



Sisäasiainministeriö
Rajavartio-osasto

23.6.2010

1 (3)

Sisäasiainministeriö
Maahanmuutto-osasto

SMO24:00/2009

KOTOUTTAMISLAIN KOKONAISUUDISTUS; LAUSUNTOPYYNTÖ

LAUSUNTO

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta lausuntoa koskien hallituksen esitysluonnosta kotouttamislain uudistamiseksi. Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkökulmasta on tärkeää, että maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan tuetaan ja edistetään. Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston toiminnassa painottuvat oikeusturva, sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Hallituksen esitysluonnos kotouttamislain uudistamiseksi sisältää useita parannuksia aikaisempaan oikeustilaan, joita sisäasiainministeriön rajavartio-osasto kannattaa.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston toimialan kannalta olisi toivottavaa, että esityksessä olisi otettu kantaa lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta vuonna 2006 lisättyihin ihmiskaupan uhrien auttamista koskeviin pykäliin, joita ei ole sisällytetty esitykseen. Esityksestä ei ilmene, miten tämä asia on tarkoitettu säännellä.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto tuo lisäksi esiin seuraavat yleiset huomiot:

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään kuntaansijoitusrekisterin osalta, että rekisteröidyn suostumuksella saisi rekisteriin tallettaa myös hänen etnistä alkuperäänsä ja uskonnollista vakaumustaan koskevia tietoja, eli arkaluonteisia tietoja. Koska kyseessä on poikkeuksellinen menettely, rajavartio-osasto esittää harkittavaksi tulisiko tietojen luovutuksen osalta ilmaisua *"muussa laissa säädettyjen viranomaistehtävien hoitamista varten"* täsmentää, ja onko rekisteröintitilanne tyypillisesti sellainen, että rekisteröidyllä on tosiasiasa mahdollisuus olla myös suostumatta arkaluonteisten tietojen rekisteröintiin. Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto katsoo, että rekisteröidyn tarkastusoikeuteen sekä rekisteriselosteen saatavuuteen tulisi säädöstasolla ottaa kantaa mm. rekisteröidyn oikeusturvan varmistamiseksi.

Rajavartio-osasto toivoo, että ehdotuksessa kiinnitettäisiin erityisesti huomiota lain selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Maahanmuuttajien tulee ymmärtää omat oikeutensa ja velvollisuutensa, samoin soveltajien. Tarveharkinnan korostuminen ja maahanmuuttajan subjektiivisten oikeuksien tarkkarajaisuuden puute ei ole maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta toivottavaa. Esitetyssä säädöstekstissä on paikoin monimutkaisia lauserakenteita, joista yhtenä esimerkkinä mainittakoon 10§ 3 mom.

Esityksessä kansainvälistä suojelua saavan käsite eroaa ulkomaalaislaissa käsitteelle annetusta merkityssällöstä. Rajavartio-osasto katsoo, että lainsäädännön yleisen selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta olisi toivottavaa, että ulkomaalaislain käsitteistöstä ei poikettaisi kansainvälisen suojelun käsitteen osalta.



Esityksen eräänä tavoitteena on säätää viranomaisten tehtävänjaosta nykyistä selkeämmin ja yksityiskoh-
taisemmin. Näyttäisi siltä, että tähän tavoitteeseen ei esityksessä ole kuitenkaan kaikilta osin päästy, sillä
esimerkiksi 29 § monialaisesta yhteistyöstä jättää avoimeksi mitä velvoitteita kyseisen monialaisesta yh-
teistyön järjestämisestä aiheutuu ja vastaavasti on mahdotonta arvioida milloin nämä velvoitteet on täytet-
ty. Myöskään sitä, keiden tulee osallistua monialaiseen yhteistyöhön ei ole tyhjentävästi määritelty. Pykä-
län merkityssisältö jää pääosin avoimeksi, mikä on kyseenalaista säädöstekstille asetettavan tarkkarajai-
suuden vaatimuksen kannalta. Vaikka pykälän tavoite paikallistason monialaisesta yhteistyöstä on sinänsä
kannatettava, tulisi myös säädösekonomian kannalta harkita onko siitä tarkoituksenmukaista säätää lain
tasolla, erityisesti kun pykälän velvoittavuus nykyiseen tilanteeseen verrattuna jää epäselväksi.

Esitysluonnos perustuu useiden pykälien osalta (mm. §:t 4,9,11,12, 15 ja 26) korostuneesti yksittäisen
viranhaltijan tarveharkinnalle. Säädöstekniikka, joka perustuu pääosin tarveharkinnalle ja jossa yksilön
mahdollisuutta valittaa tarveharkinnan lopputuloksesta ei kaikilta osin ole turvattu, on epätoivottavaa yk-
silön oikeusturvan kannalta. Epäselväksi jää, mitä kriteerejä tarveharkintaan sovelletaan ja miten yhtenäi-
nen käytäntö näiltä osin eri kunnissa turvataan. Valitusmahdollisuus ei esitysluonnoksessa käy välttämättä
riittävän selvästi pykälätasolla ilmi. Esimerkiksi lain soveltamisessa alaikäiseen 4 §:n muotoilu jättää käy-
tännössä viranomaisen harkintaan, haluaako se kuulla lasta lainkaan. Rajavartio-osasto esittää harkitta-
vaksi, tulisiko tarveharkinnan korostunutta merkitystä arvioida esityksessä yhdenvertaisuus- ja tasa-
arvovaikutusten yhteydessä.

Vaikuttaa siltä, että käsitteitä ”oikeus” ja ”subjektiivinen oikeus” on esityksessä käytetty tavalla, joka
poikkeaa niille yleiskielessä annetusta merkityksestä, mikä ei edistä säädöstekstin selkeyttä. Esimerkiksi
”oikeus kotoutumissuunnitelmaan” merkitsee maahanmuuttajalle oikeutta päästä neuvottelemaan työ- ja
elinkeinotoimiston ja kunnan viranhaltijan kanssa siitä, miten ja mihin maahanmuuttajan kotoutumista
edistäviin toimenpiteisiin maahanmuuttaja voi osallistua ja miten hänen kotoutumistaan muutoin voitai-
siin edistää ja tukea. Kuitenkaan ”subjektiivista oikeutta” maahanmuuttajalla ei olisi toimenpiteisiin tai
palveluihin, ellei tätä oikeutta synny muun lainsäädännön perusteella ja nähtävästi tällöinkin 12 §:n perus-
telujen mukanaan tuomin rajoituksin: *”Hänet osoitettaisiin toimenpiteeseen ja palveluun tai työvoimapo-
liittiseen koulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa.”* Oikeu-
den sisältö jää ikään kuin tyhjäksi kun käsitteen vastinparina ei ole vastaavasti toiselle taholle kohdistuvaa
velvollisuutta. Viranomaisen on helppo perustella kielteinen päätös sillä, ettei resursseja ole käytettävissä,
eikä kyseinen muotoilu myöskään velvoita varaamaan tarvittavia resursseja. Esityksestä ei käy tyhjentä-
västi ilmi, tarkoitetaanko tilannetta, jossa subjektiivinen oikeus kotoutumissuunnitelmaan jo kirjattuihin
toimenpiteisiin selviäisi vasta jälkikäteen sen mukaan kuin muun lainsäädännön ja käytettävien resurssien
puitteissa harkitaan. Mikäli tätä tarkoitetaan, ei tilanne edistä yksilön luottamusta viranomaistoimintaan.
Rajavartio-osasto esittää harkittavaksi, onko prosessi mahdollista organisoida siten, että kotoutumissuun-
nitelman kirjattaisiin ne toimenpiteet, joihin maahanmuuttajalla on myös subjektiivinen oikeus, ts. asia
kartoitettaisiin ennen kotoutumissuunnitelman laatimista. Rajavartio-osasto esittää lisäksi harkittavaksi,
tulisiko viitata yksilöidysti pykäliin, joiden perusteella myös subjektiivinen oikeus toimenpiteisiin ja pal-
veluihin syntyy, jotta säädöstekstille asettavat tarkkarajaisuuden vaatimukset turvattaisiin.

Esityksen 17 §:n perusteluissa on mainittu *”Muiden kuin työttöminä työnhakijoina olevien velvollisuudet
muotoutuvat heidän omien sitoumustensa perusteella”* - Vaikuttaisi siltä, että käsitettä ”velvollisuus” on
käytetty yleiskielestä poikkeavassa merkityksessä. On kyseenalaista säädöstekstin tarkkarajaisuuden vaa-
timuksen nojalla, voidaanko ylipäätään säätää velvollisuudesta, joka muotoutuu yksilön omien sitoumus-
ten perusteella.



Esityksen 26 §:n osalta jää epäselväksi, onko maahanmuuttajalla oikeus kotoutumissuunnitelmaan kirjattujen henkilökohtaisen tarpeen mukaisesti määriteltyihin muihin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin tai onko maahanmuuttajalla vastaavasti velvollisuutta osallistua näihin suunnitelmaan kirjattuihin esim. kansalaisjärjestöjen palveluihin. Millä oikeusperusteella kunta voisi ylipäättään velvoittaa yksilön osallistumaan esim. kansalaisjärjestön toimintaan? Voiko viranhaltija kirjata kolmatta (esim. kansalaisjärjestöä) sitovasti maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan toimenpiteitä? Entä jos kansalaisjärjestö ei kykenekään tuottamaan näitä suunnitelmaan kirjattuja toimenpiteitä? Epäselväksi jää onko sää-dösekonomisesti tarkoituksenmukaista säätää lakitasolla kirjattavaksi avoin luettelo, jolla ei välttämättä ole velvoittavaa vaikutusta mitään tahoa kohtaan.

Esityksen 65 §:n perusteluissa on mainittu ”...*hankintasäännöksistä poikkeamisella mahdollistettaisiin niin ikään kunnan ja työhallinnon hankintaosaamisen kehittäminen*”. Kyseinen perustelu ei vaikuta täysin loogiselta ja se herättää kysymyksiä mm. siitä miten lakisääteisestä velvollisuudesta poikkeamisella voitaisiin perustella hankintaosaamisen kehittämistä. Eikö hankintaosaaminen kehity päinvastoin juuri hankintasäännöksiä noudattamalla?

Sivulla 97, osiossa 4 (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) mainitaan seuraava: ”*Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Esityksessä ehdotetaan, että...*” - Koska esitys on merkittävä erityisesti kuntien lakisääteisten tehtävien kannalta, olisi toivottavaa, että linjaukset tältä osin olisivat olleet lausunnonantajien nähtävillä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on perusteltu lomakauteen sijoittuvaa poikkeuksellisen lyhyttä lausunto-aikaa laajapohjaisella valmistelulla. Koska kuitenkin kaikille lausunnonantajille ei ole varattu mahdollisuutta osallistua ohjausryhmätyöskentelyyn, sisäasiainministeriön rajavartio-osasto toivoo jatkovalmistelussa erityisesti kiinnitettävän huomiota siihen, että esityksestä kävisi ilmi miten lausuntokierroksen pa-laute on huomioitu.

Rajavartiolaitoksen apulaispäälikkö
Kontra-amiraali



Matti Möttönen

Ylitarkastaja, OTM



Viivi Männikkö

