

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 59/2010 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi kansainvälistä suoje-
lua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liit-
tyvien lakien muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 266/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Sanna Sutter, sisäasiainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito.

Vastaanottoa koskevaa sääntelyä pyritään selkeyttämään säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta eri laeissa. Tavoitteena on muun muassa edistää vastaanottopalvelujen tarjonnan yhdenmukaisuutta. Laissa on säännöksiä viranomaisten toimivallasta ja tehtävistä, kustannusten korvaamisesta, vastaanotto- ja järjestelykeskuksista, vastaanottopalveluista, ihmiskaupan uhrien auttamisesta, ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta, henkilörekistereistä ja muutoksenhausta.

Sisällöltään vastaanottoa koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Merkittävimmät muutokset koskevat kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville maksettavan taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Lakiin ehdotetaan lisäksi useita täsmennyksiä liittyen muun muassa terveydenhuoltopalveluihin, ilman huoltajaa olevien lasten majoittamiseen ja henkilörekistereihin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi vähäisiä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettavan lain edellyttämiä tarkistuksia eräisiin lakeihin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta an-

nettavan lain tavoitteena todetaan olevan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Lakiehdotuksen lapsia koskevaa sääntelyä arvioidaan esityksessä perustuslain 6 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valossa. Kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan siirtämistä toiseen vastaanottokeskukseen tarkastellaan perustuslain liikkumisvapautta turvaavan 9 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotukseen sisältyvää rekisterisääntelyä arvioidaan perustuslain 10 §:n kannalta yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta. Perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 15 §:n omaisuuden suojan kannalta puolestaan tarkastellaan vas-

taanottokeskuksissa olevien henkilöiden esineiden ja aineiden haltuunottoa koskevaa sääntelyä. Toimeentuloa ja terveydenhuoltoa koskevaa sääntelyä arvioidaan suhteessa perustuslain 19 §:ään. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa otetaan esille perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn ja 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan sääntelyn kannalta olennaisia seikkoja. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista pidetään kuitenkin tarkoituksenmukaisena sen vuoksi, että esitykseen sisältyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ehdotetun lain (1. lakiehdotus) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskuksen järjestämin vastaanottopalveluin, joihin lakiehdotuksen 13 §:n mukaan kuuluvat muun ohella majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut ja terveydenhuoltopalvelut sekä mahdollisesti myös ateriat. Vastaanottorahasta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnettävästä käyttörahasta sekä niiden määrästä eri tilanteissa ja määrän tarkistamisesta on säännökset lakiehdotuksen 19–22 §:ssä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on

turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännöksellä jokaiselle on perustettu subjektiivinen oikeus, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/1998 vp, s. 2/II, PeVL 18/2001 vp, s. 4/I). Perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997 vp, s. 2–3, ks. myös esim. PeVL 10/2009 vp, s. 3). Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (vrt. PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).

Ehdotettu sääntely merkitsee vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta. Esityksen perustelujen (s. 33/I) mukaan vastaanottorahan ja etenkin käyttörahan myöntäminen on toimeentulotuen myöntämistä yksinkertaisempaa, minkä vuoksi se soveltuu yleistä toimeentulotukea paremmin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton tarpeisiin. Pelkästään tällainen vastaanoton etuusjärjestelmän irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä ei edellä mainitun valossa muodostu perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Ehdotetun vastaanottorahan määrä vastaa esityksen perustelujen (s. 78/I) mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Ehdotus täyttää tältäkin osin perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, sillä valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (ks. PeVL 8/2005 vp, s. 2/II).

Henkilön toimeentulon järjestäminen laajamittaisen maahantulon yhteydessä lyhytaikaisesti pelkästään hyödykkeinä (12 §:n 1 momentti) vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 19 b §:n 2 momenttia eikä siitä ole perustuslain kannalta huomautettavaa (PeVL 18/2001 vp, s. 4). Sama koskee lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin poikkeussääntelyä, jonka perusteella Euroopan unionin kansalaiselle tai hänen rinnastettavalle annetaan vastaanottopalveluja vain siihen saakka, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa (PeVL 26/2010 vp, s. 2—4).

