

Lausunto

luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kotoutumisen edistämisestä

Nykyisen kotoutumislain uudistaminen hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevällä tavalla on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Lainsäädännön tavoitteet, kuten kotouttamisen ulottaminen soveltuvassa määrin kaikkiin maahanmuuttajiin, pyrkimykset toimenpiteiden nopeuttamiseen ja johdonmukaistamiseen sekä esitys maahanmuuttajien kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton eriyttämisestä, ovat kannatettavia ja lainsäädäntöä selkeyttäviä. Ongelmana näyttää olevan, että lainsäädäntö ei näytä turvaavan toiminnan kannalta riittäviä voimavaroja ja näin varmistavan esimerkiksi kuntien halukkuutta sijoittaa turvapaikanhakijoita kuntiin eikä lainsäädäntö näytä myöskään takaavan valtion viranomaisien, ennen kaikkea työ- ja elinkeinotoimistojen voimavarojen riittävyttä. Kyse on kuitenkin suhteellisen vähäisistä määrärahoista, joilla lisäksi voitaisiin, kuten toiminnan alkuvaiheessa suoritettulla tai ehkäisevällä toiminnalla yleensäkin, välttää myöhempiä kustannuksia.

Seuraavissa yksityiskohtaisemmissa huomautuksissa keskityn erityisesti lakitekstistä ilmenevään toimintaan puuttumatta laajemmin perusteluissa esitettyihin näkökohtiin.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukainen lain tarkoitus antaa aihetta eräisiin huomautuksiin. Näistä periaatteellisin on tarkoitusta ”edistää yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumista yhteiskunnassa”. Sama termi, yhdenvertaiset mahdollisuudet, esiintyy myös hallituksen esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (s. 95 ja 97). Ilmaisu yhdenvertaisista mahdollisuuksista näyttää yleisesti ottaen riittämättömältä, kun perustuslain 6 §:n 1 momentti edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä ja saman pykälän 2 momentti kieltää syrjinnän ilman hyväksyttävää syytä. Yhdenvertaiset mahdollisuudet näyttävät viittaavan vain muodollisten mahdollisuuksien antamiseen jopa ilman yhdenvertaisuuden edellytysten etukäteistä tasoittamista puhumattakaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamisesta. Kuitenkin perustuslain 6.1 §:n vakiintuneena tulkintana on pidettävä pyrkimystä tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.

Yhdenvertaisuuden ydin on henkilöiden kohtelu samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa. Yhdenvertaisuussäännöstä voidaan luonnehtia myös periaatteelliseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Jo asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 42) katsottiin säännöksen sisältävän tosiasiallisen tasa-arvon ajatuksen. Tämän näkökohdan on myös eduskunnan perustuslakivaliokunta hyväksynyt. Tosiasiallisen tasa-arvoisuuden tai eriarvoisuuden voittamisen merkitys on erityisen suuri useissa maahanmuuttajakysymyksissä, koska tämän ryhmän voidaan erityisen usein katsoa tarvitsevan myös perustuslain 6.2 §:n mahdolliseksi tekemää positiivista erityiskohtelua, jossa yhdenvertaisuuden periaatteesta ja syrjinnän kiellosta poiketaan hyväksyttävästä syystä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Eräänlaisena perustekstinä viitataan tässä yhteydessä artikkeliin Martin Scheinin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §) teoksessa Hallberg ym.

(toim.): Perusoikeudet, Juva 1999. Yhdenvertaisuudesta on runsaasti muutakin oikeudellista aineistoa. Mainittu teos on julkaistu myös internetissä.

Teknisempinä huomautuksina 1 §:ään on, että maahanmuuttajien osallistumista yhteiskunnan toimintoihin halutaan tukea ja edistää. Kun ilmaus toimintoihin näyttää pirstovan yhteiskunnan erillisiksi osiksi, olisi tarkoituksenmukaisempaa edistää osallistumista yhteiskunnan toimintaan tai yhteiskuntaan, jolloin kaikki yhteiskunnallisen toiminnan alat tulevat varmasti katetuiksi. Edelleen tuetaan ja edistetään mahdollisuuksia toimia aktiivisena kansalaisena. Kun Suomen kansalaiset on kuitenkin nimenomaisesti maahanmuuttajainakin rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle, ja kun tässä yhteydessä kansalainen sanaa käytetään enemmänkin synonyyminä yhteiskunnan jäsenelle, olisi syytä vaihtaa termiä. Kansalainen ja kansalaisuus termien tarkka sisältö ei näin jäisi vaikeuttamaan soveltamisalan pohtimista. Sääntämisympäristöstä koskevassa tekstissä (s. 98) viitataan myös kansalaisten yhdenvertaisuuteen, vaikka perusoikeudet nimenomaisesti koskevat kaikkia ihmisolentoja, jollei toisin ole säädetty. Kolmas pienempi huomautus on, että yhteiskunnan monimuotoisuus on varsin epäselvä käsite ja ansaitsisi tulla ainakin perusteluissa tarkennetuksi.

Lain soveltamisala ja määritelmä pykälissä jää epäselväksi 2 §:n 3 momentin suhde 3 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Ero näyttäisi muodostuvan siitä, että maahanmuuttajan on oltava Suomeen muuttanut ja maassa oleskeleva henkilö. Kuitenkin 2 §:n 4 momentti edellyttää Suomessa asumista. Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin maininta siitä, että lain toimenpiteitä sovelletaan, jos täyttää palvelujen saamisen edellytykset näyttää tarpeettomalta toiselta. Seikka lienee muutenkin selvä. Kahden samansisältöisen määrittelyn sisällyttäminen lakiin soveltamisalasäännöksessä ja määritelmäsäännöksessä saattaa olla omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Alaikäisiä koskevien säännösten selkeyttäminen on tervetullut uudistus. Tärkeää on myös, että alaikäiselle maahanmuuttajalle laaditaan kotoutumissuunnitelma. Alaikäiselle laadittavan kotoutumissuunnitelman välttämättömyys saattaisi olla parempi nostaa perusteluista itse lakitekstiin. Käyttöön voitaisiin ottaa esimerkiksi jokin ikäraja, jonka ikäisenä maahan tulleelle laaditaan oma kotoutumissuunnitelma, minkä ohella yksin tulleille alaikäisille tulisi laatia aina kotoutumissuunnitelma. Alaikäisten asemaan liittyy myös kysymys lastensuojelusta. Nyt ehdotettu lainsäädäntö viittaa muutamissa pykälissä lastensuojelulakiin tekemättä kuitenkaan yksin saapuneista alaikäisistä lastensuojelutapauksia. Lastensuojelulainsäädäntö tarjoaisi kuitenkin käyttökelpoisen eri toimenpiteitä sisältävän mahdollisuuden lasten asianmukaisen aseman varmistamiseen. Lisäksi se tarjoaisi tarvittavat toimenpiteet täysi-ikäisellekin lapselle niin sanottuna lastensuojelun jälkihuoltona 21 vuoden ikään saakka. Yksin maahan tullut lapsi voidaan perustellusti rinnastaa lastensuojelun tarpeessa olevaan lapseen muutenkin kuin vain periaatteiden tasolla.

Lisäksi on todettava, että kyseiset lapset ovat kunnan asukkaita ja oikeutettuja niihin lastensuojelupalveluihin, joita lastensuojelulaki tarjoaa myös riippumatta maahanmuuttaj asemasta. Tätä tosiasiaa ei tule hämärtää kotoutumislain säännöksillä lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä. Varsinkin yksin maahan tulleet lapset ovat lähes aina lastensuojelun tarpeessa.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan alkukartoituskäytännön lakisääteistämistä. Alkukartoitusten käyttöönotto onkin perusteltu toimenpide, jolla todennäköisesti voidaan merkittävästi parantaa maahanmuuttajan mahdollisuuksia kotoutumiseen ja luodaan myös viranomaisille edellytykset kotouttamistoimenpiteiden suuntaamiseen.

Ehdotetun alkukartoitusjärjestelmän heikkous on, että se on täysin maahanmuuttaja-aloitteinen. Vaikka maahanmuuttajalle on velvollisuus antaa tietoa alkukartoituksen tekemisestä, saattaa merkittävä määrä maahanmuuttajista, joiden osalta alkukartoituksen tekeminen olisi erityisen perusteltua, jäädä menettelyn ulkopuolelle. Tällainen ryhmä olisi todennäköisesti juuri ne henkilöt, joiden tilannetta muun muassa alkukartoituksella pyritään parantamaan, kuten kotona olevat lasta hoitavat naiset. Sinänsä sen ajan, jonka kuluessa alkukartoitus voidaan aloittaa, tulee olla pitkä, esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksen mukainen yksi vuosi. Sen sijaan olisi pohdittava, missä tapauksissa ja millaisilla edellytyksillä alkukartoitus olisi viranomaisaloitteinen. Vähintäänkin menettelyn tulisi erikseen määriteltävissä tilanteissa olla sellainen, että viranomainen tarjoaa alkukartoitusta, josta maahanmuuttajalla olisi mahdollisesti oikeus kieltäytyä.

Lakiluonnoksen 12 §:n mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan syntyy alkukartoituksen tai muun harkinnan perusteella sekä työnhakijaksi rekisteröitymisen ja toimeentulotuen saamisen perusteella. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma, kun vielä otetaan huomioon lakiluonnoksen 13 §, saattavat jäädä tekemättä, jos henkilö ei pyydä alkukartoitusta eikä käytä oikeutta kotoutumissuunnitelman saamiseen. Vaikka onkin henkilöitä, joille kumman tekeminen ei ole tarkoituksenmukaista, tulisi kuitenkin kaikkien henkilöiden osalta tulla viranomaisaloitteisen harkinnan piiriin toimenpiteisiin ryhtyminen. Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin ensimmäinen virke näyttää edellyttävän, että kotoutumissuunnitelman laadinnan aloittaminen on viranomaisaloitteista. Tätä seikkaa onkin tervehdittävä tyydytyksellä.

Alkukartoituksen tekeminen jo ennen kotoutumislain voimaantuloa maahanmuuttajaan nähden olisi todennäköisesti tarkoituksenmukaista, jotta maahantulijan motivaatio ja aktiivisuus voitaisiin hyödyntää alusta alkaen. Tämä edellyttää suunnitellun turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain säännösten koordinoimista esillä olevan lakiluonnoksen kanssa siten, että alkukartoitus voidaan tehdä kyseisen lain nojalla.

Kotoutumissuunnitelman kehittämistä siten, että jokin tai jotkin soveliaat osat siitä olisivat myös viranomaista velvoittavia, on selvitettävä. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon opetus tai jokin osa suomen tai ruotsin kielen opetuksesta. Myös esimerkiksi alkukartoituksen perusteella ammatilliseen koulutukseen liittyvä opintojen tunnustamisen selvittäminen saattaisi olla tarkoituksenmukainen viranomaista velvoittava osa kotoutumissuunnitelmaa. Tämä olisi omiaan vaikuttamaan siihen, että kotoutumissuunnitelmat laaditaan realistisiksi ja viranomaisen harkinta muodostuisi sellaiseksi, että suunnitelman toteuttamisen edellytykset pohditaan jo sen laatimisen yhteydessä.

Eräitä vähäisempiä huomautuksia:

lakiehdotuksessa on eräitä epäselviä käsitteitä, kuten 22 §:ssä opintojen muodostama kokonaisuus. Lakiehdotuksen ilmaus 72 §:n "normaalien koulujärjestelmän polkujen puitteet" on erityisen epäselvä. Se vaikuttaa lähinnä suunnittelukieleltä. Koulutusta koskeva lainsäädäntö ei tunne polkuja tai niiden puitteita. Käypä lainsäädäntöön sopiva ja saman tarkoituksen täyttävä ilmaus on vain poistaa edellä lainausmerkeissä olevat sanat;

lakiehdotuksen 75 §:n 4 momentissa on jostain syystä erilainen ja epäselvä taivutusmuoto säädettäessä muutoksenhausta;

lakiehdotuksen 51 §:n paluumuuttoavustusta koskeva säännös pakolaiselle ja kansainvälistä suojelua saaneelle maksettavasta etuudesta jää epäselvästi säädellyksi. Etuuteen sovellettaisiin valtionavustuslain säännöksiä, mikä vaikuttaa hieman erikoiselta yksityishenkilöstä puhuttaessa. Mainitun lainkohdan 2 momentissa säädetään kustannusten korvauksiin sovellettavaksi valtionavustuslakia, vaikka 1 momentissa tai muuallakaan ei todeta, mitä kustannuksia korvataan. Jos tarkoitus on korvata niitä kustannuksia, jotka kunta 1 momentin nojalla maksaa pakolaiselle tai kansainvälistä suojelua saaneelle, tulisi säännöstä selkeyttää.

Säätämisyjärjestystä käsiteltäessä henkilötietojen suojan osalta viitataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklaan. Tämän määräyksen väitetään perustuvan EY-sopimuksen 286 artiklaan, EU:n tietosuojadirektiiviin ja eräisiin ihmisoikeussopimuksiin. Euroopan unionin perusoikeuskirja on kuitenkin itsenäinen, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoidun toisinnon 6 artiklassa mainittu asiakirja, jolla on yhteyksiä perusteluissa mainittuihin asiakirjoihin. EY-sopimus ei enää ole voimassa. EY-sopimuksen 286 artiklaa korvaa nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artikla. Perusoikeuskirjan sisältöä voidaan tarkastella myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaisten tulkittamisen ohjaamiseksi laadittujen selitysten pohjalta.

Helsingissä 24 päivänä kesäkuuta 2010

Pentti Arajärvi
sosiaali- ja koulutusoikeuden professori