

Valituslupahakemus, kiireellinen vaatimus täytäntöönpanokiellosta ja valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle

ASIA

Valituksenalainen päätös

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 4.8.2025 nro 4589/2052

Dnrot

897/03.04.04.04.16/2025

1504/03.04.04.04.16/2025

Alkuperäinen päätös

Espoon kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätös 16.01.2025 § 10 (3330/10.03.00/2023) Miilukorven vastaanottokeskus toimenpidepyyntö

VALITTAJAT

Luona Oy (y-tunnus 0907573-8)

Mannerheimintie 113

00280 Helsinki

As Oy Espoon Kartanonlehto (y-tunnus 3104480-7)

c/o Toivo Group Oyj

Lentokatu 2,

90460 Oulunsalo

ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Samuel Kopperoinen, varatuomari, oikeudenkäyntiavustaja

Pelarcon Oy

samuel.kopperoinen@pelarcon.fi

puhelinnumero 040-7365049

MÄÄRÄAIKA JA VALITUSOIKEUS

Valituksenalainen päätös on annettu Luona Oy:lle tiedoksi 4.8.2025. Valitus on jätettävä viimeistään 3.9.2025.

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 momentin mukaan tähän päätöseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

KIIREELLINEN VAATIMUS TÄYTÄNTÖÖNPANOKIELLOSTA

VAATIMUS

Hakijat vaativat, että korkein hallinto-oikeus kiireellisesti keskeyttää hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon ja määrää, ettei hallinto-oikeuden määräämää uhkasakkoa määrätä maksettavaksi ajalta, jonka asia on korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Jos korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu valitusluvan tai valituksen osalta olisi valittajien kannalta kielteinen, uhkasakon määräaika tulee jatkaa vähintään kuusi (6) kuukautta siitä päivästä, jolloin asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

PERUSTEET

Valittajat vaativat, ettei päätöstä panna täytäntöön eikä uhkasakkoa määrätä maksettavaksi ennen kuin asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Hallintoasioiden ehdoton pääsääntö on, että ne ovat täytäntöönpanokelpoisia vasta lainvoimaisina.

Vastaanottokeskus on siellä asuvien henkilöiden koti. Lainsäädännössä lähdetään siitä, ettei vastaanottokeskuksen asiakkaita tarpeettomasti siirretä. Keskuksissa asuvien henkilöiden kannalta on tärkeää, että toiminta voi jatkua nykyisessä kiinteistössä siihen asti, että asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

Alkuperäisessä päätöksessä tai Espoon kaupungille tehdyssä toimenpidepyynnössä ei ole esitetty, että vastaanottotoiminnasta aiheutuisi naapureille haittaa tai häiriötä, jonka vuoksi toiminta tulisi kiireellisesti keskeyttää.

Näillä perusteilla vaadimme, että korkein hallinto-oikeus päätöksellään määrää hallinto-oikeuden päätöksen toimeenpanon keskeytettäväksi ja jatkaa toiminnan lopettamiselle asetettua määräaika vähintään sen ajan, jonka asia on korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Vastaanottokeskuksen alas ajaminen vaatii sopimuksen mukaan kuuden kuukauden ajan. Asia on määritelty Luonan ja Maahanmuuttoviraston välisessä sopimuksessa. Keskeinen syy irtisanomisajalle on se, että vastaanottokeskuksessa asuvilla asukkaille pitää järjestää muu asuinpaikka, keskuksen toiminnan päättyessä.

Jos KHO ei myönnä valituslupaa tai hylkää valittajien tekemän valituksen, sen tulee jatkaa uhkasakon määräaika, niin että uhkasakkoa ei tule maksaa ennen kuin on kulunut kuusi (6) kuukautta päätöksen tulemisesta lainvoimaiseksi.

VALITUSLUPAHAKEMUS

Valittajat vaativat, että heille myönnetään valituslupa ja korkein hallinto-oikeus ottaa asian käsiteltäväkseen.

Lisäksi valittajat vaativat Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen toimeenpanon keskeyttämistä aiemmin esitetyillä perusteilla.

LAINKÄYTÖN YHTENÄISYYTEEN LIITTYVÄT VALITUSLUVAN PERUSTEET

Lainkäytön yhtenäisyyden vuoksi olisi tärkeää, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi asialle valitusluvan ja ottaisi kantaa valituksessa esitettyihin vaatimuksiin.

TURVAPAIKANHAKIJOIDEN JA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN HENKILÖIDEN YHDENMUKAINEN ASEMA JA KORKEATASOINEN SUOJELUVAATIMUS EU-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Suomessa asuvalla henkilöllä, jonka turvapaikkahakemus on käsittelyssä Suomen viranomaisilla, on asema turvapaikanhakijana.

Ulkomaalaislain 109 §:n mukaan tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle. Tilapäinen suojelu myönnetään väestöryhmälle ja väestöryhmästä päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon ja vastaanottopalveluiden järjestämiseen sovelletaan lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Lainsäädäntö perustuu EU direktiiviin 2013/33/EU. Se määrittää vastaanottotoiminnan järjestämisestä vastaavan valtion velvollisuudet koskien kansainväliseen suojeluun oikeutettujen henkilöiden asumista. EU:n lainsäädännössä on ratkaisevan

tärkeää, että henkilöille tarjotaan vastaanotto-olosuhteiden osalta samantasoinen kohtelu riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he tekevät kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

Direktiivin 18 artiklan mukaan asuminen voidaan järjestää vastaanottokeskuksissa, yksityiskodeissa, erillisissä asunnoissa, hotelleissa tai muissa hakijoiden majoittamista varten mukautetuissa tiloissa.

MAAHANMUUTTOVIRASTON HARKINTAVALTA VASTUUVIRANOMAISENA

Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalvelut järjestetään saman lainsäädännön perusteella ja samojen viranomaisten toimesta. Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun laki (439/1999) jättää vastaavalle viranomaiselle (Maahanmuuttovirasto) paljon harkintavaltaa koskien vastaanottopalveluiden sisältöä, käytännön toteutusta ja laatutasoa. Harkintavallan ansiosta vastaanottokeskusten käyttöön on voitu tarpeen mukaan hankkia joustavasti hyvin erilaisia kiinteistöjä. Laki tai sen esityöt eivät tarkemmin määrittele sitä, miten vastaanottokeskukset tulee käytännössä organisoida tai turvapaikanhakijoiden asuminen järjestää.

TURVAPAIKANHAKIJOIDEN JA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN ASUMINEN ESPOOSSA

Valituksenalaisessa päätöksessä oli kysymys siitä, onko Espoossa turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien asumisen järjestäminen odotusajan vastaanottokeskuksessa sallittua asemakaavan ja rakennusluvan mukaista käyttöä rakennukselle, joka on maankäyttö ja rakennuslain tarkemmin sääntelemillä tavoilla suunniteltu, rakennettu ja hyväksytty asuinrakennukseksi.

Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan Suomessa on vastaanottokeskuskäytössä noin 3.000 asuntoa. Asuntoja on käytössä ns. hajasijoitettuina ja käytössä on myös kokonaisia rivi- ja kerrostaloja. Muissa kunnissa tai kaupungeissa ei ole vaadittu rakennusten käyttötarkoituksen muutosta tai toimintaa keskeytettäväksi. Jos tällainen toiminta sallitaan muualla, yhdenvertaisuuden vuoksi ei sitä voida myöskään Espoossa kieltää. Jos toiminta Espoossa katsotaan lainvastaiseksi, vastaava tilanne on käsillä myös muualla.

Maanomistajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos asuntoja ja asuinrakennuksia voidaan käyttää vastaanottokeskusten turvapaikanhakijoille osoittamina asuntoina osassa kuntia, mutta ei kaikissa.

Myös Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus Varke on ohjeistuksessaan ottanut kantaa valtion tukemien vuokra-asuntojen käytämisestä turvapaikanhakijoiden asumiseen. Varken ohjeiden mukaan valtion tukemia vuokra-asuntoja voidaan käyttää turvapaikanhakijoiden asumiseen vastaanottokeskuksena, jos siihen on myönnetty lupa. Luvan voi antaa kunta tai Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus. (<https://ohjeet.varke.fi/fi/asukasvalinta/v4/erityiset-hakijaryhmat>)¹

YMPÄRISTÖ- JA RAKENNUSLAUTAKUNTA LUPAVIRANOMAISENA

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta (Rakentamislaki 99 §). Espoossa ympäristö- ja rakennuslautakunta on rakennuslupa-asioista vastaava paikallistason lupaviranomainen. Lautakunnan päätöksenteko on laillisuusharkintaa ja siinä tulee ottaa huomioon lainsäädännön kokonaisuus. Keskeinen osa lainsäädäntöä on myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja niiden pohjalta säädetty lainsäädäntö.

Espoon kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunta on tehnyt päätöksen, jolla se on määrännyt vastaanottokeskuksen toiminnan keskeytettäväksi. Päätös on perustunut lautakunnan tulkintaan, että vastaanottopalveluiden järjestäminen on majoitustoimintaa. Tällä tulkinnalla lautakunta on halunnut estää rakennuksen käytön vastaanottokeskuksena.

Tulkinnallaan lautakunta on vaikeuttanut ja mahdollisesti myös estänyt asiassa toimivaltaisen viranomaisen Maahanmuuttoviraston oikeuden päättää vastaanottokeskusten sijainnista tarkoituksenmukaisella ja toiminnan edellyttämällä tavalla. Valittajien kanta on, ettei lautakunnalla ole toimivaltaa kieltää kaupungin alueella sijaitsevien asuntojen käyttämistä turvapaikanhakijoiden asumiseen.

VAATIMUS YHDENVERTAISESTA KOHTELUSTA

Valittajat ovat hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa viitanneet perustuslain yhdenvertaisuutta koskeviin vaatimuksiin viranomaisten harkintavallan rajoituksena. Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut

¹ Ohjeessa viitattu käyttötarkoituksen muutos ei tarkoita rakennuslain mukaista rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamista vaan korkotukilain tai aravalain mukaista rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamista.

asiasta seuraavaa: ”Asiassa ei ole ilmennyt, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta tai lakisidonnaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita olisi loukattu.”

Maahanmuuttovirasto voi ylläpitää vastaanottokeskuksia itse tai se voi ostaa ne hankintasopimuksilla yksityisiltä palveluntuottajilta. Siksi valituslupahakemuksen käsittelyn kannalta olennainen näkökulma on myös valittajien asema julkisen hankinnan palveluntarjoajana sekä julkisiin hankintoihin liittyvät kilpailuneutraliteetti näkökulmat.

Luonan Maahanmuuttoviraston kanssa tekemä sopimus vastaanotto- palveluiden tuottamisesta perustuu Maahanmuuttoviraston kilpailutukseen. Kilpailutuksessa on edellytetty, että palveluntuottaja hankkii käyttöönsä toiminnan edellyttämät tilat. Palveluntuottaja vastaa tilojen vuokraamisen kustannuksista sekä tilojen soveltuvuudesta vastaanottokeskuskäyttöön.

Kilpailutusmateriaaliin on sisältynyt liite Vastaanottokeskustoiminnan yleiskuvaus. Sen sivulla 4/22 määritelty, tilojen tarkemmat vaatimukset. Sijainnista todetaan seuraavasti: ”vastaanottokeskus sijaitsee esimerkiksi entisessä sairaalassa, hotellissa, kasarmissa, hoitolaitoksessa, asuntolassa tai vain vastaanottokeskuksen majoituskäytössä olevissa kerrostalokiinteistöissä”.

Eri toimijoiden yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että palveluntuottajilla on eri kuntien alueella yhdenmukaiset kriteerit, mitä tiloja voidaan käyttää vastaanottokeskuksina. Asuntojen ja asuinrakennusten suuren määrän vuoksi on erittäin olennainen kysymys, onko turvapaikanhakijoiden asumisen järjestäminen vastaanottokeskuksessa sallittua asuinrakennuksissa.

PAINAVAT SYYT ASIAN OTTAMISEKSI KÄSITELTÄVÄKSI

Laki vastaanottopalveluiden järjestämisestä jättää Maahanmuuttovirastolle paljon harkintavaltaa koskien hankittavien vastaanottopalveluiden sisältöä ja laatutasoa. Harkintavallan ansiosta vastaanottokeskusten käyttöön on voitu tarpeen mukaan hankkia joustavasti hyvin erilaisia kiinteistöjä.

Vuosina 2016–2025 vastaanottopalveluiden piirissä olevien henkilöiden vuosittainen keskiarvo on vaihdellut 5.493 (vuosi 2021) ja 43.654 (vuosi 2023) välillä. Samana aikana vastaanottokeskuksissa asuvien henkilöiden vuosikeskiarvo on vaihdellut 2.549 ja noin 21.982 henkilön välillä. Muutaman kuukauden ajanjaksolla vastaanottopalveluiden piirissä oleva henkilömäärä on kymmenkertaistunut.

Varautuminen turvapaikanhakijoiden ja muiden kansainväliseen suojeluun oikeutettujen henkilöiden vastaanottamiseen on osa kansallista valmiussuunnittelua. Yhteiskunta maksaa varautumisen kustannukset.

Jos vastaanottokäyttöön voidaan ottaa joustavasti erilaisia rakennuksia, varautumisen kustannukset ovat pienemmät. Vastaanottokeskuksille asetettujen vaatimusten kasvaminen lisää varautumisen kustannuksia. Jos rakennuksia rakennetaan pelkästään vastaanottokeskuskäyttöä varten, Maahanmuuttovirasto joutuu maksamaan niiden kustannukset myös silloin, kun tilat eivät ole käytössä.

Tilastokeskuksen tietokannan mukaan Suomessa on rivi- ja kerrostaloja yhteensä 153.111 kappaletta. Vastaanottokeskusten toiminnan organisoinnin kannalta on erittäin keskeinen kysymys, onko näitä rakennuksia mahdollista käyttää turvapaikanhakijoiden asumiskäyttöön niiden nykyisen asemakaavan ja käyttötarkoituksen puitteissa. On myös huomattava, että muuttotappiopaikkakunnalla on merkittävä määrä valmiita vajaakäytössä olevia asuinrakennuksia. Jos tällaisia rakennuksia voidaan joustavasti hyödyntää vastaanottokeskusten tarpeisiin ilman käyttötarkoituksimuutoksia, poikkeamislupamenettelyitä tai asemakaavamuutoksia, on vastaanottokeskusten kapasiteetin sääntely merkittävästi joustavampaa ja helpommin sovitettavissa vallitsevan tarpeen mukaan, kuin siinä tapauksessa, että tällainen käyttö katsottaisiin kielletyksi.

Jos satatuhatta rivi- tai kerrostaloa rajataan vastaanottokäytön ulkopuolelle, potentiaalisten rakennusten määrä vähenee merkittävästi. Se vaikeuttaa vastaanottokeskusten perustamista ja nostaa vastaanottotoiminnan järjestämisestä valtiolle syntyviä kustannuksia. Siksi asialla on vaikutusta myös julkiseen talouteen.

Vastaanottokeskusten käytännön järjestelyt vaikuttavat myös niiden turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien kotouttamiseen, joille myönnetään pysyvä oleskelulupa Suomessa. Omassa asunnossa asumisen sekä omasta arjesta vastaamisen on käytännössä havaittu tukevan paremmin kotoutumista, kuin hostel-tyyppisen asumisen, jossa vastaanottokeskuksesta tuotetaan laajempi palvelukokonaisuus (ml. ateriapalvelu). Joissakin tapauksissa henkilöt ovat voineet jatkaa asumista vuokrasopimuksella samassa asunnossa, joka on ollut tilapäisen oleskelun aikana välivuokrattuna vastaanottokeskukselle.

Asunnoissa tapahtuva asuminen on myös merkittävästi edullisempaa järjestää, kuin asuminen hostelleissa tai asuntoloissa, joissa asukkailla ei ole omaa mahdollisuutta ruuanlaittoon ja joihin ateriapalvelu tulee tuottaa palveluntuottajan organisoimana.

Mahdollisuus käyttää asuntoja vastaanottokeskuksina vaikuttaa merkittävästi siihen, miten voidaan toteuttaa Suomen valtiota koskeva velvollisuus järjestää turvapaikanhakijoiden asuminen. Asialla on merkitystä julkisen talouden, valmiussuunnittelun ja turvapaikanhakijoiden kotoutuisen näkökulmasta. Valittajien mukaan nämä ovat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaisia painavia syitä, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden tulisi myöntää valituslupa ja ottaa valitus käsiteltäväksi.

VALITUS

VAATIMUKSET

Valittajat vaativat, että korkein hallinto-oikeus ensisijaisesti kumoaa hallinto-oikeuden ja Espoon kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätöksen sekä kumoaa Espoon kaupungin asettaman uhkasakon.

Toissijaisesti valittajat vaativat, että korkein hallinto-oikeus pienentää uhkasakon määrää, sekä jatkaa toiminnan lopettamiselle annettua määräaikaa.

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden tulee velvoittaa Espoon kaupunki korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut.

PERUSTEET

ASIAN AIKAISEMMAT KÄSITTELYVAIHEET

Maahanmuuttovirasto julkaisi 17.3.2023 hankintailmoituksen, jolla se pyysi tarjouksia turvapaikanhakijoiden ja tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanottotoiminnan organisoimisesta Espoossa. Luona jätti asiassa tarjouksen ja se valittiin palveluntuottajaksi. Hankintasopimus allekirjoitettiin 11.7.2023.

Espoon Ympäristö- ja rakennuslautakunnalle tehtiin asiassa toimenpidepyyntö, jonka johdosta lautakunta otti asian käsiteltäväkseen. Lautakunta teki asiasta päätöksen 16.11.2023 § 162, josta Luona valitti hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska kysymyksessä ei ollut valituskelpoinen päätös.

Lautakunta otti asian uudelleen käsiteltäväkseen ja teki asiasta päätöksen nro 5977/2024. Luona valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka teki asiasta päätöksen nro 5977/2024, jota tämä valituslupahakemus ja valitus koskevat.

Valittajat uudistavat kaiken asiassa aikaisemmin esittämänsä ja vetoavat kaikkiin esittämiinsä valitusperusteisiin ja seikkoihin.

SELOSTUS ASIASTA

Tarjouspyynnön mukaan tarjoajan tuli tarjota 300 paikkainen vastaanottokeskus, jonka tuli sijaita Espoossa hyvien ja toimivien kulkuyhteyksien päässä. Palvelukuvauksen mukaan vastaanottokeskus voi sijaita vastaanottokeskuksen majoituskäytössä olevissa kerrostalokiinteistöissä (Vastaanottotoiminnan yleiskuvaus s. 4).

Maahanmuuttoviraston kanssa tekemänsä sopimuksen ehtojen täyttämistä varten Luona vuokrasi tilat vastaanottokeskusta varten. Luona teki 9.6.2023 Toivo Kodit Oy:n kanssa vuokrasopimuksen, joka koskee Espoossa sijaitsevia rakennuksia osoitteessa Ylämyllyntie 7 B ja C. Espoon rakennusvalvonta on hyväksynyt rakennukset käyttöön otettaviksi 1.8. ja 1.9.2023.

Palvelun sisältö on tarkemmin kuvattu tämän asiakirjan liitteenä olevassa Vastaanottopalveluiden yleiskuvauksessa. Olennaista on, ettei palveluun sisälly hotelli- tai palveluasumiseen liittyviä siivous-, lakanoidenvaihto- tai ateriapalveluita. Aukkaat vastaavat asuntojen siivouksesta, ruuan laitosta ja muusta asumisesta itse.

Kiinteistöllä ei asioi, eikä sinne ohjata asioimaan henkilöitä, jotka eivät asu ko. kiinteistössä.

Asukailta ei ole rajattu pääsyä kiinteistön pyörävarastoihin, pyykkitupiin tai muihin yhteisiin tiloihin. Tältäkin osin asuminen asunnoissa on tavanomaista.

Luonan puolesta asuntoihin on järjestetty valaisin, sänky, tuoli ja pöytä. Lisäksi asukkaat saavat asumisjakson alussa patjan, tyynyn, peiton ja lakanan. Muut asunnon kalusteet asukkaiden tulee hankkia itse.

Vastaanottokeskuksen toiminta on alkanut 1.9.2023.

MAAHANMUUTTOVIRASTON ANTAMAT TIEDOT VASTAANOTTOKESKUKSISTA

Vastaanottokeskuksella tarkoitetaan paikkaa, jossa kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava henkilö asuu ja joka tarjoaa vastaanottopalvelut. Miilukorven keskus toimii niin sanottuna odotusajan vastaanottokeskuksena.

Odotusajan keskus poikkeaa toiminnaltaan olennaisesti vastaanottolain 3 §:n 4 kohdan määrittelemästä kauttakulkukeskuksesta, johon

kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua varten tai muuten lyhyeksi ajaksi. Odotusajan keskuksessa asuminen on pitkäaikaista, koska henkilöt asuvat niissä koko sen ajan, jonka he ovat oikeutettuja vastaanottopalveluihin.

Maahanmuuttoviraston antamien tietojen mukaan asumisjaksot vastaanottokeskuksissa ovat olleet erittäin pitkiä. Vuosina 2015–2019 keskimääräinen oleskelu keskusmajoituksessa oli 521 vuorokautta. Tilapäistä suojelua saavat asukkaat ovat laskeneet keskiarvoa ja vuosina 2015–2024 keskusmajoituksessa asuneiden henkilöiden keskimääräinen asumisaika on ollut 382 vuorokautta.

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirastolla on 45 vastaanottokeskusta. 31 niistä toimii asuntopohjaisena. Maahanmuuttoviraston kilpailuttamista laitosmuotoisista keskuksista 3 kappaletta sijaitsee asuinkerrostaloissa, jotka on rakennettu AK-kaavamerkinnällä varustetuille tonteille. Vastaanottokäytössä olevia asuntoja on Maahanmuuttovirastolla on tällä hetkellä noin 2.000 kappaletta.

Vuosien 2015 ja 2022 häiriötilanteissa vastaanottojärjestelmän kapasiteetti nostettiin 10-kertaiseksi muutamassa kuukaudessa. Maahanmuuttoviraston mukaan ”Samanlainen laajentaminen onnistuu ainoastaan joustavalla vapaan asunto- ja kiinteistökapasiteetin käytöllä”.

VASTAANOTTOKESKUSTEN SIJAINTIIN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

Asemakaavoituksella turvataan elinympäristöjen terveellisyys, turvallisuus ja viihtyisyys. Vastaanottotoiminnan järjestämisen kannalta on erittäin merkittävää, voidaanko vastaanottokeskus sijoittaa alueelle, joka on asemakaavassa varattu asumiselle ja merkitty A, AK tai muulla asumista tarkoittavalla kaavamerkinnällä? Asemakaavoissa ei juuri koskaan ole varauduttu siihen, että asuntoja käytettäisiin vastaanottokeskuksena, myöskään rakentamislaki tai muu rakentamista koskeva ohjaus ei ota siihen kantaa.

Hallinto-oikeudelle jätetyssä valituksessa on viitattu Ympäristöministeriön asemakaavan laatimista koskevaan oppaaseen, jonka mukaan palveluasuminen on pääsääntöisesti mahdollista tonteilla, jotka on varattu asumiskäyttöön.

Vastaanottotoimintaan liittyy useita käytännön syitä, miksi vastaanottokeskukset on tarkoituksenmukaista sijoittaa yhdyskuntarakenteeseen samalla tavalla, kuin asunnot. Jos keskuksessa on alaikäisiä, he ovat oppivelvollisia ja heille järjestetään koulupaikka. Turvapaikanhakijoilla on oikeus mennä töihin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Tilapäistä suojelua saavilla on oikeus työskennellä heti, kun he ovat saapuneet maahan.

Vastaanottokeskuksissa asuvat henkilöt käyvät kaupassa, kirjastoissa ja käyttävät muita palveluita täysin samalla tavalla, kuin Suomessa vakituisesti asuvat henkilöt.

Pääkaupunkiseudulla toimiviin vastaanottokeskuksiin liittyy lisäksi se erityispiirre, että kaikilla pääkaupunkiseudun odotusajan vastaanottokeskuksissa asuvilla henkilöillä tulee olla Maahanmuuttoviraston määrittelemä pääkaupunkiseutuidonaisuus. Työ- tai opiskelupaikan lisäksi se voi olla myös terveydellinen syy. Merkittävä osa vaativasta terveydenhoidosta on keskitetty yliopistollisiin sairaaloihin, joita pääkaupunkiseudulla on useita. Käytännön syistä esimerkiksi syöpää sairastavan turvapaikanhakijan tulee asua kohtuullisella etäisyydellä sairaalasta. Nämä syyt tulee huomioida asiakokonaisuutta arvioitaessa.

AMMATTIMAISTA MAJOITUSTOIMINTAA KOSKEVA OIKEUSKÄYTÄNTÖ JA SEN SOVELTUVUUS VASTAANOTTOKESKUKSIIN

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuissaan KHO 2021:76, KHO 2021:77 ja KHO 2024:75 katsonut, että vuokraustoimintaa voidaan pitää tapauskohtaisen arvioinnin perusteella majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain 1 §:n mukaisena majoitustoimintana, joka voidaan rinnastaa hotellitoimintaan. Tämä oli rakennukselle asemakaavassa ja rakennusluvassa osoitetun käyttötarkoituksen vastaista. Rakennusvalvonnalla oli toimivalta kieltää asuntojen käyttö majoitustiloina. Arvioinnissa keskeistä on ollut vuokraustoiminnan luonne ja muut vuokraukseen liittyvät olosuhteet. Ratkaisuissa on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, että lyhytkestoisiin majoitusjaksoihin liittyvä asukkaiden vaihtuminen ei ole ollut asumiselle tyypillistä ja odotettavaa.

Kun arvioidaan mainittujen lainkohtien ja oikeustapausten soveltuvuutta vastaanottotoiminnan arviointiin on huomioitava seuraavat seikat. Korkein hallinto-oikeus ei päätöksissään ensinnäkään pane painoa sille, onko asukkaalla kotikuntalain mukainen asuinpaikka rakennuksessa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä ei pidetä asunnossa tapahtuvan asumisen edellytyksenä. Toiseksi keskeinen kysymys ei ole ollut se, millä perusteella asunnon hallinta on luovutettu. Asunnon käyttö voidaan luovuttaa myös lyhytaikaisesti ilman, että kysymyksessä on asuinrakennuksen käyttötarkoitukseen soveltumaton majoitustoiminta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan toiminnan arvioinnissa keskeistä on ollut asumisjaksojen lyhyt kesto ja asukkaiden vaihtuvuus, kohteiden ammattimainen markkinointi sekä lisäpalveluiden tarjoaminen.

Vastaanottotoiminnan järjestäminen ei perustu lakiin majoitusliiketoiminnasta. Siksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, jotka koskevat asuntojen soveltuvuudesta tosiasiallisesti majoitustoiminnaksi tul-

kittavaan toimintaa, ei voida soveltaa vastaanottokeskuksiin. Jos tapauksia kuitenkin sovelletaan keskeistä on huomata päätöksissä tehty kokonaisarviointi, jonka perusteella on arvioitu toiminnan konkreettisia vaikutuksia kulloisessakin yksittäistapauksessa.

Näitä näkökohtia korostavat myös perustuslain ja Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa painottavat lainkohdat.

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUT VASTAANOTTOKESKUKSISTA

Toisin kuin hallinto-oikeus valituksenalaisessa päätöksessään sanoo, korkein hallinto-oikeus ei ole aikaisemmissa ratkaisuisaan ottanut kantaa siihen, onko asunnoksi hyväksyttyä rakennusta mahdollista käyttää turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksena.

Korkein hallinto-oikeus antoi 4.12.2017 ratkaisu Dnro 4671/1/16. Tapauksessa oli kysymys siitä, että aikaisemmin toimistorakennukseksi hyväksytty rakennus haluttiin tilapäisellä käyttötarkoituksen muutoksella ottaa käyttöön majoitustilana. Rakennuslupapäätöksessä Espoon kaupungin rakennuslautakunta vahvisti rakennuksen suurimmaksi sallituksi henkilömääräksi 820 henkilöä. Päätökseen lisättiin lupaehto, jonka mukaan ”Rakennukseen sijoitettava henkilömäärä vastaanottokeskustilanteessa enintään 400 henkilöä.”

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vastaanottotoimintaa koskeva lupaehto ei liittynyt rakentamiseen tai alueen muuhun käyttöön. Hallinto-oikeudelle antamassaan lausumassa rakennuslautakunta ilmoitti, että lupaehto oli liitetty päätökseen tarkoituksenmukaisuusharkinnalla. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vastaanottotoimintaa koskeva lupaehto ei ollut asianmukainen eikä tällaista pelkästään vastaanottotoimintaa koskevaa lupaehtoa voitu liittää päätökseen. Korkein hallinto-oikeus kumosi Espoon rakennuslautakunnan päätöksen lupaehdon osalta.

13.3.2015 antamassaan päätöksessä 720/2015 korkein hallinto-oikeus käsitteli Marttahotellin rakennusvalvonta-asiaa. Asiassa oli kysymys siitä, oliko hotellia mahdollista käyttää turvapaikanhakijoiden majoittamiseen. Rakennuksessa toimi Helsingin vastaanottokeskus, joka oli vastaanottolain 3 §:n 4 kohdan tarkoittama kauttakulkukeskus, johon kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saavat majoitetaan turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua varten tai muuten lyhyeksi ajaksi. Asiassa annetun selvityksen mukaan majoitusjakson pituus oli maksimissaan noin yksi kuukausi.

Rakennuslautakunta, Helsingin hallinto-oikeus ja korkeimman hallinto-oikeus katsoivat, että hotellirakennusta voitiin käyttää kauttakulkukeskuksena, eikä toiminnalta edellytetty rakennuksen

käyttötarkoituksen muuttamista. Päätöksessä ei otettu kantaa siihen, onko asuntoja tai muita asutuskäyttöön hyväksyttyjä kiinteistöjä mahdollista käyttää vastaanottokeskuksena. Päätöksessä ei myöskään todettu, että vastaanottolain 16 §:n mukainen vastaanottotoiminnan järjestäminen olisi aina majoitustoimintaa.

VASTAANOTTOPALVELUT OSANA SOSIAALIPALVELUITA

Laki julkisista hankinnoista sääntelee hankinnoissa sovellettavat menettelyt ja hankintojen kynnysarvot hankintalajeittain. Sosiaali- ja terveystieteiden palveluita sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskee lain 12 luvun säännökset. Hankintalain liitteessä E on lueteltu palvelut, joihin näitä säännöksiä sovelletaan.

Maahanmuuttovirasto on 17.3.2023 julkaisemassaan hankintailmoituksessa määritellyt kilpailutettavan palvelun päänimikkeellä 85000000-9 Terveystieteiden- ja sosiaalitoimenpalvelut. Kyseinen päänimike on osa hankintalain E-liitteen mukaisia palveluita.

Hankintalain näkökulmasta vastaanottopalveluiden järjestäminen on siten luokiteltu terveystieteiden palveluksi tai sosiaalitoimen palveluksi. Tämä sulkee pois sen, että niihin tulisi soveltaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, joka koskee yksityisten majoituspalveluiden tarjoamista.

YHTEENVETO

Turvapaikanhakijoiden oikeudellinen asema perustuu jokaisen oikeuteen hakea turvapaikkaa Suomesta. Käsittelyn ajaksi Suomella on velvollisuus järjestää turvapaikanhakijoiden asuminen. Vastaava velvollisuus Suomen viranomaisilla on järjestää asuminen ulkomaalaislain 109 §:n mukaisen tilapäisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille.

Turvapaikanhakijoiden ja tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden asumisen järjestämistä ei voi tulkita majoituspalveluksi pelkästään sillä perusteella, että maahanmuuttajien vastaanottopalveluiden järjestämistä koskevan lain 16 §:ä käyttää asumisesta termiä ”majoitus vastaanottokeskuksessa”. On selvää, ettei turvapaikanhakijoiden ja tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden asumisen järjestämisessä ole kysymys majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua majoitustoiminnasta, joten korkeimman hallinto-oikeuden tulee tehdä kokonaisarviointi siitä, onko mitään syytä erottaa turvapaikanhakijoiden ja tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden asumista muiden henkilöiden asumisesta, kun asiaa tarkastellaan rakennuksen ja asuinhuoneistojen käyttötarkoituksen näkökulmasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulee vastata kysymykseen siitä, onko kaikissa Suomen kunnissa ja kaupungeissa vastaanottokeskuksena mahdollista käyttää rakennusta, joka on rakentamislain tarkemmin sääntelemällä tavalla suunniteltu, rakennettu ja hyväksytty asumiskäyttöön ja onko toiminta mahdollista tontilla, joka on varattu asumiskäyttöön ja merkitty A, AK tai muulla vastaavalla asumiseen viittaavalla kaavamerkinnällä?

Vastaanottokeskusten käytössä on yhteensä noin 2.000 asuntoa. Vuosina 2015–2019 keskimääräinen oleskelu vastaanottokeskuksessa on kestänyt 521 vuorokautta. Valittajien näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden asuminen vastaa vaikutuksiltaan tavanomaista asumista, vaikka asunnot ovatkin vastaanottokeskusten keskitetysti järjestämiä. Tästä syystä myös turvapaikanhakijoiden sekä tilapäistä suojelua saavien asuminen tulee voida järjestää ja vastaanottokeskusten tulee voida toimia asumiseen varatuille tonteille rakennetuissa rakennuksissa. Myös liikenteeseen, koulujen sekä muiden turvapaikanhakijoiden käyttämien palveluiden käyttämiseen liittyvät näkökohdat puoltavat keskusten sijoittamista asumiseen varatuille tonteille ja alueille.

Maahanmuuttoon liittyvissä poikkeustilanteissa vastaanottokeskusten kapasiteetti on kymmenkertaistettu muutamassa kuukaudessa. Huoltovarmuuteen, valmiuteen ja vastaanottotoiminnan järjestämisestä syntyviin kustannuksiin liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että erilaisia tiloja voidaan joustavasti tarpeen mukaan ottaa vastaanottokeskusten käyttöön turvapaikanhakijoiden asuntoina.

Näistä syistä Helsingin hallinto-oikeuden ja Espoon Ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätökset toiminnan keskeyttämisestä ja uhkasakon määräämisestä tulee kumota.

UHKASAKON AIKA JA UHKASAKON MÄÄRÄ

Jos korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen ja jättää Espoon kaupungin Ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätöksen voimaan, korkeimman hallinto-oikeuden tulee pienentää uhkasakon määrää ja pidentää toiminnan lopettamiselle varattua määräaikaa.

Toiminnan alasajoon annettu aika on hyvin lyhyt. Luonalla ei ole mahdollisuutta annetussa määräajassa lopettaa keskuksen toimintaa ja siirtää asukkaita muualle. Siksi toiminnan lopettamiselle varattu määräaika on pidennettävä kuuteen kuukauteen.

Uhkasakon määrä yhteensä 100.000 euroa ensimmäiseltä kuukaudelta on liian korkea. Jos korkein hallinto-oikeus pitää päätöksen voimassa, sen tulee alentaa uhkasakon määrää.

Uhkasakkoa koskevassa määräyksessä toiminnan alasajamiselle varattu aika on liian lyhyt. Aikaa tulee jatkaa niin, että se on kuusi (6) kuukautta päätöksen lainvoimaisuudesta.

Tuona aikana turvapaikanhakijat tulee voida sijoittaa muihin keskuksiin ja keskuksen toiminta ajaa alas. Nyt annetussa määräajassa toiminnan alasajaminen ei ole mahdollista.

OIKEUDENKÄYNTIKULUT

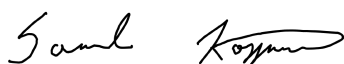
Espoon kaupunki tulee velvoittaa korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut yhteismäärältään 7.000 euroa lain mukaisine viivästyskorkoineen.

Asia on oikeudellisesti varsin epäselvä. Asuntojen käyttäminen vastaanotokeskuksena on ollut aikaisemmin mahdollista ja se on edelleen mahdollista muilla paikkakunnilla. Nyt Espoon Ympäristö- ja rakennuslautakunta on kieltänyt sen. Päätöksellä on erittäin suuri merkitys asianosaisille sekä muille toiminnan järjestäjille.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 §:n tarkoittamalla tavalla olisi valittajien kannalta kohtuutonta, että ne joutuisivat vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Siksi Espoon kaupunki tulee velvoittaa korvaamaan asianosaisten oikeudenkäyntikulut.

PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUS

Helsingissä 28.8.2025



Samuel Kopperoinen

varatuomari, oikeudenkäyntiasiamies

LIITTEET

1. Helsingin hallinto-oikeuden päätös
2. Valitus hallinto-oikeudelle liitteineen

3. Vastaanottotoiminnan yleiskuvaus
4. Maahanmuuttoviraston vastaus Luonan tietopyyntöön 21.8.2025
(toimitetaan myöhemmin liitettäväksi valitukseen)