

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä toukokuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 66/1998 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen, työministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Lakiehdotuksen mukaan maahanmuuttajalle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma, joka olisi maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimatoimiston sopimus maahanmuuttajaa ja hänen perhettään tukevista toimenpiteistä. Maahanmuuttajan toimeentulo turvataisiin työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta muodostettavalla kotoutumistuella. Kotoutumistukea voitaisiin alentaa, jos maahanmuuttaja kieltäytyisi kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin. Myös turvapaikanhakijan toimeentulotukea voitaisiin alentaa, jos

hän vastaanottokeskuksen asukkaana kieltäytyisi työ- tai opintotoiminnasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu esitystä toimeentulon turvaa koskevan hallitusmuodon 15 a §:n 1 ja 2 momentin ja syrjinnänkieltoa koskevan hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin osalta. Viitaten perustuslakivaliokunnan käytäntöön hallitus on todennut, ettei ehdotus sisällä sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 1 ja 2 momentissa suojattuun toimeentulon turvaan, että lakiehdotus olisi käsiteltävä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Syrjintäkiellon osalta hallitus katsoo, ettei

lakiehdotus ottaen huomioon hallitusmuodon 15 §:stä ilmenevä työllisyyden edistämistavoite merkitse sellaista poikkeamista yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, että se olisi säädettävä

vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että mainituista säätämisyjärjestyskysymyksistä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kotoutumissuunnitelma

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimatoimiston sopimus toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Sopimus-käsitteen käyttämistä voidaan tässä yhteydessä pitää sikäli harhaanjohtavana, että on kyseenalaista, täytyykö maahanmuuttajan osalta sopimusmenettelyyn kuuluva vapaaehtoisuus ja tasavertaisuus. Maahanmuuttajan saattaa olla tosiasiaa pakko suostua kunnan ja työvoimatoimiston esittämiin ehtoihin, koska lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan kotoutumistuki myönnetään, kun kotoutumissuunnitelmas- ta on sovittu. Suunnitelman noudattaminen on puolestaan kytketty täysimääräisen toimeentulo- tuen ja työmarkkinatuen saamiseen.

Menettelyn sopimusluonteen näennäisyys yhtäältä ja kotoutumissuunnitelman merkittävät vaikutukset maahanmuuttajan oikeusasemaan toisaalta nostavat esille kysymyksen oikeustur- vasta. Asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuk- siaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuo- mioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyt- töelimen tutkittavaksi.

Lakiehdotuksen 44 §:n perusteella kotoutu- missuunnitelman sisältämästä työvoimatoimis- ton päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakumahdollisuudet määräytyvät 17 §:n nojalla työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta annettujen lakien säännösten mukaisesti. Muutoksenhakumahdollisuus liittyy siten esimerkiksi työmarkkinatuen ja toimeentu-

lotuen myöntämistä tai epäämistä koskeviin pää- töksiin. Valiokunta katsoo tällaisen sääntelyn olevan sopusoinnussa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kanssa, jos on selvää, että tarkoitetus- sa muutoksenhaussa on mahdollista arvioida va- littajan vaatimuksesta myös kotoutumissuunni- telman sisällön lainmukaisuutta. Tästä kannasta riippumatta valiokunta ehdottaa vielä arvioita- vaksi, onko kotoutumissuunnitelmaa asianmu- kaista luonnehtia laissa sopimukseksi.