Aineiden ja esineiden haltuunotto sekä tilojen tarkastaminen

Vastaanotto- tai järjestelykeskuksen haltuun on 1. lakiehdotuksen 60 §:n 1 momentin nojalla otettava asukkaalta sellaiset aineet ja esineet, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa asukkaan tai toi-

sen henkilön hengelle, terveydelle tai turvallisuudelle taikka vahingoittaa omaisuutta. Haltuun on otettava myös aineet ja esineet, joiden hallussapito on muun lain nojalla kielletty.

Asukkaan omistusoikeutta rajoittavalle sääntelylle on asukkaan itsensä ja muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja painavat perusteet. Aineiden ja esineiden määrittely ("joilla voidaan aiheuttaa vaaraa") jää sinänsä tällaisessa perusoikeusyhdydessä melko väljäksi. Rajoitustoimenpiteen edellytyksenä kuitenkin on, että ainetta tai esinettä todennäköisesti käytetään vaaran tai vahingon aiheuttamiseen. Tämä nostaa toimenpidetyksen ja rajaa toimivallan käyttöä valiokunnan mielestä riittävästi. Kun lisäksi otetaan huomioon 60 §:n 2 momentin säännös omaisuuden palauttamisesta, saman pykälän 3 momentin säännös haltuunotosta päättämisestä ja sen tekemisestä, 62 §:stä ilmenevät yleiset vaatimukset haltuunoton välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä 63 ja 55 §:n säännökset oikeusturvasta, ei sääntely muodostu perustuslain 15 §:n kannalta ongelmalliseksi (ks. PeVL 5/2006 vp, s. 4—5).

Lain 61 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vastaanotto- tai järjestelykeskuksen asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta. Valiokunta ei ole aiemmin pitänyt rangauslaitoksen selliä (PeVL 12/1998 vp, s. 5/II), säilöönottoyksikön majoitushuoneina käytettäviä tiloja (PeVL 54/2001 vp, s. 4/II) tai laitoshuollossa olevan lapsen käytössä olevia tiloja (PeVL 5/2006 vp, s. 5/II) perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan piiriin kuuluvina tiloina. Vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevat tilat rinnastuvat lähinnä viimeksi mainittuihin tiloihin, eivätkä ne siten nauti kotirauhan suojaa. Tällaisiin tiloihin kohdistuvat tarkastusvaltuudet ovat sen sijaan merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatuksi yksityiselämän suojan kannalta. Tarkastusvaltuuksien käyttö on ehdotuksessa sidottu 60 §:ssä tarkoitettuihin aineisiin ja esineisiin sekä perusteltuun syyhyn epäillä asukkaalla olevan hallussaan tällaisia aineita tai esineitä. Tarkastamisesta päättää ja tarkastamisen suorittaa 61 §:n 2 momentin mukaan kes-

kuksen johtaja tai hänen määräämänsä sosiaali- huoltotyötä tekevä henkilö, ja tarkastaminen on tehtävä toisen työntekijän sekä mahdollisuuksien mukaan myös asukkaan läsnäollessa. Myös tilojen tarkastamista koskevat 62 §:n yleiset edellytykset sekä 63 ja 55 §:n oikeusturvan taakeet. Tällainen sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (ks. PeVL 5/2006 vp, s. 5/II).

Henkilötietojen suoja

Tiedonsaantioikeus. Valtion ja kunnan viranomaisella, vastaanotto- ja järjestelykeskuksella, ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätyllä edustajalla sekä yksityisellä palvelun tuottajalla on 1. lakiehdotuksen 58 §:n 1 momentin mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta sekä yksityiseltä palvelujen tuottajalta maksutta laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten tarvittavat välttämättömät tiedot.

Ehdotettu muotoilu vastaa sisällöltään pitkälti kotoutumislakiehdotuksessa ollutta sääntelyä tiedonsaantioikeudesta. Perustuslakivaliokunta piti sitä arvioidessaan näin laajaa tiedonsaantioikeutta summaarisessa väljyydessään ja yksilöimättömyydessään selvästi perustuslain 10 §:n 1 momentin vastaisena. Tällaisen sääntelyn ongelmallisuus liittyi valiokunnan mielestä tiedonsaantiin oikeutettujen piirin laajuuden ohella myös siihen, että näiden tiedonsaanti-intressi syrjäyttää automaattisesti pelkästään tarpeellisuuserusteella muut, mahdollisesti hyvin painavat salassapitointressit (PeVL 42/2010 vp, vrt. myös PeVL 7/2000 vp, s. 3).

Nyt ehdotettu tiedonsaantioikeus on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Muuten se on kuitenkin edellä mainitulla tavalla selvästi liian väljä ja yksilöimätön. Lakiehdotuksen 58 §:n 1 momentissa on siksi eriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vastaanoton asiakasrekisteri. Vastaanoton asiakasrekisteriin voidaan 1. lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdan mukaan tallettaa tietoja rekisteröidyn etnisestä alkuperästä ja uskonnollisesta vakaumuksesta, jos se on tarpeen vastaanotto- palvelujen järjestämiseksi ja rekisteröity antaa siihen suostumuksensa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti äskettäin kriittistä huomiota vastaavalaaiseen arkaluonteisia tietoja koskevaan kotoutumislakiehdotuksen säännökseen (PeVL 42/2010 vp, s. 2—3). Hallintovaliokunta päätyi perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten poistamaan kyseisen säännöksen. Samoin on syytä menetellä nytkin.

Valituskielto

Vastaanottokeskuksen tai Maahanmuuttoviraston majoittamista tai toiseen vastaanottokeskukseen siirtämistä koskevaan päätökseen ei 1. lakiehdotuksen 57 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Säännös vastaa sisällöltään maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 44 §:n 2 momentin säännöstä. Perustuslakivaliokunta totesi sitä arvioidessaan, että henkilöllä ei ole oikeutta valita, missä vastaanottokeskuksessa hänen vastaanottonsa järjestetään, eikä hänellä toisaalta ole velvollisuutta majoittua mihinkään vastaanottokeskukseen. Tässä mielessä kysymys on henkilön siirtämisen sijasta pikemminkin siitä, että hänen majoituksensa ja muu vastaanottonsa voidaan järjestää toisessa vastaanottokeskuksessa. Valituskielto ei valiokunnan mielestä merkinnyt perustuslain 21 §:n säännösten kannalta ongelmallista rajoitusta henkilön oikeusturvaan, kun lisäksi otettiin huomioon majoituksen ja muiden vastaanottopalveluiden tilapäinen luonne (PeVL 8/2005 vp, s. 2/I). Nyt ehdotettu valituskieltokaan ei siten muodostu perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Maahanmuuttovirasto voi 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin nojalla sisäasiainministeriön valtuutuksesta sopia yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa vastaanotto- tai järjestelykeskuksen

perustamisesta. Lain 60—63 §:n säännöksiä aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asukkaan tilojen tarkastamisesta sovelletaan myös yksityisissä keskuksissa. Etenkin näiden toimivaltuuksien vuoksi kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, joka tässä tapauksessa voi epäilemättä olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävät eivät niihin sisältyvien rajausten vuoksi sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Oikeusturvasta on asianmukaisesti säädetty muun muassa lakiehdotuksen 55 ja 63 §:ssä.

Yksityisen kanssa tehtävään sopimukseen on 10 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan otettava määräys vastaanottopalvelujen järjestämisestä hallinnon yleislakeja noudattaen. Lisäksi vastaanottopalvelujen tarjoajaan sovelletaan 10 §:n 4 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä tämän käyttäessä julkista valtaa. Sääntely vastaa tältä osin sisälöltään perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että vaikka velvollisuus hallinnon yleislakien noudattamiseen on asianmukaista varmistaa viranomaisen ja yksityisen välisessä sopimuksessa, velvollisuus itsessään johtuu kuitenkin ensisijaisesti suoraan näiden lakien sisältämistä säännöksistä (PeVL 3/2009 vp, s. 5/I ja PeVL 13/2010 vp, s. 3/II).

Perusopetukseen osallistuminen

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen esityksen perusteluissa (s. 13 ja 31) ilmaistuun seikkaan, että kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta kansainvälistä suojelua hakeville oppivelvollisuusikäisille. Tämä johtuu siitä, että kansainvälistä suojelua hakeva lapsi ei ole perusopetuslain mukaan oppivelvollinen, koska hän ei ole Suomessa vakinaisesti asuva. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 64/I), joka valiokunnan mielestä kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännössä mahdollisimman nopeasti.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 58 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 59/2010 vp — HE 266/2010 vp

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Elisabeth Naucmér /r	Antti Vuolanne /sd
	Ville Niinistö /vihr	vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.