

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä huhtikuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta (HE 25/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 26/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Sanna Sutter, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Jaakko Ellisaari, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- sosiaalisen ja taloudellisen tuen päällikkö Leila Palviainen, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto
- johtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että turvapaikanhakija, joka on Euroopan unionin, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, ei kuuluisi vastaanoton piiriin sen jälkeen, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kieltei-

sen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Tietyissä erityistilanteissa hän voisi kuitenkin kuulua vastaanoton piiriin lyhyen ajan vielä kielteisen päätöksen tiedoksi saatuaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää unionin kansalaisten tekemiä perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Tavoitteeseen pyritään ehdottamalla, että turvapaikkaa hakenut unionin kansalainen ja häneen rinnastettava (ETA- tai Sveitsin kansalainen) suljettaisiin vastaanotto- palveluiden ulkopuolelle sen jälkeen, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen. Hän voisi kuitenkin kuulua vastaanoton piiriin lyhyen ajan vielä kielteisen päätöksen tiedoksi saatuaan joko erityisestä henkilökohtaisesta syystä tai korkeintaan seitsemän päivän ajan kotimatkan järjestämistä varten.

Turvapaikanhakijoille Suomessa taattujen etujen on arveltu houkuttelevan unionin kansalaisia Suomeen turvapaikanhakijoiksi. Vuoden 2009 aikana Suomeen tuli 800 turvapaikanhakijaa, jotka olivat unionin kansalaisia. Monet unionin kansalaiset hakivat turvapaikkaa useita kertoja. Kaikki unionin kansalaisten viime vuosina jättämät hakemukset on käsitelty ulkomaalaislain nojalla nopeutetussa menettelyssä turvallisesta alkuperämaasta saapumisen perusteella.

Hakijat majoittuvat hakemuksen käsittelyn ajaksi vastaanottokeskuksissa ja saavat vastaanotto- palveluja, mukaan lukien toimeentulotuki, siihen asti kunnes poistuvat maasta. Vuonna 2008 yhden täysi-ikäisen turvapaikanhakijan vastaanottokeskuspaikan kustannukset olivat 1 240 euroa kuukaudessa. Niin kauan kuin turvapaikanhakija on vastaanoton piirissä, valtio vastaa aiheutuvista kustannuksista.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että Belgiaa lukuun ottamatta muihin unionin jäsenvaltioihin ja Norjaan ei ole vuoden 2009 aikana tullut niin paljon turvapaikkaa hakevia unionin kansalaisia kuin Suomeen. Useimmissa maissa unionin kansalaisten turvapaikkahakemukset käsitellään nopeutetussa menettelyssä, mutta unionin kansalaisten oikeudessa saada vastaanottopalveluja on valtioiden kesken eroja.

Perusteettomien hakemusten vähenemisen myötä resursseja olisi hallituksen esityksen mukaan mahdollista ohjata muiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyyn, mikä lyhentäisi käsittelyaikoja. Samalla vahvistuisi niiden hakijoiden asema, jotka todella ovat suojelun tarpeessa.

Hallintovaliokunta toteaa, että Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen on liitetty pöytäkirja Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta. Sen ainoan artiklan mukaan jäsenvaltioita pidetään kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisina alkuperämaina. On tämän vuoksi selvää, että Suomen turvapaikkajärjestelmän ei tule houkuttella maahan hakijoita, joiden hakemukset ovat perusteettomia.

Poliisi ja Maahanmuuttovirasto ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo tehonneet turvapaikkaprosessia tavalla, joka mahdollistaa hakijan kuulemisen, päätöksenteon ja sen tiedoksi antamisen peräkkäisinä toimenpiteinä niin, että koko menettely perusteettoman hakemuksen jättämisestä aina päätöksen tiedoksi saamiseen voi tapahtua parissa päivässä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että kaikki unionin kansalaisten jättämät hakemukset käsitellään turvallisesta alkuperämaasta saapumisen perusteella jatkossakin nopeutetussa menettelyssä, mikä tarkoittaa enintään 1–3 vuorokauden käsittelyaikaa.

Nopea käsittely ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan yksin vähennä turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuutta unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien kannalta niin kauan kuin heillä on nykysäännösten perusteella oikeus saada vastaanottopalveluja aina maasta poistumiseensa saakka eli siis vielä 30 päivän ajan päätöksen tiedoksi saamisesta. Tämän vuoksi valiokunta pitää hallituksen esitystä sen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa sel-

vityksen perusteella tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Erityinen henkilökohtainen syy

Lakiehdotuksen 19 c §:n uudessa 5 momentissa säädetään, että vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että turvapaikanhakija, joka on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, kuuluu kohtuullisen ajan vastaanoton piiriin erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Asiantuntijakuulemisissa on ehdotettu, että henkilökohtainen syy tulisi määritellä lain tasolla tarkemmin ja määritelmän tulisi olla hyvin rajattu. Perustuslakivaliokunta on puolestaan katsonut lausunnossaan (PeVL 26/2010 vp), että säännöstä tulisi täsmentää siten, että päätöstä tehtäessä otetaan erityisesti huomioon kyseisen henkilön ikä ja terveydentila.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sen soveltaminen on esitetty rajattavaksi "tiettyihin poikkeuksellisiin tilanteisiin" ja edelleen on todettu, että "tätä mahdollisuutta olisi sovellettava rajoitetusti". Erityisenä henkilökohtaisena syynä voitaisiin perustelujen mukaan pitää esimerkiksi sitä, että "kyseessä on ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija tai hakija on raskaana ja lapsen syntymä on lähellä".

Hallintovaliokunta katsoo, että käytännön tilanteiden moninaisuuden vuoksi henkilökohtaisia syitä ei ole järkevää rajata eikä myöskään esimerkinomaisesti luetella lain tasolla. Valiokunta pitää pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tehtyä määrittelyä riittävänä.

Vastaanoton piiriin kuuluminen

Lakiehdotuksen 19 c §:n uudessa 5 momentissa säädetään myös, että jos turvapaikanhakija, joka on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, suostuu poistumaan valvotusti maasta tai suostuu siihen, että käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin 30 päivää on kulunut siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, hän kuuluu vastaanoton piiriin maasta poistumiseensa saakka, kuitenkin enintään 7 vuorokauden ajan.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 22 §:n 3 momentin mukaan toimeentulotuen perusosalla katettavien menojen jakautumisesta vastaanottokeskuksessa järjestettävään vastaanottoon ja turvapaikanhakijan tai tilapäistä suojelua saavan itsensä suorittamiin perusosalla katettaviin menoihin säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että sisäasiainministeriö tarkistaa asetusta pikaisesti siten, että edellä mainituissa tapauksissa toimeentulotukea ei turvapaikkajärjestelmän houkuttavuuden vähentämiseksi myönnetä rahana, mikä tarkoittaa sitä, että turvapaikanhakijoille rahalla korvattavat maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 22 §:n 3 momentissa tarkoitettut palvelut pitää myöntää heille palveluina heidän maasta poistumiseensa saakka, kuitenkin enintään 7 vuorokauden ajan. Näin siksi, että lisättäessä ulkomaalaislakiin (301/2004) sen 10 lukua (360/2007), joka koskee Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelua, lain esitöissä katsottiin, että vapaan liikkuvuuden peruseriaatteena on, että toiseen jäsenmaahan liikkuvan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä on tultava toimeen omilla varoillaan niin, että hän ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Perustuslakivaliokunta on tilapäistä suojelua koskevassa lausunnossaan (PeVL 18/2001 vp) todennut: "Toimeentulon järjestäminen tilapäistä suojelua saaville henkilöille pelkästään hyödykkeinä, kuten ruokana ja vaatteina, tarkoittaa rahamääräisen toimeentulotuen antamiseen verrattuna ainakin periaatteessa sitä, että heidän vallinnanvapautensa elämisen aivan perusluontoisten asioiden suhteen kaventuvat. Tällainen tilanne merkitsee perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten kannalta potentiaalista ongelmaa. Ehdotettu sääntely on kuitenkin perustuslain valossa mahdollinen siitä syystä, että lyhytaikaiseksi ajatellun järjestelykeskusvaiheen on tarkoitus kestää vain muutamasta päivästä viikkoon".

Koska lakiehdotuksen 19 c §:ssä tarkoitetun edellä mainitun tilanteen on säännösehdoituksen mukaan tarkoitus jatkua enintään 7 vuorokauden ajan, valiokunta katsoo, että asetuksen muutos valiokunnan ehdottamalla tavalla ei loukkaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöstä.

Kiireellinen toimeentulotuki

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että hallituksen esitys saattaisi toteutuessaan olla kuntien kannalta ongelmallinen. Huoli on kohdistunut siihen, miten vastaanottokeskuksesta poistettavien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden EU-kansalaisten oleskelu Suomessa järjestyy siihen asti, kunnes he poistuvat maasta. Kun Suomessa on kuntien tehtävänä huolehtia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, on pelätty, että vastaanottokeskuksesta poistetut henkilöt siirtyvät kuntien sosiaali- ja terveystoimen asiakkaisiksi.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka ehdotuksessa tarkoitettujen henkilöiden ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, he eivät menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Käytännössä ehdotus voinee perustuslakivaliokunnan mukaan johtaa ainakin siihen, että tällainen henkilö voi hätätilanteessa turvautua toimeentulotukilain (1412/1997) 14 §:n 3 momentin mukaiseen kiireelliseen toimeentulotukeen silloin, kun hän ei voi saada välttämätöntä toimeentuloaan muulla tavalla.

Kuntien ja valtion kustannusvastuu

Keskeinen huolenaihe asiantuntijakuulemisissa on ollut se, että taloudellinen vastuu kielteisen

turvapaikkapäätöksen saaneista EU-kansalaisista siirtyy valtiolta kuntien vastattavaksi. On pelätty, että hallituksen esitys aiheuttaa toteutuessaan kunnille arvaamattomia ylimääräisiä kustannuksia, joihin ne eivät ole voineet ennalta varautua. Erityisesti kustannuspaineen on arvioitu kohdistuvan vastaanottokeskuspaikkakuntiin.

Hallintovaliokunta toteaa, että vaikka esiin tuotu huoli ei johdukaan kunnille varsinaisesti annetusta uudesta tehtävästä tai velvoitteesta, on tällaisessakin tilanteessa tärkeää huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua mahdollisista taloudellisen vastuun siirtymisestä aiheutuvista kustannuksista. Tämän vuoksi onkin valiokunnan mielestä selvitettävä, miten kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle ennen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa mahdollisesti myönnettävä toimeentulotuki korvataan kunnalle valtion varoista.

Seuranta

Lainmuutoksen tarkoituksena on perustelujen mukaan vähentää perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Valiokunta katsoo, että on erittäin tärkeää, että muutoksen vaikutuksia seurataan tarkasti. Jos asetettuun tavoitteeseen ei päästä tai jos kunnille aiheutuu odottamattomia kustannuksia, on tilannetta tarkasteltava uudelleen. Tarkastelulle tarjoutuu tilaisuus jo syksyn 2010 aikana, kun eduskunta käsittelee hallituksen esitystä uudeksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevaksi laiksi, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle alkusyksyllä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Raimo Piirainen /sd
	Heli Järvinen /vihr	Lenita Toivakka /kok
	Pietari Jääskeläinen /ps	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Valiokunnan mietinnössä valiokunnan enemmistö pyytää selvitystä siihen, miten kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle ennen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa mahdollisesti myönnettävä toimeentulotuki korvataan kunnalle valtion varoista.

Kuntien tehtäviä on lisätty valtion toimesta useiden vuosien ajan ilman, että niistä kunnille aiheutuvia lisäkustannuksia olisi samalla korvattu täysimääräisesti kuntien valtionosuuksista päätettäessä. Nyt käsillä oleva, kiireellisen toimeentulon aiheuttama lisäkustannus kunnille näyttää tulevan samalla tavoin kuntien maksettavaksi kuin monet kunnille säädetty lisätehtävät.

Tämän vuoksi ehdotimme valiokunnan mietintöön lausumaa, jonka mukaan

Eduskunta edellyttää, että hallitus muuttaa toimeentulotuen osalta kuntien valtionosuusperusteita niin, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle ennen käännyttämispäätöksen täytän-

töönpanoa mahdollisesti myönnettävä toimeentulotuki korvataan kunnalle valtion varoista (Vastalauseen lausumaehdotus).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että hallintovaliokunnan olisi tullut mietinnössään ehdottaa, että eduskunta hyväksyy seuraavanlaisen lausuman:

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle lakiehdotuksen toimeentulotuen osalta kuntien valtionosuusperusteiden muuttamiseksi niin, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle ennen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa mahdollisesti myönnettävä toimeentulotuki korvataan kunnalle valtion varoista.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2010

Unto Valpas /vas
Pietari Jääskeläinen /ps
Veijo Puhjo /vas