kannalta vuorokauden ympäri.

Mikäli virastojen yhdistäminen toteutuu, Maahanmuuttoviraston tulee päivittää uuden viraston strategia ja pohtia, mitä uutta alueellisten isojen yksiköiden liittäminen organisaatioon tarkoittaa esim. viraston aluepolitiikan ja verkostoyhteistyön kannalta.

Johtopäätös: Vastaanottokeskusten asiakasta ja operatiivista toimintaa koskeva päätöksenteko tulee säilyttää läheisyysperiaatteen mukaisesti vastaanottokeskuksilla. Vastaanottokeskusten johtajilla tulee säilyttää sellaiset lakisääteiset ja toiminnalliset tehtävät ja vastuut sekä toimintamahdollisuudet, jotka ovat välttämättömiä vastaanottokeskuksen toiminnan ja turvallisuuden kannalta vuorokauden ympäri.

3.3 Palkkausjärjestelmä

Valmisteluryhmä on ollut hankkeen kokouksissa keskustellun perusteella yksimielinen siitä, että hankkeessa tulee tarkastella Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten palkkausjärjestelmiä. Maahanmuuttovirastossa ja valtion vastaanottokeskuksissa on käytössä erilaiset palkkausjärjestelmät. Lähtökohtaisesti yhdessä virastossa ei tule olla kahta erilaista palkkausjärjestelmää. Mikäli valtion vastaanottokeskukset päätetään yhdistää Maahanmuuttovirastoon, tulee myös palkkausjärjestelmät yhdistää yhdeksi järjestelmäksi. Palkkausjärjestelmän ja vaativuusryhmien yhdistämisen selvittäminen on ollut olennainen osa kokonaiskustannusten tarkastelua. Maahanmuuttovirasto on ollut vastuussa selvityksen tekemisestä.

Vastaanottokeskusten vaativuuden arviointi toteutettiin erillisessä työryhmässä, johon osallistuivat Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten henkilöstön ohella myös työnantajien edustajat. Lisäksi työhön osallistui Maahanmuuttoviraston toimeksiantosopimuksen pohjalta Innova Oy:n edustama konsultti. Arviointityöryhmän tehtäväksi oli annettu vastaanottokeskusten tehtävien vaativuuden arviointi. Vaativuuden arviointi oli tehtäväkohtaista pois lukien johdon tehtävät. Tarkoituksena oli arvioida pelkkää vaativuutta Palkkavaaka-kriteereillä ja ennakoida yhdistymisestä aiheutuvia mahdollisia kustannuksia. Vastaanottokeskukset kuvasivat tehtäviään, joita käytiin yksityiskohtaisesti läpi ja vietiin tehtävät Maahanmuuttoviraston järjestelmään pisteyttämällä. Henkilökohtaisia palkanosia ei tässä vertailussa otettu huomioon. Joitakin tehtäviä oli perusteltua vertailla kuntatason palkkoihin ja tällä menetelmällä tietyt tehtävät olivat kilpailukykyisiä kuntatason kanssa. Arviointi toteutettiin Palkkavaaka-työkalulla, joka on yleisesti eri organisaatioissa sekä julkishallinnossa että yksityisellä sektorilla käytössä ole-

va menetelmä, sekä tehtävien vaativuuden arvioinnilla. Palkkavaaka-vertailu toteutettiin suhteessa Palkkavaaka-markkinapalkkavertailuun. Vertailuun osallistui pääasiassa valtion asiantuntijaorganisaatioita. Ns. suorittavia tehtäviä hoitavien organisaatioiden määrä, joita esim. vastaanottokeskukset edustavat, oli vähäinen. Vastaanottokeskusten toiminta eroaa asiantuntijaorganisaatioista, koska vastaanottokeskuksissa tehdään paljon operatiivista työtä suhteessa asiantuntijaorganisaatioihin.

Selvityksessä Maahanmuuttoviraston, Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskusten palkkausjärjestelmien tuloksia tarkasteltiin seuraavasti:

- kuukausipalkkojen ja haittatyökorvausten mediaaneina organisaation omista palkkaryhmissä,
- kuukausipalkkojen palkkahajontana organisaation omista ryhmissä,
- kuukausipalkkojen ja haittatyökorvausten palkkahajontana organisaation omista ryhmissä,
- mediaaneina Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmän vaativuusryhmittäin,
- mediaanien positioina suhteessa Maahanmuuttoviraston tehtäväkohtaisiin palkkoihin ja
- mediaanien positioina suhteessa valtion mediaanihavaintoihin.

Selvityksessä ilmeni, että tiettyjen vaativuusryhmien palkkaus on organisaatioissa suhteellisen samalla tasolla ja palkkojen hajonta suhteellisen pientä, eli palkkakäytännöt ovat samanlaisia. Suoritusarviointiin pohjautuvia eroja palkkauksessa tosin on myös vastaanottokeskusten kesken. Reaalipalkkoissa on sitä enemmän hajontaa mitä enemmän suoriutumisessa on eroavuuksia. Kun vertailussa otetaan huomioon henkilökohtaiset lisät, kuva muuttuu.

Vaativuusosa on palkkauksessa tärkein ja vasta tämän jälkeen otetaan huomioon henkilökohtainen palkanosa. Tehdyllä vertailulla haluttiin tarkastella työntekijän koko palkkasummaa kuukausitasolla eli peruspalkan lisäksi myös henkilökohtaista palkanosaa. Näiden osalta on suuri eroavaisuuksia vastaanottokeskusten kesken. Vastaanottokeskusten työaika on erilainen vuorotyöstä johtuen, ja tästä syystä haittatyökorvaukset ovat verraten suuria. Lisäksi henkilökohtaisen palkanosan ohella tulisi puhua myös haittatyöstä maksettavasta korvauksesta, koska työ tapahtuu ns. perustyöajan jälkeen.

Toisaalta kunnissa vaativuuden arviointi ja tehtävien hinnoittelun todettiin perustuvan alakohtaisiin hinnoittelusopimuksiin. Lisäksi valtion organisaatiot ovat erilaisia kuin vastaanottokeskukset, eikä samantyyppisiä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja muissa organisaatioissa ole. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen arvioitiin tulevan kalliimmaksi toteuttaa valtiolla kuin esimerkiksi kunnissa, eikä nykyisillä vaativuustasoilla vastaanottokeskusten tehtäviä voida viedä suoraan Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmään. Mikäli tämä arvioitu malli toteutettaisiin Maahanmuuttovirastossa, palkkausjärjestelmän yhdistäminen lisäisi kustannuksia huomattavasti. Esim. yksittäisen tehtävän siirtäminen vastaanottokeskuksen vaativuusryhmästä 4 Maahanmuuttoviraston vaativuusryhmään 5 nostaisi peruspalkkaa 200 eurolla.

