

17.6.2010

Sisäasiainministeriö
Maahanmuutto-osasto

hare@intermin.fi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

06.07.2010

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 27.5.2010; SM024:00/2009

**HALLITUKSEN ESITYS KOTOUTTAMISLAIN UUDISTAMISEKSI;
VÄHEMMISTÖVALTUUTETUN LAUSUNTO**

Kiitämme mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kotouttamislain uudistamiseksi. Koska vähemmistövaltuutettu on ollut ko. ohjausryhmän jäsenenä ja näin ollen pystynyt vaikuttamaan esityksen sisältöön, keskitymme tässä lausunnossa vain eräisiin keskeisiin kohtiin. Vähemmistövaltuutettu esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

1. Esityksen tarve ja tavoitteet

Vähemmistövaltuutettu pitää hallituksen esityksessä esitettyjen uudistusten eteenpäin viemistä tärkeinä ja kiireellisinä. Pidämme kotouttamislain soveltamisalan laajentamista esityksen tärkeimpinä ehdotuksina. Maahanmuuttajan tulee maahanmuuttoperusteesta riippumatta saada mahdollisuus opiskella suomea ja ruotsia ja saada tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä. Uusi laki tulee vaatimaan runsaasti tiedottamista, jotta viranomaisilla olisi riittävä tieto maahanmuuttajien oikeuksista esimerkiksi kotoutumissuunnitelmaan. Tärkeää on myös varmistaa palvelujen saatavuutta koko maassa, jotta maahanmuuttajat eivät olisi eri asemassa riippuen asuinkunnasta. Tämä on erityisen tärkeää ottaen huomioon, että pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden osalta tehdään kuntaan osoittamispäätöksiä.

Pidämme myönteisenä, että eri viranomaisten vastuut ja roolit on esityksessä selkeytetty nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Kotouttamislain soveltamisalan laajentaminen edellyttää lisäresursseja ottaen huomioon muun muassa sen, että suomen ja ruotsin kielen opetusta ei ole tarjolla riittävästi vaikka kotimaisten kielten hallinta on osoittautunut keskeiseksi työn saannin ehdoksi ja kotoutumisen onnistumiseksi. Ilman lisäresursseja mm kieltenopiskeluun esityksessä olevat parannusehdotukset jäävät toteuttamatta. Epäonnistunut

kotouttamispolitiikka tulee pitkällä tähtäimellä kalliiksi. Tehokkaasti toteutetut kotoutumistoimet ja nopeampi kielten oppiminen estää kotoutumisprosessin turhan pitkittymisen.

2. Yksityiskohtaisia huomioita

Lain soveltaminen alaikäiseen, 4 §

Esitämme että pykälään lisätään selvyyden vuoksi seuraava lause: ”*Kaikkiin Suomessa oleskeleviin lapsiin sovelletaan myös lastensuojelulakia.*” Lisäksi esitämme, että pykälään lisätään seuraava lause: ”*Suoritettu arvio lapsen edun toteutumisesta tulee kirjata kaikkien alaikäisiä koskevien päätösten perusteluihin.*”

Lisäksi olisi syytä eri keinoin vahvistaa viranomaisten lastensuojeluasiantuntemusta, jotta he nykyistä paremmin voisivat huomioida lapsen etua päätöksenteossaan (katso vähemmistövaltuutetun selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä, Helsinki 2010).

Alkukartoituksen järjestäminen, 10 §

Esitämme ensimmäiseen momenttiin lisättäväksi seuraavanlainen lause (vrt 12 § 3 momentin viimeinen lause): ”Jos alkukartoitusta ei ole tilapäisesti voitu tehdä vammasta, sairaudesta tai muusta näihin verrattavasta syystä, alkukartoitukseen oikeuttavaa aikaa pidennetään vastaavasti”.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan, 12 §, 13 §

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hänen katsotaan alkukartoituksen perusteella tai muutoin tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumissuunnitelman laatimista käynnistetään viimeistään kahden viikon kuluttua sen jälkeen, kun hänelle on tehty alkukartoitus. Jos maahanmuuttajalle ei ole tehty alkukartoitusta, kotoutumissuunnitelman laatiminen käynnistetään viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajan on arvioitu tarvitsevan kotoutumissuunnitelman.

