

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 42/2010 vp**

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 185/2010 vp) valmisteluvasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jutta Gras, neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola ja ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Raija Huhtanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan osallisuutta yhteiskunnassa. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi tarpeellisilta osin julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia, työttömyysturvallakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, toimeentulotuesta annettua lakia ja lastensuojelulakia.

Kotouttamista koskevaa sääntelyä selkeytetään säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälisestä suojelua hakevan vastaanotosta eri laeissa. Lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia. Ko-

toutumislakiehdotus sisältää säännöksiä muun muassa kotoutumisen alkuvaiheen palveluista, maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmasta, kunnan ja valtion kotouttamisohjelmista sekä määräaikaikaisesta kokeilusta aikuisten maahanmuuttajien ja maahanmuuttajalasten ja -nuorten opetuksen uusien mallien kokeilemiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011. Kokeilua koskevilta osin laki tulisi kuitenkin voimaan 1 päi-

vänä tammikuuta 2011 ja on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 2013 loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lain soveltamisalan laajentamisen ja lapsen edun aiempaa paremman huomioon ottamisen katsotaan edistävän perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten ja lasten kohtelua koskevan säännöksen toteutumista. Saman pykälän näkökulmasta perusteluissa on tarkasteltu myös ehdotukseen sisältyvää kokeilulainsäädäntöä. Kuntaan osoittamista koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisva-

pauden kannalta. Lakiehdotukseen sisältyviä rekisterisäännöksiä tarkastellaan perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yksityiselämän suojaa koskevien säännösten ja määräysten näkökulmasta. Säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on lisäksi arvioitu perustuslain 16, 19, 21 ja 121 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kotoutumislain soveltamisala

Esityksessä ehdotetaan, että lakia kotoutumisen edistämisestä (jäljempänä kotoutumislaki) sovelletaan kaikkiin maahanmuuttajiin oleskelun luonteesta ja perusteesta riippumatta. Lakiehdotus merkitsee erityisesti yksilöllisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin oikeutettujen maahanmuuttajien määrän huomattavaa lisääntymistä. Lisäksi ehdotuksella tehostetaan eri tavoin maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumista.

Lain soveltamisalan laajentaminen ja kotouttamistoimenpiteiden tehostaminen ovat merkityksellisiä erilaisten haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajaryhmien kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää erityisen myönteisenä sitä, että lakiehdotus parantaa puolisoina maahan muuttaneiden naisten mahdollisuuksia kotoutumiseen. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota kielen oppimisen tärkeyteen ja siihen, että maahanmuuttajanaisten kotoutumisen edistäminen vaikuttaa myönteisesti myös perheen lasten kotoutumiseen. Ehdotuksen voidaan katsoa edistävän perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa turvaavien säännösten sekä YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen tavoitteiden toteutumista. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä näkökohta otetaan huomioon kotoutumista edistävien toimenpiteiden suunnit-

telussa ja muun muassa kuntien kotouttamisohjelmia (lakiehdotuksen 33 §) laadittaessa.

Vastaavalla tavalla valiokunta pitää perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa suojattujen lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta myönteisinä etenkin kotoutumislakiehdotuksen säännöksiä lain soveltamisesta lapseen (4 §) sekä säännöksiä alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta (15 §) ja perheen kotoutumissuunnitelmasta (16 §).

Henkilötietojen suoja

Kuntaanosoitusrekisteri. Kotoutumislakiehdotuksen 8 luvussa on säännöksiä kuntaanosoitusrekisteristä sekä rekisteriin sisältyvien tietojen luovuttamisesta, poistamisesta ja säilyttämisestä. Sääntely täyttää yleisesti ottaen ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle sääntelylle on perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta johtuen asetettu (ks. esim. PeVL 25/2010 vp, s. 2).