Toimeentulotuen alentaminen

Kotoutumistuki kattaa työmarkkinatuesta an- netun lain mukaisen työmarkkinatuen ja toi- meentulotuesta annetun lain mukaisen toimeen- tulotuen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että toimeentulotukea voidaan käy- tännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 mo- mentissa tarkoitettua ihmisarvoisen elämän edel- lyttämän välttämättömän toimeentulon ja huo- lenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp). Näin ollen ehdotuksia kotoutumistuesta on toi- meentulotukea koskevilta osin arvioitava halli- tusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen mukaan henkilöllä säilyy oi- keus toimeentulotukeen myös muutoin kuin ko- toutumistukena. Kieltäytyminen ilman perustel- tua syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumisesta suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin toimenpiteisiin sekä suunnitelman laatimatta jättämisen aiheuttaminen laiminlyön- nillä rinnastetaan 15 §:n 2 momentin mukaan niihin perusteisiin, joiden vuoksi toimeentulo- tuesta annetun lain 10 §:n mukaan perusosaa voi- daan alentaa.

Toimeentulolakiehdotuksen käsittelyn yhtey- dessä valiokunta tarkasteli sitä, että toimeentulo- tuen perusosan alentamisen edellytyksenä ehdo-

tuksessa oli tuen saajan kieltäytyminen yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä (PeVL 31/1997 vp). Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa kyseinen perusoikeus on sidottu siihen, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Tästä syystä valiokunta katsoi, ettei ehdotettu mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen ollut sinänsä ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta korosti kuitenkin, että 10 §:ää sovellettaessa oli varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin vastaisia tilanteita, ja että kohtuuttomuuskriteeriä tuli tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti.

Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukainen sidonnaisuus kotoutumissuunnitelmaan laajentaa niiden seikkojen piiriä, joihin liittyvä yhteistyöhaluttomuus voi johtaa toimeentulotuen heikentämiseen. Kun otetaan huomioon, että ehdotettujen säännösten tarkoituksena on edistää maahanmuuttajien osallistumista työelämään ja yhteiskunnan toimintaan, voidaan kuitenkin katsoa, että kotoutumissuunnitelma on paitsi yleisen edun myös yksilön oikeuksien tosiasiallisen turvaamisen kannalta tärkeä ja hyväksyttävä järjestely. Kotoutumissuunnitelmaan voi kuitenkin lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan sisältyä aineksia, joilla ei ole suoraa yhteyttä hallitusmuodon 15 a §:ssä tarkoitettuun toimeentulon saamiseen tai työllistymiseen. Kun hallitusmuodon 15 a §:ssä annetaan turvaa jokaiselle, ei turvan saamista heikentymättömänä voida valiokunnan käsityksen mukaan sitoa muihin kuin sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka ovat perustettavissa perusoikeussäännösten sisäisiin seikkoihin. Näin ollen valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 15 §:n 2 momenttia tulee täsmentää esimerkiksi siten, että toimeentulotuen perusosan alentaminen edellyttää kieltäytymistä osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovituihin, *työllistymistä edistäviin* toimenpiteisiin.

Lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin mukaan toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kieltäytymisenä, joka voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen, voidaan pitää sitä, että vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle soveltuvasta yksilöidysti osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta. Perustelujen mukaan lainkohdan tarkoittama työtoiminta käsittää muun muassa vastaanottokeskuksen kiinteistön ja ympäristön siisteyden ja kunnossapitoon liittyviä tehtäviä. Opintotoiminta taas tarkoittaa muun muassa kieliopetusta sekä perustietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeusjärjestyksestä ja maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Toimeentulotuen alentamisperusteet on valiokunnan käsityksen mukaan määritelty tältä osin liian väljästi, kun otetaan huomioon toimeentulotuen kytkentä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen. Säännöstä tulisikin täsmentää esimerkiksi siten, että työtoiminnasta kieltäytymisen tulisi olla toistuessaan tai muusta sellaisesta syystä *olennaista* ja että vain *työllistymistä edistävästä* opintotoiminnasta kieltäytyminen voisi johtaa toimeentulotuen alentamiseen.

Valiokunta korostaa, että viittaus toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ään merkitsee myös kyseisen pykälän 4 momentin mukaisten rajoitusten soveltamista. Kohtuuttomuuskriteeriä tulee myös tämän lakiehdotuksen mukaisissa toimeentulotuen alentamistilanteissa tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti.

Työmarkkinatuki

Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentista ja 14 §:n 1 momentista johtuu, että työmarkkinatukea ei kolmen vuoden aikana myönnetä lainkaan, jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole laadittu. Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan kotoutumistukena myönnetty työmarkkinatuki voidaan evätä, jos maahanmuuttaja ilman pätevää syytä kieltäytyy kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitusta, kohtuulliseksi katsottavasta toimenpiteestä taikka syyllysty ”muuhun sitä vastaavaan menettelyyn”.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan

lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Työmarkkinatuki on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyvä työttömyyden aikana sovellettavaksi tuleva sosiaaliturvan etuusjärjestelmä. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään (PeVL 17/1995 vp ja 17/1996 vp) katsonut, ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat työmarkkinatuen taustalla olevan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja säilyttämistä.

Kotoutumissuunnitelmalla ja sen noudattamisella voidaan valiokunnan käsityksen mukaan katsoa olevan asiallinen yhteys pyrkimykseen madaltaa työllistymisen yksilötason esteitä. Kun kotoutumissuunnitelmassa kuitenkin voi olla aineksia, jotka eivät välittömästi kytkeydy työllistymisen edistämiseen, valiokunta katsoo, että ne toimenpiteet, joista kieltäytyminen oikeuttaa työmarkkinatuen lakkauttamiseen, tulee tämentää siten kuin edellä 15 §:n 2 momentin osalta on esitetty. Työmarkkinatuen lakkauttamista ”muun sitä vastaavan menettelyn” perusteella on valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä perusoikeussääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta liian väljänä. Tästä syystä valiokunta katsoo, että säännöksen kyseistä osaa tulee tämentää tai se tulee poistaa lakiehdotuksesta.

Yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto

Hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kyseisen pykälän 2 momentin syrjäntäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai kielen perusteella.

Lakiehdotuksessa asetetaan maahanmuuttajat useassa kohdassa eri asemaan muihin Suomessa pysyvästi oleskeleviin henkilöihin nähden. Olennaisimpana erona on kotoutumistukena maksettavan työmarkkinatuen ja toimeentulotuen kytkeminen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja noudattamiseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut korkean nuorisotyöttömyyden ja työmarkkinatuen kytkemisen työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin muodostavan hyväksyttävän perusteen ammatillista koulutusta ja työkokemusta vailla olevien nuorten asettamiselle eri asemaan (PeVL 17/1995 vp ja 17/1996 vp). Lakiehdotuksen tavoitteena on nimenomaisesti edistää ja parantaa maahanmuuttajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä yleensä hänen kykyään toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Tässä mielessä lakiehdotuksella pyritään parantamaan maahanmuuttajien asemaa ja edistämään tosiasiallista tasa-arvoa. Maahanmuuttajien erilliskohtelulle voidaan katsoa tässä yhteydessä olevan objektiiviset perusteet, kun otetaan huomioon, että maahanmuuttajien työllisyystilanne on muuta väestöä selvästi heikompi. Työllistymisen esteet liittyvät usein juuri sellaisiin seikkoihin, kuten kielitaidon ja koulutuksen puute, joihin ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen mukaiselle maahanmuuttajien asettamiselle muista ryhmistä jonkin verran poikkeavaan asemaan on sellaisia syitä, jotka muodostavat hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävän perusteen.

Kotoutumisella tarkoitetaan 2 §:n mukaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Tällä vaatimuksella on välitön kytkentä hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan siinä tarkoitetuilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lakiehdotusta sovellettaessa tuleekin huolehtia siitä, että kotouttamistoimenpiteillä ei vaaranneta maahanmuuttajien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin.

Turvapaikanhakijan säilöönotto

Vastaanottokeskuksessa voidaan 25 §:n perusteella järjestää ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijan säilöönotto siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Säännöksen tarkoituksen mukaan säilöönotto voidaan järjestää vastaanottokeskuksessa sen sijaan, että se nyt järjestetään joko vankilassa tai poliisin pidätysti-

loissa. Tämä pyrkimys on valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä hyväksyttävä. Säilöönoton järjestäminen vastaanottokeskuksen yhteyteen voi käytännössä parantaa säilöön otetun turvapaikanhakijan asemaa lisäämällä esimerkiksi hänen mahdollisuuksiaan saada erilaisia koulutuspalveluja. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 27) on todettu, että säilöön otettujen vartioinnista aiheutuu kustannuksia sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Tarkoitus siten lienee, kuten asianmukaista onkin, että poliisi huolehtii säilöön otettujen vartioinnista myös vastaanottokeskuksen yhteydessä olevissa tiloissa.

Säännöstä arvioitaessa on otettava huomioon, että ulkomaalaisen säilöönotto merkitsee hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamaa vapaudenmenetystä ja säilöönoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä tarkoittavia tehtäviä ei voida lähtökohtaisesti antaa muille kuin viranomaisille. Säilöönoton järjestämistä ei ole 25 §:ssä rajoitettu valtion tai kuntien ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin, vaan säännöksen sanamuoto mahdollistaa säilöönoton järjestämisen myös yksityisen yhteisön ylläpitämään vastaanottokeskukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan 25 §:n sanamuotoa tulee täsmentää niin, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto voidaan järjestää vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa.

Samalla valiokunta on kiinnittänyt huomiota 25 §:n asetuksenantovaltuuteen. Perusoikeuksien rajoittamisesta tai niiden käyttämisen kannalta keskeisistä seikoista ei voida säätää asetuksella. Säilöönoton edellytykset ja säilöönotosta päättäminen samoin kuin säilöönoton sisältö määräytyvät sen mukaan, mitä asiasta säädetään ulkomaalaislain 45—52 §:ssä. Lakiehdotuksen 25 §:ää tulee valiokunnan mielestä täsmentää maininnoin siitä, että säilöönotossa noudatetaan ulkomaalaislain säännöksiä ja että asetuksella voidaan säätää säilöönotto järjestettäväksi vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa. Jos säilöönoton käytännön järjestämisen perusteista tarvitaan muitakin säännöksiä, on ne annettava lailla.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa turvapaikkaa hakenut henkilö siten kuin asetuksella säädetään. Esityksen perusteluissa on selostettu, miten asia on tarkoitettu määritellä. Ehdotettu soveltamisalasäännös määrittää muun muassa 22 §:n säännösten henkilöllisen ulottuvuuden. Kyse on siten perusoikeuden toteutumiseen liittyvän etuuden henkilöllisestä soveltamisalasta. Tästä syystä valiokunta katsoo, että määritelmää ei voida jättää asetuksenantajan harkintaan. Lakia tulee tarkistaa siten, että siinä perusteluista ilmenevin tavoin tyhjentävästi säännellään, milloin henkilö kuuluu turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin.

Lakiehdotuksen 13 § koskee kotoutumistuen saamisen edellytyksiä. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumistuki myönnetään, jos maahanmuuttaja on taloudellisen tuen tarpeessa ja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa. Pykälän 2 momentti koskee maahanmuuttajan oikeutta saada kotoutumistukea suunnitelman mukaisen kotoutumista edistävän toimenpiteen aikana. Jälkimmäinen momentti jättää jossain määrin epäselväksi sen suhteen 1 momentissa säädettyihin edellytyksiin. Epäselväksi jää myös 1 momentin 2 kohdan suhde 15 §:n 2 ja 3 momentin yksityiskohtaisiin säännöksiin kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättämisen seuraamuksista. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 13 §:ää on syytä selventää.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtioväijärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 3 §:n 2 momentista, 15 §:n 2 ja 3 momentista sekä 22 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Tuija Brax/ vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Juha Korkea-aho /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl (osittain).