



Sisäasiainministeriö
VN-jakelu

1/4

Viite:

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 19.12.2008, SM123:00/2008

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastolle koskevaksi lainsäädännöksi

1. Ehdotus

Sisäasiainministeriö on maahanmuutto-osaston kirjeellä pyytänyt eri viranomaisia, muun muassa oikeuskansleria, antamaan lausuntonsa kirjettä seuranneista, ministeriössä valmistellusta hallituksen esityksestä ja siihen liittyvistä asetusehdotuksista. Lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena on antaa Maahanmuuttovirastolle toimivalta turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, ulkomaalaisten säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen täytäntöönpanosta.

Hankkeessa ehdotetaan siirrettäväksi nykyisin sisäasiainministeriölle sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksille kuuluvaa toimivaltaa Maahanmuuttovirastolle. Esityksen mukaan kysymys on vain välttämättömistä muutoksista. Ne liittyvät maahanmuuttohallinnon yhdistymiseen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton hallinnoimiseen, joita ei ollut mahdollista tehdä 1.1.2008 voimaan tulleilla säädösmuutoksia. Aineellisista säännösmuutoksista ei siis ole kysymys. Ministeriössä on vireillä myös hanke (SM087:00/2008), jossa selvitetään laajemmin ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelua, säilöönottoyksikön toimintaa sekä säilöön ottamisen edellytyksiä ja menettelyä.

2. Yleisiä näkökohtia

Tehtävien, jotka eivät luontevasti sovellu ministeriölle, siirtäminen ministeriön alaiselle hallinnolle, tässä tapauksessa keskushallinnolle, on perusteltua. Esimerkiksi käytännön ohjaustoiminta soveltuu ministeriön maahanmuutto-osastoa paremmin Maahanmuuttovirastolle. Koska tarvetta tällaiseen toimintaan on, ehdotus (kotouttamislain 6 § 3 mom.) vaikuttaa siten perustellulta.

Toisaalta siirrettäessä paikallisesti hoidettuja tehtäviä hallinnossa ylöspäin tulisi huolehtia, että paikallistuntemus asioiden hoidossa jatkossakin turvataan. Pyrkimys käytännön yhdenmukaistamiseen tarkoittanee toiminnan tietynlaisen vähimmäistason turvaamista paikallisesti eri yksiköissä.

Esitys näyttäisi antavan Maahanmuuttovirastolle varsin vahvan ja itsenäisen aseman. Kotouttamislakia koskevan muutosehdotuksen mukaan ministeriö ohjaisi Maahanmuuttovirastoa maahanmuuttajien kotouttamisessa sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotossa. Ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa puhutaan muun muassa ohjauksesta ja seurannasta, mutta ei kuitenkaan valvonnasta. Sen sijaan 6 b §:n 1 momenttia koskevassa muutosehdotuksessa puhutaan TE-keskuksia koskevasta ministeriön ohjauksesta ja valvonnasta.

Säännösehdoista ja niiden perusteluista ei ensiksikään tarkemmin ilmene, miten ministeriö ohjaa ja seuraa Maahanmuuttovirastoa. Toisekseen ehdotetun 6 §:n 1 ja 3 momentin perusteella näyttäisi siltä, että ministeriö ei voisi sitä valvoa – vain ohjata ja seurata. Näin ehdotettuna viraston asema olisi liian vahva ja sitä tulisi tasapainottaa sisäasiainministeriön vahvemmallalla kontrollimahdollisuudella.

Luonnoksen mukaan vastaanottotoiminnan yleisen kehittämisen ohessa sisäasiainministeriö on antanut, ilman erityistä säännöstä, myös käytännön ohjausta. Esitysluonnoksesta ei tarkkaan ottaen kuitenkaan ilmene, mitä ”käytännön ohjauksella” tarkoitetaan sekä missä muodossa ja millä tapaa sitä on annettu tai tullaan jatkossa antamaan eli onko kysymys perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitetusta lainsäädäntövallan osoittamisesta ministeriötä alemmalle viranomaiselle (oikeussääntöjen antamiseen), hallinnollisista määräyksistä (vain valtion viranomaisia velvoittavia määräyksiä), pelkästään enemmän tai vähemmän virallisesta ohjauksesta ja neuvonnasta tai jostain muusta. Asia kaipaasi selvennystä.

Tähän liittyen voidaan todeta, että voimassaolevaan lakiin ei näytä sisältyvän säännöstä vastaanottokeskusten järjestyssäännöstä tai vastaavasta, toisin kuin muutettavaksi ehdotetussa toisessa laissa on säilöönottoyksikön osalta. Joistakin vastaanottoyksiköistä puhelimitse saatujen tietojen mukaan käytössä on järjestyssäännöiksi kutsuttuja tai miellettyjä säännöstöjä, ilmeisesti varsin pitkältä ajalta. Tarkempia tietoja niiden alkuperästä ei oikein saatu.

Säilöönottoyksiköissä olevien henkilöiden vapautta ja muita perusoikeuksia on eri tavoin rajoitettu. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi säilöönottolain 7 §:ssä. Asian merkittävyys ja edellä ministeriön valvontatehtävä huomioonottaen pitäisin aiheellisena harkita järjestyssääntöjen vahvistuttamistehtävän antamista ministeriölle. Vastaanottokeskusten kohdalla järjestyssääntöjen asema on nyt verraten epäselvä. Ne voivat yhtä lailla sisältää - luonnollisesti vähäisemmässä määrin kuin säilöönottoyksikön kohdalla - oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia sitovia määräyksiä. Jatkovalmistelussa olisikin tarkasteltava, olisiko niistä säänneltävä tarkemmin.

Ehdotuksessa kerrotaan muutoksesta koituvan myös säästöjä. Tätä ei kuitenkaan mitenkään perustella tai konkretisoida.

Alue- ja paikallishallintouudistus muuttaa merkittävästi tämänkin ehdotuksen tarkoittamaa toimintaympäristöä. Asia on aivan oikein todettu esityksessä, mutta sen vaikutukset ja tarkempi arviointi on jätetty vaille huomiota. Esimerkiksi, miten tämä hallinnon alue sijoittuu uuteen hallintojärjestelmään vai onko tarkoitus, että se on siitä kokonaisuudessaan ulkopuolella? Todettakoon, että esimerkiksi esityksessä kotouttamislain 6 b ja 25 e §:ssä viitataan lääninhallitukseen ja 6 b §:ssä TE-keskukseen, jotka kuitenkin lakkaavat olemasta jo 1.1.2010.

Käytännön toiminnan siirtäminen keskushallintotasolle vaikuttanee myös ohjaus/neuvontatoiminnan järjestämistapaan ja sitä koskevan tiedotuksen suunnitteluun ja hoitamiseen. Tämä kohta jää esityksessä vielä tarkastelematta.

3. Pykäläkohtaisia kommentteja

Kotouttamislain muutosehdotus

6 §. Joulukuun 17 päivälle 2008 päivätyssä esitysluonnoksessa todetaan sivulla 3 toiseksi viimeisessä kappaleessa, että Suomessa on tätä esitystä kirjoitettaessa 11 vastaanottokeskusta. Helsingin Sanomissa 10.1.2009 julkaistun artikkelin mukaan marraskuussa 2008 aloittanut Kemin vastaanottokeskus mukaan lukien keskuksia olisi 12 ja keväällä aloittavat vielä Vaasan ja Pietarsaaren vastaanottokeskukset. Ennen lopullisen esityksen tekoa tulisi vastaanottokeskusten lukumäärä tarkistaa.

25 e §. Lienee selvää, että moniammatillisen arviointiryhmän uusi jäsen nimitetään arviointiryhmän toimikauden jäljellä olevaksi ajaksi, vaikkei tätä ole esityksessä eikä pykälän 2 momentissa nimenomaisesti todettu.

35 §. Esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttovirasto korvaa sisäasiainministeriön asukasrekisterin ja pakolaisrekisterin pitäjänä ja sillä on myös valta antaa asukasrekisterin ylläpitotehtävä ministeriön sijasta. Rekistereiden asialliseen sisältöön ei muutoksella puututa.

Se, että henkilötiedot on suojattu perusoikeutena (perustuslain 10 §), edellyttää, että rekisterinpitäjän vaihdos ei heikennä henkilötietojen suojaa ja että jatkossakin toiminnassa tietojen keräämisessä, sisällössä, käytössä, luovutuksessa, säilytyksessä ja rekisteröidyn oikeusturvan osalta otetaan huomioon perusoikeussäännöksen kannalta tärkeät näkökohdat, joihin perustuslakivaliokunta on viitannut lausuntokäytännössään (esim. PeVL 14/1998 vp).

Siirtymäsäännös. Esitysluonnos sisältää ohjeen palkanlisän laskemiseksi myös tilanteessa, jossa siirtyvän henkilön tehtävien vaativuus vastaanottavassa organisaatiossa ei säily samana kuin se oli luovuttavassa organisaatiossa. Luonnos on tältä osin säännöstä laajempi ja tilanne muistuttaa käytetystä ehdottoman tuntuista sanamuodosta johtuen perusteluilla säätämisenä (vrt. kuitenkin laki eräiden henkilöiden ja virkojen siirtämisestä sisäasiainministeriöön 988/2007 sekä sitä koskevat HE 90/2007 vp ja PeVM 4/2007 vp).

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muutosehdotus

3 §. Esitysluonnoksen sivulla 5 kuvattaessa voimassaolevan lain mukaista tilannetta sisäasiainministeriön osalta viitataan jakson 3. kappaleessa ilmeisen erheellisesti lain 3 §:n 2 momenttiin, kun tarkoituksena lienee ollut viitata saman pykälän 1 momenttiin.

Pykälän 2 momentin osalta muutosehdotus sisältää, paitsi työvoima- ja elinkeinokeskuksen korvaamisen Maahanmuuttovirastolla, sen, että siihen lisätään - säilöönottoyksikön toiminnan ohjausta ja valvontaa koskien - sana ”käytännössä”. Lisäys on sopusoinnussa sen pykälän 1 momentissa olevan säännöksen kanssa, jonka mukaan sisäasiainministeriö vastaa tässä laissa tarkoitetun toiminnan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta.

7 §. Ehdotuksen mukaan säilöönottoyksikön järjestyssäännön vahvistaisi Maahanmuuttovirasto. Riippuen siitä, millaisia lähinnä vapautta ja muita perusoikeuksien rajoituksia koskevia määräyksiä järjestyssääntö sisältää, saattaisi olla perusteltavissa sekin ratkaisu, että järjestyssäännön vahvistaisi sisäasiainministeriö.

Kotouttamisasetusta koskeva muutosehdotus

Asetusehdotusta koskevan muistion sivulla 1 sen 1. kappaleessa kuvataan hallituksen esityksen sisältöä. Esitys on sikäli puutteellinen, että siitä puuttuu maininta siitä, että Maahanmuuttovirastolle siirretään toimivalta myös säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta (sama puute on myös toisen asetusehdotuksen osalta muistiossa sivulla 2).

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetun asetuksen muuttamisesta

14 §. Muutettavaksi ehdotetun säännöksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus voi sopia turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto tekee sopimuksen turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Sopimuksen on sisällytettävä vastaanottokeskustoiminnan ja järjestelykeskustoiminnan ohjausta, valvontaa, korvausten määräytymisperusteita ja korvausten maksuaikoja koskevat määräykset.

Ehdotuksen perusteluista ei kosketella sitä, miksi sopimuksen tekoa koskeva sanamuoto on muutettu velvoittavammaksi. Ottaen huomioon, mitä perusteluissa on tältä osin muutoin lausuttu, sanamuodon muutoksella ei liene tavoiteltu oikeudellista muutosta.

Ehdotuksen perusteluissa ei tarkemmin kosketella järjestelykeskuksia. Ne mainintaan ainakin kotouttamislain 6 a §:n 2 momentissa. Sen mukaan joukkopaon johdosta voidaan perustaa vastaanottokeskuksia ja järjestelykeskuksia. Ottaen huomioon, että järjestelykeskukset tai osa niistä perustetaan kenties vasta kriisitilanteessa ja ne siis tältä osin poikkeavat ainakin nykyisistä vastaanottokeskuksista, järjestelykeskuksia olisi kenties voinut käsitellä tapahtunutta laajemmin asetusehdotuksessa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Jorma Snellman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