Maahanmuuttovirastossa on todettu, että Palkkavaaka-järjestelmä sopii hyvin asiantuntijatehtäviin ja laajempiin vastuisiin ja vaativuuksiin. Virastossa ei ole ns. suorittavan työn tehtäviä.

Ottaen huomioon valtion talouden tämänhetkinen tilanne ei mahdolliseen yhdistymiseen ole tiedossa lisärahoitusta, vaan tarvittaessa korotukset tulee kattaa virastojen omilta momenteilta. Yhdistymisen lähtökohta on hallinnollinen eikä tarkoitus ole, että vastaanottokeskusten nykyiset tehtävät muuttuisivat yhdistymisen myötä. Koska vastaanottokeskusten toiminta ei muutu, ei ole olemassa tehtäviin perustuvaa syytä palkkakustannusten nousulle. Toisaalta yhdistymisen valmistelussa jotkut tehtävien kuvat saattavat muuttua lähinnä hallinnossa. Vastaanottokeskuksissa voi olla erityistehtäviä, joita Maahanmuuttovirastossa tällä hetkellä hoidetaan jo keskitetysti

Mikäli henkilöstö siirtyy lain nojalla valtionhallinnon virastosta toiseen eikä sama palkkausjärjestelmä ole sovellettavana molemmissa virastoissa noudatetaan seuraavaa menettelyä palkkatason turvaamiseksi: siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetken euromääräisen palkkansa. Jos vastaanottavassa virastossa on jo palkkausjärjestelmä ja jos henkilön euromääräinen kuukausipalkka siirtymähetkellä on hänelle vastaanottavassa virastossa maksettavaa kuukausipalkkaa korkeampi, on hänellä oikeus palkkojen erotuksen määräiseen palkanlisään. Suoraan lain nojalla siirtyvällä henkilöllä on oikeus 24 kuukauden ajan siirtymähetkestä alkaen vähintään siihen kuukausipalkkaan, johon hänellä oli oikeus luovuttavassa virastossa (virkaehtosopimus, eräät määräykset palkkatason turvaamiseksi).

Tehtävämuutosten osalta noudatetaan virkaehtosopimuksen mukaista yleisperiaatetta: Jos työnantaja tekisi aloitteen vakinaisessa palvelussuhteessa olevan henkilön tehtävien muuttamiseksi siten, että se johtaisi vaatavuustason alenemiseen eikä henkilö suositu muutokseen, työnantajan on selvitettävä mahdollisuus järjestää henkilölle nykyisen vaatavuustason mukaiset tehtävät. Henkilön tehtäväkohtaista palkanosaa ei alenneta em. tehtävämuutoksen yhteydessä 24 kalenterikuukauden aikana tehtävien muutoksesta. Työnantaja jatkaa entisen vaatavuustason mukaisten tehtävien mahdollisuuden selvittämistä tämän ajan. Edellä mainittu koskee soveltuvin osin myös määräaikaista palvelussuhteita.

Johtopäätös: Palkkavertailuselvityksen tuloksena todettiin, että vastaanottokeskuksen palkkaus on kilpailukykyinen sekä valtion mediaaniin että Maahanmuuttoviraston vaatavuusluokkiin nähden. Vertailu osoitti, että Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten tehtävissä on eroja eikä pelkkiä nimikkeitä voi ottaa vertailun lähtökohdaksi. Lähtökohtaisesti yhdessä virastossa ei tule olla kahta erilaista palkkausjärjestelmää. Siten mahdollisen yhdistymisen toteuttamiseksi Maahanmuuttoviraston tulee kehittää palkkausjärjestelmää. Vastaanottokeskusten palkat tulee viedä Maahanmuuttoviraston järjestelmään lisäämällä vaatavuusportaisiin väliportaita eli järjestelmään lisätään uusia vaatavuusryhmiä. Tätä varten tehtävä palkkavertailu on suoritettava läpinäkyvästi ja henkilöstö osallistaen. Vertailussa on otettava huomioon, että palkkojen nousu ei ole mahdollista, elleivät tehtävät ole täysin uusia ja erityistä osaamista edellyttäviä. Tämän jälkeen vastaanottokeskusten tehtävät sijoitetaan soveltuviin uusiin vaatavuusryhmiin. Vastaanottokeskusten tehtävät tulee viedä uusina tehtävinä Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmään. Palkkausjärjestelmän kehittämisessä tulee noudattaa virkaehtosopimusta ja sen periaatteita. Yhdistymisen myötä tehtävänkuvissa on mahdollista tapahtua muutoksia synergiaetujen saavuttamiseksi. Palkkakustannusten nostamiseen

ei anneta lisämäärärahoja vaan uudistaminen toteutetaan Maahanmuuttoviraston toimintamäärärahojen puitteissa.

3.4 Henkilötyövuodet

Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalveluissa on yhteensä 31 henkilötyövuotta. Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnossa on vuonna 2015 yhteensä 6 henkilötyövuotta ja Oulun vastaanottokeskuksessa 5 henkilötyövuotta. Sisäministeriön suunnittelumääräyksessä arvioidaan, että Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten yhdistämisessä tulisi 5-8 henkilötyövuoden henkilöstösäästöt. Valtion vastaanottokeskukset ovat todenneet, ettei kyseisiä henkilöstösäästöjä voida saavuttaa, mikäli säästötavoitteet tai toimintojen karsiminen kohdistuu vain ja ainoastaan vastaanottokeskusten henkilökuntaan. Valtion vastaanottokeskusten päivittäisestä toiminnasta ei voida tehdä henkilötyövuosisäästöjä, ellei vastaanotto toimintaa supisteta merkittävästi. Tälle supistamiselle ei ole olemassa toiminnallisia edellytyksiä, ilman että vaarannetaan vastaanottokeskuksen toimintaedellytyksiä tai turvallisuutta. Mahdollisia kustannus- ja henkilötyövuosisäästöjä tulee tarkastella yksinomaan kirjanpitoyksikkötasolla hyödyntäen lisäksi muuta poistumaa kuten eläköitymisiä. Mahdollisen yhdistymisen toteuttamisessa on kuitenkin mahdollista huomioida hyvän henkilöstöjohtamisen periaatteet siten, että olemassa olevat työpaikat ja toiminnan jatkuvuus turvataan. Myös Maahanmuuttovirasto voi hyödyntää esim. eläköitymistä, ja hallinnon muutoksessa voidaan uudistaa organisaatiota ja tehtäväjakoja perusteellisemminkin henkilötyövuosisäästöjen aikaansaamiseksi.