Maahanmuuttajan oikeusturva edellyttää, että hänellä on mahdollisuus valittaa kielteisestä päätöksestä saada tehdä kotoutumissuunnitelma. Tämän vuoksi esitämme että pykälässä (12 §) tulee mainita, että ratkaisu siitä, onko maahanmuuttajalla oikeus kotoutumissuunnitelmaan, on hallintopäätös. Lisäksi tulisi todeta, että hallintolakia tulee soveltaa. Tämä tarkoittaa muun muassa, että maahanmuuttajalla olisi oikeus saada perusteltu päätös ja että hänellä olisi oikeus valittaa mahdollisesta kielteisestä päätöksestä.

Tulisi myös harkita, miten maahanmuuttajan oikeusturva voidaan taata, jos viranomaiset eivät noudata 13 §:ssä säädettyä määräaikaa.

Kotoutumiskoulutus, 20 §

Maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua kieliopintoihin tulisi edistää myös kolmen/viiden vuoden jälkeen ottaen huomioon parantuneen kielitaidon myönteiset vaikutukset kotoutumiseen ja työllistymiseen.

Maahanmuutto-osaston edustaja on kotouttamislakia valmistelevalle ohjausryhmässä tuonut esille, että yksin tulleille on jatkossa tarkoitus tarjota jälkihuoltoa. Koska oikeus jälkihuoltoon ei kuitenkaan sisälly lausunnolla olevaan hallituksen esitykseen, lausumme tässä yhteydessä myös jälkihuollon tarpeesta.

Pykälän 1 momentin 1-kohdan mukaan jälkihuoltoa ”voidaan järjestää”. Katsomme, että muotoilu ei ole riittävä. Kaikilla alaikäisinä yksin saapuneilla tulisi olla subjektiivinen oikeus jälkihuoltoon, kunnes täyttävät 21 vuotta, samoin kuten huostaan otetuilla ja avohuollon tukitoimenpiteenä sijoitetuilla on lastensuojelulain perusteella. Kunnalla tulisi olla selkeä velvollisuus järjestää jälkihuolto.

Esitämme että kotouttamislakiin lisätään viittaus lastensuojelulain 75 §:ään (*”Lapsen ja nuoren oikeudesta jälkihuoltoon ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuudesta järjestää jälkihuoltoa säädetään lastensuojelulain 75 §:ssä.”*). Edelleen esitämme lastensuojelulain 75 §:ään lisäystä, jonka mukaan yksin saapuneille alaikäisille turvapaikanhakijoille on järjestettävä lastensuojelulain mukainen jälkihuolto (*”Velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen koskee myös vailla huoltajaa olevia lapsia ja nuoria, jotka ovat asuneet turvapaikanhakijoiden vastaanottoa tai maahanmuuttajien kotouttamisesta annetun lain tarkoittamassa vastaanottokeskuksessa, ryhmäkodissa tai perheryhmäkodissa”*). Lisäksi vielä esitämme että kotouttamislain 47 § 2 momentin 2-kohtaan tehdään lisäys, jonka mukaan jälkihuollosta aiheutuvat kustannukset korvataan, kunnes henkilö täyttää 21 vuotta, ellei näitä kustannuksia korvata automaattisesti 44 § 1 momentin 3-kohdan mukaan. Jos jälkihuollon kustannukset on tarkoitus korvata 44 § 1 momentin 3 -kohdan perusteella, tulisi pykälää tarkentaa tältä osin.

Pykälän 32 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että täysi-ikäisyyden täytettyään nuori siirretään aikuisten puolelle vastaanottokeskukseen. Esitämme että tämä lause poistetaan koska kyseinen siirto aikuisten vastaanottokeskuksiin ei vastaa lastensuojelulain tarkoittamaa nuorille suunniteltua jälkihuoltoa. Asuminen oleskelulupaa odottavien aikuisten kanssa vastaanottokeskuksissa voi olla haitallista eikä edistä oleskelulupaa saaneen nuoren kotoutumista. On keskeistä että alaikäisinä yksin saapuneita ei aseteta huonompaan asemaan, kuin huostaan otettuja tai avohuollon tukitoimenpiteenä sijoitettuja suomalaisia nuoria. Yksin saapuneiden tilanne ja tuen tarve on rinnastettavissa huostaan otettujen lasten elämän tilanteeseen. Alaikäisenä yksin saapuneet ovat usein kokeneet traumaattisia asioita ja ovat monesta syystä jälkihuollon tarpeessa vähintäänkin yhtä paljon kuin Suomessa huostaan otetut lapset. Yhteistä näille lapsille on se, että he eivät asu huoltajiensa kanssa.

Jälkihuolto voidaan nähdä osana lastensuojelutyötä, joka aina on myös syrjäytymistä ennaltaehkäisevää luonteeltaan. Voimavarat nuoren tukemiseen jälkihuollon kautta ovat varmasti tehokkaasti käytettyjä verrattaessa vaikka syrjäytymisestä aiheutuvien seurauksien korjaamiseen. Yhdenvertaisuusnäkökulmastakin esitys on perusteltu ja tietysti jälkihuoltoa tulisi tarjota jo inhimillisistä syistä. Nuorten joukossa on entisiä lapsisotilaita ja muitakin hyvin vaikeista olosuhteista tulleita nuoria, jotka ovat erityistuen tarpeessa myöskin 18 vuotta täyttäneinä. Heille tulisi tarjota vähintään samantyyppiset palvelut, kuin muille Suomessa asuville samantyyppisessä tilanteessa oleville lapsille ja nuorille.

Kunnan tehtävät, 28 §

Pykälän mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajien laissa tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin esitämme lisättäväksi maininnan siitä, että tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että eritasoisia kielikursseja tulee olla tarjolla, jotta maahanmuuttajilla käytännössä olisi mahdollisuus saavuttaa 20 §:ssä mainittua suomen tai ruotsin kielitaidon tavoitetaso. Edelleen perusteluissa voisi todeta, että suomen ja ruotsin kielen opiskelu on maahanmuuttajan oikeus ja viranomaisten tulee järjestää riittävästi kursseja, joissa opiskelijoiden valmiudet ja tarpeet otetaan huomioon.

Kotoutumissuunnitelma voi kestää korkeintaan viisi vuotta. Vähemmistövaltuutettu katsoo, että maahanmuuttajille on taattava oikeus suomen ja ruotsin kielen opiskeluun myös vuosienkin jälkeen maahan tulosta. Parantunut kielitaito edistää aina kotoutumista ja työllistymistä.

Kunnan kotouttamisohjelma, 30 §, 31 §

Pidämme erittäin tarpeellisena, että kotouttamisohjelma kytketään kunnan talousarvio ja -suunnitelmaan. Pidämme myös myönteisenä, että suunnitelman minimisisällöstä säädetään laissa ottaen huomioon että kunta on vastuussa siitä, että kotouttamispalveluita järjestetään kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti.

Maahanmuuttajien perheryhmäkoti, 32 §

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että maahanmuuttajien perheryhmäkoteihin tulisi soveltaa lastensuojelulain 59 ja 60 §:n vaatimukset. Katsomme, että tämä ei ole riittä, vaan kotouttamislaissa tulisi olla selkeä viittaus lastensuojelulain 59 ja 60 pykälisiin. Tämän lisäksi lastensuojelulakiin tulisi tehdä asiaa koskeva lisäys. Toissijainen vaihtoehto voisi olla se, että kotouttamislakiin tehtäisiin lisäys, jonka mukaan perheryhmäkoteja on pidettävä lastensuojelulain 57 §:ssä mainittuina lastenkoteihin ja koulukoteihin muuna näihin rinnastettavina lastensuojelulaitoksina. Yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi selvyiden vuoksi todeta, että tämä tarkoittaa sitä, että perheryhmäkoteihin sovelletaan lastensuojelulain 59 ja 60 §:n säännöksiä.

Kotouttamislain 32 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi selvyiden vuoksi mainita, että perheryhmäkodin työntekijöihin sovelletaan lakia lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002).

Kuten todettu yllä jälkihuoltoa koskevassa kappaleessa, pidämme erittäin ongelmallisena, että pykälän 32 yksityiskohtaisissa perusteluiden mukaan täysikäisyyden täytettyään nuori siirretään aikuisten puolelle vastaanottokeskukseen.

Valtion kotouttamisohjelma, 33 §

Valtion kotouttamisohjelma olisi hyödyllinen kaikkien hallinnonalojen sitouttamiseksi kotouttamiseen ja kotouttamisen huomioon ottamiseen hallinnonalojen omassa työssään. Valtion kotouttamisohjelma on tärkeä myös kotouttamispolitiikan ja toimenpiteiden kokonaistilanteen hahmottamiseksi ja toimenpiteiden suunnitelmallisuuden parantamiseksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät, 36 §

Pykälän 2 momentin 4-kohdan mukaan ELY:n tehtäviin kuuluisi muun muassa oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen suunnittelu ja hankinta sekä toteutuksen valvonta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan koulutuksesta kuitenkin ainoastaan, että keskus olisi vastuussa täysikäisten maahanmuuttajien kotoutumista edistävän koulutuksen suunnittelusta ja hankinnasta. Perusteluita tulisi korjata tältä osin, etteivät 17-vuotiaat, eli oppivelvollisuusiän ylittäneet mutta alaikäiset henkilöt jää väliin.

Esityksestä ei käy suoraan ilmi, ovatko ELYt vastuussa myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden henkilöiden perusopetuksen järjestämisestä. Jos näin on ajateltu, ELY:n vastuusta tulisi säännellä tarkasti laissa. Toissijainen vaihtoehto voisi olla lisäys esityksen 21 §:ään, eli että kunnalla olisi velvollisuus järjestää perusopetusta oppivelvollisuusiän ylittäneille tai ohjata hakeutumaan muun tahon järjestämään perusopetukseen. Perusopetuslakia tulisi vastaavasti muuttaa siten, että siinä huomioitaisiin kaikkien oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kunnille tulisi säätää selkeä velvollisuus järjestää maksutonta perusopetusta myös oppivelvollisuusiän ylittäneille henkilöille. Vähemmistövaltuutettu on nostanut esille nykyisen perusopetuslain yhdenvertaisuuteen liittyvät epäkohdat jo vuonna 2005.

Paikallistason neuvottelukunta/Alueellinen maahanmuuttoasiain neuvottelukunta, 29 §, 38 §

Asiakasryhmän itsensä ja kolmannen sektorin edustajien osallisuutta neuvottelukuntien työssä tulisi turvata (lisäys: ”*Neuvottelukunnassa tulee olla edustettuna alueella kotoutumistyötä tekevät järjestöt tai maahanmuuttajien järjestöt.*”). Kansalaisjärjestöt tuottavat maahanmuuttajapalveluita, uusintavat niitä sekä tarjoavat usein viranomaisia helpommin lähestyttävän ja joustavamman tavan tukea kotoutumista. Hallinnon rakenteissa, olivat ne sitten valtakunnallisia, alueellisia tai paikallisia, tulisi asiakasryhmien ja/tai palvelujen tarjoavien ääni kuulua.

Kuntaan osoittaminen, 40 §

Tällä hetkellä kuntapaikkojen puute ja luvan saaneiden pitkät odotusajat vastaanottokeskuksissa aiheuttavat ongelmia. Ehdotettu pykälä ja nostetut kuntakorvaukset ovat askelia oikeaan suuntaan. Kannatamme kuitenkin suurta huolta siitä, löytyykö kuntapaikkoja tulevaisuudessa kohtuullisessa ajassa oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Tilannetta täytyy seurata tarkkaan. Jos tilanne ei parane, täytyy harkita muita ratkaisuja, kuten kuntakorvausten nostamista ja pakollisia kiintiöitä.

Edelleen tulisi harkita, miten suurten kaupunkien tilannetta voisi taloudellisesti helpottaa ottaen huomioon, että moni ei jää asumaan osoitettuun kuntaan, vaan muuttaa jonkin ajan päästä omaehtoisesti suurimpiin kaupunkeihin. Kotoutumisen ja työllistymisen tukeminen on tärkeää myös uudessa kotikunnassa.

Pidämme myönteisenä, että sopimukseen kuntaan osoittamisesta liitetään velvollisuus kunnille laatia suunnitelma kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä osana kotouttamisohjelmaa. Suunnitelman huomioon ottaminen kunnan talousarviota laadittaessa on välttämätöntä.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi selvyiden vuoksi todeta, että maahanmuuttajilla mukaan lukien pakolaisilla ja kansainvälistä suojelua saaneilla on

joka tapauksessa oikeus muuttaa omaehtoisesti mihin kuntaa haluavat. Edelleen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi tuoda esille, että vastaanottavalla kunnalla on velvollisuus tarjota palveluja myös luvan saaneelle henkilölle, joka hakeutuu kuntaan omaehtoisesti. Selvennykset ovat tarpeen Suomessa oleskelevien henkilöiden liikkumisvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Esityksessä olisi tarpeen selventää, että kuntaan osoittaminen on hallintopäätös ottaen huomioon, että kuntaan osoittaminen vaikuttaa monin tavoin yksilön asemaan. Laissa voitaisiin säätää muutoksenhakukiellosta, mutta lähtökohtaisesti tähän päätökseen tulisi liittyä muutoksenhakumahdollisuus. Koska kuntaan osoittamispäätöksellä vaikutetaan henkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, hänellä tulisi olla oikeus saada oikeuksiaan koskeva päätös perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Joka tapauksessa perustuslain 21 § 2 momentin turvaamat hyvän hallinnon takeet tulisi ulottua myös pakolaisiin ja muihin kansainvälistä suojelua saaviin. Lisäksi esitykseen tulisi lisätä viittaus hallintolakiin (*"Käsiteltäessä tässä laissa tarkoitettuja hallintoasioita sovelletaan hallintolakia."*).

Erillisten kustannusten korvaaminen, 47 §

Esitämme, että yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 84, esimerkiksi sivun 1. kappaleen lopuksi) lisätään seuraava lause: *"Muita erityisistä syistä kunnalle aiheutuneita kustannuksia voi olla esimerkiksi ihmiskaupan uhrin tai muutoin traumatisoituneen henkilön tarvitsema pitkän ajan tuki."*

Osallisen Suomessa -kokeilu

Vähemmistövaltuutettu on 18.12.2009 päivätyssä lausunnossaan (VVT/2009/427) ottanut kantaa Osallisen Suomessa -kokeiluun. Lausunto liitteenä.

Kuten todettu aikaisemmassa vaiheessa, saattaa 68 § olla ongelmallinen yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi lisätä arviointia siitä, täyttääkö tilanne positiivisen erityiskohtelun määritelmää.

Perustuslakivaliokunta

Pidämme erittäin tärkeänä sitä, että perustuslakivaliokunnalle varataan mahdollisuus lausua hallituksen esityksestä ottaen huomioon muun muassa ehdotuksen 68 §.



Vähemmistövaltuutettu

Eva Biaudet

Ylitarkastaja


Yrsa Nyman

TIEDOKSI Vähemmistövaltuutetun lausunto Osallisen Suomessa -kokeilusta



VÄHEMMISTÖVALTUUTETTU

LAUSUNTO

1 (1)

18.12.2009

VVT/2009/427

Sisäasiainministeriö
Maahanmuutto-osasto
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

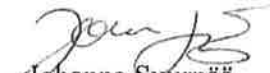
Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 14.12.2009; SM025:00/2009

VÄHEMMISTÖVALTUUTETUN LAUSUNTO KOKEILULAKIEHDOTUKSESTA

Kiitämme mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta toteuttaa kokeilulaille maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen mallia ”Osallisena Suomessa”.

Vähemmistövaltuutettu pitää ehdotusta määräaikaisen kokeilulain säätämistä kannatettavana. Ehdotuksen tavoitteet ovat tärkeitä ja olisi kotouttamislain kokonaisuudistuksen kannalta tärkeää kehittää ja saada käytännön kokemusta uusista kotoutumisen muodoista, erityisesti kotoutumiskoulutukseen liittyen. Pidämme erittäin myönteisenä, että ehdotuksessa korostuu kotoutumistoimenpiteiden yksilöllisyys sekä kotoutumistoimenpiteiden nopea saatavuus. Edelleen pidämme tärkeänä kotoutumistoimenpiteiden kohderyhmän piirin laajentamista ehdotuksessa esitetyn mukaisesti.

Vähemmistövaltuutettu


Johanna Suurpää

Vt. toimistopäällikkö


Yrsa Nyman