VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite:
Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 14.10.2021

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 162/2021 vp)

HE 162/2021 vp: esitetty 12 §:n 2 mom.:
”Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaisen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen.”

Apulaisoikeuskansleri katsoi lakiesityksestä 28.7.2021antamassaan lausunnossa, että lausuntopyyntövaiheessa esitetyssä säännöksessä oli varsin yleisluonteisesti kuvailtu Maahanmuuttoviraston tehtävää. Hän epäili, oliko sen perusteella kuitenkaan selvää, mitä Maahanmuuttovirasto tarkemmin ottaen tekee ja mistä se vastaa. Esimerkiksi, mitä tarkoittaa säännöksen ”toteuttaa tätä varautumistehtävää ja siihen liittyvää valmiussuunnittelua sekä muita tarvittavia toimenpiteitä”? Onko 12 §:ssä ennemminkin kyse siitä, että Maahanmuuttovirasto johtaa kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon varautumista, valmiussuunnittelua, vastaanoton järjestämistä ja muita toimenpiteitä laajamittaisen maahantulon tilanteessa yhteistyössä 10 §:n 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa? Hän katsoi, että lakiesityksen tarkoittama laajamittainen maahantulo on kriisitilanne, jossa viranomaisten vastuiden ja

keskinäisten toimivaltuuksien tulee olla yksiselitteisiä. ”Toteuttamista” voi pitää liian tulkinnanvaraisena ja sen korvaamista toiminnan luonnetta täsmällisemmin kuvaamalla ilmaisulla tuli harkita.

Vastaanottolain 12 §:n muuttamista koskevassa ennakkotarkastuksessa havaittiin, että apulaisoikeuskanslerin lausunto oli huomioitu uudessa luonnoksessa. Maahanmuuttoviraston tehtävää oli täsmennetty 2 momentissa. Sisäministeriölle ilmoitettiin 28.9.2021, ettei esitykseen ollut huomautettavaa.

HE 162/2021 vp: esitetty 12 §:n 3 mom:
”Maahanmuuttovirasto toteuttaa 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa.”

Voimassa oleva 12,3 §: *Varautumissuunnitelman tehneisiin kuntiin tai kuntiin, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee. Keskusten perustamisesta ja ylläpidosta on tehtävä Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitettu sopimus.*

Esityksen perustelujen mukaan valtioneuvosto ei voimassaolevan vastaanottolain 12 §:n 3 momentin perusteella sen sanamuodosta huolimatta ole voinut asettaa kunnille velvoitetta perustaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, vaan keskusten perustaminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen. Voimassa olevan pykälän 3 momentin sääntely poistettaisiin. Kuntiin kohdistuva velvollisuus perustaa vastaanotto- tai järjestelykeskuksia ei ole kuntien itsehallinnon kannalta mahdollinen (s. 20).

Hallituksen esityksen (162/2021 vp) kohdassa Nykytilan arviointi (s. 8-9) todetaan seuraavaa:

”Vuoden 2015 syksyllä aloitettiin valmistelemaan valtioneuvoston asetusta, jolla tietyt kunnat olisi velvoitettu vastaanottolain 12 §:n 3 momentin mukaisesti perustamaan järjestely- tai vastaanottokeskuksia. Valmistelun aikana säännöksen sanamuodossa ja eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön perusteluissa havaittiin epäjohdonmukaisuutta. Hallintovaliokunta oli säännöksen eduskuntakäsittelyssä ehdottanut (HaVM 38/2010 vp) momenttia muutettavaksi siten, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan ja että laajamittaiseen maahantuloon liittyvä alueellinen näkökulma turvataan ehdotetun 2 momentin mukaisesti ELY-keskusten ja kuntien keskenään solmimin varautumissuun-

nitelmin. Vuonna 2015 sisäministeriö pyysi säännöksen tulkinnasta oikeuskanslerinviraston näkemyksen. Oikeuskanslerinviraston näkemyksen mukaan kyseisen momentin sisältöä oli muutettu eduskuntakäsittelyssä siten, että kuntaa ei momentissa velvoiteta järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen eikä ylläpitoon. Momentin sanamuoto kokonaisuudessaan ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen ja selkeä, koska virkettä valtioneuvoston asetuksesta ei eduskunnassa muutettu. Ensimmäisestä virkkeestä kunnille osoitettu velvollisuus kuitenkin poistetiin. Koska momentin sanamuotoa ei ole kokonaisuudessaan pidettävä yksiselitteisenä ja selkeänä, tulkinnassa on käytettävä tulkintalähteenä hallintovaliokunnan mietinnön perusteluja. Hallintovaliokunnan perusteluissa todetaan selkeästi, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan. Koska momentin sisältö on muuttunut, alkuperäisen hallituksen esityksen perustelut eivät sovi enää tulkinnan lähteeksi tältä osin. Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti myös huomiota siihen, että kyseisellä säännöksellä asetuksenantovaltuuksineen puututaan perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnallisen itsehallinnon ytimeen, jolloin itsehallintoa loukkaavaa säännöstä on tulkittava suppeasti. Näin ollen valtioneuvosto ei voisi säännöksen sanamuodosta huolimatta velvoittaa kuntia keskusten perustamiseen, joten järjestely- tai vastaanottokeskusten perustaminen kuntiin perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen."

HE 266/2010 vp:n perustelu (s. 46): ”Pykälän 3 momentin mukaan varautumissuunnitelman tehneiden kuntien tai kuntien, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, **olisi** tehtyään Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitetun sopimuksen **perustettava ja ylläpidettävä** tarpeellinen määrä järjestelykeskuksia ja vastaanottokeskuksia. Kunnat voitaisiin tarvittaessa nimetä valtioneuvoston asetuksella. **Lähtökohtaisesti** vastaanoton järjestäminen laajamittaisen maahantulon yhteydessä olisi kunnille **vapaaehtoista** ja perustuisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan väliseen aiesopimukseen ja Maahanmuuttoviraston ja kunnan väliseen järjestelykeskuksen perustamista koskevaan sopimukseen. Käytännössä saattaisi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa sopimuksia ei saataisi aikaan tai niitä ei ehdittäisi solmia riittävän nopeasti. Lisäksi järjestelykeskuksia tulisi voida perustaa alueellisesti sopivimpiin paikkoihin. Näissäkin tilanteissa parhaat valmiudet järjestely- ja vastaanottokeskusten ylläpitämiselle olisi kunnilla. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan, että kunnan **olisi** valtioneuvoston niin asetuksella säätäessä **perustettava** järjestely- tai vastaanottokeskus **ja ylläpidettävä** sitä. Määräys pyrittäisiin kohdistamaan kuntaan, jonka kanssa on sovittu laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta. Määräys saatettaisiin joutua kohdistamaan myös kuntaan, jolla ei ole varautumissuunnitelmaa, jos kuntaan saapuisi lyhyessä ajassa suuri määrä ulkomaalaisia tai siellä olisi käytettävissä vastaanottoon soveltuvat tilat.” (lihavoinnit tässä)

HE 266/2010 vp:n mukainen ehdotus 12,3 §:ään oli: *”Varautumissuunnitelman tehneiden kuntien tai kuntien, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on tehtävä Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitettu sopimus, perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia sekä ylläpidettävä niitä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee.”*

HaVM 38/2010 vp - HE 266/2010 vp: Varautumissuunnitelman *tehneisiin kuntiin* tai *kuntiin*, joihin maahan tulleiden ulkomaalaisten sijoittaminen olosuhteet huomioon ottaen on muutoin perusteltua, on *perustettava tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia.* Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa, mitä kuntia tässä momentissa säädetty velvollisuus koskee. *Keskusten perustamisesta ja ylläpidosta on tehtävä Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitettu sopimus*.

HaVM:n perustelu: Pykälän 3 momentti sisältää kuntia koskevan velvoitteen tehdä Maahanmuuttoviraston kanssa 10 §:ssä tarkoitettu sopimus ja perustaa tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia sekä ylläpitää niitä. Valiokunta ehdottaa momenttia muutettavaksi siten, että kuntiin kohdistuva velvoite järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon poistetaan. Laajamittaiseen maahantuloon liittyvä alueellinen näkökulma turvataan ehdotetun 2 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien keskenään solmimin varautumissuunnitelmin.

Voimassa olevassa laissa (12,3 §) on siten hallintovaliokunnan (38/2010) esittämä sanamuoto. Hallituksen esityksen perustelut on kuitenkin laadittu tukemaan kuntien velvoittamista vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon. Velvoitetta ei siis kuitenkaan kirjattu lakiin, mistä seurasi tilanteen epäselvyyttä. Epäselvyys velvoittavuudesta näyttää esityksen myötä poistuvan. Minulla ei tältä osin ole huomautettavaa.

Ehdotetun vastaanottolain 12 §:n 2-3 momentit ovat edelleen sisällöltään varsin avoimia. Perusteluissa valmiussuunnitelman sisältöä on kuitenkin pyritty avaamaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Anu Räty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

OKV/2816/22/2021

Kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö: HE 162/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua ha

Asiakirja / Dokument / Document:

OKV/2816/22/2021-OKV-2

OK:n lausunto OKV/2816/22/2021

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Räty Anu 91219804A	2021-10-19T13:23:36	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Pöysti Tuomas 912198006	2021-10-19T13:33:02	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

5356b94c862b332855ea34d1dddf9cdc77218f0f5e5a1722e9c58df093c55b6a