Hyvän henkilöstöpolitiikan näkökulmasta henkilöstösäästöjä on hyvä tavoitella etenkin eläkepoistumaa hyödyntäen. Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut todennäköisesti pienenevät tulevien 3-4 vuoden aikana mm. eläköitymisen kautta noin viidellä henkilötyövuodella. Valtion vastaanottokeskusten yhdistymisen myötä voidaan hyödyntää mahdollista synergiaa tämän noin viiden henkilötyövuoden verran. Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut on arvioinut, että tästä syntyvä säästövaikutus palkkamenoissa on n. 275 000 euroa.

Mahdollisen yhdistymisen toteutuessa henkilötyövuosivaikutuksia mietittäessä tulisi tarkastella Maahanmuuttovirastoa kokonaisuutena siten, etteivät hallintohenkilöstön vähentämisspaineet kohdistuisi yksinomaan valtion vastaanottokeskuksiin. Henkilötyövuosisäästöt tulee arvioida pitkällä aikavälillä huomioiden myös vastaanottokeskuksissa oleva osaaminen, jota voidaan hyödyntää Maahanmuuttovirastossa. Vastaanottokeskuksissa on jo toteutettu säästöjä henkilöstöstä, ja liiallinen henkilöstön supistaminen voi johtaa kokonaisten toimintojen lakkauttamiseen.

Johtopäätös: Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelujen henkilöstö pienenee mm. eläköitymisen kautta vuoteen 2019 mennessä yhteensä [viisi] henkilötyövuotta. Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut on arvioinut, että tästä syntyvä säästövaikutus palkkamenoissa on n. 275 000 euroa. Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, yhdistämisessä tulee huomioida erityisesti myös vastaanottokeskuksissa oleva osaaminen, jota voidaan hyödyntää Maahanmuut-

tovirastossa. Henkilötyövuosisäästöjen osalta on huomioitava myös mm. toimivallan siirtohanke ja tämän vaikutus hallinnon henkilötyövuosiin. Näin ollen mahdollisesta yhdistymisestä ei seuraa välitöntä henkilötyövuosien vähenemistä. Yhdistymisen jälkeen on arvioitava uudestaan hallinnon henkilötyövuosien määrä Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämispalveluissa, vastaanottoyksikössä sekä valtion vastaanottokeskuksissa suunnittelumääräyksen tavoitteisiin nähden. Maahanmuuttovirasto suorittaa arvioinnin yhdessä valtion vastaanottokeskusten kanssa. Synergiaetuja on mahdollista saada hallinnon yhdistämisestä pidemmällä aikavälillä.

3.5 Henkilöstö

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

Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, lähtökohtaisesti asiakastyötä tekevien tehtävät ja toimenkuvat eivät muutu. Tästä huolimatta tulee jo toimeenpanon alkuvaiheessa selvittää, siirtyvätkö tehtävät sellaisenaan vastaanottokeskuksista virastoon vai tapahtuuko muutoksen yhteydessä tehtäväjärjestelyjä siten, että valtion virkamieslain 5c § tulee sovellettavaksi. Henkilöstön kannalta jo ennen siirtovaihetta olisi hyvä tietää etukäteen pysyvätkö tehtävät lähtökohtaisesti ennallaan vai onko tulossa esim. ilmoittautumiskierroksia. Lisäksi viraston henkilöstöstrategiassa tulee huomioida suuri henkilöstöllisyys, uudet työaikamuodot (vuorotyö), vastaanotto-työn haasteet henkilöstön työhyvinvoinnin ja työturvallisuuden näkökulmasta sekä uusi palvelusektorikonaisuus (esim. sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädännön tuntemus). Samassa yhteydessä tulee pohtia mm. kuinka yhdistyneessä virastossa organisoitetaan työsuojelun ja työturvallisuuden (esim. palo- ja pelastusturvallisuus sekä paikallinen viranomaisyhteistyö) kokonaisuus.

Valtion vastaanottokeskusten mahdollisen Maahanmuuttovirastoon yhdistymisen myötä valtion vastaanottokeskusten henkilöstön palkkaus ja sen määrittäminen siirtyy osaksi Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmää. Muutosta valmisteltaessa otetaan huomioon siirtyvien henkilöiden palvelussuhteen ehdot sekä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa.

Valtion vastaanottokeskuksissa osa henkilöstöstä toimii työsopimussuhteessa. Tavoitteena kuitenkin on, että jatkossa koko henkilöstö olisi virkasuhteessa. Tämä selkiinnittäisi henkilöstön asemaa ja mahdollisesti parantaisi sitä. Operatiivisen johtamisen kannalta työsuhteen laadulla ei ole suurta merkitystä. Henkilöstösuunnittelussa ja kurinpitämisasioissa hallinto kevenisi, jos koko henkilöstö olisi virkasuhteessa ja kahden eri järjestelmän tai menettelyn ylläpidon sijasta koko henkilöstöön sovellettaisiin samaa menettelyä. Koska työsopimussuhteiden muuttaminen virkasuhteiksi on merkittävä henkilöstön asemaan vaikuttava asia, tulee tätä varten käynnistää yhteistoimintamenettely lain yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013) sekä valtiovarainministeriön soveltamisohjeen mukaisesti. Yhteistoiminta tulee aloittaa asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua.

Käytännössä yhteistoiminnassa tulisi käsitellä ainakin seuraavia asioita: vertailua virkasuhteisten ja työsopimussuhteisten välisistä eroista (etuudet ovat osin erilaisia), jakotyöjärjestelyjä sekä johtajien palvelussuhdeasioiden yhtenäistämistä. Yhteistoimintamenettely käynnistetään sisäministeriön tasolla ja Maahanmuuttovirasto on vastuussa yhteistoimintamenettelyn toteuttamisesta virastotasolla.

Valtion vastaanottokeskusten mahdollisen Maahanmuuttovirastoon yhdistämisen jälkeen tulee huolehtia siitä, että vastaanottokeskusten päivittäiset toiminnot eivät johtamisjärjestelyihin kohdistuvien muutosten myötä vaarannu. Asiasta tulee tehdä riittävät kirjaukset Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen.

Sisäministeriön suunnittelumääräyksessä arvioidaan, että Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten yhdistämisessä tulisi 5-8 htv:n henkilöstösäästöt. Lisäksi Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut todennäköisesti pienenee tulevien 3-4 vuoden aikana mm. eläköitymisen kautta, ja siten voidaan hyödyntää mahdollista valtion vastaanottokeskusten yhdistymisestä syntyvää synergiaa n. 5 htv:n verran. Tässä syntyvä säästövaikutus palkkamenoissa on n. 275 000 euroa.

Jos Maahanmuuttoviraston hallinnosta tai vastaanottoyksiköstä on henkilöstöä eläköitymässä, tulee kyseisen viran täytön tarpeellisuutta arvioitaessa ottaa huomioon se, voidaanko valtion vastaanottokeskusten henkilöstöä käyttää kyseisen tehtävän täyttämiseen tai voidaanko työtä muuten uudelleen järjestelemällä tai jakamalla saada tehtävät aiempaa tehokkaammin hoidetuiksi vähemmällä henkilömäärällä.