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota lakiehdotuksen 60 §:n 2 momentin 3 kohtaan, jonka perusteella rekisteriin voidaan tallettaa tieto henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta, jos se on tarpeen henkilön kuntaan osoittamiseksi. Uskonnollista vakaumusta voidaan pitää yksityiselämän suojan piiriin kuuluvana tietona. Sääntely ei sinänsä muodostu perustuslain 10 §:n 1 mo-

mentin kannalta ongelmalliseksi, koska tämä tieto voidaan tallettaa vain rekisteröidyn suostumuksella. Valiokunta pitää kuitenkin puutteena, että esityksen perusteluista ei käy lainkaan ilmi, milloin ja miksi tieto henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta voisi olla tarpeen henkilön kuntaan osoittamiseksi. Valiokunnan mielestä on perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellonkin näkökulmasta selvää, että pelkkä uskonnollinen vakaumus ei voi olla perusteena kuntaan osoittamiselle, vaan toimenpiteen tulee perustua hyväksyttävään syyhyn. Tällainen voi olla esimerkiksi uskonnollisen tai elämäntutkimuksellisen opetuksen turvaaminen tai muu vastaava henkilön perus- ja ihmisoikeuksia toteuttava peruste.

Tiedonsaantioikeus. Valtion ja kunnan viranomaisella ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla sekä yksityisellä palveluntuottajalla on kotoutumislakiehdotuksen 87 §:n 1 momentin mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muulta valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta yksityiseltä palveluntuottajalta maksutta laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten tarvittavat tiedot.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännös-

ten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 14/2002 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 7/2000 vp, s. 3—4 ja PeVL 7a/2000 vp, s. 2—3).

Ehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus on muotoiltu erittäin laajaksi. Ensinnäkin tietoja saavien piiri on periaatteessa valtion ja kunnan viranomaisten osalta täysin täsmentämätön. Perusteluissakin viranomaispiiri määritellään vain esimerkinomaisesti. Huomattavaa on lisäksi, että tiedonsaantioikeus koskee myös yksityisiä palveluntuottajia. Näiden toimijoiden oikeus saada tietoja ulottuu puolestaan kaikkiin valtion ja kunnan viranomaisiin sekä yksityisiin palveluntuottajiin. Tiedonsaantioikeuteen ei liity merkittäviä asiallisia rajoituksia. Se on sidottu pelkästään tietojen saamiseen oikeutetun tarpeeseen saada laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Näin laaja tiedonsaantioikeus on summaarisessa väljyydessään ja yksilöimättömyydessään selvästi perustuslain 10 §:n 1 momentin vastainen. Sääntelyn ongelmallisuus liittyy tiedonsaantiin oikeutettujen piirin laajuuden ohella siihen, että näiden tiedonsaanti-intressi syrjäyttää automaattisesti pelkästään tarpeellisuusperusteella muut, mahdollisesti hyvin painavat salassapito-intressit (vrt. PeVL 7/2000 vp, s. 3/II).

Kotoutumislakiehdotuksen 87 §:n 1 momentissa on välttämätöntä eritellä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee. Tiedonsaantikynnystä on korotettava sitomalla tietojen saaminen välttämättömyysvaatimukseen tarpeellisuusvaatimuksen asemesta. Näiden seikkojen lisääminen lakiehdotuksen 87 §:n 1 momenttiin on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muutoksenhakukiellot

Kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston tekemään päätökseen, joka koskee kotoutumissuunnitelmaa, ei kotoutumislakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäytönelimen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 44 §:n muutoksenhakukieltoa kahteen otteeseen. Lausunnossaan PeVL 20/1998 vp valiokunta ei pitänyt sääntelyä valituskiellosta lähtökohtaisesti ongelmallisena, koska muutoksenhakumahdollisuus kuitenkin liittyi esimerkiksi työmarkkinatuen ja toimeentulotuen myöntämistä tai epäämistä koskeviin päätöksiin. Valiokunnan mielestä näin oli kuitenkin vain, "jos on selvää, että tarkoitettussa muutoksenhaussa on mahdollista arvioida valittajan vaatimuksesta myös kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuutta".

Lausunnossaan PeVL 52/2005 vp valiokunta katsoi, että kotoutumissuunnitelman tekeminen tai sen epääminen näyttivät eräiden lakiin lisättäviksi tuolloin ehdotettujen kotoutumissuunnitelmaa koskevien säännösten perusteella voivan joissakin tapauksissa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömän oikeussuojan tarpeen aiheuttavalla tavalla. Ehdotettu muutoksenhakukielto ei tuolloin valiokunnan mielestä sanamuotonsa vuoksi ("Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä --- ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla") ulottunut perustuslain 21 §:n takia erittelemättä kotoutumissuunnitelmaa koskeviin päätöksiin. Eduskunta poisti asian käsittelyn yhteydessä mainitun muutoksenhakukiellon.

Nyt ehdotetun kotoutuslain 83 §:n sanamuodon perusteella on selvää, että muutoksenhakukiellon on tarkoitus kohdistua kotoutumissuunnitelmaa koskeviin päätöksiin. Esityksen perusteluissa (s. 105) muutoksenhakukieltoa perustellaan sillä, että kotoutumissuunnitelman tekeminen ei sinänsä anna maahanmuuttajalle välitöntä oikeutta toimenpiteisiin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Perustelujen mukaan kotoutumissuunnitelma ei ole sellainen viran-

omaispätös, jolla olisi suoria oikeusvaikutuksia maahanmuuttajan asemaan, koska toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen jää viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan.

Valiokunta huomauttaa, että myös esimerkiksi säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. PeVL 20/2005 vp, s. 7/II, PeVL 18/2005 vp, s. 2—3). Kotoutumissuunnitelma voi valiokunnan mielestä esimerkiksi lakiehdotuksen 11, 12, 14 ja 17 §:n perusteella sisältää tämänkaltaisia elementtejä. Näiden osalta kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuuden arvioiminen taloudellisia etuuksia koskevaan päätökseen tehtävän muutoksenhaun yhteydessä ei aina edes ole mahdollista etenkin, jos maahanmuuttajan oikeutta kotoutumistukena maksettavaan etuuteen ei ole rajoitettu (ks. lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentti ja 82 §:n 2—4 momentti) eikä oikeussuojan tarvetta siten tältä osin ole. Hallintovaliokunnan on näiden seikkojen vuoksi syytä harkita 83 §:n 1 momentin muutoksenhakukiellon poistamista. Vähintäänkin on valiokunnan mielestä tarvetta varmistaa, että kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämisestä on mahdollisuus hakea muutosta valittamalla.

Kotoutuslakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin mukaan myöskään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen kuntaan osoittamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla. Kuntaanosoittamispäätöksen keskeinen merkitys maahanmuuttajan kannalta on se, että päätöksen avulla hänelle turvataan varmempi pääsy kotouttamistoimien piiriin kuin jos hän valitsisi asuinkuntansa omatoimisesti. Päätös ei velvoita maahanmuuttajaa muuttamaan osoitettuun kuntaan. Päätös ei näin ollen koske hänen perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan. Samasta syystä lakiehdotuksen 5 luvun säännökset kuntaan osoittamisesta eivät liioin ole ongelmallisia perustus-

lain 9 §:n 1 momentissa turvaton oikeuden valita asuinpaikkansa näkökulmasta.

Osallisena Suomessa -kokeilu

Kotoutumislakiehdotuksen 9 luku sisältää säännöksiä Osallisena Suomessa -kokeilusta. Kysymys on määräaikaisesta, vuoden 2013 loppuun jatkuvasta kokeilusta, jonka tarkoituksena on hankkia kokemuksia maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen uusista järjestämistavoista ja koulutussisällöistä koulutuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Kokeilu on rajattu siihen osallistuviin kuntiin, jotka sisäasiainministeriö hyväksyy hakemusten perusteella.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Se edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 11/2002 vp, s. 2—3, PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Lakiehdotuksen 65 §:ssä mainitut kokeilun tavoitteet muodostavat valiokunnan mielestä hyväksyttävän syyn järjestää määräaikainen kokeilu. Perustuslain 6 §:stä ei näin ollen muodostu estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen perustelujen

(s. 114) mukaan kokeiluun osallistuvien kuntien valinta toteutettaisiin siten, että kokeilu kattaisi kuntia ja TE-toimistoja koko maan alueella. Tällä tavoin edustavaa valintaa voidaan pitää sekä yhdenvertaisuuden että kokeilun tavoitteiden kannalta siinä määrin tärkeänä, että tämä perusteluissa esitetty tavoite olisi syytä lisätä yhdeksi kokeiluun valinnan edellytykseksi lakiehdotuksen 68 §:ään.

Kunnallinen itsehallinto

Kotoutumislakiehdotuksen 9 ja 10 §:ssä ehdotettu alkukartoitus on kunnille uusi tehtävä. Sääntely on asianmukaista perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (PeVL 29/2009 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Lakiehdotuksen 50 §:n mukaan kunnalle maksetaan laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista, joten sääntely on myös tältä kannalta ongelmatonta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 87 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 42/2010 vp — HE 185/2010 vp

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Ulla Karvo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Ilkka Viljanen /kok
	Elisabeth Naucclér /r	Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.