

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

## ASiantuntijalausunto Perustuslakivaliokunnalle

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

**esityslista 33/2001 vp**

*HE* 25/2001 vp maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

## Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyä lausuntona hallituksen esityksestä 25/2001 vp maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999; jatkossa: kotouttamislaki) ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi säännökset vastaanoton järjestämisestä Suomessa tilapäistä suojelua saaville henkilöille. Tilapäisestä suojelusta ja sen käyttöön ottamisesta säädettäisiin ulkomaalaislaissa (378/1991), jonka muuttamista koskeva hallituksen esitys 23/2001 vp on eduskunnan käsiteltävänä. Tilapäistä suojelua voitaisiin uuden ulkomaalaislain 34d §:n mukaan antaa "kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi". Tilapäisen suojelun antaminen edellyttäisi, että suojelun tarve voidaan arvioida "lyhytaikaiseksi". Suojelun kesto olisi "yhteensä enintään kaksi vuotta". Tilapäisen suojelun käyttöönotosta, suojelun kohteeksi tulevasta väestöryhmästä ja suojelun tarkasta kestosta määrättäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Tarkasteltavalla hallituksen esityksellä on liittymäkohtia useisiin perustuslain säännöksiin. Perusoikeuksista merkittäviä ovat ainakin yhdenvertaisuus ja siihen kytkeytyvä syrjimättömän kohtelun vaatimus (perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentit), oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (perustuslain 19 §:n 1 momentti) sekä oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskeva perustuslain 21 §. Muita huomioon otettavia perustuslain säännöksiä ovat käsitykseni mukaan 80 §:n 1 momentin sisältämä lakivaraus, kunnallista itsehallintoa koskeva 121 § (erityisesti sen 2 momentti) sekä hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle säätelevä 124 §.

### Ensivaiheen kiireellinen vastaanotto (19b §)

Kotouttamislakiin ehdotettu 19b § koskisi ensivaiheen kiireellistä vastaanottoa, joka annettaisiin erityisissä järjestelykeskuksissa. Kiireellistä vastaanottoa sovellettaisiin vain tilapäistä suojelua saaviin. Pykälä määrittäisi kiireellisen vastaanoton sisällön, ja sitä noudatettaisiin mainitun lain 19 ja 19a §:ien estämättä. Jälkimmäisissä pykälissä säädettäisiin turvapaikan hakijoiden vastaanotosta ja/tai tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta muun kuin ensivaiheen kiireellisen vastaanoton osalta. Vastaanottoon sisältyvien palvelujen järjestämisestä vastaisi näissä tapauksissa vastaanottokeskus.

Ehdotetun 19 b §:n mukaan kiireellisenä vastaanottona annettaisiin "ensivaiheen välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten" siihen asti, kun henkilö "voidaan siirtää vastaanottokeskukseen tai hän poistuu maasta" (2 momentti). Vastaanoton sisältöä määrittävä säännöksen sanamuoto poikkeaa 19 ja 19a §:issä käytetyistä. Erojen nojalla ei ole aivan helppo päätellä, missä määrin kysymys on myös eroista vastaanottojen (vähimmäis)sisällöissä. Esimerkiksi majoitusta ja tulkkipalveluja ei mainita 19b §:ssä kuten ei myöskään oikeutta terveydenhuollon palveluihin. Kiireelliset terveyspalvelut samoin kuin majoitus sisältynevät toisaalta ilmaisuun "ensivaiheen välttämätön huolenpito".

Kiireellisen vastaanoton sisältöä täsmennetään 19b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (hallituksen esitys s. 28-29). Järjestelykeskuksessa annettaisiin "lyhytaikainen majoitus ja muu välttämätön huolenpito". Majoituksen osalta voitaisiin perustelujen mukaan joutua turvautumaan jopa telttamajoitukseen, jos kerralla maahan tulevien ihmisten määrä olisi "erittäin suuri". Toimeentulo ja huolenpito annettaisiin järjestelykeskuksessa "luontaisesti". Keskuksessa annettaisiin "ruoka, vaatteita, peseytymisvälineitä ja muut välttämättömät hyödykkeet". Rahamääräistä tukea annettaisiin vain poikkeuksellisesti. Lasten oikeutta peruskoulun käymiseen ei ilmeisesti voitaisi ensivaiheen kiireellisen vastaanoton aikana järjestää. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin perustelujen mukaan tarkemmin järjestelykeskuksen "toiminnan järjestämisestä" ja henkilöstön nimittämisestä. Yleisperustelujen (s. 15/II) mukaan tarkoituksena olisi, että ensivaiheen kiireellinen vastaanotto kestäisi "muutamasta päivästä viikkoon".

Ensivaiheen kiireellistä vastaanottoa koskevilla säännöksillä on läheinen *yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin*, joka vahvistaa oikeuden "*välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon*" jokaiselle, joka ei muutoin kykene hankkimaan "ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa". Perustuslain mukaan tämä oikeus kuuluu subjektiivisena oikeutena myös Suomessa oleskelevalle tilapäistä suojelua saavalle henkilölle. Mainitun perusoikeuden kannalta pulmaksi muodostuu ehdotetun 19b §:n epätarkkuus. Välttämättömän huolenpidon ja toimeentuloon annettavien hyödykkeiden sisältöä tai määrää ei pykälässä täsmennetä. Myös ensivaiheen kiireellisen vastaanoton kesto jää sanamuodon perusteella avoimeksi. Tarkemmat säännökset ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston asetuksella.

Perusoikeuksia konkretisoivan lainsäädännön lähtökohdaksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu, että "perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä asioista" tulee säätää lailla. Tähän "perusoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluvaan periaatteeseen" valiokunta viittasi esimerkiksi toimeentulotukilakia koskevassa lausunnossaan 31/1997 vp. Ehdotettu kotouttamislain 19b § asettaisi mitä ilmeisimmin yhteen ulkomaalaisten ryhmään kuuluvat muita ulkomaalaisia ja myös muita Suomessa oleskeleviä epäedullisempaan asemaan, mitä tulee välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan perusoikeuden käyttämiseen. Kysymys on henkilöistä, joiden elämäntilanne lienee yleensä poikkeuksellisen vaikea ja riippuvuus suomalaisten viranomaisten toimista siten suuri. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa vahvistetun perusoikeuden merkitys on toisaalta perustavanlaatuinen, mitä osoittaa muun ohessa sen läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään (hallituksen esitys 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta s. 69/II).

Esitetyillä perusteilla katson, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa vahvistetun perusoikeuden käyttämisen kannalta keskeisistä asioista on säädettävä ehdotettua 19b §:ää täsmällisemmin laissa, jotta ehdotettu laki voidaan hyväksyä perustuslain 72 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Näin on siitä huolimatta, että kiireellisen vastaanoton kesto on tarkoitettu lyhyeksi. Välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon kuuluvia, laissa säädettäviä keskeisiä asioita ovat ainakin kiireellisen vastaanoton piiriin kuuluvan oikeus kiireelliseen terveydenhuoltoon sekä ihmisarvoisen elämän edellyttämään ravintoon, majoitukseen, vaatetukseen ja henkilökohtaiseen hygieniaan. Myös ensivaiheen kiireellisen vastaanoton enimmäiskeston tulisi ilmetä laista. Niin ikään oikeudesta peruskoulun käymiseen ja tämän oikeuden mahdollisesta rajoittamisesta tulisi säätää laissa. Kun oikeus maksuttomaan perusopetukseen on vahvistettu jokaisen subjektiiviseksi oikeudeksi perustuslain 16 §:n 1 momentissa, oikeutta ei voitane lyhytaikaisestakaan rajoittaa ilman lakiin otettua nimenomaista säännöstä (vrt. hallituksen esitys s. 29/I).

\*\*\*\*\*

Edellä esitettyyn liittyy osittain myös kysymys ensivaiheen kiireellisen vastaanoton piirissä olevien *yhdenvertaisesta* kohtelusta verrattuna turvapaikan hakijoihin ja muihin tilapäistä suojelua saaviin. Vertaaminen näihin ryhmiin on perusteltua, koska niihin kuuluvien asema muistuttaa muissa suhteissa kiireellisen vastaanoton piirissä olevien asemaa. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa "ilman hyväksyttävää perustetta" asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän, kielen tai uskonnon perusteella (*perustuslain 6 §:n 2 momentti*). Ehdotettu 19b § asettaisi soveltamisalansa piiriin kuuluvat eri asemaan turvapaikan hakijoihin ja muihin tilapäistä suojelua saaviin nähden ainakin seuraavissa suhteissa. Pykälä antaisi lain soveltajalle mahdollisuuden harkita varsin itsenäisesti kiireelliseen vastaanottoon kuuluvien palvelujen sisältö ja laajuus, jos sitä verrataan 19 ja 19a §:iin (edellä). Välttämätön toimeentulo turvattaisiin kiireellisen vastaanoton piirissä oleville rahan sijasta "hyödykkeillä". Perustelujen mukaan luontaisetujen myöntämisestä ei tehtäisi hallintopäätöstä, eikä niiden myöntämistä koskevaan viranomaistoimeen olisi mahdollista hakea valittamalla muutosta. Kiireellisen vastaanoton piirissä olevilla ei olisi yhtä laajaa oikeutta terveydenhuoltopalveluihin kuin muilla tilapäistä suojelua saavilla (19a §).

Jos ehdotettua 19b §:ää täsmennetään edellä esittämälläni tavalla, yhdenvertaisuuteen kohdistuva rajoitus supistuu huomattavasti. Erityisesti mikäli kiireellisen vastaanoton enimmäiskesto säädetään laissa riittävän lyhyeksi (kuten viikoksi), jäljelle jäävät eroavuudet voitaneen oikeuttaa perustuslain 6 §:n 2 momentin vaatimalla tavalla. Kysymys olisi tällöin hyvin lyhytaikaisesta eri asemaan asettamisesta, joka voitaisiin perustella tilapäisen suojelun käyttöönottoon liittyvillä välttämättömyillä syillä.

\*\*\*\*\*

Välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen luontaisetuina ehdotetun 19b §:n mukaisesti tarkoittaisi hallituksen esityksen säätämisperustelujen (s. 30-31) mukaan, ettei etujen myöntämisestä tehtäisi hallintopäätöstä, eikä asiaa olisi myöskään mahdollista saada valituksella riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Rajoituksia perustellaan sillä, että "järjestelykeskusvaihe on poikkeuksellisen lyhyt tilanne, jossa päätöstä toimeentulotuen antamisesta ei voida tehdä, vaan toimeentulo on mahdollista järjestää vain luontaisena".

Perustuslain 21 §:n 1 momentti vahvistaa jokaiselle *oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*. Saman pykälän 2 momentin mukaan *oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta* samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Pykälän esitöiden mukaan 1 momentin lähtökohtana on "yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi (...) toimivaltaisessa viranomaisessa". Tällaisen käsittelyn "lopputuloksena oleva hallintoviranomaisen päätös (...) olisi voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi" (hallituksen esitys 309/1993 vp s. 73/I). Kirjallisen hallintopäätöksen saaminen ainakin pyydettyä sekä oikeus saada päätös lainkäyttöelimen tutkittavaksi, kun asia koskee yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia, ovat siten perustuslain jokaiselle vahvistamia (subjektiivisia) oikeuksia.

Muutoksenhausta kotouttamislain nojalla annettuihin päätöksiin säädetään nykyisin lain 17 ja 24 §:issä. Jälkimmäisen pykälän mukaan vastaanottokeskuksessa asuva turvapaikanhakija saa hakea muutosta vastaanottokeskuksen tekemään toimeentulotukea koskevaan päätökseen valittamalla

hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten, kuin sosiaalihuoltolain (810/1974) 49 §:n 2 momentissa säädetään. Nimenomainen muutoksenhakukielto on kotouttamislain 44 §:ssä. Se koskee valittamista kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä ja lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työvoimatoimiston päätöksestä. Kotouttamislain 45 § ulottaa hallintomenettelylain ja hallinnon tiedoksiantolain (laki tiedoksiannosta hallintoasioissa 232/1966) soveltamisen koskemaan myös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa järjestäviä yksityisiä yhteisöjä (ks. myös lausunnon kohteena olevaan esitykseen sisältyvä 45 §:n muutos).

Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä kotouttamislakiin ei ehdoteta uusia nimenomaisia muutoksenhakukieltoja. Lakiin ei myöskään ehdoteta lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan hallintopäätös voitaisiin tai tulisi jättää tekemättä ehdotetun 19b §:n mukaisissa asioissa. Se seikka, että välttämätön huolenpito ja toimeentulo turvataan hyödykkein rahan antamisen sijasta, ei sellaisenaan tai automaattisesti tarkoita, ettei asiassa olisi mahdollista tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä. Jos perustuslain 21 §:n turvaamia oikeuksia halutaan rajoittaa, asiasta tulisi säätää laissa. Perustuslain nimenomaisista säännöksistä ei voida poiketa pelkästään tai ensisijaisesti lain esitöiden nojalla. Koska tarkoitettuja säännösehdoituksia ei ole tehty, en myöskään arvioi erikseen ehdotuksen sisältöä ja suhdetta perustuslain 21 §:ään.

### Toimeentulotuki (22 §)

Toimeentulotukea koskevan kotouttamislain 22 §:n soveltamisala ehdotetaan esityksessä ulotettavaksi tilapäistä suojelua saaviin. Nykyisin säännöksen piirissä ovat vastaanottokeskuksessa asuvat turvapaikanhakijat. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on huomionarvoista, että soveltamisalan laajennus koskisi myös pykälän 4 momenttia, jossa säädetään mahdollisuudesta alentaa toimeentulotuen perusosaa 20 tai 40 prosenttia toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §:n mukaisesti. Alentaminen edellyttäisi, että vastaanottokeskuksen asukas "ilman perusteltua syytä toistuvasti tai muutoin olennaisesti kieltäytyy hänelle soveltuvasta yksilöidysti osoitetusta työtoiminnasta taikka työllistymistä edistävästä opintotoiminnasta".

Toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ihmisarvoisen elämän edellyttämän *välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon* takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (perustuslakivaliokunnan lausunto 20/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotukilakia koskevassa lausunnossaan 31/1997 tarkastellut perusosan alentamisen suhdetta mainittuun perustuslain säännökseen (entiseen hallitusmuodon 15a §:n 1 momenttiin). Alentamismahdollisuutta pidettiin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä viittaamalla hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin (nykyisen perustuslain 18 §:n 2 momentin) julkiselle vallalle osoittamaan työllistämisvelvoitteeseen. Lisäksi todettiin perusoikeuden olevan (nykyisessä) perustuslain 19 §:n 1 momentissa sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. "Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä (...) voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitettua turvaa." Kotouttamislakia koskevassa lausunnossa 20/1998 vp perustuslakivaliokunta piti lain 22 §:n 4 momenttia perustuslain kannalta puimattomana, kunhan säännöstä täsmennettiin valiokunnan vaatimalla tavalla.

Ehdotetulla kotouttamislain 22 §:n muutoksella tilapäistä suojelua saavien toimeentulotuki-oikeudelle et asetettaisiin lisärajoituksia tai -ehtoja muihin tuen tarvisijoihin verrattuna.

Tarkoituksena päinvastoin on, että sama tuen alentamismahdollisuus, jota jo nyt sovelletaan turvapaikan hakijoihin, olisi käytettävissä myös tilapäistä suojelua saaviin nähden. Voidaan kuitenkin kysyä, kuinka hyvin ne perustelut, joihin vedoten alentamismahdollisuuden katsottiin aikoinaan olevan sopusoinnussa entisen hallitusmuodon 15a §:n 1 momentin kanssa, soveltuvat nyt esillä olevaan tilanteeseen. Perusosan alentamisen oikeuttaminen vetoamalla erityisesti julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (perustuslain 18 §:n 2 momentti) on mielestäni pulmallista, kun on kysymys tilapäistä suojelua saavista henkilöistä, joiden maassaolon lyhytaikaisuutta tarkasteltavan hallituksen esityksen perusteluissa monin paikoin korostetaan. Kun sääätämisyjärjestysperusteluissa 22 §:n 4 momentin osalta viitataan perustuslain 18 §:ään (s. 31/11), perusteluja voidaankin näiltä osin pitää ristiriitaisina.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 20/1998 hyväksynyt perustuslain kannalta sen, että toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa vastaanottokeskuksessa asuvalta turvapaikan hakijalta kotouttamislain 22 §:n 4 momentin mukaisesti. Johtopäätös voi tällä perusteella mielestäni olla, ettei perustuslain 19 §:n 1 momentti aseta estettä säännöksen laajentamiselle koskemaan myöskin tilapäistä suojelua saavia, joiden asema monessa muussa suhteessa rinnastuu turvapaikan hakijoihin. Samalla on syytä korostaa perustuslakivaliokunnan mainittuun lausuntoon sisältyvää lausumaa, jonka mukaan 22 §:n 4 momenttia sovellettaessa tulevat noudatettaviksi myös toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin mukaiset rajoitukset. "Kohtuuttomuuskriteeriä tulee [tällöin] tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti."

### Paluumuuttoavustus (8a §)

Hallituksen esityksessä kotouttamislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset paluumuuttoavustuksesta. Avustusta voitaisiin myöntää lain 3 §:n 3 momentissa ja 3a §:ssä tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa tai lähtömaahansa. Avustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa tarkoitusta varten osoitetun määrärahan puitteissa (1 momentti). Lain 8a §:ssä säädettäisiin myös paluumuuttoavustuksen maksamisen keskeyttämisestä, maksetun avustuksen takaisinperimisestä, perinnästä luopumisesta osittain tai kokonaan, viivästyskoron suorittamisesta perittävälle määrälle sekä koron alentamisesta ja perimättä jättämisestä (3 - 5 momentit). Paluumuuttoavustuksen myöntämisestä, takaisin perimisestä ja viivästyskorosta päättäisi kunta tai vastaanottokeskus (2 momentti). Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan avustuksen "suuruudesta ja muista sen myöntämiseen liittyvistä edellytyksistä, kuten esimerkiksi paluumuuttosuunnitelman tekemisestä, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella" (s. 26/II).

*Perustuslain 80 §:n 1 momentin* mukaan "yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan" on säädettävä eduskuntalailla. Esitöiden mukaan (hallituksen esitys 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi s. 131-132) säännös edellyttää, että "kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset" tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan "tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista". Valtuuttavan lain on tällöin "täytettävä perustuslakivaliokunnan (...) lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (...)".

Paluumuuttoavustus on tarkoitettu määrärahasidonnaiseksi ("harkinnanvaraiseksi"), ei subjektiivisen oikeuden luonteiseksi, lakisääteiseksi etuudeksi. Perustuslain 80 §:n 1 momenttiin kirjoitettu lakivaraus ei kuitenkaan rajoittune koskemaan vain subjektiivisiksi oikeuksiksi vahvistettuja oikeuksia, vaan sen merkitys ulottuu muihinkin yksilön oikeusasemaan vaikuttaviin keskeisiin

säännöksiin, kuten pykälän perusteluissa todetaan. Paluu-muuttoavustusta ei toisaalta voitane pitää kovin merkittävänä etuutena yksilön oikeusaseman kannalta. Kun sillä kuitenkin kiistatta on vaikutusta tähän asemaan, sen suuruudesta ja myöntämisedellytyksistä säätämistä ei voitane jättää valtioneuvoston asetuksen varaan esitetyllä tavalla. Hallituksen esityksen mukaan (s. 27/I) avustusta koskeva asetus voitaisiin antaa valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7c §:n (217/2000) nojalla. Tuon säännöksen mukaan "(t)arkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella." Valtuutus ei käsitykseni mukaan paluumuuttoavustuksen yhteydessä täytä perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

\*\*\*\*\*

Paluumuuttoavustuksesta voisi ehdotetun 8a §:n mukaan päättää myös yksityisen yhteisön ylläpitämä vastaanottokeskus. *Perustuslain 124 §:n* mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, "jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia". Hyvän hallinnon osalta voidaan viitata kotouttamislain 45 §:ään. Se velvoittaa vastaanottoa järjestävän yksityisen yhteisön noudattamaan hallintomenettelylakia ja hallinnon tiedoksiantolakia, kun käsitellään kotouttamislaisissa tarkoitettuja hallintoasioita. Esitys ei toisaalta sisällä ehdotusta paluumuuttoavustusta koskevasta muutoksenhausta. Ajatus on ilmeisesti, ettei avustusta koskevassa asiassa olisi valitusmahdollisuutta. Kun kysymys on kunnan viranomaisen päätöksestä, kunnallisvalituksen mahdollisuus on kuitenkin olemassa.

Perustuslain 124 §:n vaatimus siitä, ettei hallintotehtävän antaminen yksityiselle saa vaarantaa perusoikeuksia eikä oikeusturvaa, puoltaa valitusmahdollisuuden avaamista paluumuuttoavustusta koskevassa asiassa. Mitä tulee erityisesti avustuksen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, voidaan viitata työmarkkinatuesta annetun lain muutosesitystä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 32/2000 vp. Sen mukaan *perustuslain 21 §:n 2 momentista* johtuu, että viranomaiselle jätetty harkintavalta ei sellaisenaan poista muutoksenhaun tarvetta. "Mitä enemmän viranomaisharkintaa sidotaan lakimääräisiin edellytyksiin, sitä vahvemmasi muodostuu paine järjestää viranomaistoiminnan kontrolli yksilöiden muutoksenhakuoikeuden avulla." Tämä on lausunnon mukaan tarpeen esimerkiksi "viranomaistoiminnan tasapuolisuuden valvomiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi." Muutoksenhakuoikeuden avaamista paluumuuttoavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen puoltaa siis myös perustuslain 21 §:n 2 momentti. Sillä on perusteltavissa valitusmahdollisuus myös kunnan viranomaisen tekemästä vastaavasta päätöksestä.

Yksityinen vastaanottokeskus päättäisi esityksen mukaan myös paluumuuttoavustuksen takaisinperinnästä, siitä luopumisesta sekä perittävälle määrälle maksettavasta viivästyskorosta ja sen alentamisesta. Mikäli maksuvelvollisuutta koskeva päätös olisi täytäntöönpantavissa kuten lainvoimainen tuomio, kysymys olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua "merkittävää julkisen vallan käyttöä" lähenevästä hallintotehtävästä. Tällainen tehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle. Kun täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ehdoteta erikseen säädettäväksi, takaisinperintää samoin kuin koron suorittamista koskeva asia lienee saatettava hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, ellei avustuksen saaja vapaaehtoisesti maksa vaadittua summaa. Hallintoriitamennettelyä säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Hallintoriita-asiassa annettuun hallinto-

oikeuden päätökseen on mahdollista hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Koska takaisinperintää ja koron suorittamista koskeva kunnan viranomaisen tai yksityisen vastaanottokeskuksen päätös olisi näin ollen ymmärrettävä oikeudellista sitovuutta vailla olevaksi kannanotoksi, ehdotetun 8a §:n 3 - 5 momenttien hyväksymiselle ei näyttäisi olevan valtiosääntöoikeudellista estettä. Toisaalta voidaan kysyä, onko korkoseuraamusta asianmukaista liittää oikeudellisesti velvoittamattomaan maksukehotukseen. Paremmin se soveltuisi kytkettäväksi hallinto-oikeuden tekemään velvoittavaan päätökseen. Sääntelyä lienee tältä osin aiheellista kaiken kaikkiaan selventää.

### Joukkopaossa tulevien vastaanottoon varautuminen (6a §)

Ehdotetussa 6a §:ssä säädettäisiin kuntien tehtävistä joukkopaossa Suomeen tulevien vastaanottoon varautumisessa. Pykälän 2 momentin mukaan järjestelykeskuksen perustamisesta vastaisi varautumissuunnitelman tehnyt kunta tai "kunta, johon maahan saapuneiden henkilöiden sijoittaminen vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua". Jälkimmäisessä tapauksessa keskuksen perustamiseen velvoitetut kunnat nimettäisiin valtioneuvoston asetuksella (4 momentti). Varautumissuunnitelman tekeminen perustuisi kunnan sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen väliseen sopimukseen (1 momentti). Sopiminen olisi kunnalle vapaaehtoista.

Siltä osin kuin ehdotettu 6a § säätäisi kunnille asetettavasta uudesta velvoitteesta, sen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttaa kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §. Jälkimmäisen pykälän 2 momentin mukaan "(...) kunnille asetavista tehtävistä säädetään lailla". Säännöksen keskeistä merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle korostetaan perustuslain esitöissä. Olennaista on, ettei "kunnille voitaisi (...) antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä" (hallituksen esitys 1/1998 vp s. 176/I). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan "lailla" on säädettävä muun ohessa asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat "lain alaan".

Kuntiin kohdistuvaa velvoitetta lieventäisi se, että järjestelykeskusten perustaminen ja ylläpito perustuisi ensisijaisesti kuntien vapaaehtoisuuteen. Vasta jos sopimusta ei synny tai sopimiseen ei ole aikaa, turvaututtaisiin valtioneuvoston asetukseen (hallituksen esitys s. 26). Lieventävä seikka kuntien kannalta olisi myös se, että järjestelykeskuksen perustamis- ja ylläpitokustannukset suoritettaisiin valtion varoista (6a §:n 3 momentti). Valtio vastaisi niin ikään järjestelykeskuksissa annettavan ensivaiheen kiireellisen vastaanoton kustannuksista (kotouttamislain 4 § ja hallituksen esitys s. 21/I). Toisaalta kunta saattaisi joutua toteuttamaan sille osoitetun tehtävän varsin nopeasti, eikä velvoite kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin kuntiin vaan vain osaan niistä.

Ratkaisevaksi kysymykseksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa muodostuu mielestäni se, täyttääkö ehdotetun 6a §:n 2 momentin viimeinen lause ("johon maahan saapuneiden henkilöiden sijoittaminen vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua") lailla säätämisen vaatimuksen eli asettaako se riittävän täsmälliset perusteet alemmanasteista sääntelyä silmällä pitäen. Siteerattu säännös on erittäin väljä ja jättää valtioneuvostolle runsaasti harkintavalttaa velvoitteen kohteeksi joutuvien kuntien nimeämisessä. Perustuslain 121 §:n näkökulmasta sääntelyä olisi syytä täsmentää.

Tampereella 19 huhtikuuta 2001

*Raija Huhtanen*

HTT, julkisoikeuden professori  
Tampereen yliopisto



Olli Mäenpää  
20.4.2001

Perustuslakivaliokunnalle

## Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 25/2001 vp)

### Järjestely- ja vastaanottokeskusten perustaminen (6 a §)

#### *Keskuksien perustamisvelvollisuus kuntien uutena tehtävänä*

Järjestely- ja vastaanottokeskusten perustaminen joukkopaossa tulevien vastaanottamiseksi on lakiehdotuksen mukaan kunnan velvollisuus. Voimassaolevan lain 20.2 §:n mukaan vastaanottokeskukset ovat lähinnä valtion toimielimiä, joskin kunta voi myös sopia vastaanoton järjestämisestä 21 §:n mukaan. Kunnalla ei nykyään kuitenkaan ole velvollisuutta keskuksen perustamiseen, joten käsiteltävänä oleva lakiehdotus sisältää kunnille määriteltävän uuden tehtävän. Koska perustuslain 121.2 §:n mukaan "kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla", kunnille ei voida asettaa uusia tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176/I). Tämän vuoksi ehdotusta uudesta kunnille annettavasta tehtävästä on arvioitava myös säätämistason ja säätämisen täsmällisyyden kannalta.

Järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamisvelvollisuus on ehdotuksen 6 a §:n 2 momentissa sinänsä selvästi määritelty lain tasoisella säännöksellä. Perustamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske kaikkia kuntia, vaan ainoastaan varautumissuunnitelman tehneitä tai valtioneuvoston asetuksella nimettäviä kuntia. Kun kuntien uuden tehtävän perusteet ja sisältökin pääpiirteissään on kuitenkin määritelty laissa, voitaneen katsoa, että tämän tehtävän toteuttamisvastuun tarkempi kohdistaminen 2 ja 4 momentissa määriteltyin tavoin joihinkin kuntiin sopeutuu perustuslain 121.2 §:n mukaiseen kuntien uusien tehtävien perustamisen lakisääteisyysvaatimukseen.

Vastaanotto- ja/tai järjestelykeskuksen perustamisvelvollisuuden lisäksi lakiehdotuksen tavoitteena lienee asettaa samoille kunnille myös velvollisuus huolehtia keskusten toiminnasta ja ylläpidosta. Tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan sisälly lakiehdotukseen. On ensinnäkin selvää, että ehdotetun 6 a §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan työministeriö voi velvoittaa TE-keskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa, ei voi velvoittaa kuntaa tekemään tällaista sopimusta. Asia todetaan myös esityksen perusteluissa (s. 26/I). Mainittu 1 momentti ei siten määrittele kunnille mitään uutta tehtävää lakisääteisesti velvoittavana säännöksenä. Toiseksi myöskään 6 a §:n 2 momentti ei määrittele kunnille muuta uutta velvollisuutta kuin keskuksen perustamisvelvollisuuden. Lakiesityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että kunnan tehtäväksi tulisi paitsi perustaa keskus myös ylläpitää sitä (s. 26/II).

Mikäli lakiesityksen ilmeinen tarkoitus halutaan toteuttaa, tämä on mahdollista perustuslain 121.2 §:n vaatimukset huomioon ottaen vain säätämällä kunnille (lähinnä 6 a §:ssä) myös *velvollisuus ylläpitää järjestely- ja/ tai vastaanottokeskusta*. Asiaa ei määrittele riittävän selvästi kuntien tehtäväksi se, että 19 §:n 5 momentissa ja 19 a §:n 2 momentissa palvelujen järjestämisvastuu määritellään vastaanotto-keskukselle, jotka voivat olla valtion, kuntien tai yksityisten ylläpitämiä. Toisaalta, mikäli kunnalle määriteltäisiin pelkästään vastuu keskuksen ylläpidosta, tämä mahdollistanee myös ylläpitotehtävän ulkoistamisen.

### *Kustannusvastuu keskuksien toiminnasta*

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tähdennettiin, että säädettäessä 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). Vaikka kunnalle säädettävien tehtävien hoidon taloudellisiin edellytyksiin ei kiinnitetty erikseen huomiota uutta perustuslakia säädettäessä (ks. HE 1 /1998 vp, s. 175-177), saman lähtökohdan voidaan katsoa sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittelevän perustuslain 121 §:ään (ks. myös PeVL 37/2000 vp). Mikäli esimerkiksi valtion ja kuntien kustannustenjako esimerkiksi kustannustason muuttuessa muodostuisi toisenlaiseksi kuin uutta tehtävää koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, tämä saattaisi siten edellyttää lainsäädäntöä (PeVL 44/2000 vp).

Kustannusvastuun jakautuminen on kylläkin lakiehdotuksen 6 a §:n 3 momentin perusteella asianmukainen, koska valtio vastaa tämän säännöksen mukaan kuntien uuden tehtävän kustannuksista. Säännöksen sanamuoto edellyttää sitä paitsi täysimääräistä korvausta kunnan todellisista kustannuksista. Esityksen perustelujen mukaan kuitenkin kustannusten "korvaamisesta päättäisi valtioneuvosto valtion talousarvion puitteissa ... valtioneuvoston asetuksella" (s. 23/I). Perusteluissa esitetään myös korvausten markkamäärästä tehdyt kaavamaiset laskelmat, joiden mukaan kokonaiskustannukset voisivat nousta miljarditasolle vuodessa. Tarkoituksena lieneekin perustelujen valossa ja ehdotetusta lakitekstistä poiketen, että valtio päättäisi yksipuolisesti, mitä kustannuksia ja missä määrin se kulloinkin korvaa kunnille säädettävän uuden tehtävän hoitamisesta. Tällainen järjestely ei vastaa kustannusvastuuta koskevaa lakiehdotuksen 6 a §:n 3 momentin selvää säännöstä eikä myöskään kuntien tehtävien määrittelyyn perustuslain 121 §:n nojalla liittyvää kustannusvastaavuuden periaatetta.

Kustannusvastuun ongelmallinen jakautuminen perustuu osaltaan voimassaolevan lain 4 §:ään, jota hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi. Mainitun säännöksen mukaan "[t]ässä laissa tarkoitetun toiminnan kustannuksia korvataan valtion varoista valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaisesti." Koska 4 § tarkoittaa selvästi vain valtion osittaista kustannusvastuuta, lakiehdotuksen 6 a §:n 3 momenttia olisikin kunnalliseen itsehallintoon perustuvien kustannusvastuun jakautumista koskevien näkökohtien vuoksi ilmeisesti paikallaan täsmentää. Täsmennys olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että lain 4 §:ää ei sovelleta 6 a §:ssä tarkoitetun vastaanotto- tai järjestelykeskuksen perustamis- ja ylläpitokustannusten suorittamiseen. Kustannusvastuu määräytyy tällöin 6 a §:n mukaisesti suoraan lain nojalla eikä valtioneuvoston asetuksen mukaan.

## Vastaanotto- ja järjestelykeskus kunnan päätösvallan käyttäjänä

Kun keskuksen perustamisvelvollisuus on kunnalla, lienee selvää, että kunnan perustama vastaanotto- tai järjestelykeskus kuuluu kunnan hallintoon. Vastaanotto- tai järjestelykeskus ei kuitenkaan olisi kuntalain 17 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin, jolle yleensä kuuluu kunnan päätösvallan käyttäminen. Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan vastaanottokeskus silti tekisi lainsoveltamisratkaisuja kunnan nimissä. Keskuksilla on muutenkin yksilön asemaan ulottuvaa merkittävää toimivaltaa — myös siltä osin kuin ne eivät tee suoranaisia hallintopäätöksiä, vaan järjestävät vastaanottopalveluja. Hallituksen esityksen perustelujen valossa keskuksset voisivat hyvin merkittävästi ja intensiivisesti vaikuttaa useiden tuhansien ihmisten jokapäiväiseen elämään, joskin tämä vaikutus olisi todennäköisesti ajallisesti rajallista. Kunnallisen keskuksen asiakaskunta saattaisi ajoittain olla jopa yhtä suuri tai suurempikin kuin kunnan asukasluku.

Myös tällaista päätösvallan järjestelyä on paikallaan arvioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista on sinänsä perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Tällainen laki on ensisijaisesti kuntalaki. Lisäksi itsehallinto "sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemissa toimielimille" (HE 1/1998 vp s. 176/l). Vastaanottokeskus kunnan päätösvaltaa tosiasiallisesti käyttävänä toimielimenä ei esityksen perusteella arvioituna aivan ongelmattomasti mukaudu kuntalain mukaiseen normaaliin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmään. Vastaanottokeskus ei myöskään käytä päätösvaltaansa kunnan asukkaiden valitsemana toimielimenä, eikä se mahdollisesti edes ole vastuussa tällaisille toimielimille.

Erityislaille on sinänsä mahdollista järjestää kunnan päätöksentekoa myös kuntalain perusjärjestelmästä poiketen (ks. myös PeVL 42/1996 vp). Aikaisemmin on korostettu myös vain "kuntalaisten oikeutta itse asettaa *korkeimmat* päätöksentekuelimensä" (PeVL 17/1982 vp, kursivointi tässä). Uuden perustuslain nojalla kunnan hallintoa ja päätöksentekoa määrittelevälle erityislainsäädännölle voitaneen kuitenkin asettaa tiettyjä perusvaatimuksia. Ehdotetussa sääntelyssä kiinnittää erityisesti huomiota se, että avoimiksi on jätetty keskuksien pääpiirteinenkin asema, keskuksen toimihenkilöt ja heidän kelpoisuusvaatimuksensa samoin kuin keskusten suhde kunnan tavanomaiseen päätöksentekoon ja toimielimiin. Mitään perusteluita näin ylimalkaiselle ja poikkeukselliselle sääntelylle ei ole esitetty. Itsehallinnonkin kannalta olisi suotavaa, että varsinainen päätöksentekotoimivalta määritellään kunnalle, jolloin päätöksentekojärjestys ja päätöksentekijä määräytyvät kuntalain ja kunnan omien päätösten mukaisesti. Normaalia, lakisäateistä päätöksentekojärjestystä ja siihen liittyvää vastuujärjestelmää puoltaa myös keskusten asema perusoikeuksiin välittömästi ja voimakkaasti kohdistuvan päätösvallan käyttäjinä. Niiden asema ja päätösvalta olisi siten paikallaan täsmentää, kun siihen on normaalioloissa täydet mahdollisuudet.

## Kuntien ohjaaminen

TE-keskuksen tehtävänä olisi lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan muun muassa suunnitella ja ohjata vastaanottoa. Säännös on kuntien itsehallinto huomioon ottaen aiheellista ymmärtää siten, että se kohdistuu suoranaisesti vain saman pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettuihin valtion vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Valtion viranomaisen rajoitukseton suunnittelu- ja ohjaustoimi valta, jonka kohteena olisivat tiettyä lakisäateistä tehtävää hoitavat kunnat tai niiden toimielimet, olisi ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ainakaan tällainen kuntiin kohdistuva suunnittelu ja ohjaus ei voi sisältää kunnille uusia velvoitteita. Ohjaus voi kohdistua enintään vastaanottoa koskeviin teknisluonteisiin näkökohtiin (ks. myös PeVL 14/1999 vp).

## Ensivaiheen kiireellinen vastaanotto (19 b §)

### *Päätöksenteko ja muutoksenhakuoikeus*

Ehdotetun 19 b §:n 2 momentin säännös perustuu, kuten esityksen perusteluissa (s. 31/I) todetaan, lähinnä luontaisetuna järjestettävään toimeentuloon. Tämä toteutetaan siten, että "henkilölle annetaan ensivaiheen välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten". Kysymys on siten tosiasiallisesta toiminnasta, jolla on tarkoitus joukkopakotilanteessa toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin jokaiselle turvaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, tekemättä näiden toimien sisällöstä tai laadusta yksilökohtaista valituskelpoista päätöstä.

Järjestelykeskuksen toiminnasta ei siis tehtäisi tässä vaiheessa hallintopäätöstä, koska mainitun perusoikeuden toteuttaminen on tarkoitettu turvata suoraan lain perusteella. Ehdotettua 19 b §:ää sovelletaan tätä tarkoitaen sen 1 momentin mukaan "sen estämättä, mitä 19 ja 19 a §:ssä säädetään". Koska järjestelykeskuksen toiminta joukkopakotilanteessa perustuu suoraan lakiin, nimenomaista (hallinto)päätöstä vastaanoton sisällöstä ei siis ole tarkoitettu tehtäväksi tässä lyhyessä välivaiheessa, joka perustelujen mukaan "kestäisi vain muutamasta päivästä viikkoon" (s. 15/II).

Perusoikeuden — tässä tapauksessa erityisesti perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettun oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon — reaalisuus edellyttää normaalisti oikeutta saattaa perusoikeuden oikea ja täysimääräinen sisältö päätöksellä todettavaksi ja päätöksen lainmukaisuus ja toteuttaminen tuomioistuimen arvioitavaksi. Nämä oikeudet perustuvat erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaan ja hyvään hallintoon koskeviin säännöksiin.

Joukkopaon luonteisessa ensivaiheen kiireellisessä ja myös hyvin lyhytaikaisesti tarkoitettussa vastaanotossa tällaisesta päätöksenteosta ja tuomioistuinkontrollista poikkeamiselle saattaa sinänsä olla riittävän painavat ja hyväksyttävät perusteet. Kysymys on todennäköisesti tilanteesta, jossa hallinnollinen päätöksenteko ja muutoksenhakumenettely eivät muutenkaan toimi riittävän tehokkaasti tai ainakaan normaalilla nopeudella. Tällöin kyseessä voi olla sellainen aiheellinen viivytys, johon perustuslain 21 §:n 1 momentissa nimenomaan viitataan. Poikkeus olisi joka tapauksessa väliaikainen luonteeltaan eikä se poistaisi pysyvästi tai pitkäaikaisesti mainittuja oikeusturvaan ja hyvään hallintoon kohdistuvia oikeuksia.

Ehdotetun perusoikeuspoikkeuksen lyhyt kesto ja väliaikaisuus ovat sen hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta keskeiset tekijät. Tämän vuoksi poikkeuksen kesto olisi aiheellista määritellä nimenomaisesti laissa, esimerkiksi säätämällä ensivaiheen kiireellisen vastaanoton enimmäisajaksi juuri perusteluissa mainittu yksi viikko. Tämän jälkeen henkilö siirtyisi 19 ja 19 a §:n soveltamisalaan ja hän voisi siten myös saada valituskelpoisen päätöksen oikeuksistaan ja mahdollisista velvollisuuksistaan.

### *Joukkopakolaisten tasa-arvoinen kohtelu*

Ehdotuksen 6 §:n 1 momentista käy ilmi, että joukkopakotilanteessa Suomeen tulevat henkilöt on tarkoitus sijoittaa sekä järjestely- että vastaanottokeskuksiin. Tämän vuoksi ehdotetun 19 b §:n 2

momentti merkitsee, että joukkopakotilanteessa ilmeisesti muodostuisi kaksi eri pakolaisryhmää. Ne jotka ohjautuvat 19 b §:n tarkoittamaan *järjestelykeskukseen* saisivat säännöksessä tarkoitettun toimeentulominimin ilman hallinnollista päätöksentekoa ja valitusoikeutta. Sen sijaan ne joukkopakolaiset, jotka ohjautuvat *vastaanottokeskukseen*, olisivat oikeutettuja 19 ja 19 a §:ssä tarkoitettuun parempaan kohteluun ja parempiin etuihin sekä myös oikeusturvaan. Tällaiseen eroon ei näyttäisi olevan hyväksyttäviä perusteita eikä ero ilmeisesti ole edes tarkoituksellinen.

Tarpeeton ja myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta erittäin ongelmallinen erottelu voitaisiin poistaa yksinkertaisesti siten, että 2 momentin säännös kohdistetaan joukkopakotilanteessa sekä järjestelyettä vastaanottokeskuksiin.

### Tilapäistä suojelua saavan henkilön tasa-arvoinen kohtelu (22 §)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/1998 vp esitetyt perustelut soveltuvat myös tilapäistä suojelua saavan henkilön asemaan, kun voimassaolevan lain 22 §:n 4 momentti tulisi nyt sovellettavaksi myös tilapäistä suojelua saavaan henkilöön.

### Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen (25 §)

Ehdotuksen mukaan säännökseen ei enää sisältyisi viittausta ulkomaalaislain 45-52 §:iin tai vastaaviin säännöksiin säilöönotosta. Ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/1998 vp esitetyt näkökohdat, ehdotettu sääntely on tältä osin aukollinen ja sitä tulisi täydentää laintasoisin säännöksiin.

### Tiedonsaantioikeus (41 §)

Ehdotettu tiedonsaantioikeus rakentuu voimassaolevan lain säännökseen, jota ei kuitenkaan ole arvioitu perustuslain julkisuutta ja yksityiselämän suojaa koskevien perusoikeuksien kannalta. Säännös syrjäyttäisi yleisesti kaikki salassapitoperusteet, vaikka niiden taustalla olevat suojattavat intressit ovat hyvin erilaisia. Tiedonsaantioikeus olisi hyvin väljästi jo sillä perusteella, että tieto on tarpeellinen "tässä laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten".

Säännös edellyttäisi nähtävästi täsmentämistä ja mainittujen perusoikeuksien tarkempaa huomioon ottamista (ks. myös PeVL 44/2000). Olisi siten aiheellista tutkia mahdollisuuksia rakentaa sääntelyä tältä osin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (PeVL 7/2000 vp ja PeVL 7a/2000 vp) 17 §:n sisältämien periaatteiden mukaisesti.