Työhyvinvoinnin näkökulmasta muutoksessa keskeistä on muutosta koskevien periaatteiden viestintä ja läpinäkyvyys, henkilöstön osallistumismahdollisuudet ja viestintä. Näistä tulee laatia erilliset suunnitelmat toimenpiteineen ja vaiheineen.

Johtopäätös: Mahdollisen yhdistymisen toteutuessa vastaanottokeskusten henkilöstö siirtyy Maahanmuuttovirastoon tehtävineen ja palvelussuhde-ehtoineen. Lisäksi työsopimussuhteet pyritään muuttamaan virkasuhteiksi, ja tämä muutos edellyttää yhteistoimintamenettelyä. Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen tulee tehdä kirjaukset vastaanottokeskusten operatiivisen johtamisen järjestelyistä siten, että keskusten toiminta säilyy tehokkaana. Palkkausjärjestelmän muutosta valmisteltaessa otetaan huomioon siirtyvien henkilöiden palvelussuhteen ehdot sekä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa. Hallinnon virkojen täytön tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon mahdollisuudet hyödyntää henkilökuntaa Maahanmuuttovirastosta tai valtion vastaanottokeskuksista kyseisiin tehtäviin. Mikäli valtion vastaanottokeskukset jatkavat itsenäisinä virastoina, tulee hallinnon yhteistyötä syventää Maahanmuuttoviraston ja keskusten välillä. Valtion vastaanottokeskusten henkilöstön koulutus- ja kehittämistarpeet liitetään osaksi viraston henkilöstön kehittämis- ja koulutussuunnitelmia. Maahanmuuttovirasto huolehtii siitä, että koko henkilöstölle ml. valtion vastaanottokeskukset tiedotetaan tulevasta muutoksista, toimenpiteistä ja vaiheista prosessin aikana ja sen edetessä. Maahanmuuttovirasto laatii tätä varten viestintäsuunnitelman, jossa valtion vastaanottokeskukset on myös otettu huomioon.

3.6 Talousarvion rakenne ja arvio taloushallinnon näkökulmasta

3.6.1 Kirjanpitoyksikön tehtävät

Valtion vastaanottokeskukset ovat valtion virastoiksi pienehköjä yksiköitä. Virastoina vastaanottokeskuksilla on itsenäisen viraston velvoitteet, kuten toiminnan ja talouden suunnittelutehtävät. Jo nyt valtion vastaanottokeskukset tukeutuvat Maahanmuuttovirastoon hallinnollisissa asioissa. Valtion vastaanottokeskuksista ja Maahanmuuttovirastosta muodostettiin yksi kirjanpitoyksikkö vuonna 2012.

Laissa valtion talousarviosta (423/1988) säädetään, että valtio on talousarvioletaloudestaan kirjanpitovelvollinen. Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan sekä laativat viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Asetuksessa valtion talousarviosta (1243/1992) täsmennetään talousarviolaissa säädettyä. Kirjanpitoyksikkö vastaa muun muassa toimialaansa kuuluvasta maksuliikkeestään, kirjanpitoyksikön kirjanpidon järjestämisestä sekä kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen laatimisesta säädösten edellyttämällä tavalla.

Talousarvioasetuksessa säädetään myös, että kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö. Taloussäännön tehtävänä on toimia jatkuvasti ajantasaisena ohjesääntönä, jonka avulla kirjanpitoyksikkö varmistaa, että taloudenpidossa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä sekä tehostaa ja kehittää taloushallintoaan. Taloussääntö yhdessä kirjanpitoyksikön hallinnosta annettujen säädösten ja niiden nojalla annettujen työjärjestysten kanssa luo myös asianmukaiset ja riittävät perusteet sisäisen valvonnan menettelyille ja toteutukselle.

3.6.2 Maahanmuuton määrärahat

Sisäministeriön hallinnonalan maahanmuuton määrärahat on budjetoitu valtion talousarviossa sisäministeriön pääluokkaan Maahanmuutto-lukuun 26.40. Luvun rakenne ja momenttijako uudistettiin vuoden 2014 talousarviossa. Nykyinen momenttijako on valtiovarainministeriön talousarvion laatimista koskevan määräyksen (VM Helsinki 23.3.2011 Nro TM 1101) mukainen.

Maahanmuutto-luvun turvapaikanhakijoiden vastaanoton määrärahoja sisältyy kolmelle eri momentille:

26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

Vuoden 2014 talousarviossa valtion vastaanottokeskusten toimintamenot siirrettiin momentille 26.40.01 Maahanmuuttoviraston toimintamenot ja momentin nimi muutettiin sisältämään myös valtion vastaanottokeskukset. Momentin määrärahat on jaettu valtion talousarvion tilijaottelussa Maahanmuuttoviraston, Joutsenon ja Oulun vastaanotto-keskusten toimintamenoihin.

Momentin 26.40.01 määrärahat vuoden 2014 tilijaottelussa

26.40.01.	Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot (nettob) (siirtomääräraha 2 v)	26 609 000
1.	Maahanmuuttoviraston toimintamenot	17 410 000
2.	Maahanmuuttohallinnon kehittäminen	50 000
3.	Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintamenot	4 469 000
4.	Oulun vastaanottokeskuksen toimintamenot	4 680 000

Määrärahoilla katetaan Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot. Määrärahaa käytetään viraston ja valtion vastaanottokeskusten laissa ja asetuksissa säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuviin palkkausmenoihin ja muihin kulumenoihin (mm. vuokramenot ja laitteiden sekä kaluston hankintamenot). Valtion vastaanottokeskusten toimintamenot kattavat tehtävien hoidon eri osa-alueet: turvapaikanhakijoiden vastaanoton, ulkomaalaisten säilöönottoyksikön sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen.

Maahanmuuttovirasto ja valtion vastaanottokeskukset yhdistettiin 1.4.2012 yhdeksi kirjapitoyksiköksi (232), kun niissä otettiin käyttöön valtionhallinnon yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon KIEKU- tietojärjestelmä. Siten Maahanmuuttovirasto ja valtion vastaanottokeskukset ovat jo tällä hetkellä yksi kirjapitoyksikkö eivätkä taloushallinnoltaan erillisiä virastoja.

26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Momentilta katetaan vastaanottolain, säilölain sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) perusteella ostopalveluina toteutettavat sopimuksiin perustuvat kuntien ja Suomen Punaisen Ristin toteuttamat turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut. Valtion vastaanottokeskusten osalta momentin määrärahoilla katetaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton, säilöönottoyksikön ja ihmiskaupan uhrien auttamisen palveluostot, jotka kohdistuvat asiakkaisiin (esimerkiksi erityissairaanhoidon, lastensuojelun ostopalvelut, tulkkauspalvelut).

