

6.8.2010

OM 97/43/2010

Sisäasiainministeriö

SISÄASIAINMINISTERIÖ

10. 08. 2010

INRIKESMINISTERIET

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI
KOTOUTTAMISEN EDISTÄMISESTÄ**

Sisäasiainministeriö on kirjeellään 27.5.2010 pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kotouttamisen edistämisestä. Oikeusministeriölle on 16.7.2010 toimitettu uusi versio luonnoksesta. Lausunto perustuu heinäkuussa lähetettyyn versioon, ellei muuta mainita. Lausuntonaan oikeusministeriö toteaa seuraavan.

Yleisiä huomioita

Yksityiskohtaisia perusteluita tulisi laajentaa, nyt niissä usein toistetaan pelkästään lakiteksti. Perusteluista olisi myös hyvä aina käydä ilmi miltä osin ehdotetut pykälät vastaavat voimassa olevaa lakia ja vastaavasti, miltä osin muutoksia on tehty.

Esitysluonnoksen säätämisperusteluista koskeva osio sisältää jonkin verran toistoa.

Esitysluonnoksen kieliasu on vielä tarkistettava kokonaisuudessaan.

*Perustuslakiin liittyviä huomioita*Kokeilulainsäädäntö ja PL 6 §

Kokeilua koskevan ehdotuksen johdosta oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön. Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilualan määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä pitänyt tavallisen lain-

säättämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä, että kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai -toissijaisesti - päätöksenteko kokeilualueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltäviin kriteereihin. Kokeilusäännöksille on lisäksi tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. esimerkiksi PeVM 4/2006 vp).

Heinäkuussa toimitettu luonnos näyttäisi, kokeiluajankohdan mainitsemista lukuun ottamatta, olevan laadittu perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevia linjauksia vastaavaksi.

PL 80 §

Lakiluonnoksen 10 §:n 4 momentin mukaan alkukartoituksesta ja sen järjestämisestä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetusvaltuuden tarpeellisuus ei ole aivan selvä. Säännöksen perustelut puuttuvat. Valtuuden tarpeellisuutta ja täsmällisyyttä on näin ollen vaikea arvioida.

Kotoutumissuunnitelman laativan viranomaisen tehtävät luetellaan 14 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan ”viranomaisten tehtävistä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella”. Säännöstä tulisi täsmentää siten, että siitä käy ilmi perussäännökset viranomaisen tehtävistä. Tämä olisi ilmeisesti mahdollista pelkästään sanamuotoa muuttamalla. Säännöksen perustelut puuttuvat.

Lakiehdotuksen 44 §:n 3 momentin mukaan laskennallisen korvauksen suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pykälästä puuttuu perussäännös siitä, miten laskennallinen korvaus määrätään. Asetuksella voidaan antaa siitä tarkempia säännöksiä.

Pykäläkohtaisia ja muita huomioita

Lakiluonnoksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksen toteuttamisen lähtökohtana on mm. ”suomalaisen yhteiskunnan perusoikeudet”. Säännöksessä lieene tarkoitus mainita pelkästään perusoikeudet. Pykälän viimeisen lauseen voisi myös harkita siirrettäväksi pykäläkohtaisiin perusteluihin.

Yleishuomiona luonnoksen 2 luvusta (6-26 §) oikeusministeriö toteaa, että kotoutumista edistävät toimenpiteet, kotoutussuunnitelma, kotoutuskoulutus ja muut palvelut vaikuttavat nyt osittain päällekkäisiltä eikä niiden välinen suhde käy sääntelystä selvästi ilmi.

Lakiluonnoksen 9 §:n 1 momentin mukaan alkukartoituksessa selvitetään mm. maahanmuuttajan oppimisvalmiudet. Oppimisvalmius tarkoittaa mm. henkilön fyysisiä ja psyykkisiä edellytyksiä oppia. Alkukartoituksen tarkoituksena on kuitenkin vain alustavasti selvittää maahanmuuttajan kotoutumista edistävien palveluiden tarpeita. Koska alkukartoituksen tekijällä ei välttämättä ole varsinaisen oppimisvalmiuden arviointiin tarvittavaa am-

mattitaitoa, pykälän sanamuotoa voisi vielä harkita. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että arvio henkilön psyykkisistä valmiuksista voi olla terveydentilaan liittyvä tai muu arkaluontoinen tieto. Tällaisten tietojen käsittelyyn liittyy henkilötietolaista seuraavia erityisiä vaatimuksia.

Kotoutumissuunnitelma voisi 11 §:n 2 momentin mukaan sisältää mm. kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutus määritellään 20 §:ssä ja näyttäisi sisältävän 11 §:n 2 momentissa luetellut muut opetusaineet. Sääntely vaikuttaa siten päällekkäiseltä.

Alaikäisten kotouttamissuunnitelmasta säädettäisiin 15 §:ssä. Säännöksessä olisi syytä ottaa huomioon myös alaikäisten huoltajat.

Perheen kotouttamissuunnitelmaa koskevan 16 §:n 3 momentissa viitataan ”muihin asiaan liittyviin suunnitelmiin” ja perusteluissa mainitaan tältä osin ”muut perheenjäsenille laaditut palvelujärjestelmään liittyvät suunnitelmat”. Kotoutumissuunnitelma määritellään 11 §:ssä siten, että se on maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan edellytyksiä osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. 16 §:n melko epä-määräinen viittaus muihin palvelujärjestelmään liittyviin suunnitelmiin näyttäisi siten tarpeettomalta. Vaihtoehtoisesti perusteluihin voisi kirjoittaa auki, mitä palvelujärjestelmään liittyvillä suunnitelmilla tarkoitetaan.

Lakiluonnoksen 20 §:n mukaan tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaisi toimivan peruskielitaidon. *Toimiva peruskielitaito* on käsitteenä epämääräinen ja sitä tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa. Kielitaitovaatimuksena olisi täsmällisempää viitata tiettyyn kielikokeen tasoon. Säännöstä voisi jatkovalmistelussa verrata esimerkiksi kansalaisuuslain kielitaitoa koskeviin säännöksiin.

Lakiluonnoksen 26 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja toimenpiteiden suhdetta kotouttamissuunnitelmaan sisältyviin palveluihin 11 §:n mukaan jää epäselväksi. Säännökset vaikuttavat päällekkäisiltä (vrt. edellä 16 §:n 3 momentin osalta esitetty huomio).

Yleishuomiona 3 luvun osalta oikeusministeriö toteaa, että sanan ”politiikka” käyttö lakitekstissä ei ole tavallista. Sanamuotoa voisi tältä osin vielä harkita uudelleen.

Lakiluonnoksen 27 ja 28 § vaikuttavat osittain päällekkäisiltä. Tavoitesääntelyyn tulisi yleensä suhtautua pidättyvästi, joten jatkovalmistelussa voisi harkita, onko 27 § ehdotetussa muodossaan kaikilta osin tarpeellinen.

Luvun 4 otsikon voisi muuttaa pykäläotsikkoa vastaavaksi siten, että se kuuluisi ”Valtion kotouttamisohjelma ja kotoutumista edistävät toimenpiteet”.

Lakiluonnoksen 6 luku perustuu valtioneuvoston päätökseen pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton

järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, joka on tehty vuonna 1999. Valtioneuvoston päätöksessä olevat säännökset onkin syytä nostaa lain tasolle. Paluumuuton tukemista koskevan lakiluonnoksen 51 §:n 3 momentissa (6 luku, 54 §:n jälkeen) säädettäisiin paluumuuttoavustuksen takaisin perimisestä. Säännös on ilmeisesti uusi valtioneuvoston päätökseen verrattuna. Säännöksestä ei ilmene, millä edellytyksillä korvaus olisi tarkoitus periä takaisin. Säännöksen perustelut puuttuvat.

Alaikäisen edustaja

Alaikäisen edustajaa koskevissa pykäläehdotusten perusteluissa viitataan valmisteilla olevaan lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (vastaanottolaki). Perusteluiden mukaan ”myös kotouttamislaissa tulisi soveltuvien osin olla omat säännökset edustajasta”. Luonnoksen perusteella jää kuitenkin hieman epäselväksi, miltä osin kotouttamislain pykälät olisivat nimenomaan tarpeen erillisinä ja miltä osin ne ovat rinnakkaisia vastaanottolakiin ehdotettavien säännösten kanssa.

Jatkovalmistelussa voisi vielä pyrkiä näiden kahden lain edustajaa koskevien säännösten keskinäisen suhteen selkeyttämiseen. Niiltä osin kuin kotouttamislain tarkoittamissa tilanteissa voidaan soveltaa vastaanottolain säännöksiä, voisi harkita myös lakiviittausta.

Kuntaanosoitusrekisteri

Lakiehdotuksen 8 luvun 53 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta kuntaanosoitusrekisteristä. Kuntaanosoitusrekisterissä olevien tietojen luovuttamisen perusteena olisi pykälän 1 momentin mukaan, että tiedot ovat tarpeen siinä mainituille viranomaisille ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Tietosuojan keskeisiin periaatteisiin kuuluva henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuus edellyttää, ettei tiettyä tarkoitusta varten kerättyjä ja talletettuja henkilötietoja myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimaton niiden alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Ehdotettu viittaus viranomaisille ”muussa laissa säädettyihin tehtäviin” on mainitun käyttötarkoituseriaatteen kannalta arvioiden sillä tavoin väljä, että se oikeuttaisi rekisterinpitäjän luovuttamaan rekisterissä olevia tietoja esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistolle minkä tahansa sille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Säännöstä olisi tältä osin aiheellista täsmentää esimerkiksi niin, että tietojen luovuttaminen siinä mainituille viranomaisille rajattaisiin niille ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamiseen.

Tietoja pyytävän viranomaisen olisi pykälän 2 momentin mukaan ennen tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla esitettävä selvitys tietojen suojaamisesta henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleinen säännös tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla saavan velvollisuudesta antaa rekisterinpitäjälle ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä asianmukaiset selvityk-

set ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta sisältyy henkilötietolain 32 §:n 2 momenttiin (528/2007). Näin ollen säännös ei ole tarpeen ehdotetussa laissa. Sama koskee myös ehdotetun 55 §:n 2 momentin vastaavaa säännöstä.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Camilla Busck-Nielsen

