



**ASIA** Vastaanottokeskusten perustamisen ja vastaanottopalveluiden hankintojen kilpailuttaminen

## KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 27.8.2015 osoittamassaan kirjoituksessa turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten perustamista ja ylläpitämistä ilman kilpailuttamista ja siten, että palveluntarjoajaksi näyttää usein valikoituvan Suomen Punainen Risti ry (jäljempänä SPR). Kantelija vaatii oikeuskansleria selvittämään muun ohessa, onko vastaanottokeskusten perustamisessa ja palveluntarjoajien valinnoissa noudatettu julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007, jäljempänä hankintalaki) ja mikäli näin ei ole, miksi näin ei ole tapahtunut. Hän tiedustelee lisäksi, kuka vastaa siitä taloudellisesta vahingosta, joka valtiolle aiheutuu hankintojen kilpailuttamatta jättämisestä. Lisäkirjoituksissaan kantelija arvostelee mm. SPR:n vapaaehtoisten käyttöä työvoimana ja ottaa esiin vastaanottokeskustoiminnan erilaisen kohtelun tulo- ja arvonnäisäverotuksessa riippuen siitä, onko palveluntarjoaja yksityinen yritys vai yleishyödyllinen yhteisö.

## VÄLITOIMET

Sisäministeriö (SM) on toimittanut kantelun johdosta Maahanmuuttoviraston (Migri) 13.10.2015 päivätyn selvityksen (MIGDno-2015-716) ja antanut 3.11.2015 päivätyn lausuntonsa (SMDno-2015-1550). Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on antanut 7.12.2015 päivätyn lausunnon (TEM/2147/03.03.01/2015). Kantelija on antanut 10.3.2016 päivätyn vastineen, jossa arvostellaan mm. vastaanottokeskusten kustannusten kasvua. Hän on toimittanut lisäkirjoituksia 16.3.2016, 31.3.2016 ja 11.10.2016.

Maahanmuuttovirasto on toimittanut lisäselvityksenä 5.8.2016 päivätyn lausunnon, jonka jäljennös lähetetään tämän ratkaisun mukana kantelun tekijälle.

## RATKAISU

### 1.Arviointin lähtökohdat

Kantelija pyytää oikeuskansleria selvittämään hankintalain noudattamista ennen kaikkea vastaanottokeskusten perustamisessa ja palveluntarjoajien valinnoissa. Kantelussa pyydetään selvittämään, onko vastaanottokeskusten perustamisessa ja palveluntarjoajien valinnoissa menettely hankintalain säännösten edellyttämällä tavalla. Vastineessa ja lisäkirjoituksissa arvostellaan sisäministeriön lausuntoa, esitetään näkemyksiä vastaanottokeskustoiminnan kustannusten kasvusta ja vaaditaan, että mahdolliset valtiolle taloudellista vahinkoa menettelyllään aiheuttaneet viranhaltijat saatetaan vastuuseen laiminlyönneistään. Kantelija kertoo toimittaneensa asiaan liittyviä kirjoituksia myös valtioneuvoston tarkastusvirastolle sekä kilpailu- ja kuluttajavirastoon.

Maahanmuuttoviraston selvityksestä ja sisäministeriön lausunnosta ilmenee, että vastaanottokeskusten perustamisesta tai toiminnassa olevien vastaanottokeskusten lisäpaikkojen käyttöönottoa ei ole kilpailutettu. Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että Migrillä on puitesopimus SPR:n kanssa. Lausunnon mukaan usein Migri on tehnyt sopimuksen SPR:n kanssa, mikä on johtanut siihen, että vastaanoton kustannukset ovat pysyneet maltillisina ottaen huomioon SPR:n toiminnan luonne ja SPR:n käyttämien vapaaehtoisten suuri määrä. Migrin selvityksen mukaan sillä ja valtion vastaanottokeskuksilla on käytettävissään kilpailutettuja sopimustoimittajia eräistä palveluista. Kilpailutettuja palveluita eritellään lähemmin jäljempänä jaksossa 5.

Vastaanottokeskuksen perustamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki). Mainitun lain 3 §:n 3 kohdan mukaan vastaanotolla tarkoitetaan vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä niiden järjestämien vastaanottopalvelujen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen. Vastaanottolain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle (8 §). Maahanmuuttovirasto sopii vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta julkisoikeudellisen tai yksityisen yhteisön kanssa jäljempänä jaksossa 4 lähemmin selostetulla tavalla.

Vastaanottokeskuksen perustamiseen ja ylläpitoon liittyy useita sopimuksia sekä useita tavara- ja palveluhankintoja. Maahanmuuttovirasto solmii perustamisesta koskevan sopimuksen. Suomen Punaisen Ristin kanssa on solmittu yleisluonteinen sopimus (30.1.2015 ja 11.11.2015) vastaanottoon liittyvistä tukipalveluista, ja SPR:n piirien kanssa on erikseen sovittu vastaanoton järjestämisestä. Lisäksi on tehty sopimuksia majoituspaikkojen järjestämisestä (esim. tilojen vuokraamisesta) ja erilaisten vastaanottopalveluiden hankinnasta ja tuottamisesta. Maahanmuuttovirasto on tehnyt sopimuksia vastaanottokeskuksen perustamisesta paitsi mm. kuntien ja SPR:n, vuodesta 2015 alkaen myös yksityisten yritysten kanssa. Vastaanottopalveluiden järjestämisestä vastaa sopimuksen mukainen vastaanottokeskus, joka voi tuottaa osan vastaan-

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

ottopalveluista (esim. sosiaalipalvelut) itse ja osittain hankkia niitä ulkopuoliselta taholta. Maahanmuuttovirastolla on suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavastuu sekä oikeus tarkistaa palveluntuottajan tilinpitoa. Sisäministeriön mukaan kyse ei ole ns. tavanomaisesta tai tyypillisestä kaupallisesta sopimuksesta. Vastaanotto toiminnan kilpailuttaminen on lausunnon mukaan hankalaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan, että mikäli vastaanottoon liittyvät hankinnat on toteutettu erillisinä ja itsenäisinä kokonaisuuksina, on jokaisen yksittäisen hankinnan suhdetta hankintalainsäädäntöön arvioitava erikseen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että osassa hankinnoista hankkijana saattaa olla yhteisö, joka itse toimii palveluntarjoajana vastaanottokeskuksessa. Ministeriön mukaan selkeyden varmistamiseksi on hankintalainsäädännön soveltamisalan arvioinnissa tärkeää pyrkiä erottamaan eri hankintayksiköiden tai hankkijoiden hankinnat toisistaan.

Viranomaisen toiminnan talousarvion mukaisuuden ja kustannusten kehittymisen seuraaminen kuuluvat ensisijaisesti hallinnonalan sisäisiin tehtäviin. Valtion talousarviolain (423/1988) 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Maahanmuuttovirasto vastaa ohjeistuksen ja valvonnan avulla, että vastaanottopalvelut toteutetaan niistä tehtyjen sopimusten mukaisesti ja että valtion talousarviolain säännöksiä noudatetaan. Sisäministeriö vastaa lausuntonsa mukaan sisäasiainhallinnon hankintastrategian määrittelystä ja hallinnonalan virastojen ja laitosten hankintasuunnittelun ohjeistamisesta osana toiminta- ja taloussuunnittelua. Ministeriön vastuulla on hankintatoimen yhteistoimintamenettelyjen aikaansaaminen hallinnonalan eri tasoilla ja eri tahojen välillä sekä sopiminen hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa keskitetyistä menettelyistä. Ministeriö vastaa myös siitä, että sovittuja tai määrättyjä koko valtiokonsernia koskevia keskitettyjä menettelyjä noudatetaan.

Sisäministeriön lausunnon mukaan hankinnoissa noudatetaan sisäasiainhallinnon hankintaohjetta ja hallinnonalalle vuosittain vahvistettuja keskitettyjä hankintojen toteuttamismenettelyjä, jotka ovat sitovia. Virastot ja laitokset tekevät hankintapäätökset käytössään olevien määrärahajen ja ministeriön keskitettyjen menettelyjen määrittelemissä puitteissa. Sisäministeriö ei lausuntonsa mukaan ole ohjeistanut vastaanottokeskustoimintaan liittyvää hankintaa erikseen, eikä se ole ollut em. vuosittain vahvistettujen keskitettyjen toteuttamismenettelyjen kohteena. Maahanmuuttovirasto on kantelun vireillä ollessa valmistellut omaa hankintaohjetta, joka on hyväksytty 19.9.2016 ja on voimassa 19.9.2016 – 19.9.2018.

## 2.Oikeuskanslerin tehtävät ja kantelun kohteen rajaus

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettyäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskanslerilla ei viranomaistoiminnan ylimpänä laillisuusvalvojana ole käytössään yhtä laajaa keinovalikoimaa kuin ministeriön sisäisellä tarkastuksella tai valtionalouden tarkastusvirastolla, joka voi esimerkiksi selvittää viranomaisten maksuliikennettä tositetasolla. Oikeuskansleri voi lähinnä asiakirjaselvityksen pohjalta tehdä jälkikäteisen laillisuusvalvonnallisen arvion siitä, ovatko kantelun kohteena olevat viranomaiset pysytelleet niille lain mukaan kuuluvan toimivallan ja harkintavallan rajoissa. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan laillisuusvalvojana ei kuulu vahingonkorvausta koskevien asioiden tutkiminen ja ratkaiseminen siinä tapauksessa, että väitetty vahinko olisi syntynyt julkista tehtävää hoidettaessa. Vahingonkorvausasioissa toimivaltainen on yleinen tuomioistuin, viime kädessä korkein oikeus. Julkisia hankintoja koskevissa asioissa, mm. hankintalain säännösten oikeaa soveltamista koskevissa asioissa toimivaltainen erityistuomioistuin on markkinaoikeus, jonka päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hankintalain 11 luvun säännösten mukaisesti.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä säädetään, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Sisäministeriön sisäinen tarkastus on huhtikuun ja heinäkuun 2016 välisenä aikana tehnyt tulossopimuksensa mukaisen Maahanmuuttoviraston ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskustoiminnan tarkastuksen. Tarkastuksen tavoitteena oli muun ohessa selvittää vastaanottotoiminnan hankintojen, sopimusprosessin ja sopimusten lainmukaisuutta, vastaanottotoiminnan hankintojen ja sopimusten sisältöä ja ehtojen asianmukaisuutta sekä sopimusten seurantaa ja valvontatoimien asianmukaisuutta ja riittävyttä. Tavoitteena oli myös arvioida sopimusten ja eri sopimusmallien soveltuvuutta ja kustannustehokkuutta, kustannusten kohtuullisuutta, tarkastus- ja valvontakäytäntöjen asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä selvittää vastaanottotoiminnan määrärahan seurantakäytäntöjä.

Tarkastuksen keskeisenä johtopäätöksenä oli, että vastaanottotoiminnan ruuhkautuessa hyvän hallinnon ja toimintamallien mukaisista käytännöistä ei ole kaikilta osin pystytty pitämään kiinni. Tarkastuksessa havaittiin merkittäviä puutteita vastaanottokeskusten sopimuksissa. Ministeriön sisäinen tarkastus toteaa yhteenvedossaan, että Maahanmuuttoviraston tulisi panostaa vastaanottotoiminnan hankintojen keskitettyyn kilpailuttamiseen ja tukea vastaanottopalveluntuottajia kilpailutuksissa. Yhteenvedon mukaan Maahanmuuttoviraston tulisi resursseista päättäessään harkita sopimus- ja hankintajuridiikan osaamisen vahvistamista.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Sisäministeriön sisäinen tarkastus havaitsi vastaanottokeskustoiminnan tarkastuksessaan, että uusia vastaanottokeskuksia koskevat sopimukset on syksyn 2015 ennakoimattomassa maahanmuuttotilanteessa laadittu kiireellä, ja sopimuksia on muotoiltu yksilöllisesti sopimusneuvotteluiden edistämiseksi. Tarkastuksessa selvitettiin Maahanmuuttoviraston 1.7.2015 – 11.5.2016 välisenä aikana tekemien vastaanotto toimintaan liittyvien sopimusten valmistelua, sisältöä, valvontaa ja niiden perusteella määräytyvää laskutuksen sekä määrärahan seuranta-käytäntöjä. Maahanmuuttoviraston sopimuksissa havaittiin merkittäviä puutteita. Sopimuksia valmisteleva henkilöstö oli mm. alamitotettu, elokuussa 2015 käytössä ollut vastaanoton sopimusmalli oli valtion näkökulmasta puutteellinen, neuvotteluissa sopimukseen oli lisätty lähinnä Maahanmuuttovirastoa koskevia velvoitteita, lisäksi sopimuksen arvonmääritys ja sitova kustannuskatto puuttuivat ja sopimuksen irtisanomisaika oli liian pitkä (6 kuukautta).

Tarkastuksessa havaittiin myös, että Maahanmuuttovirasto ei ollut valmistellut vastaanotto toiminnan kilpailuttamista. Tarkastusaikana heinäkuussa 2016 Migri on käynnistänyt kilpailutuksen valmistelun, ja elokuussa on sovittu Hanselin kanssa kilpailutuksen pilottikokeilun valmistelun käynnistämiseksi yhteistyössä. Tarkastus ei varsinaisesti kohdistunut vastaanotto toiminnan hankintoihin, eikä kattavaa selvitystä asiasta siten tässä yhteydessä tehty. Tarkastuskertomuksessa katsotaan, että syys-joulukuussa 2015 Tornion kautta odottamatta saapuneet suuret päivittäiset määrät turvapaikanhakijoita muodostivat tilanteen, joissa suorahankintaperusteiden käytön edellytykset toteutuivat siten kuin komission tiedonannossa 9.9.2015 (COM (2015) 454 final) tarkoitetaan.

Maahanmuuton kustannusten korvaamisen osalta sisäinen tarkastus havainnoi, että Maahanmuuttovirasto ei ole kuvannut ja ohjeistanut määrämuotoisesti maksatusten tarkastustehtäviään ja että suunnittelu- ja talousyksikön vastaanottopalveluiden talouskäsitteilyn resurssit eivät riitä yksityiskohtaiseen kaikkien kustannusten tarkastamiseen. Tarkastusraportin suosituksen mukaan Maahanmuuttoviraston tulisi kuvata maksatuksen prosessit ja kehittää yhdenmukaiset ja määrämuotoiset maksatus- ja tarkastusmenettelyt sekä pyrkiä takaamaan toiminnalle tarvittavissa lisää resursseja muuttuvassa toimintaympäristössä.

Valtion varojen käyttämistä eduskunnan päättämiin kohteisiin lakia noudattaen ja järkevästi valvoo eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto (VTV), jolla on käytettävissään lakiin perustuvat menettelytavat ja asianmukaiset resurssit tarkastusten suorittamiseksi. Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Lain 5 §:n mukaan tarkastusvirasto antaa tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle. Tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Valtionalouden tarkastusvirastosta saadun tiedon mukaan virasto on syksyllä 2016 aloittamassa Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskustoiminnan tarkastusta, jossa päähuomio kiinnitetty toiminnan kustannuksiin.