26.40.63 Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet

Momentilta katetaan Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) ja Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) perusteella turvapaikanhakijoille, säilöön otetuille ulkomaalaisille sekä ihmiskaupan uhreille maksettavat tuet (vastaanotto- tai käyttöraha).

Johtopäätös: 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 jatkosakin vastaanottopalveluissa valtion vastaanottokeskukset ovat palvelutuotannon perusrakenne, ja muut ostopalveluina toteutettavat vastaanottopalvelut joustavat tarvittavan vastaanottokapasiteetin mukaan. Valtion vastaanottokeskukset vastaavat jatkosakin heille osoitettujen toimintamenojen käytöstä.

3.7 Hankintatoimi

Molemmissa valtion vastaanottokeskuksissa noudatetaan omaa hankintaohjetta, joissa on määritelty hankintoihin liittyvät euromääräiset rajat ja toimintamalli sekä vastuut. Valtion tarkastusvirasto (VTV) on loppuvuodesta 2014 ja tammi-helmikuussa 2015 tehnyt tarkastuksen Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten hankintamenettelyjä koskien. Tarkastuksessa on todettu, että Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten tulee laatia yksi yhteinen hankintaohje, jonka tulee liittyä Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen ja taloussäännön ketjuun. Sen mukaan ylijohtaja tekee kaikki päätökset, josta vyörytetään päätöksenteko-oikeuksia alaspäin. Maahanmuuttovirastossa on valmistumassa uusi työjärjestyksen liite hankintatiimin osalta. Hankintatoimen yhtenäistäminen palvelee koko vastaanottokentän tarpeita.

Maahanmuuttoviraston 27.2.2015 saamassa raportissa VTV huomauttaa, ettei Maahanmuuttovirastolla ole sellaista hankintatoimintaa koskevaa täsmäntävää ohjeistusta, joka yksiselitteisesti kuvaisi menoon sitoutumiseen ja maksujen hyväksyntään liittyvän valtuutusketjun Maahanmuuttoviraston ylijohtajasta vastaanottokeskuksiin saakka. Maahanmuuttovirasto käyttää sisäministeriön hankintaohjetta kun taas Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksilla on omat toisistaan eroavat hankintaohjeet ja menoon sitoutumisen menettelyt. Kokonaisuutena nyt käytössä olevat käytännön menettelyt eivät sisällä VTV:n tarkoittamaa rakennetta, ja asian korjaaminen on tehtävä yhdistämisprosessista riippumatta. Tarkastusviraston raportissa suositellaan, että Maahanmuuttovirasto selkeyttää em. valtuutusketjua, selkeyttää hankintatiimin roolia ja kokoonpanoa ja laatii hankintaohjeen joka on Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten yhteinen.

Maahanmuuttovirasto on jo perustanut VTV:n raportissa edellyttämän selkeämmän hankintatiimirakenteen ja tuonut hankintatiimin toimintaan mukaan molempien vastaanottokeskusten johdon edustuksen. Hankintatiimin tehtävänä on kevään aikana luoda valtion vastaanottokeskuksille ja Maahanmuuttovirastolle yhteinen hankintaohje.

Johtopäätös: Hankintatoimen osalta on saavutettavissa synergiaetuja mahdollisen yhdistymisen toteutuessa. Maahanmuuttovirasto toteuttaa VTV:n raportissaan edellyttämät muutokset. Hankintatoimi on mahdollista toteuttaa keskitettynä järjestelyinä. Toisaalta vastaanottokeskukset ovat jo tällä hetkellä mukana Maahanmuuttoviraston hankintatiimissä. Hankintatiimi vastaa jo nyt koko vastaanotto toiminnan hankinnoista. Siten synergiaetuja saavutetaan myös hallinnollisesta yhdistymisestä riippumatta.

3.8 Valtion vastaanottokeskusten tekemä kehittämistyö

Valtion vastaanottokeskukset ovat kehittäneet vastaanotto toimintaan liittyviä prosesseja ja toimintoja monipuolisesti. Ne ovat ottaneet vastuuta useista merkittävistä valtakunnallisista sisäministeriön kehittämishankkeista ja kehittäneet vastaanottopalveluiden laatua sekä sähköistä toimintajärjestelmää valtionhallinnon laatutavoitteiden mukaisesti. Kehittämistyöhön on panostettu taloudellisesti ja käytetty huomattavassa määrin myös henkilöstön ja johdon työaikaa.

Ministeriön kehittämishankkeissa valtion vastaanottokeskukset ovat pystyneet tuomaan käytännön vastaanotto toimintaan perustuvia näkemyksiä laaja-alaisesti. 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 keskittyimiä. Näistä osaamisalueista viimeisin esimerkki on 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.

Johtopäätös: Myös jatkossa hyödynnetään valtion vastaanottokeskusten asiantuntijaosaamista vastaanotto toiminnan kehittämisessä. Vastaanottokeskusten rooli osaamisen keskittyminä säilytetään.

3.9 Tietojärjestelmät

Vastaanottokeskukset käyttävät jo nyt useita yhteisiä tietojärjestelmiä Maahanmuuttoviraston kanssa. Siten valtion vastaanottokeskusten mahdollinen yhdistäminen Maahanmuuttovirastoon ei ole ongelmallista tietojärjestelmien yhtenäistämisen kannalta. Lisäksi vastaanottokeskusten omien tietojärjestelmien osalta kustannusvaikutukset ovat vähäiset, esim. Oulun vastaanottokeskuksen omien ohjelmien kustannukset ovat tällä hetkellä seuraavat:

- IMS Sähköinen toimintajärjestelmä (käytössä molemmissa valtion vastaanotto-keskuksissa): vuosittainen kehitys- ja ylläpitolisenssi 1 620 €/vuosi/keskus sekä palvelinmaksu 70 €/kk/keskus, yhteensä 2 460 €/vuosi/keskus
- It's -raportointijärjestelmä (käytössä molemmissa valtion vastaanotto-keskuksissa): 160 €/kk (sis. 10 käyttäjää), lisäkäyttäjä 5 €/kk. Oulussa käyttäjiä on 57, siten Oulun kustannukset yhteensä 4 740 €/vuosi
- iLoq sähköinen lukitusjärjestelmä: 88 €/vuosi

Yhteensä Oulun vastaanotto-keskuksen osalta kustannukset ovat 7 288 €/vuosi. Joutsenon vastaanotto-keskuksessa on käytössä IMS ja It's-reports, joiden kokonaiskustannus on yhteensä 6 900 €/vuosi

Maahanmuuttoviraston laskelmien mukaan Palkeille on vuonna 2014 maksettu palveluista seuraavasti:

Palkeille maksettavat vuonna 2014	Migri	Oulu ja Joutseno yhteensä	2014 YHTEENSÄ
Taloushallinnon palvelut ja järjestelmät (laskutetaan yhdessä Migri, Oulu, Joutseno: jyvitys htv-suhteessa)	116 428	33 087	149 515
Henkilöstöhallinnon palvelut (laskutetaan erikseen Migri, Oulu, Joutseno)	75 216	29 004	104 220
Tuki- ja ylläpito + järjestelmät	185 000	52 433	237 433
YHTEENSÄ	376 644	114 524	491 168

Mikäli valtion vastaanotto-keskukset yhdistyisivät Maahanmuuttovirastoon, Palkeiden palveluista maksettavat kustannukset pienenisivät seuraavasti:

PALKEET 2015 (hinnoittelutaulukko)	Migri	Oulun vok	Joutsenon vok	2015 YHTEENSÄ
Taluspalvelut	128 009			128 009
Henkilöstöpalvelut	53 689	12 858	6 350	72 897
Tuki- ja ylläpitopalvelu (Kieku)	33 833			33 833
Tietojärjestelmäkustannukset	192 517			192 517
YHTEENSÄ	408 048	12 858	6 350	427 256

Maahanmuuttoviraston laskelmien mukaan Haltikille on vuonna 2014 maksettu palveluista seuraavasti:

HALTIKILLE MAKSETTAVAT	Migri	Oulun vok	Joutsenon vok	2014 YHTEENSÄ
Palvelusopimus	417 257	76 700	40 286	534 243
Yhteyspalvelut	23 318	1 500	1 360	26 178
Erillislaskutettavat (UMA-ratkaisut, Dublinet, yms. erillisprojektit)	25 000			25 000
YHTEENSÄ	465 575	78 200	41 646	585 421

Nämä Haltik-maksut ovat tyypillisesti työasemaperusteisia ja niiden ei oleteta olennaisesti muuttuvan ellei mahdollisen yhdistymisen seurauksena kyetä vähentämään valtion vastaanottokeskuksissa ja Maahanmuuttovirastossa käytettävien työasemien yhteismäärää. Pelkkä hallinnollinen yhdistäminen ei todennäköisesti vaikuta tähän. Yhdistymistä merkittävämpi vaikutus Haltik-maksuihin on ICT-säästöohjelmilla, Valtori- ja TUVE-ratkaisuilla sekä Haltikin omilla säästötoimenpiteillä.

Asiakirjahallinnon osalta tulee valmistautua yhteisen tietojärjestelmän (Acta ent. Asdo) käyttöönottoon, mikä vaatii yhteisen tiedonohjausjärjestelmän. Tämä käyttöönotto toteutuu yhdistymisestä riippumatta.

Johtopäätös: Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistyvät Maahanmuuttovirastoon, ei tällä ole tietojärjestelmien osalta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, eikä yhdistymisellä saavuteta kustannusten pienenemistä tältä osin. Valtion vastaanottokeskusten mahdollista Maahanmuuttovirastoon yhdistymistä koskeva päätös ei vaikuta myöskään asiakirjahallintoon, vaan yhteinen tietojärjestelmä Acta otetaan käyttöön yhdistymisestä riippumatta.

3.10 Vastaanotto toiminnan ohjaus ja valvonta sekä laillisuusvalvonta

Valtion vastaanottokeskusten hallinnollinen yhdistäminen Maahanmuuttovirastoon ei tulisi merkittävästi muuttamaan vastaanotto toiminnan käytännön toiminnan ohjausta ja valvontaa valtion keskuksissa. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö toteuttaa ohjeistusta ja seuranta yhteistyössä valtion keskusten kanssa.

Keskusten tulosohejaus sekä talouden ja toiminnan suunnitteluohjeistus ja seuranta toteutetaan valtionhallinnon tulosohejausperiaatteiden ja säädösten mukaisesti, kuten tähänkin asti. Budjettivastuu on Maahanmuuttovirastolla. Taloussäännössä ja edelleen työjärjestyksessä voidaan tarkemmin määritellä vastaanottokeskusten toimintamäärärahan ja vastaanottomomentin käyttövaltuuksista. Vastaanottokeskusten tilinpäätökseen liittyvät prosessit liitetään yhteiseen viraston tilinpäätösprosessiin.

Tulosneuvottelut käydään Maahanmuuttoviraston ylläjohtajan ja vastaanottoyksikön kanssa, kuten aikaisemminkin. Neuvotteluissa ovat mukana molempien tulosalueiden (Oulu ja Joutseno) johtajat. Laadittavaan yksikön tulossopimukseen sisällytetään siten myös Oulun ja Joutsenon tulosalueita koskevat kokonaisuudet.

Toteutettavalla yhdistymisellä ei ole suoranaista vaikutusta käytännön vastaanotto työn toteuttamiseen vastaanottokeskuksissa eikä siten myöskään käytännön toiminnan ohjaukseen substanssiasioissa tai informaatio-ohjauksessa yleensä. Viestinnän ja tiedonkulun osalta valtion vastaanottokeskukset liittyvät suoraan viraston järjestelmiin ja yhteiseen viestintäpolitiikkaan. Kehittämistoiminnan ohjauksen näkökulmasta valtion vastaanottokeskukset ovat jatkossakin aktiivisia vastaanotto toiminnan kehittämistyössä.

Suomen perustuslain 68 §:n mukaisesti kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sisäministeriö on antanut vuonna 2011 laillisuusvalvonta-ohjeen (SMDnro/2011/700), jota sovelletaan ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaan sekä valvonnassa noudatettaviin menettelyihin kaikessa viranomaistoiminnassa. Sisäministeriössä laillisuusvalvonnasta vastaavat kansliapäällikkö, ministeriön osastot ja erillisyyksiköt sekä sisäministeriön oikeusyksikkö. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto suorittaa vastaanoton toimeenpanon laillisuusvalvontaa. Mahdollisen yhdistymisen toteutuessa tulee pohtia laillisuusvalvonnan suorittamisen siirtämistä sisäministeriölle.

Johtopäätös: Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, ei tällä ole merkittäviä vaikutuksia vastaanotto toiminnan ohjaukseen ja valvontaan. Laillisuusvalvonnan osalta tulee harkita valvonnan siirtämistä Maahanmuuttovirastolta sisäministeriölle.

3.11 Ohjeet ja määräykset

Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, tulee ohjeisiin ja määräyksiin tehdä tarvittavat muutokset. Ohjeiden ja määräysten päivittämisessä on huomioitava valtion vastaanottokeskusten vastaavissa ohjeissa olevat erityiset määräykset.

Päivitettäviä ohjeita ja määräyksiä ovat mm.:

- delegointisääntö / Oulun vastaanottokeskus
- työjärjestys / Joutsenon vastaanottokeskus
- hankintaohje
- tietoturvaohje/-määräys
- palo- ja pelastussuunnitelma
- vastaanottokeskusten omat sisäiset ohjeet
- terveyspalvelua koskevat ohjeet ja määräykset

Lisäksi Maahanmuuttoviraston ohjeistuksista puuttuvat mm. sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän dokumenttien arkistointimääräykset.

Johtopäätös: Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, tulee ohjeiden ja määräysten päivittämisestä huolehtia ilman viivästystä ja lisäksi tulee ottaa huomioon vastaanottokeskusten erityiset tehtävät ja näitä koskevat erityiset määräykset.

3.12 Lainsäädännön muutostarpeet

Hankkeen asettamis päätöksen mukaisesti valmisteluryhmän työn tavoitteena on ollut selvittää mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet. Valmisteluryhmä on tarkastellut mahdollisen yhdistämisen edellyttämiä lainsäädännön muutostarpeita. Lisäksi valmisteluryhmä on pohtinut sitä vaihtoehtoa, että jatkossa Maahanmuuttovirasto päättäisi valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta. Myös tämä edellyttäisi muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Vastaanottolain 9 § 1 momentin mukaan sisäministeriö päättää valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Tältä osin tulisi harkita lainsäädännön muuttamista siten, että jatkossa Maahanmuuttovirasto päättäisi perustamisesta ja lakkauttamisesta itsenäisesti. Tämä on perusteltua esim. turvapaikanhakijoiden määrän nopeissa vaihteluissa kuten laajamittaisen maahanmuuton tilanteissa, joissa päätöksiä pitää kyetä tekemään nopeasti tarveharkinnan perusteella. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siitä riippumatta, mihin vaihtoehtoon päädytään valtion vastaanottokeskusten hallinnoinnin osalta.

Vastaanottolain 9 § 2 momentin mukaan valtion vastaanotto- ja järjestelykeskukset ovat Maahanmuuttoviraston alaisia. Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, tulee vastaanottolain 9 § 2 momentin sanamuotoa muuttaa vastaavasti.

Lain maahanmuuttovirastosta 2 § 1 momentin mukaan 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. Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, tulee sanamuotoa muuttaa siten, että jatkossa Maahanmuuttovirasto vastaa ohjauksen lisäksi kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnasta ja suunnittelusta sekä säilöönottoyksikön käytännön toiminnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanosta.

Useassa säännöksessä todetaan vastaanottokeskuksen johtajan toimivallasta. Mikäli valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon, on mahdollista, että valtion vastaanottokeskuksen johtajat tulisivat toimimaan esim. tulosalueen johtajina. Ei ole kuitenkaan estettä sille, että tulosalueen johtaja ei voisi käyttää samalla myös nimi-

kettä vastaanottokeskuksen johtaja. Tämä ratkaisu olisi perusteltua myös selkeyden vuoksi, koska sopimusvastaanottokeskusten osalta edelleen käytettäisiin nimikettä vastaanottokeskuksen johtaja. Samalla välttyttäisiin lainsäädännön puhtaasti teknisiltä muutoksilta. Valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n mukaan tiettyjä virkoja ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole eritelty valtion talousarviossa. Valtion vastaanottokeskusten johtajien virat eivät kuitenkaan ole näitä ns. erittelyvirkoja.

Mikäli valtion vastaanottokeskukset päätetään yhdistää Maahanmuuttovirastoon, tulee em. lainsäädäntömuutokset saattaa voimaan samassa aikataulussa kuin yhdistyminen käytännössä toteutetaan. Sekä lainsäädäntöhankkeelle että yhdistymisen käytännön toteuttamiselle tulee määrätä realistinen aikataulu. Tällä perusteella arvioidaan, että yhdistyminen toteutuisi vuoden 2017 alussa.

Johtopäätös: Sisäministeriö asettaa lainsäädäntöhankkeen vastaanottolain 9 §:n muuttamiseksi. Mikäli päätetään yhdistää valtion vastaanottokeskukset Maahanmuuttovirastoon, sisäministeriö asettaa lainsäädäntöhankkeen koskemaan myös vastaanottolain 9 § 2 momenttia sekä lain maahanmuuttovirastosta 2 § 1 momenttia. Mahdollisen yhdistymisen toteutuessa Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä tulee säilyttää nimike vastaanottokeskuksen johtaja teknisten lainsäädäntömuutosten välttämiseksi.

4 Valmisteluryhmän esitys toteutettaviksi toimenpiteiksi

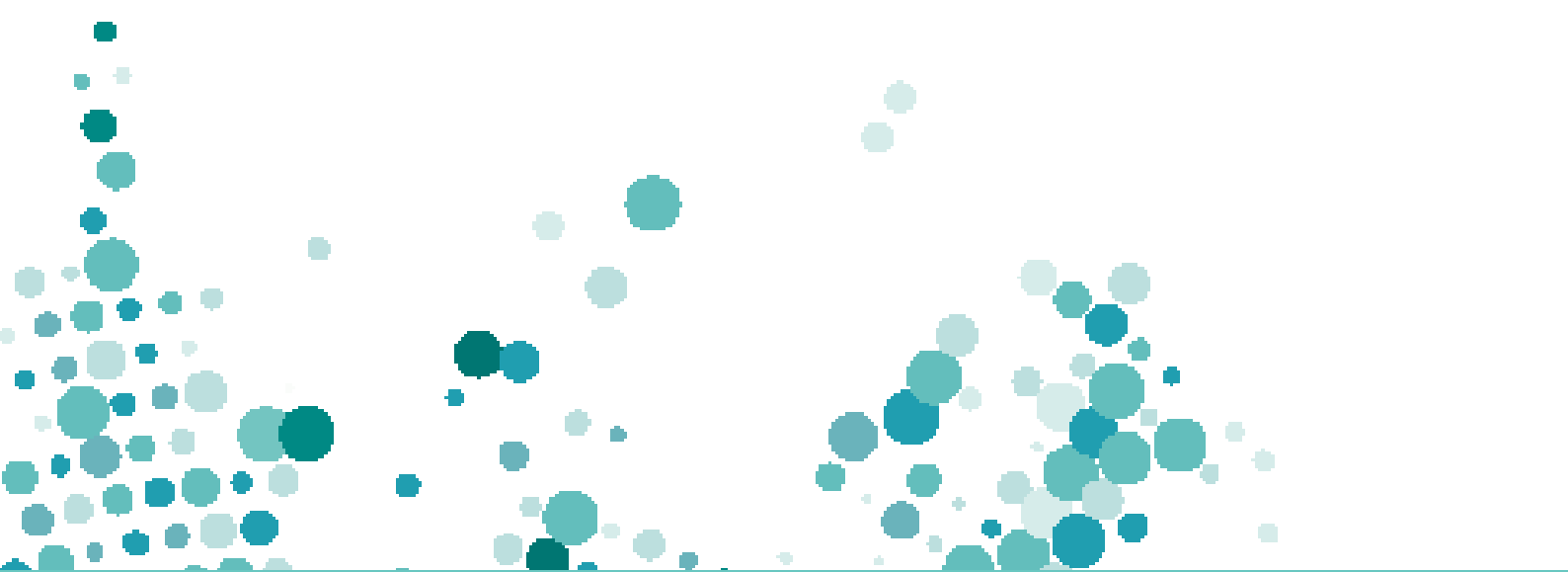
Hankkeen valmisteluryhmä esittää, että valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon. Yhdistämisestä ei aiheudu välitöntä kustannusten pienene mistä SM:n toiminta- ja taloussuunnittelumääräyksen tavoitteiden mukaisesti, mutta pidemmällä aikavälillä saavutetaan synergiaa hallinnon yhdistämisestä. Maahanmuuttovirasto on arvioinut eläköitymisellä ja yhdistymisestä syntyvällä synergialla saavutettavan pidemmällä aikavälillä 275 000 euron vuosittaiset säästöt palkkamenoissa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että muutoksesta aiheutuvia kertaluonteisia välittömiä kustannuksia syntyy n. 150 000 euroa.

Valmisteluryhmä esittää seuraavia toimenpiteitä:

1. Valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon ja vuoden 2017 alusta lähtien valtion vastaanottokeskukset ovat osa Maahanmuuttovirastoa. Valtion vastaanottokeskukset voidaan yhdistää Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikköön. Lisäksi tarkastellaan mahdollisuutta sijoittaa valtion vastaanottokeskusten henkilöstö- ja taloushallinto Maahanmuuttoviraston hallinto- ja kehittämispalveluihin. Nykyisin ja jatkossakin vastaanottopalveluissa valtion vastaanottokeskukset ovat palvelutuotannon perusrakenne, ja muut ostopalveluina toteutettavat vastaanottopalvelut joustavat tarvittavan vastaanottokapasiteetin mukaan. Alueelle jäävien tulosalueiden mahdollisimman joustavat ja itsenäiset toimintaedellytykset sekä taloudellinen vastuu myönnettyjen määrärahojen käytöstä säilyvät ennallaan. Vastaanottokeskusten asiakasta koskeva päätöksenteko tulee säilyttää läheisyysperiaatteen mukaisesti vastaanottokeskuksilla. Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen tehdään tarvittavat muutokset.
2. Maahanmuuttovirasto vastaa yhdistymisen toteuttamisesta. Maahanmuuttovirasto huolehtii, että yhdistyminen suunnitellaan, valmistellaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä valtion vastaanottokeskusten kanssa. Valtion vastaanottokeskukset osallistuvat vastaanottokeskusten yhdistämisen mukanaan tuomien hallinnollisten muutosten suunnitteluun, mm. palkkausjärjestelmän, henkilöstö- ja taloushallinnon sekä tulevan organisaatorakenteen osalta.
3. Yhdistymisen toteuttamiseksi Maahanmuuttoviraston tulee kehittää palkkausjärjestelmää. Vastaanottokeskusten palkat viedään Maahanmuuttoviraston järjestelmään lisäämällä vaatuvuusportaisiin väliportaita eli järjestelmään lisätään uusia vaatuvuusryhmiä. Tätä varten tehtävä palkkavertailu on suoritettava läpinäkyvästi ja henkilöstö osallistaen. Vertailussa on otettava huomioon, että palkkojen nousu ei ole mahdollista, elleivät tehtävät ole täysin uusia ja erityistä osaamista edellyttäviä. Tämän jälkeen vastaanottokeskusten tehtävät sijoitetaan soveltuviin uusiin vaatuvuusryhmiin. Vastaanottokeskusten tehtävät tulee viedä uusina tehtävinä Maahanmuuttoviraston palkkausjärjestelmään. Yhdistymisen myötä tehtävänkuvissa on mahdollista tapahtua muutoksia synergiaetu-

jen saavuttamiseksi. Mikäli kuitenkin päädytään nostamaan palkkoja, nämä lisääntyneet kustannukset katetaan Maahanmuuttoviraston toimintamenoista.

4. Yhdistämisessä tulee huomioida erityisesti myös vastaanottokeskuksissa oleva osaaminen, jota voidaan hyödyntää Maahanmuuttovirastossa. Hallinnollisessa yhdistymisessä on henkilötyövuosien osalta huomioitava myös mm. toimivallan siirtohanke ja tämän vaikutus hallinnon henkilötyövuosiin. Yhdistymisen jälkeen on arvioitava uudestaan hallinnon henkilötyövuosien määrä suunnittelumääräyksen tavoitteisiin nähden.
5. Työsopimussuhteet pyritään muuttamaan virkasuhteiksi. Tätä varten tulee aloittaa yhteistoimintamenettely. Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen tulee tehdä kirjaukset vastaanottokeskusten operatiivisen johtamisen järjestelyistä siten, että keskusten toiminta säilyy tehokkaana. Palkkausjärjestelmän muutosta valmisteltaessa otetaan huomioon siirtyvien henkilöiden palvelussuhteen ehdot sekä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa. Hallinnon virkojen täyden tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon mahdollisuudet siirtää henkilökunta Maahanmuuttovirastosta tai valtion vastaanottokeskuksista kyseisiin tehtäviin. Valtion vastaanottokeskusten henkilöstön koulutus- ja kehittämistarpeet liitetään osaksi viraston henkilöstön kehittämis- ja koulutussuunnitelmia.
6. Sisäministeriö asettaa lainsäädäntöhankkeen vastaanottolain 9 §:n muuttamiseksi. Mikäli päätetään yhdistää valtion vastaanottokeskukset Maahanmuuttovirastoon, sisäministeriö asettaa lainsäädäntöhankkeen koskemaan myös vastaanottolain 9 § 2 momenttia sekä lain maahanmuuttovirastosta 2 § 1 momenttia. Mahdollisen yhdistymisen toteutuessa Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä tulee säilyttää nimike vastaanottokeskuksen johtaja teknisten lainsäädäntömuutosten välttämiseksi.
7. Sisäministeriö toteuttaa tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Kaikilta muilta osin yhdistämisestä kokonaisuutena vastaa Maahanmuuttovirasto yhteistyössä valtion vastaanottokeskusten kanssa. Tätä varten Maahanmuuttoviraston tulee mahdollisimman pian aloittaa yhdistymisen toimeenpano hankkeen muodossa, hankkeessa ovat mukana valtion vastaanottokeskukset. Sisäministeriö voi olla edustettuna hankkeessa, jos se katsotaan tarpeelliseksi.



Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET