

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 18/2001 vp**

Hallituksen esitys maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 25/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- vakuutusylituomari Lea Kärhä, vakuutus-oikeus
- professori Raija Huhtanen
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti, vastaava tutkija Maija Sakslin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia. Siihen lisätään säännökset vastaanoton järjestämisestä Suomessa tilapäistä suojelua saaville henkilöille tilanteessa, jossa suuri joukko ihmisiä on lähtenyt kotiseudultaan pakoon aseellista selkkausta tai muuta väkivaltilannetta taikka ympäristökatastrofia.

Ensi vaiheen kiireellistä vastaanottoa varten voidaan perustaa järjestelykeskuksia. Jatkovastaanotto järjestetään pääosin samantasoisena kuin nykyinen turvapaikanhakijoiden vastaan-

otto. Vastaanottokeskus järjestää majoituksen, toimeentulotuen, terveyspalvelut, sosiaalipalveluja, tulkkipalvelut ja muita toimintakyvyn kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Tilapäistä suojelua saavien paluuta koti- tai lähtömaahan tuetaan. Heillä on, kuten turvapaikanhakijoilla, toimeentulotuen alentamisen uhalla velvollisuus osallistua yksilöllisesti osoitettuun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen.

Vastaanottokeskusvaihe kestää keskimäärin kaksi vuotta. Tämän jälkeen ratkaistaan, saako henkilö jatko-oleskeluluvan vai voiko hän palata tai voidaanko hänet palauttaa koti- tai lähtö-

maahansa. Jatko-oleskeluluvan saaminen johtaa pääsääntöisesti siihen, että henkilö tulee pakolaisten vastaanoton piiriin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä järjestelykeskuksessa sekä eri asemaan asettamisen kieltoa. Lakiehdotuksen mukaan järjestelykeskuksessa olevalle ei makseta rahamääräistä toimeentulotukea, mikä johtaa siihen, ettei toimeentulon turvaamisesta tehdä hallintopäätöstä. Tästä tosiasiallisesti aiheutuva valitusoikeuden rajoittaminen ei hallituksen käsityk-

sen mukaan sisällä sellaista olennaista puuttumista perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan, että lakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi hallitus katsoo, ettei tilapäistä suojelua saavien velvoittaminen huolehtimaan työllistämisedellytysten parantamisesta perustuslain 18 §:stä ilmenevä tavoite huomioon ottaen merkitse sellaista poikkeamista yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, että lakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että näistä säätämisyjärjestyskysymyksistä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tilapäistä suojelua saavien vastaanotto

Yleistä. Esityksen päätarkoituksena on lisätä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin säännökset kansainvälisen tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanoton järjestämisestä. Valiokunta on antanut tästä laista säätämisyvaiheessa lausunnon (PeVL 20/1998 vp).

Esityksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus sekä kunta laativat varautumissuunnitelman suurten henkilökoukkojen vastaanoton järjestämisestä. Joukkopaossa Suomeen tulevien henkilöiden vastaanottamista varten perustetaan järjestelykeskuksia ja vastaanottokeskuksia. Keskuksen perustamisesta vastaa sellainen kunta, joka on tehnyt varautumissuunnitelman tai johon maahan saapuneiden henkilöiden sijoittaminen on vallitsevat olot huomioon ottaen muutoin perusteltua. Tilapäistä suojelua saaville järjestetään ensi vaiheessa tarpeellinen toimeentulo ja huolenpito järjestelykeskuksissa. Tämän vaiheen on tarkoitus kestää muutamasta päivästä viikkoon, minkä jälkeen majoitus järjestetään vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskusvai-

he kestäisi keskimäärin kaksi vuotta, ja sen aikana henkilö voidaan velvoittaa osallistumaan yksilöidysti osoitettuun työllistymistä edistävään toimintaan toimeentulon alentamisen uhalla. Vastaanottokeskusvaiheen jälkeen päätetään pysyväisluonteisen oleskeluluvan myöntämisestä henkilölle tai hänen palauttamisestaan koti- tai lähtömaahan.

"Tilapäistä suojelua saava" lain käsitteenä. Lakiehdotuksen keskeinen käsite on tilapäistä suojelua saavien vastaanotto. On puute, ettei tätä käsitettä ole sidottu ulkomaalaislakiin samalla tavoin kuin voimassa olevan lain 3 §:n 2 momentissa turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Ilman tällaista kytkeä käsite jää epämääräisyydessään ikään kuin ilmaan. Eduskunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti ulkomaalaislain muutos ehdotus (HE 23/2001 vp), joka koskee tilapäisen suojelun antamista ja josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 17/2001 vp).

Valiokunta pitää selkeyden kannalta erittäin tarpeellisena, että tarkoitettu kytkeä ilmaistaan laissa. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi voimassa olevan lain ja lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin pohjalta seuraavasti 3 §:n 2 momentissa: "Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin

kuuluu Suomessa ulkomaalaislain (378/1991) 30 §:n perusteella turvapaikkaa hakenut henkilö, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hänen maasta *poistamistaan* koskeva asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu ja pantu täytäntöön. *Saman lain 34 d §:n mukaan* tilapäistä suojelua Suomessa saava henkilö *kuuluu* tilapäistä suojelua saavien vastaanoton piiriin (*poist.*), kunnes hänelle on myönnetty pysyväisluonteinen oleskelulupa tai hänen maasta *poistamistaan* koskeva asia on ratkaistu ja päätös pantu täytäntöön."

Vastaanotto järjestelykeskuksessa. Tilapäistä suojelua saavien vastaanotto järjestetään majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestäminen palveluin taikka järjestelykeskuksessa. Järjestelykeskusvastaanotto on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja joka tapauksessa lyhytaikaiseksi. Ensi vaiheen kiireellinen vastaanotto järjestelykeskuksessa tulee lakiehdotuksen mukaan kysymykseen "joukkopakotilanteessa, missä Suomeen tulee suuri määrä ihmisiä". Vastaanotto järjestelykeskuksessa kestää, kunnes henkilö voidaan siirtää vastaanottokeskukseen tai hän poistuu Suomesta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 19 b §:ssä vastaanoton järjestäminen järjestelykeskuksessa sidotaan joukkopakotilanteeseen, joka käsitteenä jää pakostakin epämääräiseksi. Epämääräisyys tulee tässä yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi asiaksi, koska ehdotus jättää epäselväksi, millä perusteella Suomeen tulevat henkilöt sijoitetaan joko vastaanottokeskukseen tai järjestelykeskukseen, ja koska vastaanottopalvelut niissä eroavat toisistaan perusoikeuksienkin kannalta merkittävästi. Valiokunta pitää edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, että ensi sijassa sen 19 b §:stä käy täsmällisesti selville, mikä perusteen mukaan sijoittaminen tapahtuu.

Lakiin ehdotettujen määritelmiä ja soveltamisalaa koskevien säännösten valossa kysymys on olennaisesti siitä, että Suomeen tulee suuri määrä tilapäistä suojelua saavien vastaanoton piiriin kuuluvia henkilöitä. Lisäksi ehdotuksen

19 §:n 2 momentin viittaussäännöksestä toisaalta käy välillisesti ilmi, että myös turvapaikanhakijoiden vastaanotto on mahdollista järjestää järjestelykeskuksessa. Tähän seikkaan ei kylläkään ole kiinnitetty erikseen huomiota yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Valiokunta pitää kaiken kaikkiaan asianmukaisena varautua sääntelyssä siihen, että ulkomaalaislain perusteella tilapäistä suojelua saavien henkilöiden lisäksi Suomeen voi tulla niin suuri määrä muita turvapaikanhakijoita, että vastaanottokeskusten kapasiteetti osoittautuu riittämättömäksi heidän vastaanottonsa järjestämiseen. Tällaisen mahdollisuuden huomioon otettava sääntely voidaan toteuttaa 19 §:n 2 momentissa ja 19 b §:ssä. Yleissäännökseksi ymmärrettävässä 19 §:n 2 momentissa on tällöin turha viitata, kuten esityksessä on tehty, 19 b §:n erityissäännöksiin.

19 §:n 2 momentti voisi tällaisessa laaja-alaisemmassa sääntelymallissa kuulua seuraavasti: "Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön majoitus järjestetään *vastaanottokeskuksessa (poist.)*." 19 b §:n 1 momentti puolestaan on mahdollista muotoilla näin: "Jos Suomeen tulee niin suuri määrä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin, järjestetään heidän ensi vaiheen kiireellinen vastaanottonsa järjestelykeskuksissa." Jos 19 b §:ää muutetaan näin, lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vastaanoton sisältö järjestelykeskuksessa. Järjestelykeskuksessa annetaan lakiehdotuksen 19 b §:n 2 momentin mukaan tilapäistä suojelua saavalle henkilölle ensi vaiheen välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten. Esityksen perustelujen mukaan toimeentulo ja huolenpito annetaan järjestelykeskuksessa luontoisetuina ja rahamääräistä tukea voitaisiin antaa vain poikkeuksellisesti. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Tässä perustuslainsäädännössä vahvistetaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

Valiokunta on aiemmin katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että ensi vaiheen kiireellisessä vastaanotossa henkilöiden toimeentulosta ja huolenpidosta huolehditaan muulla tavoin kuin rahamääräisellä toimeentulotuella. Tästä ei ole sinänsä huomautettavaa valtiosäännön näkökulmasta, kun etenkin otetaan huomioon järjestelykeskuksen erikoislaatuiset olosuhteet. Sääntely kuitenkin kohdistuu perusoikeuden käyttämisen kannalta keskeisiin seikkoihin, joista tulee perusoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluvan periaatteen mukaan säätää lailla. Ehdotettu sääntely jää tältä kannalta epätarkaksi. Sitä on asianmukaista tarkentaa samankaltaiselle täsmällisyydelle kuin vastaanottokeskuksia koskevat 19 §:n säännökset ilmentävät. Perustuslaista johtuvana vähimmäisvaatimuksena on säätää lain 19 b §:n 2 momentissa, että henkilölle annetaan järjestelykeskuksessa hyödykkeitä välttämätöntä toimeentuloa varten.

Järjestelykeskusvaiheen kesto. Toimeentulon järjestäminen tilapäistä suojelua saaville henkilöille pelkästään hyödykkeinä, kuten ruokana ja vaatteina, tarkoittaa rahamääräisen toimeentulotuen antamiseen verrattuna ainakin periaatteessa sitä, että heidän valinnanvapautensa elämisen aivan perusuonteisten asioiden suhteen kaventuvat. Tällainen tilanne merkitsee perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosäännösten kannalta potentiaalista ongelmaa. Ehdotettu sääntely on kuitenkin perustuslain valossa mahdollinen siitä syystä, että lyhytaikaiseksi ajatellun järjestelykeskusvaiheen on tarkoitus kestää vain muutamasta päivästä viikkoon. Vaiheen kesto ei ole rajoitettu itse lakiehdotuksessa. Tämä on eri seikat huomioon ottaen valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädäntöratkaisuna asianmukainen, koska selkeästi parempaa toimivaa vaihtoehtoa ei mitään ilmeisimmin ole.

On kuitenkin syytä korostaa, että mitä kauemmin järjestelykeskusvaihe kestää, sitä merkityksellisimmiksi voivat tulla tähän poikkeukseksi tarkoitettuun vastaanottomuotoon sisältyvät rajoitukset. Valiokunta pitää mahdollisena, että vastaanoton pitkittyminen järjestelykeskuksessa jossakin vaiheessa voi muodostua perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta ja muitakin perusoikeuksia koskevaksi laillisuuskysymykseksi. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään subjektiivinen oikeus, ja yksilöt voivat suoraan vedota tähän välittömästi sovellettavissa olevaan perustuslainsäännökseen (PeVL 31/1997 vp, s. 2/I). Itse lakiehdotukseenkin sisältyy keino tällaisen perustuslakikysymyksen esille ottamiseen, sillä toimeentulotukea koskeva 22 § sääntelee yleisesti turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien asemaa toimeentulotuen hakijoina, minkä lisäksi lain 24 § järjestää mahdollisuuden saattaa toimeentulotukiasia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kuntien järjestely- ja vastaanottokeskukset

Kuntien uusi tehtävä. Joukkopaossa Suomeen tulevien henkilöiden vastaanottoa varten perustetaan tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Niiden perustaminen on lakiehdotuksen 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan velvollisuus. Nykyisen lain mukaan vastaanottokeskukset ovat lähinnä valtion toimieliimiä, joskin kunta voi sopia turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. Tähän nähden lakiehdotus merkitsee uuden tehtävän säätämistä kunnille, mistä syystä ehdotusta on arvioitava perustuslain 121 §:n 2 momentin kannalta.

Keskuksen perustamisvelvollisuus tulee ehdotuksen 6 a §:n 2 momentin mukaan sinänsä riittävän selvästi määritellyksi lain tasolla. Velvollisuus koskee ainoastaan varautumissuunnitelman tehneitä kuntia ja sellaisia valtioneuvoston asetuksella nimettäviä kuntia, joihin maahan saapuneiden henkilöiden sijoittaminen on vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen perusteltua. Laissa tarkoitetun tehtävän toteuttamisvastuun kohdistaminen tällä tavoin joihinkin kuntiin on valiokunnan käsityksen mukaan hyväksyttävistä

sä kuntien uusien tehtävien perustamisen lakisääteisyysvaatimuksen näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 6 a §:n 2 momentti ei sisällä kuntien velvollisuutta huolehtia keskusten toiminnasta ja ylläpidosta. Esityksen perusteluista (s. 26/II) kuitenkin näkyy tarkoitetun, että kunnan tehtävänä on keskuksen perustamisen lisäksi myös sen ylläpitäminen. Perustuslain 121 §:n 2 momentin takia tällainen velvollisuus täytyy säätää suoraan laissa.

Kustannusvastuu. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tähdenneettiin, että säädettäessä uudistuksesta johtuvista kuntien uusista tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (HE 309/1993 vp, s. 26/II ja PeVM 25/1994 vp, s. 3/II). Saman lähökohdan voidaan katsoa sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittelevään perustuslain 121 §:ään. Lakiehdotuksen 6 a §:n 3 momentti erityissäännöksenä voimassa olevan lain 4 §:ään verrattuna on asianmukainen, koska sen mukaan keskuksen perustamis- ja ylläpitokustannukset suoritetaan valtion varoista.

Esityksen perusteluista (s. 23/I) saa kuitenkin sen kuvan, että kustannusten korvaamisesta päättää valtion talousarvion rajoissa valtioneuvosto antamansa asetuksen perusteella. Perusteluista välittyvän tarkoituksen mukaan valtio päättää yksipuolisesti, mitä kustannuksia ja missä määrin kunnille korvataan niiden uuden tehtävän hoitamisesta. Tämä ei vastaa lakiehdotuksen yksiselitteistä sanamuotoa eikä perustuslain 121 §:n nojalla kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvää kustannusvastaavuuden periaatetta.

Keskuksien päätösvallan käyttäjinä. Kunnan järjestely- tai vastaanottokeskus ei ole kuntalain 17 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin. Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentista selviää, että vastaanottokeskus tekee soveltamisratkaisuja kunnan nimissä. Keskuksilla on muutoinkin merkittävää yksilön asemaan ulottuvaa toimivaltaa ennen muuta vastaanottopalvelujen järjestäjinä.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista on perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan säädettä-

vä lailla. Tällainen laki on ensisijaisesti kuntalaki. On sinänsä mahdollista järjestää kunnan päätöksentekoa erityislaitilla, myös kuntalain mukaisesta perusjärjestelmästä poiketen. Erityislainsäädännön tulee kuitenkin täyttää tietyt perusvaatimukset. Käsiteltävänä olevassa yhteydessä ei ole hyväksyttävää jättää sääntelemättä keskusten asemaa sekä niiden toimihenkilöitä ja näiden kelpoisuusvaatimuksia samoin kuin keskusten suhdetta kunnan tavanomaiseen päätöksentekoon ja toimieliimiin. Itsehallinnon kannalta on suotavaa määritellä varsinainen päätöksenteko kunnalle, jolloin päätöksentekojärjestys ja päätöksentekijä määräytyvät kuntalain ja kunnan omien päätösten mukaisesti. Tätä normaalia päätöksentekojärjestystä puoltaa erityisesti keskusten asema perusoikeuksiin välittömästi ja voimakkaasti kohdistuvan toimivallan käyttäjinä.

Muita seikkoja

Perustuslain 124 §. Sekä järjestelykeskuksen että vastaanottokeskuksen ylläpitäjänä voi olla valtio, kunta, kuntayhtymä, muu julkisoikeudellinen yhteisö sekä yksityinen yhteisö ja säätiö. Keskuksille kuuluu selkeästi julkisia hallinto-tehtäviä, kuten paluumuuttoavustuksen ja toimeentulotuen myöntäminen sekä itse vastaanoton järjestäminen. Tämän vuoksi sääntely muodostuu merkitykselliseksi perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin tällaisia hallintotehtäviä hoitavat muut kuin viranomaiset. Perustuslain mukaiset edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle ovat, että tämä on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tältä kannalta on tärkeää, että lakiehdotuksen 45 §:n mukaan yksityisen yhteisön on käsitellessään laissa tarkoitettuja hallintoasioita noudatettava hallintomenettelylakia ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia. Toimeentulotuen osalta on huomattava, että voimassa olevan lain 24 §:ssä ovat perustuslain kannalta asianmukaiset säännökset muutoksenhausta vastaanottokeskuksen toimeentulotuki-

päätöksiin ja että 23 §:n perusteella hallinto-oikeus on toimivaltainen vastaanottokeskuksen hakemuksesta päättämään tuen takaisin perimisestä. Paluumuuttoavustusta koskevaan 8 a §:ään ei kuitenkaan liity samanlaisia erityissäänöksiä muutoksenhausta ja takaisin perimisestä.

Arvioitaessa muutoksenhakusäännösten puuttumista perustuslain 21 §:n 1 momentin ja vastaavasti myös 124 §:n kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti oleellista, että paluumuuttoavustus on harkinnanvarainen etuus, jota voidaan myöntää talousarviomäärärahan puitteissa. Avustuksen tällaisen ominaisuuden vuoksi muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen ei muodostu suoranaiseksi ongelmaksi perustuslain näkökulmasta. Sääntelyn asianmukaisen sisällön kannalta saattaa kuitenkin olla paikallaan kytkeä paluumuuttoavustuksen myöntämiseen samantapainen muutoksenhakusääntely kuin lain 24 §:n nojalla koskee päätöksiä toimeentulosta.

Kunta tai vastaanottokeskus, myös yksityisen yhteisön ylläpitämä, voi 8 a §:n 2 momentin mukaan päättää paluumuuttoavustuksen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisin perimisestä. Tällainen toimivalta tarkoittaa valiokunnan mielestä sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joka perustuslain 124 §:n perusteella voi kuulua vain viranomaisen tehtäviin, eikä sitä ole mahdollista antaa yksityiselle. Lakiehdotusta on siksi muutettava tältä osin, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ehdottaa harkittavaksi, että 8 a §:n 2 (ja siihen liittyvän 3) momentin mukainen toimivalta uskotaan hallinto-oikeudelle vastaavalla tavalla kuin lain 23 §:ssä on säädetty toimeentulotuen takaisin perimisestä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 8 a §:n 1 momentin mukaan paluumuuttoavustuksen myöntää kunta tai vastaanottokeskus. On jo sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta asianmukaista, että toimivaltainen päätöksentekijä näkyy laista yksiselitteisesti. Tässä tapauksessa muodostuu perustuslain 124 §:n takia välttämättömäksi, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yksityiselle vastaanottokeskukselle.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti. Ehdotuksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä on muun muassa turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelu ja ohjaus. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on huomattava, että valtion viranomaisen tällaiset tehtävät eivät voi sisältää kunnille uusia velvoitteita. Ohjaus esimerkiksi voi koskea enintään vastaanoton teknisluonteisia seikkoja.

Lakiehdotuksen 19 a §. Lakiehdotuksen 19 a § koskee tilapäistä suojelua saavan henkilön oikeutta terveydenhuollon palveluihin. Ehdotus voi johtaa siihen vastakohtaispäätelmään, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton piirissä olevilla ei olisi lainkaan tämän kaltaista oikeutta. Tällainen oikeustila olisi kestävä perustuslain valossa, ennen muuta yhdenvertaisuusperiaatteen ja 19 §:n 1 momentin kannalta. Asia tulee korjata säätämällä turvapaikanhakijoiden asemasta terveydenhuollon palveluihin nähden.

Toimeentulotuen alentaminen. Lakisystemaattisten seikkojen vuoksi nykyisen lain 22 §:n 4 momenttiin ja toimeentulotuesta annettuun lakiin pohjautuva mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen kohdistuu myös tilapäistä suojelua saaviin heidän ollessaan vastaanottokeskuksen asukkaita. Tämä vaikutus ei tässä yhteydessä ole valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen, sillä voimassa oleva laki tältä osin vastaa perustuslakivaliokunnan aikanaan esittämiä kantoja (PeVL 20/1998 vp, s. 3/II).

Lakiehdotuksen 25 §. Ehdotuksesta on perustelematta jätetty pois nykyiseen lakiin sisältyvä viittaus ulkomaalaislain 45—52 §:ään. Esityksessä tosin mainitaan, että säilöön otettujen kohtelusta säädetään erikseen lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan selkeyssyyt puoltavat viittauksen säilyttämistä, kunnes tarkoitettu erityissääntely saadaan aikaan.

Sosiaaliturvalainsäädäntö. Esityksen perustelujen (s. 7—8) mukaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä muuhun sosiaaliturvaan perustuu pääsääntöisesti maassa asumiseen. Asu-

miskriteerin täyttymisen todetaan määräytyvän tiettyjen kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien osalta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (ns. soveltamisalalaki) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja muun sosiaaliturvan osalta kotikuntalain perusteella. Perustelujen mukaan näiden "lakien valossa näyttäisi siltä, että tilapäistä suojelua saavan henkilön voitaisiin katsoa asuvan Suomessa ... [niissä] tarkoitettulla tavalla, jos hän saisi oleskeluluvan vuodeksi ja hänen tarkoituksensa olisi jäädä vakinaisesti asumaan tänne." Lisäksi perusteluissa katsotaan, että jos pidetään tarkoituksenmukaisena rajata tilapäistä suojelua saavat asumiseen perustuvan sosiaaliturvan ulkopuolelle, tämä olisi parhaiten tehtävissä muuttamalla kyseisiä lakeja.

Turvapaikkaa hakevan henkilön ei soveltamisalalain 3 §:n 3 momentin mukaan "katsota asuvan Suomessa sinä aikana, jona hän oleskelee täällä ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tai maasta karkotustaan koskevaa asiaa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu". Asianomaisen hallituksen esityksen perustelujen (HE 287/1993 vp, s. 10) mukaan turvapaikanhakijan katsotaan asuvan Suomessa, jos hänelle myönnetään pysyvä tai määräaikainen, vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava lupa. Tällöin hänen katsotaan kuuluvan sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen luvan myöntämisestä lu-

kien. Lainsäädännön tarkoituksena on, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluvaa henkilöä ei pidetä sosiaaliturvalainsäädännön mielessä Suomessa asuvana, ennen kuin hänen oleskeluoikeutensa on ratkaistu.

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen liittyvän ulkomaalaislain muutosehdotuksen mukaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää tilapäisluonteinen oleskelulupa enintään vuodeksi kerrallaan. Valiokunta kiinnittää edellä esitetyn johdosta hallintovaliokunnan huomiota siihen, onko esimerkiksi tämän luvan tilapäisen luonteen vuoksi aiheellista täydentää edellä mainitun soveltamisalalain 3 §:n 3 momenttia säännöksin tilapäistä suojelua saavista ulkomaalaisista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 8 a §:n 2 momentista ja 19 b §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 18/2001 vp — HE 25/2001 vp

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.