Kantelijan toimittaman liiteaineiston mukaan vastaanottopalveluihin sisältyvistä ateriapalveluista yksityiset yritykset olisivat arvonlisäverovelvollisia, mutta yleishyödylliset yhteisöt eivät. Lisäkirjoituksen liitteenä olevan artikkelin mukaan SPR harkitsee ennakkopäätöksen hakemista verottajalta. Totean tältä osin, että toiminnan arvonlisäverovelvollisuudesta ratkaisun

tekee verottaja. Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallvonta. Verohallinto voi suorittaa verotarkastuksen (14 §). Toimitettuun verotukseen on mahdollista hakea muutosta. Viime kädessä korkein hallinto-oikeus ratkaisee verotuksen lainmukaisuuden.

Vakiintuneen käytäntönsä mukaan oikeuskansleri ei ryhdy tutkimaan asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai jota koskevaan päätökseen on vielä mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Näin ollen en ryhdy tutkimaan verokohteluun liittyvää menettelyä ainakaan tässä vaiheessa. Totean kuitenkin tässä yhteydessä, että Maahanmuuttoviraston ja Suomen Punaisen Ristin 11.11.2015 sopimuksessa pakolaisten, kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon liittyvistä tukipalveluista Maahanmuuttovirasto sitoutuu korvaamaan täysimääräisesti verottajan kyseisen sopimuksen perusteella SPR:lle määräämät veroluonteiset maksut mahdollisine korkoineen ja veronkorotuksineen.

Hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeudessa käsiteltäväksi se, jota asia koskee (hankintalain 85 § 1 momentti). Asianosaisella tarkoitetaan lain esitöiden (HE 50/2006 vp., s. 210 – 121 ja HE 190/2010 vp., s. 58 – 59) mukaan henkilöä, jolla on oikeudellinen intressi saada muutos virheelliseen hankintamenettelyyn. Hankintalain esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan valittajana voi käytännössä olla alalla toimiva yrittäjä, jolla on tai olisi voinut olla mahdollisuus saada oma tarjouksensa hyväksytyksi oikein toteutetussa hankintamenettelyssä. Alalla toimiminen on esitöiden mukaan riittänyt mainitunlaisen oikeudellisen intressin perustamiseksi erityisesti niissä tapauksissa, joissa oikeussuojapyyntö perustuu hankinnan kilpailuttamisen laiminlyömiseen. Markkinaoikeuteen ei ole sieltä sähköpostitse saadun tiedon mukaan toistaiseksi tullut valituksia vastaanottokeskustoimintaan liittyvistä kilpailuttamisen laiminlyömistä koskevista asioista (tieto 27.9.2016).

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten kilpailunedellytysten (kilpailuneutraliteetin) toteutumista. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 27.9.2016 puhelimitse saadun tiedon mukaan KKV:ssa on käsiteltävänä kantelijan sinne toimittama kirjoitus, joka on lähetetty tiedoksi myös oikeuskanslerinvirastoon. Kirjoitukseen on odotettavissa vastaus oletettavasti joidenkin viikkojen kuluessa.

Lainmukaisen menettelyn turvaamisessa ensiarvoisen tärkeänä on pidettävä viranomaisen sisäistä ohjeistusta, menettelytapojen noudattamisen valvontaa ja mahdollisiin havaittuihin epäkohtiin puuttumista asianmukaisin ja riittävän tehokkain keinoin. Edellä esitetyistä syistä ja ottaen huomioon myös sen, että VTV parhaillaan selvittää vastaanottokeskustoiminnan taloudellisuutta ja valtion varojen käyttöä, en tässä ratkaisussani ryhdy analysoimaan Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten välillä solmittujen yksittäisten sopimusten sisältöä ja niiden säännöstenmukaisuutta vaan katson, että tämä on ensisijaisesti Maahanmuuttoviraston ja sen tulosohjaamisesta vastaavan ministeriön tehtävä. Kuten edellä esitetystä ilmenee, oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ei myöskään kuulu toimia esimerkiksi hankintalainsäädännön ylimpänä tulkitsijana ja soveltamisohjeiden esittäjänä. Keskityn tässä ratkaisussa arvioimaan Maahanmuuttoviraston ja sen hallinnonalasta vastaavan sisäministeriön menettelyä lähinnä sisäisen ohjeistuksen ja valvonnan riittävyyden näkökulmasta.

### 3. Yleisesti kilpailuttamisvelvollisuudesta

Talousarviolain 22 a §:n mukaan valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Valtiovarainministeriö voi päätöksellään määrätä 1 momentissa tarkoitetun yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Viraston ja laitoksen on järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, virasto ja laitos voi järjestää hankinnan muulla kuin tässä momentissa tarkoitetulla tavalla. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä 2 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen valmistelusta ja toteuttamisesta. Valtionhallinnon yhteishankinnoista on annettu valtioneuvoston asetus 765/2006.

Julkisista hankinnoista annetun lain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin tässä laissa säädetään. Hankintalailla on pantu täytäntöön mm. julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemisen yhteydessä yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, ns. hankintadirektiivi. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Uutta hankintadirektiiviä 2014/24/EU ei ole vielä saatettu lailla voimaan Suomessa. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 108/2016 vp) on annettu eduskunnalle 22.6.2016 ja lähetekeskustelu käytiin täysistunnossa 7.9.2016.

Hankintayksikön on lain 2 §:n mukaan käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintalain kilpailuttamisvelvoite koskee paitsi viranomaisia, myös muuta yhteisöä, joka on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta laissa tarkoitetulta hankintayksiköltä (hankintalain 6 §:n 1 momentin 5 kohta). Vastaanottokeskusta ylläpitävät yhteisöt saavat ns. vastaanottolain nojalla täyden korvauksen laissa määritellystä vastaanotto toiminnastaan. Näin ollen myös muu kuin julkisoikeudellinen yhteisö joutuu huolehtimaan hankintojen kilpailuttamisesta julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaan, mikäli lain soveltamisedellytykset täyttyvät. Hankintalain periaatteita on noudatettava myös muissa kuin kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Pääsääntönä laissa on kaikkien julkisten hankintojen kilpailuttaminen, ja suorahankinta on tästä pääsäännöstä poikkeus. Suorahankinnan käyttämisen syy tulisi todeta ennalta ja mainita hankintaa koskevan päätöksen tai muun asiaan liittyvän asiakirjan, esimerkiksi menettelytaparatkaisun perusteluissa.

Kilpailuttamisvelvollisuudesta on olemassa poikkeuksia, joista tässä yhteydessä merkittävimpiä ovat hankintalain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu rakennusten hankinta tai vuokraaminen ja 5 kohdassa tarkoitetut työsopimukset. Suorahankintaa voidaan käyttää mm. lain 27 §:n 3 kohdassa tarkoitetussa hankintayksiköstä riippumattomassa, ennalta arvaamattomassa äärimmäisessä kiiretilanteessa. Poikkeussäännös voi tulla sovellettavaksi, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Hankintasopimus on kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan (hankintalain 5 §:n 1 kohta). Neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan laissa hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa (12 kohta). Suorahankinnalla puolestaan tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista (13 kohta).

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintalaissa yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät (15 kohta). Hankintayksikön on hankintalain 31 §:n mukaan valittava toimittajat puitejärjestelyyn avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Hankintayksikkö voi valita puitejärjestelyn toimittajat myös 25 §:ssä säädetyn edellytyksin neuvottelumenettelyllä tai tekemällä 27 §:ssä säädetyn edellytyksin suorahankinnan. Puitejärjestelyyn otettavien toimittajien valinnassa on noudatettava, mitä lain 8 luvussa säädetään. Suorahankinnasta ei ole kysymys silloin, jos tilaus tehdään jo aiemmin kilpailutetun puitesopimuksen tai -järjestelyn perusteella.

