

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2001 vp

Hallituksen esitys maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2001 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 25/2001 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 18/2001 vp, TyVL 4/2001 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö
- ulkoasiainsihteri Katri Viinikka, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, lainsäädäntöneuvos Minna-Liisa Rinne ja yliko-

misario Kari Koivuniemi, sisäasiainministeriö

- neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Pia-Liisa Heiliö, sosiaali- ja terveysministeriö
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- ylitarkastaja Hannu Siljamäki, Rajavartiolaitos
- lakimies Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- tarkastaja Pertti Isotalo, suojelupoliisi
- hallintojohtaja Jussi Ilvesmäki, Ulkomaalaisvirasto
- Joensuun työvoimatoimiston toimistonjohtaja Jarmo Valtonen, edustaen Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskusta
- neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola, Suomen Kuntaliitto
- vanhempi lakimies Sari Sirva, Pakolaisneuvonta ry
- pakolaistiimin koordinaattori, vastaanottokeskuksen johtaja Ritva Tuohiniemi, Suomen Punainen Risti
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhaki-

joiden 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 väkivaltatilannetta taikka ympäristökatastrofia.

Ensi vaiheen kiireellistä vastaanottoa varten voidaan perustaa järjestelykeskuksia. Jatkovastaanotto järjestetään pääosin samantasoisena kuin nykyinen turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Vastaanottokeskus järjestää majoituksen, toimeentulotuen, terveystalvut, sosiaalipalveluja, tulkkipalvelut ja muita toimintakyvyn kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Tilapäistä suojelua saavien paluuta koti- tai lähtömaahan tue-

taan. 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 lähtömaahansa. 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Valiokunta kiinnittää huomiota lukuisiin hallituksen esitykseen sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa että valiokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa tehtyihin muutoseksityksiin. Valiokunta korostaa lainsäädännön huolellista valmistelua, jotta hallituksen esityksiä ei näin laajassa mitassa jouduta eduskunnassa korjaamaan.

Keskeiset ongelmat liittyvät lakiehdotuksen 8 a §:ään, jonka mukaan myös yksityiselle vastaanottokeskukselle voidaan antaa tehtäviä, joissa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Ongelmallinen on myös esityksen 19 b §, joka koskee ensivaiheen kiireellistä vastaanottoa.

Valiokunta toteaa, että samanaikaisesti tämän lakiehdotuksen kanssa valiokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain (378/1991) muuttamisesta (HE 23/2001 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaalaislakiin säännökset tilapäisen suojelun antamisesta.

Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa pykäliin myös tästä johtuvia muutoksia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

3 §. Soveltamisala. Valiokunta huomauttaa, että esityksen kannalta keskeinen määrittely "tilapäistä suojelua saava" on epämääräinen. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi, että käsite kytetään ulkomaalaislakiin muuttamalla lain 3 §:n 2 momenttia seuraavasti: "*Turvapaikan hakijoiden 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 tai pantu täytäntöön. Saman lain 34 d §:n mukaan tilapäistä suojelua Suomessa saava henkilö kuuluu tilapäistä suojelua saavien vastaanoton piiriin, kunnes hänelle on myönnetty pysyväisluonteinen oleskelulupa tai hänen maasta poistamistaan koskeva asiansa on ratkaistu ja päätös pantu täytäntöön.*"

Käytännössä saattaa syntyä myös sellaisia tilanteita, joissa henkilöille joudutaan järjestä-

mään vastaanotto järjestelykeskuksessa tai vastaanottokeskuksessa ennen kuin nämä ovat saaneet oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella tai valtioneuvosto on ehtinyt tehdä päätöksen tilapäisen suojelun aloittamisesta.

4 §. Kustannusten korvaaminen (Uusi). Valiokunta ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisällytettävään voimassa olevan lain 4 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jossa on viittaus syyskuun alusta 2001 voimaantulleeseen valtionavustuslakiin (688/2001) seuraavasti: "Tämän lain 8 a §:ssä säädettyyn paluumuuttoavustusta koskevaan kustannusten korvaukseen, avustukseen sekä niitä koskevan asian käsittelyyn ja muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään." Tällä muutoksella viitataan valtionavustuslakiin tarkoituksena täydentää ehdotuksen 8 a §:n paluumuuttoavustusta koskevia säännöksiä.

Alkuperäisen hallituksen esityksen 8 a §:ssä on esitetty menettelytavat paluumuuttoavustuksen maksamisen keskeyttämiseksi ja jo maksetun avustuksen takaisin perimiseksi sekä viivästyskorosta ja muista avustuksen maksamiseen liittyvistä menettelyistä. Koska valiokunta on ehdottanut paluumuuttoavustusta koskevaan koko menettelyyn sovellettavaksi valtionavustuslakia, ehdottaa valiokunta muutettavaksi 8 a §:n 2 ja 3 momenttia sekä poistettavaksi 4 momentin. Jäljempänä 8 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla on esitetty siihen oikeusturvan kannalta välttämättömiksi katsotut muutokset.

6 a §. Joukkopaossa tulevien vastaanottoon varautuminen. Pykälässä kunnille säädetään uusi tehtävä perustettaessa järjestelykeskuksia ja vastaanottokeskuksia. Esityksen mukaan keskuksen perustamisesta ja ylläpidosta vastaa kunta, joka on tehnyt asianmukaisen varautumissuunnitelman.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uusien tehtävien säätämisen kunnille tulee tapahtua lailla. Tämä edellytys täyttyy perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti. Samalla, kun uusia tehtäviä kunnille säädetään, tulee val-

tion huolehtia siitä, että kunnat tosiasiallisesti kykenevät taloudellisesti näistä tehtävistä suoriutumaan.

Valiokunta kiinnittää hallituksen esityksen perusteluista poiketen huomiota siihen, että 6 a §:n 3 momenttia sovelletaan sen sanamuodon mukaisesti ja että tämä koskee myös keskuksen ylläpitoa.

8 a §. Paluumuuttoavustus. Paluumuuttoavustuksen osalta esitys on ongelmallinen, koska se ei sisällä mahdollisuutta muutoksenhakuun ja sen mukaan yksityiselle vastaanottokeskukselle kuuluu selkeästi julkisia hallintotehtäviä.

Valiokunta on selkeyttänyt 8 a §:n 1 momenttia siten, että laista näkyy selkeästi toimivaltainen päätöksentekijä. Näin ollen paluumuuttoavustuksen myöntämistä ja paluumuuttoavustusta koskevissa asioissa valtionapuviranomaisena toimii vastaanottokeskus 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta ja kunta 3 a §:ssä tarkoitettujen henkilöiden osalta.

Hallintovaliokunta ehdottaa lisäksi 8 a §:ää muutettavaksi siten, että paluumuuttoavustusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta kuten tämän lain 23 §:ssä säädetään toimeentulotuesta. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa 8 a §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin seuraavasti: "Muutosta 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan valittamalla siten, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopirissä vastaanottokeskus sijaitsee."

Hallituksen esityksen 8 a §:n 3 momentin (HE:n 2 momentti) mukaan voi myös yksityisen yhteisön ylläpitämä vastaanottokeskus päättää paluumuuttoavustuksen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisin perinnästä. Valiokunta on muuttanut esityksen rakennetta siten, että tähän menettelyyn sovelletaan 4 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuslakia. Joka tapauksessa tämä on sellaista julkisen vallan käyttöä, jota ei voida siirtää yksityiselle vastaanottokeskukselle. Tämän vuoksi 8 a §:n 3 momentti muutetaan vastaamaan voimassa olevan lain 23 §:n määräyksiä toimeentulotuen takaisinperinnästä. Paluumuuttoavustusten takaisinperinnästä päättää

asianomainen hallinto-oikeus, jolle tehdään asiaa koskeva hakemus.

19 §. Vastaanoton sisältö. Jotta hallituksen esityksessä välttyttäisiin siltä tilanteelta, että 19 a §:n (tilapäistä suojelua saava) ja 19 §:n (turvapaikanhakija) nojalla saatavien palveluiden välille ei jäisi eroa, valiokunta ehdottaa 19 §:n 1 momenttia muutettavaksi seuraavasti: "Turvapaikanhakijoiden vastaanottona ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, *välttämättömät sosiaali- ja terveystyöpalvelut*, tulkkipalveluja ja muu välttämättömän perustarpeiden turvaaminen sekä työ- ja opintotoimintaa. Vastaanoton muusta järjestämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella." Samalla tulee 19 §:n 2 momentti muuttua näin kuuluvaksi: "Edellä 1 momentissa tarkoitettun henkilön majoitus järjestetään vastaanottokeskuksessa (*poist.*)."

19 b §. Ensivaiheen kiireellinen vastaanotto. Lakiehdotuksen 19 b §:n 1 momentissa vastaanoton järjestäminen järjestelykeskuksessa sidotaan joukkopakotilanteeseen, joka jää käsitteenä pakostakin epämääräiseksi. Koska on merkittävää, millä perusteella Suomeen tulevat henkilöt sijoitetaan toisistaan eroaviin vastaanottokeskukseseen tai järjestelykeskukseseen, valiokunta täsmentää 19 b §:n 1 momenttia siten, että pykälässä säädetään "*Jos Suomeen tulee niin suuri määrä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin, järjestetään heidän ensivaiheen kiireellinen vastaanottonsa järjestelykeskuksissa.*"

19 b §:n 2 momentissa taataan ensivaiheen kiireellisessä vastaanottotilanteessa henkilölle ensivaiheen välttämättömän huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten, kunnes hänet voidaan siirtää vastaanottokeskukseseen tai hän poistuu maasta. Koska tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota perustuslain takaamiin vähimmäisoikeuksiin toimeentulon ja huolenpidon suhteen, valiokunta ehdottaa pykälää muutettavaksi seuraavasti: "Järjestelykeskuksessa tilapäistä suojelua saavalle henkilölle annetaan ensivaiheen (*poist.*) huolenpito ja hyödykkeitä *välttämättömää* toimeentuloa varten, kunnes hänet voidaan siirtää vastaanottokeskukseseen tai hän poistuu maasta."

45 §. Hallintomenettely. Pykälää selkeytetään poistamalla siitä sanat "yksityisen yhteisön", koska lakiviittaus koskee kaikkia vastaanottoa järjestäviä tahoja.

Säätämisyjärjestys

Koska hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (8 a §:n 2 momentti ja 19 b §) lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 9 päivänä huhtikuuta 1999 maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 20 §:n 2 momentti, (*poist.*)

muutetaan 1 ja 2 §, 3 §:n 2 ja 3 momentti, 6 §:n 1 ja 2 momentti, 7 §:n 1 momentti, 14 §:n 2 momentti, 4 luvun otsikko, 19 ja 21 §, 22 §:n 1—3 momentti, 25 §, 26 §:n 1 ja 2 momentti, 31 §:n 2 ja 3 momentti, 32 § ja 6 luvun otsikko, 34 ja 37 §, (poist.) 41 §:n 1 momentti, 43 §:n 1 momentti sekä 45 §, ja

lisätään lakiin uusi 3 a §, 4 §:n 2 momentti, 6 a, 8 a, 16 a, (poist.) 19 a (poist.), 19 b (poist.) sekä 22 a § seuraavasti:

1 ja 2 §
(Kuten HE)

3 §
Soveltamisala

— — — — —
Turvapaikan hakijoiden 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 tai pantu täytäntöön. Saman lain 34 d §:n mukaan tilapäistä suojelua Suomessa saava henkilö kuuluu tilapäistä suojelua saavien vastaanoton piiriin, kunnes hänelle on myönnetty pysyväisluonteinen oleskelulupa tai hänen maasta poistamistaan koskeva asiansa on ratkaistu ja päätös pantu täytäntöön.

(3 mom. kuten HE)

3 a §
(Kuten HE)

4 § (Uusi)

Kustannusten korvaaminen

— — — — —
Tämän lain 8 a §:ssä säädettyyn paluumuuttoavustusta koskevaan kustannusten korvaamiseen, avustukseen sekä niitä koskevan asian käsittelyyn ja muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. (Uusi 2 mom.)

2 luku

Toimeenpano

6 §
(Kuten HE)

6 a §

Joukkopaossa tulevien vastaanottoon varautuminen

(1 mom. kuten HE)

Joukkopaossa Suomeen tulevien henkilöiden vastaanottamista varten on perustettava tarpeellinen määrä järjestelykeskuksia ja vastaanottokeskuksia. Keskusten perustamisesta ja ylläpitämisestä vastaa kunta, joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun varautumissuunnitelman tai kunta, johon maahan saapuneiden henkilöiden sijoittaminen vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

7 §
(Kuten HE)

8 a §

Paluumuuttoavustus

Paluumuuttoavustusta voidaan myöntää valtion talousarviossa tarkoitusta varten osoitetun määrärahan puitteissa edellä 3 §:n 3 momentissa ja 3 a §:ssä tarkoitetulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa tai lähtömaahansa. Paluumuuttoavustuksena voidaan myöntää kohtuulliset matkakustannukset ja muuttokustannukset sekä avustusta paluumaahan asettamista varten. Paluumuuttoavustuksen myöntämistä ja paluumuuttoavustusta koskevista

asioissa valtionapuviranomaisena toimii (*poist.*) vastaanottokeskus 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta ja kunta 3 a §:ssä tarkoitettujen henkilöiden osalta.

Muutosta 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan valittamalla siten, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

Toimivalta paluumuuttoavustuksen takaisinperinnässä kuuluu vastaanottokeskukselle siltä osin kuin kyseessä on sen myöntämä paluumuuttoavustus. Hakemus paluumuuttoavustuksen takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

(4 mom. *poist.*)

14 ja 16 a §
(Kuten HE)

4 luku

Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotto

19 §

Vastaanoton sisältö

Turvapaikanhakijoiden vastaanottona ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, *välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut*, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen sekä työ- ja opintotoimintaa. Vastaanoton muusta järjestämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun henkilön majoitus järjestetään vastaanottokeskuksessa (*poist.*).

(3—5 mom. kuten HE)

19 a §
(Kuten HE)

19 b §

Ensivaiheen kiireellinen vastaanotto

Jos Suomeen tulee niin suuri määrä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, ettei heitä voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin, järjestetään heidän ensivaiheen kiireellinen vastaanottonsa järjestelykeskuksessa.

Järjestelykeskuksessa tilapäistä suojelua saavalle henkilölle annetaan ensivaiheen (*poist.*) hyödykkeitä *välttämättömä* toimeentuloa varten, kunnes hänet voidaan siirtää vastaanottokeskukseen tai hän poistuu maasta.

21, 22, 22 a, 25, 26, 31 ja 32 §
(Kuten HE)

6 luku

Pakolaisten, tilapäistä suojelua saavien ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit

34, 37, 41 ja 43 §
(Kuten HE)

45 §

Hallintomenettely

Pakolaisten kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa sekä tilapäistä suojelua saavien vastaanottoa järjestävän (*poist.*) on käsitellessään tässä laissa tarkoitettuja hallintoasioita noudatettava hallintomenettelylakia ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966).

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Paula Lehtomäki /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Lauri Kähkönen /sd	vjäs. Pertti Hemmilä /kok.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaissihteeri Jukka Savola.

HaVM 30/2001 vp — HE 25/2001 vp