#### 4. Tulisiko vastaanottokeskuksen perustamista koskevat sopimukset kilpailuttaa?

Sisäministeriö ei lausunnossaan eikä myöskään ministeriön sisäinen tarkastus raportissaan ota selkeää kantaa kysymykseen, tulisiko sen näkemyksen mukaan vastaanottokeskuksen perustamista koskevat sopimukset kilpailuttaa.

Sisäministeriö antaa vastaanottolain 10 §:n mukaan Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Sopimuksen tulee sisältää ainakin määräykset, jotka koskevat 1) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen tiloja ja henkilökuntaa; 2) vastaanottopalvelujen järjestämistä tätä lakia ja hallinnon yleislakeja noudattaen; 3) kustannusten korvaamista; 4) ohjausta ja valvontaa; 5) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen laajentamista, supistamista ja lakkauttamista; sekä 6) valmiussuunnitelmaa.

Vastaanottolain 10 §:ää koskeva muutosesitys on vireillä. Eesityksen mukaan Migri ei jatkossa tarvitsisi enää valtuutusta ministeriöltä, vaan voisi tehdä lainkohdassa tarkoitetun sopimuksen itsenäisesti (HE 131/2016 vp, VN yleisistunto 15.9.2016).



Selvityksensä mukaan Maahanmuuttovirasto sopii vastaanottokeskusten perustamisesta vastaanottolain 10 §:n mukaisella sopimuksella ja koordinoi näiden toiminnan ja talouden suunnittelua sekä seuraa vastaanottokeskusten tilinpitoa. Lisäksi Migri korvaa vastaanottopalveluiden tuottamisesta aiheutuvat kulut. Maahanmuuttovirasto on tehnyt Suomen Punaisen Ristin kanssa sopimuksen pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvistä tukipalveluista (30.1.2015, sopimuskausi 1.1. – 31.12.2015). Tätä sopimusta kutsutaan sisäministeriön lausunnossa puitesopimukseksi. Sopimuksen mukaan SPR:n piirit ja osastot voivat Maahanmuuttoviraston pyynnöstä ylläpitää turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia sopimalla asiasta Maahanmuuttoviraston kanssa. SPR palkkaa työntekijöitä hoitamaan vastaanoton tehtäviä vastaanottokeskuksissa. Henkilöstön määrästä, toiminnan painopisteistä sekä toiminnasta aiheutuvista kustannuksista sovitaan vuosittain SPR:n esittämän toiminta- ja taloussuunnitelman hyväksymisen yhteydessä Maahanmuuttovirastossa. Sopimuskaudelle 1.11.2015 – 31.12.2017 on 11.11.2015 tehty uusi sopimus.

Migri toteaa selvityksessään olevan mahdollista, että sen ja kuntien välisiin vastaanottolain 10 §:n mukaisiin sopimuksiin ei sovelleta hankintalakia, koska julkisten yksikköjen välinen, niille yhteisen julkisen palvelun suorittamiseksi tehtävä yhteistyö on nykyisen julkisista hankinnoista annetun direktiivin (2014/24/EU, hankintadirektiivi) 12 artiklan ja EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan jäänyt tietyin edellytyksin hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että sisäasiainhallinnon viranomaisilla on vastaanottolaikiin perustuva velvollisuus huolehtia siitä, että vastaanottopaikkoja on riittävästi. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on absoluuttinen ja oikeuden toteutuminen on turvattava kaikissa tilanteissa. Vastaanotto toiminta on lausunnon mukaan hankalasti kilpailutettava toiminta, eikä markkinoilta löydy (tai: syksyllä 2015 ei löytynyt) valmiiksi vastaanotto toimintaa harjoittavia yrityksiä. Vastaanottokeskuksen perustamista, lakkauttamista ja toimipaikkaa koskeva sopimus, jonka Migri solmii esimerkiksi yksityisen yhteisön kanssa, ei ministeriön mukaan ole tyypillinen kaupallinen sopimus. Migrillä on vastaanottolain 10 §:n 2 momentin mukaisesti suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavastuu sekä oikeus tarkistaa palveluntuottajan tilinpitoa. Ministeriö tuo lausunnossaan esiin myös, että vastaanottopalveluiden järjestäminen ei ole suoranaisesti voittoa tuottavaa toimintaa ja että sitä voidaan pitää kannattavana lähinnä sen takia, että tyhjillään olevia tiloja voidaan ottaa hyötykäyttöön, siitä voi saada vuokratuloja ja toimittaja voi palkata työntekijöitä. Valtio korvaa vastaanottopalvelun kulut täysimääräisesti, mutta ei lausunnon mukaan maksa palveluista tämän enempää.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että hankintalakia sovelletaan vastaanottolain 10 §:n mukaiseen Maahanmuuttoviraston ja sen sopimuskumppanin väliseen sopimukseen, mikäli sopimus täyttää hankintalain 5 §:n 1 kohdassa tarkoitetut hankintasopimuksen tunnusmerkit, sopimuksen ennakoitu arvo ylittää hankintalain 15 §:ssä tarkoitetut kynnyksarvot eikä hankintaan voida soveltaa mitään hankintalain 2 luvussa säädettyä soveltamisalapoikkeusta tai lain 27 ja 28 §:ssä tarkoitettua suorahankintaperustetta. Lausunnon mukaan mainitut hankintalain soveltamisalapoikkeukset ja suorahankintaperusteet voisivat olla merkityksellisiä joidenkin vastaanottolain 10 §:ssä tarkoitetun sopimuksen sisältämien osa-alueiden kilpailuttamisarvioinnissa. Niiden merkitys sopimuskokonaisuuden kannalta on kuitenkin arvioitava ns. sekamuotoisten sopimusten oikeusohjeiden perusteella. Jos hankittavaan kokonaisuuteen sisältyy sekä hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintasopimuksia että lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä sopimuksia, sovelletaan kokonaisuuteen hankintalakia, jos järjestely muodostaa

jakamattoman kokonaisuuden, jonka pääasiallisena kohteena on hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan hankintalainsäädännössä ei ole otettu kantaa tilanteeseen, jossa hankintayksikkö tekee kattavan hankintasopimuksen ohella useampia pienempiä hankintasopimuksia, joilla käytännössä toteutetaan suurempaan sopimukseen sisältyvät palvelut osissa usein eri kilpailutuksin. Oikeuskäytännössä on pyritty välttämään tilanteita, joissa käytännössä sama hankinta jouduttaisiin kilpailuttamaan kahteen kertaan. Toisaalta hankintayksikkö ei lähtökohtaisesti voi välttää hankintalain soveltamista vetoamalla toisen hankintayksikön tekemään hankintaan tai sellaiseen itse tekemäänsä hankintaan, joka eroaa tarkastellusta hankinnasta esimerkiksi kohteeltaan tai ehdoiltaan. Hankintaa ei myöskään hankintalain 20 §:n mukaan saa jakaa eriin tai osittaa lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että uudella hankintalaille (HE 108/2016) pyritään edistämään pienten ja keskisuurten toimittajien asemaa tarjouskilpailussa mahdollistamalla hankittavan kokonaisuuden jakaminen osiin. Lakiesityksessä lähdetään siitä, että jos hankintayksikkö ei tätä mahdollisuutta käytä, tulisi sen perustella, miksi näin ei ole toimittu. Kysymys on hankittavan kokonaisuuden jakamisesta tarkoituksenmukaisesti osiin kilpailun lisäämisen tarkoituksessa ja siten eri asiasta kuin edellä mainitussa hankintalain 20 §:ssä tarkoitettussa ns. pilkkomiskiellossa, jolla pyritään estämään hankinnan eriin jakaminen tai osittaminen hankintaa koskevien säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Hankintalainsäädännöstä ei ole löydettävissä yleistä poikkeussäännöstä, jonka mukaan vastaanottokeskuksen perustaminen olisi vapautettu yleisestä kilpailuttamisvelvollisuudesta. Sopimusta on arvioitava laissa tarkoitettuna hankintana, mikäli hankintasopimuksen tunnusmerkit täyttyvät, sopimuksen ennakoitu arvo ylittää lain mukaiset kynnyksarvot, eikä mikään laissa säädetty poikkeus tai suora hankintaperuste ole sovellettavissa. Hankittavaksi tulee kysymys perustamissopimuksen ja siihen liittyvien palvelu- ja muiden hankintojen kokonaisuus ja sen arviointi, onko tuo kokonaisuus ”jakamaton”.

## 5. Vastaanottopalveluita koskevien hankintojen kilpailuttaminen

Vastaanottopalveluilla tarkoitetaan vastaanottolain 3 luvussa yksilöityjä palveluja henkilöille, jotka hakevat turvapaikkaa tai muuta kansainvälistä suojelua Suomesta. Vastaanottopalveluihin kuuluvat lain 13 §:n mukaan majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä laissa tarkemmin yksilöity työ- ja opintotoiminta. Vastanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Vastaanottokeskuksella tarkoitetaan laissa paikkaa, johon kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan ja joka järjestää tämän vastaanottopalvelut. Valtio korvaa vastaanottolaissa tarkoitettua toiminnasta aiheutuvat kustannukset lain 7 §:n nojalla valtion talousarvion rajoissa. Maahanmuuttovirasto maksaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksen perustamis- ja ylläpitokustannukset sekä palvelujen tuottajalle korvauksen vastaanottopalveluiden järjestämisestä.

Sisäministeriön lausunnon mukaan Maahanmuuttovirasto on kilpailuttanut vastaanottopalveluihin kuuluvat terveyspalvelut valtakunnallisesti. Kaikki vastaanottokeskukset käyttävät kilpailutettua terveyspalvelusopimusta, ellei kyseinen toimittaja ole esimerkiksi liian kaukana vastaanottokeskuksesta. Migrin lisäselvityksen mukaan turvapaikanhakijoille tarjottavien terveyspalvelujen lisäksi vastaanottokeskusten potilastietojärjestelmän hankinta on kilpailutettu julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön mukaisesti. Elokuussa 2016 Maahanmuuttovirasto on ollut valmistelemassa vastaanottokeskusten vartiointipalveluiden keskitettyä kilpailut-

tamista sekä viraston tulkkaus- ja käännöspalveluiden kilpailuttamista. Tässä yhteydessä selvitetään myös, onko vastaanottokeskusten mahdollista hyödyntää sopimusta tarvitsemissaan tulkkaus- ja käännöspalveluissa.

Kilpailuttamisen ulkopuolelle ovat ministeriön lausunnon mukaan jääneet erityisesti hankintalain poikkeukset liittyen vuokrasopimuksiin ja työsopimuksiin (hankintalain 8 §:n 1 momentin 1 ja 5 -kohdat). Ministeriö katsoo, että vastaanottopalveluita ei tarvitse kilpailuttaa siltä osin kuin vastaanottokeskuksen henkilökunta tuottaa itse vastaanottopalveluita, esimerkiksi sosiaalipalvelut.

Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy on saadun selvityksen mukaan kilpailuttanut puitejärjestelyjen kautta joitakin sopimuksia. Sisäministeriön lausunnossa viittaukset Hanselin puitejärjestelyihin ja niihin liittyviin sopimuksiin ovat kuitenkin yleisluonteisia ja vaikuttavat koskevan valtion vastaanottokeskuksia.

Migri toteaa selvityksessään, että paitsi valtion vastaanottokeskukset, myös muutamat kunnat ja SPR ovat vakiintuneesti tuottaneet vastaanottopalveluita. Yhteistyötä on tehty alaikäisten turvapaikanhakijoiden opintotoiminta-, aterial- ja majoituspalveluiden tarjoamisessa Suomen kansanopistoyhdistys ry:n kanssa. Migri on syyskuussa 2015 hankkinut näitä palveluita 12 kansanopistolta, joista kunkin kanssa on tehty sopimus palveluiden tuottamisesta. Sopimuksissa sovitaan Migrin selvityksen mukaan mm. palveluiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Selvityksen liiteaineistona olevan, yksin ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan kilpailuttamista koskevassa selvityksessä (28.1.2015) toiminnan kilpailuttamiseen suhtaudutaan kriittisesti.

Migri katsoo, että sillä on keväällä 2015 alkaneessa, ennakoimattomassa tilanteessa ollut ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi ollut peruste olla noudattamatta hankintalain menettely- ja määräaika säännöksiä niissäkään vastaanottopalveluissa, joihin hankintalaki mahdollisesti soveltuu. Migri ilmoittaa selvityksessään, että sillä on tekeillä julkisiin hankintoihin sovellettava hankintaohje, jossa kuvataan sovellettavat hankintamenettelyt. Ohje on valmistunut syyskuussa 2016. Migri on myös ryhtynyt tekemään vastaanottopalveluiden hankkimisesta hankintapäätöksen, josta ilmenee peruste suorahankinnalle.

Maahanmuuttoviraston tulostavoiteasiakirjassa vuodelle 2016 on asetettu tavoite valmistella vastaanottotoiminnan kilpailuttamista alueellisena pilottikokeiluna. Migrin mukaan vastaanottotoiminnan kilpailuttamisen mahdollisuutta tarkastellaan pilottikokeilun tulosten perusteella laajemmin. Migri on aloittanut vastaanottokeskuspalveluiden kilpailuttamisen valmistelun, ja sen tarkoituksena on lisäselvityksen mukaan kerätä vertailutietoa vastaanottokeskuspalveluiden järjestämistavoista ja uusien vastaanottokeskusten perustamisesta hyödyllisissä vertailumaissa.

## 6. ”Äärimmäisen kiireen” poikkeus suorahankinnan perusteena

Euroopan komissio on julkaissut 9.9.2015 päivätyn tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisia hankintoja koskevista säännöistä nykyisessä turvapaikkakriisissä (Bryssel 9.9.2015; COM(2015) 454 final). Tiedonannossa todetaan muun ohella, että hankintaviranomaiset voivat tehdä hankintasopimuksia noudattaen neuvottelumenettelyä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, kun ”sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä hankintaviranomaisille ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi direktiivin 30 artiklassa tarkoitettulle avoimelle tai rajoitetulle menettelylle taikka neuvottelumenettelylle, johon liittyy hankintailmoituksen julkaiseminen, asetettuja määräaikoja voida noudattaa. Sei-

kat, jotka esitetään äärimmäisen kiireen perusteiksi, eivät missään tapauksessa saa johtua hankintaviranomaisista.”

Koska hankintaviranomaiset poikkeavat tällaisessa tapauksessa avoimuutta koskevista perussopimuksen peruseriaatteista, unionin tuomioistuimien tiedonannon mukaan vaatii, että tätä menettelyä noudatetaan vain poikkeuksellisesti. Kaikkien edellytysten on täyttyvä kumulatiivisesti ja niitä on tulkittava rajoittavasti. Kun noudatetaan neuvottelumenettelyä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, hankintaviranomaiset voivat neuvotella suoraan mahdollisten urakoitsijoiden kanssa. Siinä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä sopimusta suoraan etukäteen valitun talouden toimijan kanssa, ellei ainoastaan yksi toimija pysty suorittamaan toimitukset äärimmäisen kiireellisen tapauksen aiheuttamissa teknisissä ja ajallisissa rajoitteissa.

Jokaisen hankintaviranomaisen on komission tiedonannon mukaan arvioitava, täytyvätkö edellytykset sellaisen neuvottelumenettelyn noudattamiseksi, jossa ei julkaista hankintailmoitusta. Kyseisen viranomaisen on perusteltava valintansa erillisessä selvityksessä. Kaikkien seuraavien arviointiperusteiden on täyttyvä: 1. hankintaviranomaisen kannalta ennalta arvaamattomat tapahtumat, 2. yleisiä määräaikoja ei voida noudattaa tapauksen äärimmäisen kiireellisyyden vuoksi, 3. ennalta arvaamattoman tapauksen ja äärimmäisen kiireellisyyden välinen syy-yhteys ja 4. siinä määrin kuin on ehdottoman välttämätöntä. Neljännen arviointiperusteen kohdalla mainitaan, että neuvottelumenettely, jossa ei julkaista hakuilmoitusta, voi olla paras tapa tyydyttää välittömät tarpeet asianmukaisella tavalla. Ne ovat tiedonannon mukaan vain väliaikainen ratkaisu siihen saakka, kun vakaampi vaihtoehto voidaan löytää. Tällaisia vakaampia ratkaisuja ovat esim. tavanomaisella menettelyllä (nopeutetut menettelyt mukaan lukien) tehtävät tavarahankintoja ja palveluja koskevat puitesopimukset.

Päätelmänä tiedonannossa todetaan, että julkisia hankintoja koskevat unionin säännöt ovat riittävät tyydyttämään turvapaikanhakijoiden kaikkein välttämättömimmät tarpeet nykyisissä (silloisissa) poikkeuksellisissa olosuhteissa. Hankintaviranomaisten on arvioitava tapauskohtaisesti, minkä menettelyn ne valitsevat turvapaikanhakijoiden välittömien tarpeiden (asunnot, tavarahankinnat tai palvelut) tyydyttämiseen tähtäävien sopimusten tekemiseksi. Tiedonannon mukaan hankintaviranomaisten on ensin pyrittävä käyttämään hyväkseen kaikki mahdollisuudet määräaikojen lyhentämiseksi huomattavasti nopeutettua menettelyä käyttäen. Jos tämä ei mahdollista asuntojen, tavarahankintojen ja palvelujen tarjontaa riittävän nopeasti, voidaan suunnitella sellaisen neuvottelumenettelyn noudattamista, jossa ei julkaista hankintailmoitusta.

## 7. Hankintoja koskeva ohjeistus ja valvonta

Sisäministeriön hallinnonalalla noudatetaan yleistä sisäasiainhallinnon hankintaohjetta (21/2013). Hankintaohjeen mukaan hankintayksiköiden on tehtävä hankintansa Hansel Oy:n solmimien puitejärjestelyjen mukaisesti niiden tuoteryhmien osalta, jotka on määritetty talousarviolain 22 a §:ssä ja valtiovarainministeriön (VM) yhteishankintoja koskevassa päätöksessä sekä noudattaen SM:n puitejärjestelyjä ja -sopimuksia. Hankintayksikön on valittava kuhunkin hankintaan parhaiten soveltuva hankintamenettely ottaen huomioon hankinnan arvo ja luonne, mahdollisten tarjoajien lukumäärä, hankinnassa oleva neuvottelutarve sekä muut seikat. Ohjeessa todetaan muun ohessa myös, että päätös siitä, ettei hankintaan sovelleta hankintalakia, on tehtävä aina ennen hankinnan käynnistämistä ja perusteltava asianmukaisesti (s. 8). Suora hankinnan, neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö on perusteltava hankinnan käynnistämistä koskevan menettelytaparatkaisun yhteydessä (s. 15).

Maahanmuuttoviraston oma hankintaohje on hyväksytty syyskuussa 2016. Migristä saadun tiedon mukaan ohjeen mukaisia menettelyjä on otettu käyttöön jo aiemmin. Viraston hankintaohje koskee Migrin omia hankintoja, ei yleisemmin vastaanottokeskustoimintaan liittyviä hankintoja. Vastaanottokeskuksista merkittävä (suurin) osa on kuitenkin muita kuin Maahanmuuttoviraston ylläpitämiä. Lisäksi, kuten edellä on todettu, vastaanottokeskusta ylläpitävät yhteisöt saavat vastaanottolain nojalla valtiolta täyden korvauksen laissa määritellystä vastaanottokeskustoiminnastaan. Tämän vuoksi sillä, onko vastaanottokeskustoiminnan ylläpitäjänä valtio itse taikka kunta tai yksityinen yhteisö, ei ole toiminnasta viime kädessä valtion maksettaviksi tulevien kustannusten seurannan ja valvonnan välttämättömyyden kannalta merkitystä. Julkishallinnon varojenkäytön valvonnassa jo muutenkin käytössä olevat vakiintuneet järjestelmät ja valvontamenetelmät huomioon ottaen täsmällisen ohjeistuksen ja valvonnan tarve valtion täysimääräisesti korvaamassa mutta yksityisen yhteisön ylläpitämään vastaanottokeskustoimintaan liittyvissä hankinnoissa on tämän vuoksi tärkeämpää. Tähän nähden pidän välttämättömänä, että sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto huolehtivat myös muita vastaanottokeskuksen ylläpitäjiä koskevasta ohjeistuksesta sen lisäksi, että vastaanottokeskustoimintaa koskevissa sopimusneuvotteluissa pyritään korostamaan hankintasäännösten huolellisen noudattamisen merkitystä.

Maahanmuuttoviraston sisäinen valvonta muodostuu viraston johdon suorittamasta valvonnasta ja toimintaprosesseihin sisältyvistä valvontamenettelyistä. Ylivohtaja vastaa mm. koko viraston talouden ja toiminnan laillisuudesta, tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Tulosityksiköiden ja toimialojen johtajat sekä vastualueiden johtajat vastaavat oman vastualueensa osalta toiminnan laillisuudesta, taloudellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, töiden organisoinnista ja aikataulujen noudattamisesta.

Suomen Punaisella Ristillä on sisäinen vastaanottotoimintaan liittyvä, hankintoja koskeva toimintaohje (19.10.2015), jonka mukaan lähtökohtaisesti kaikki hankintalaissa säädetyt kynnysarvot ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa julkisia hankintoja koskevien määräysten mukaisesti, koska valtio maksaa toiminnasta aiheutuvat kulut täysimääräisesti. Hankintoja koskevan toimintaohjeen mukaan äärimmäisen kiireen poikkeus tulee kysymykseen vain rajoitetun ajan, joten tilanteen rauhoittuessa ja / tai toiminnan vakiintuessa ei tähän poikkeukseen voida enää vedota, vaan hankinnat tulee kilpailuttaa. Äärimmäistä kiirettä tulee ohjeen mukaan tulkita suppeasti. Ohjeessa todetaan velvoite kilpailuttaa hankinnat lainmukaisesti heti kun se on mahdollista.

Maahanmuuttovirastolla on turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaohjelma (julkaistu keväällä 2016), joka koskee varsinaista vastaanottotoimintaa ja jossa korostetaan vastaanottokeskusten omavalvontaa. Ohjelman mukaan vastaanottokeskusten talouden ohjaus ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttoviraston suunnittelu- ja talousyksikön vastuulle. Maahanmuuttovirastolla tai sen valtuuttamalla tarkastajalla sekä valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa vastaanottokeskuksen tilinpitoa. Viraston oman ohjauksen, valvonnan ja sisäisen tarkastuksen lisäksi virasto voi hankkia tilintarkastustoimistolta tarkastuspalveluita, joilla voidaan tarvittaessa varmistua vastaanottokeskusten tilinpidon riittävydestä ja oikeellisuudesta. Valtionalouden tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa tarkastetaan, onko valtion talousarviota ja sen soveltamiseen liittyviä keskeisiä säännöksiä noudatettu, onko tilinpäätöksessä esitetty oikeat ja riittävät tiedot ja onko tarkastettavan kohteen sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen tekemien havaintojen ja suositusten pohjalta Maahanmuuttovirasto on laatinut toimenpidesuunnitelman, jota esitellään 24.8.2016 päivätyssä muistiossa vastaanottokeskusten kustannustehokkuuden kehittämistä. Vastaanottojärjestelmän sopeuttamiseksi hakijamääriin pyritään mm. vastaanottokeskusten sopimukset päivittämään tai tarvittaessa uusimaan kustannustehokkaammiksi ja vastaanottokapasiteetti pyritään hyödyntämään tehokkaammin. Sisäisen tarkastuksen suosituksen mukaan vastaanottotoiminnan kustannusten korvaamista koskeva kohta tulee muotoilla siten, että Maahanmuuttoviraston hyväksymä talousarvio kaikkine tiedossa olevine kustannuksineen tulee olla sitova kustannuskatto ja että vain kohtuulliset Maahanmuuttoviraston hyväksymät kustannukset voidaan korvata.

Toimenpidesuunnitelman mukaan vastaanottojärjestelmän kilpailutusta valmistellaan käynnistämällä aiemmin jaksossa 5 mainittu pilottikokeilu, josta saatujen kokemusten perusteella valmistellaan Hanselin konsulttien kanssa vastaanottokeskustoiminnan laajempi kilpailutus. Vastaanottokeskustoiminnan sopimus pohja uusitaan Hanselin asiantuntemusta hyödyntäen niin, että sopimusten avulla kustannuksia kyetään hallitsemaan nykyistä paremmin. Valtakunnallisia kilpailutuksia vastaanottokeskusten käyttöön tarvittavista palveluista (terveydenhuolto, tulkkipalvelut, turvallisuus) jatketaan siten, että vastaanottokeskukset voivat tarpeen mukaan liittyä niihin. Vastaanottokeskusten seurantajärjestelmiä kehitetään, ja vastaanottokeskusten suurempien hankintojen osalta otetaan käyttöön erillinen hyväksymismenettely. Vastaanottokeskusten talouden tarkastusta tehdään osana vastaanottokeskusten valvontaohjelmaa. Arviointi- ja ohjauksen avulla vastaanottokeskuksiin tarkastellaan keskusten kirjanpitoa sekä toteutuneita kustannuksia ja niiden oikeellisuutta. Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen suosituksen mukaan vastaanottokeskuksissa tulisi ottaa käyttöön erillinen vuosittainen vastaanottotoiminnan tilin-tarkastus.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että Maahanmuuttoviraston valvontaohjelmassa talouden valvonnan osalta on esitetty pääperiaatteet, mutta ei ole yksilöity toimintatapoja eikä talouden valvonta ole siten kokonaisvaltaista ja määrämuotoista. Suosituksen mukaan Maahanmuuttoviraston tulee valvontaohjelman talouden ohjaus ja valvonta -osuudessa tarkentaa ja yksilöidä valvonnan toteuttamistapoja tai tehdä erillinen vastaanottokeskusten talouden valvontaohjelma, jossa yksilöidään vastaanottokeskuksen taloudelliset veloitteet ja valvontatoimenpiteet sekä luodaan järjestelmällinen valvontasuunnitelma valvonnan toteuttamiseksi.

Valtionhallinnon yleinen ja sisäasiainhallinnon oma ohjeistus ovat olleet olemassa jo vuosia, mutta niiden soveltumista vastaanottokeskusten perustamiseen ja vastaanottokeskustoimintaan ei ole ilmeisestikään etukäteen pohdittu riittävällä huolellisuudella ja perehtyneisyydellä, eikä asiasta oltu annettu erillistä ohjeistusta. Nimenomaan nyt jälkikäteen voidaan todeta, että ohjeistus ei ole ollut riittävää ainakaan syksyn 2015 rajuimman maahanmuuttoaalton aikana, kun maahan saapui täysin ennakoimattomasti ja järjestäytymättömästi turvapaikanhakijoita yli kymmenkertainen määrä aikaisempaan verrattuna. Sisäministeriöltä ja Maahanmuuttovirastolta saatujen selvitysten perusteella selvää on, että maahanmuuttajien vastaanottokeskusten perustamiseen ja vastaanottokeskustoimintaan liittyvä alakohtainen vastaanottolain ja hankintalain soveltamista koskeva ohjeistus on ollut tuossa vaiheessa puutteellista. Siitä on seurannut, että hankintalainsäädännön soveltumisen arviointi vastaanottokeskusten perustamiseen ja niiden toimintaa koskeviin hankintoihin on ollut puutteellista ja joidenkin palveluhankintojen osittain suoritusta kilpailuttamisesta päätellen varsin hajanaista ja epä johdonmukaista. Nyt hakijamäärien tasaannuttua vastaanottokeskustoimintaan liittyvän hankintakokonaisuuden arvioiminen ja toimintatapojen kriittinen arvioiminen on tarpeellista ja toimivaltaisilta viranomaisilta voidaan edellyttää määrätietoista ja täsmällisiä toimia ensinnäkin hankintalainsäädännön soveltumista vastaanottokeskustoimintaan koskeviin kysymyksiin ja toiseksi jo toiminnassa olevien

vastaanottokeskusten ylläpidon kustannusten ja muiden taloudellisten kysymysten ohjeistamiseen ja varojenkäytön valvontaan.

## 8. Johtopäätökset

Asiassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että vastaanottokeskustoimintaan liittyvien hankintojen kilpailutuksessa on varsinkin maahanmuuttokriisin alkuvaiheessa ollut puutteellisuksia, mutta myöhemminkään niitä ei kaikilta osin ole kilpailutettu riittävän suunnitelmallisesti ja avoimesti. Vartiointi-, käänös- ja tulkkauspalveluiden keskitetyn kilpailuttamisen valmistelu on käynnistetty ilmeisesti vasta syksyllä 2015. Hankinnasta, johon hankintalain säännöksiä sovelletaan, tulee tehdä dokumentoitu ja todennettavissa oleva päätös, joka on perusteltava. Perusteluista tulee ilmetä mm. peruste suorahankinnalle. Menettelyn asianmukaisuuden jälkikäteisen tarkastelun mahdollistamiseksi hankintaa koskevista asiakirjoista tulisi olla löydettävissä perusteltu päätös myös muun soveltuvimmaksi katsotun hankintamenettelyn valinnasta. Perusteluvelvollisuus todetaan myös sisäministeriön hallinnonalan hankintaohjeessa, joka on viimeksi uudistettu vuonna 2013, valtiovarainministeriön julkaisemassa Valtion hankintakäsikirjassa (uudistettu 2010) ja myös Migrin omassa hankintaohjeessa (syyskuu 2016).

Sisäministeriön lausunnossa tarkoitettua ”puitesopimusta”, johon SPR:n vastaanottokeskusten perustaminen ja ylläpito perustuu, ei saadun selvityksen mukaan ole kilpailutettu. Vastaanottokeskuksen perustamista koskevan sopimuksen ja vastaanottokeskustoimintaan liittyvien hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuden voi oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaista markkinaoikeus. Kuten edellä jaksossa 2 todetaan, oikeuskansleri ei viranomaistoiminnan yleisenä laillisuusvalvojana voi esittää sitovia kannanottoja esimerkiksi hankintalainsäädännön oikeasta tulkinnasta. Kuten edellä on todettu, tiedossa ei ole, että joku vastaanottokeskuksen perustamisesta ulkopuolelle jäänyt taho olisi valittanut markkinaoikeuteen perustamissopimuksen kilpailuttamatta jättämisestä. Markkinaoikeudesta 27.9.2016 saadun tiedon mukaan vastaanottokeskuksen perustamiseen tai vastaanottotoimintaan kuuluvien palvelujen hankinnasta ei ole tullut sinne valituksia. Viime kädessä kilpailuttamisvelvollisuutta mutta myös laissa tarkoitetun äärimmäisen kiiretilanteen olemassaoloa ja menettelyn muuta hankintalainsäädännön mukaisuutta koskeva asia voisi tulla arvioitavaksi valituksen kautta markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamies vastaa perustuslain 118 §:n mukaan virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Sisäministeriön sisäisessä tarkastuksessa on käynyt ilmi, että vastaanottokeskustoimintaa koskevissa sopimuksissa on ollut puutteellisuksia ja valtiolle epäedullisia sopimusehtoja. Sopimuksia on osittain tehty Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen vastaisesti mm. siten, että Maahanmuuttoviraston viranhaltija on hyväksynyt sopimuksen yksin ilman esittelyä. Vuoden 2015 alkusyksyn ja alkuvuoden 2016 välillä Maahanmuuttovirasto on tehnyt sopimuksia 182 uudelle vastaanottokeskukselle. Näistä neljäsatoista oli huomautettavaa työjärjestysmää-

räyksen noudattamisen osalta. Tarkastuskertomuksen mukaan toimintaympäristön nopeassa muutoksessa sopimuksia valmisteleva henkilöstö oli alimitoitettu, ja vastaanottolain velvoitteiden täyttämiseksi jouduttiin hyväksymään saadut tarjoukset. Vastaanottopaikkoja on sittemmin helmi-, maalisi- ja toukokuussa irtisanottu noin 16 300, kun hakijamäärät ovat pienentyneet.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen raportista ilmenee, että vastaanottokeskustoimintaa koskevia päätöksiä on tehty ja sopimuksia allekirjoitettu Migrin työjärjestyksen vastaisesti. Osittain tarkastushavainnot ajoittuvat aikaan, jolloin suora hankinnoille voitaneen katsoa olleen olemassa sellainen äärimmäisen kiireen aiheuttama poikkeustilanne, jota edellä mainitussa komission tiedonannossa tarkoitetaan. Hankinnoista tai ulkopuolisten hankintojen kustannusten valvonnasta vastaavien viranhaltijoiden menettelyn yksityiskohtaisempi laillisuusvalvonnallinen arvioiminen ei tässä vaiheessa ole mahdollista. Tämän vuoksi ja kun asiassa on tuolta osin olennaisesti kysymys myös asianomaisen alan erityisviranomaisen, valtionalouden tarkastusviraston, toimialaan kuuluvista valtion varojenkäytön valvontaan ja toiminnan taloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvistä myös periaatteellisesti merkittävistä asioista, maahanmuuttajien vastaanottokeskustoiminnan kustannuksiin liittyvä tarkastustoiminta on tarkoituksenmukaista suorittaa kattavasti yhdessä viranomaisessa. Valtionalouden tarkastusvirastosta saadun tiedon mukaan virasto on parhaillaan aloittamassa vastaanottotoiminnan kustannusten tarkastusta.

Edellä on käsitelty vastaanottokeskusten perustamiseen ja vastaanottokeskustoiminnan käynnistämiseen liittyviä kysymyksiä ensinnä syksyllä 2015 koko Eurooppaa koskeneen ja siten myös Suomen viranomaisille ennakoimattomana tulleen akuutin kriisivaiheen aikana ja toiseksi maahanmuuttoaalton lievennyttyä ja vastaanottokeskustoiminnan jossain määrin jo vakiinnuttua. Maahan lähivuosina saapuvien turvapaikanhakijoiden määrästä ei viranomaisillakaan voi olla täsmällistä tietoa, minkä vuoksi niiden on varauduttava erilaisiin, mahdollisesti nopeastikin vaihtuviin, tilanteisiin. Toisaalta kun valtaosa maahan noin vuoden kuluessa edellä kuvatulla tavalla suunnittelemattomasti saapuneista turvapaikanhakijoista on edelleen maassa, vastaanoton asiakaspaikkojen tarpeen ennakointi seuraavien vuosien aikana on viranomaisillekin vaativa tehtävä. Näin vastaanottokeskusten perustamiseen, niiden toiminnan aloittamiseen ja edelleenkin erityisesti niiden ylläpitämiseen liittyy erityisiä hallinnollisia vaatimuksia, jotka tulee ottaa vakavasti ja riittävällä asiantuntemuksella huomioon niin, että toiminnan hankintalainmukaisuus, hankintamenettelyjen avoimuus, taloudellisuus ja yhdenmukainen kohtelu eri toiminnanharjoittajien tai sellaisiksi pyrkivien välillä voidaan turvata ja että asianmukaisesta ohjeistuksesta ja neuvonnasta sekä kustannusten valvonnasta huolehditaan.

## 9. Toimenpiteet

Edellä olevaan viitaten totean, että tämän kanteluasian ratkaisujankohdantana käytettävissäni olevien tietojen ja selvitysten perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että joku Maahanmuuttoviraston viranhaltija olisi vastaanottokeskusten perustamiseen tai vastaanottokeskustoimintaan liittyviä sopimuksia valmistellessaan tai niistä päättäessään menettelyt tavalla, joka edellyttäisi laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitäni. Tämä laillisuusvalvonnallinen kannanottoni koskee kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä erityisesti edellä kuvatun koko Eurooppaa koskeneen yllättävän, äkillisen ja rajun pakolaiskriisin alkuvaiheessa vastanneita Maahanmuuttoviraston virkamiehiä. Heidän velvollisuutenaan on ollut heti maahan saapumishetkestä lähtien turvata kansainvälistä suojelua hakeneen, tilapäistä suojelua saaneen ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.



Kanteluasiakirjoista toisaalta ilmenee, että maahanmuuttoaallon lievennyttyä ja vastaanotto-keskustoiminnan jossain määrin jo vakiinnuttua vastaanottokeskusten perustamisiin ja varsinkin vastaanottokeskustoiminnan hankintoja koskeviin prosesseihin, sopimuskäytäntöihin sekä toiminnan ja taloudenpidon valvontaan on liittynyt edellä kuvattuja, toimivaltaisten viranomaisten välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä puutteita. Sisäministeriön hallinnonalan sisäisen tarkastuksen tulee niitä vastaanottokeskusten toiminnan ja taloudenpidon tarkastustoiminnas- saan edelleen selvittää sekä Maahanmuuttoviraston ja tarvittaessa sisäministeriön asianmukai- sesti ohjeistaa. Valtiontalouden tarkastusviraston aloitettua Maahanmuuttoviraston ja vastaan- ottokeskustoiminnan tarkastuksen pidän tarpeellisena jäädä seuraamaan tilannetta ja pyydän tässä tarkoituksessa valtiontalouden tarkastusvirastoa toimittamaan minulle vastaanotto- keskustoimintaan liittyviä kustannuksia koskevan tarkastuskertomuksensa sen valmistuttua.

Lähetän tämän ratkaisuni tiedoksi paitsi asiassa selvityksiä ja lausuntoja antaneille Maahan- muuttovirastolle, sisäministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle, myös valtiontalouden tar- kastusvirastolle, Verohallinnolle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi