

Muuttuva sosiaalisuus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä..... 13

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina 47

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? 97

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana 127

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä 161

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä 217

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? 239

III

KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Kotoutumislainsäädäntö ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta

1 JOHDANTO

Suomessa maahanmuuttajien lukumäärä on ollut toisen maailmansodan jälkeisenä aikana 1990-luvulle saakka hyvin pieni verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin. Esimerkiksi vuonna 1980 ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä oli vain 0,3 % ja 1990-luvun alussa heitä asui Suomessa vasta noin 37 000 (0,7 % väestöstä). Tämä johtui pääasiassa hyvin tiukasta maahanmuuttopolitiikasta ja kansantalouden tilasta.¹ Tilanne muuttui jonkin verran 1990-luvulla, jolloin Suomeen alkoi tulla turvapaikanhakijoita ja tänne alettiin ottaa vastaan enemmän pakolaisia. Lisäksi tuolloin järjestettiin entisessä Neuvostoliitossa asuville inkeriläisille ja muille suomensukuisille mahdollisuus ”paluumuuttoon”.²

Vuosituhanne vaihteen jälkeen maahanmuuttopolitiikassa alettiin kiinnittää enemmän huomiota eräiden alojen ulkomaisten työntekijöiden houkuttelemiseen Suomeen. Vuoden 2010 lopussa 4,2 % koko väestöstä oli vieraskielisiä eli toisin sanoen heidän äidinkieltensä ei ollut suomi, ruotsi, saame tai romaani. Suurimmat Suomessa asuvat maahanmuuttajaryhmät koostuvat venäläisistä ja virolaisista.³

Viime vuosina maahanmuuttajien lukumäärä on kasvanut nopeasti ja he ovat olleet enemmän esillä politiikassa ja julkisessa keskustelussa. Ensimmäinen kotouttamislaki säädettiin vuonna 1999 ja se korvattiin nykyisin voimassa olevalla lailla kotoutumisen edistämisestä vuodelta 2010. Molempien lakien lähestymistapa on enimmäkseen sosiaalipoliittinen. Halutaan turvata taloudellisesti heikossa asemassa olevien maahanmuuttajien

¹ Komiteanmietintö 1994:5: Suomen pakolais- ja siirtolaisuuspolitiikan periaatteet, s. 7–8. Helsinki 1994.

² Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta, julkaisussa VNS 5/2002, s. 5 ja 11. Jasinskaja-Lahti, I. – Mähönen, T. A. – Varjonen, S. – Arnold, L. – Yijälä, A. – Jurva, K.: Identities and integration in the context of ethnic migration, s. 3–4. Siirtolaisuus – Migration 1/2012, s. 3–12; Saukkonen, Pasi: Erilaisuuksien Suomi. Helsinki 2013, s. 54–55.

³ Lähde: Tilastokeskus.

toimeentulo, parantaa heidän ”työmarkkinakelpoisuuttaan” ja helpottaa heidän sulautumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Sosiaalipolitiikkaan ja sosiaalityöhön kuuluvat sekä suojelun antaminen että velvoitteiden ja pakkokeinojen käyttö, mikä aiheuttaa jännitteitä viranomaisten tai muiden päätöksentekijöiden toiminnan ja asiakkaiden oikeuksien välillä. Tämä näkyy jo aihepiirin suomenkielisessä terminologiassa, jossa maahanmuuttaja milloin ”objektifoidaan” kotouttavaksi, milloin ”subjektifoidaan” kotoutuvaksi. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön eräs paradoksi on, että niiden pitäisi suojella asiakkaita, ei pelkästään ”sosiaalisia riskejä” vastaan vaan myös sosiaaliturvasta ja sosiaalihuollosta päättävien toimijoiden laista poikkeavilta päätöksiltä ja menettelytavoilta. Nämä jännitteet saavat lisää ulottuvuuksia monikulttuurisessa tai monietnisessä toimintaympäristössä, jossa pitäisi turvata vähemmistöryhmien perustuslaillinen ”oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” (PL 17 §).

Tässä artikkelissa kotoutumislainsäädännön tarkastelu keskittyy siihen, mitkä edellytykset lainsäätäjä on luonut yksilön oikeuksien toteuttamiseksi. Käytännössä lain toimeenpanijat kuitenkin määräävät siitä, missä määrin oikeuksia toteutetaan tai loukataan. Siitä syystä käsitellään jonkin verran myös lainsäädännön toimeenpanoa. Vuoden 2010 laki on suurimmaksi osaksi tullut voimaan vasta 1.9.2011, joten sen toimeenpanosta ei ole vielä riittävästi tietoa. Edellisen lain toimeenpanossa havaitut puutteet auttavat kuitenkin ymmärtämään, millaisista ongelmista on kysymys. On selvää, ettei lainsäädännön todellista merkitystä voida arvioida tutkimatta sen toimeenpanoa. Tämä käy ilmi mm. siinä, että Suomen kotouttamispolitiikka on saanut korkeat pisteet kansainvälisessä MIPEX-arvioinnissa⁴, vaikka lain soveltamiskäytännön analyysi osoittaa, että käytäntö ei vastaa lainsäädännön tavoitteita, kuten jäljempänä esitetään.

Ennen lainsäädännön erittelyä luonnehdin lyhyesti, mitä integraatiolla tarkoitetaan ja millaisia oikeudellisia ongelmia siihen liittyy. ”Kotouttamisen” tai ”kotoutumisen” lisäksi käytän sanaa ”integraatio” neutraalina terminä, joka kontekstista riippuen tarkoittaa jompaakumpaa tai molempia. Perustelen sitä sillä, että joskus on vaikea päättää, pitäisikö jotakin prosessia tai toimenpidettä kutsua kotouttamiseksi vai kotoutumiseksi. Lisäksi joissakin yhteyksissä jommankumman termin käyttö saattaa olla tarkoitushakuista siten, että halutaan luoda tietynlaisia mielikuvia selvittämättä

⁴ Saukkonen 2013, s. 90; MIPEX eli ”Migrant Integration Policy Index”, johon sisältyy tietoja useimmista Euroopan maista sekä Kanadasta ja USA:sta (lisäksi vuonna 2011 myös Australia ja Japani sisällytettiin arviointijärjestelmään). Ks. <http://www.mipex.eu>.

asiaa tarkemmin.⁵

Kathleen Valtosen mukaan integraatio sisältää ensinnäkin konkreettista asettumiseen liittyvää toimintaa maahantulon jälkeen. Tarvittavat palvelut ja toimenpiteet kuuluvat hyvin moneen yhteiskunnalliseen alueeseen. Erityisen tärkeitä ovat tiedotuspalvelut, kielikurssit, työvoimapalvelut, sosiaaliturva, lasten päivähoito, koulutus, terveydenhuolto ja asumista koskevat järjestelyt. Muita integraation tunnusmerkkejä hän kuvaa seuraavasti:

”(integration) ... puts weight on a goal-oriented dimension of settlement, and indicates that migrants are seeking full participation in the social, economic, cultural and political life of a society, a process which is understood to be compatible with retention of their cultural identity and vital aspects of their culture. Integration is seen thus as the process in which a migrant ... establishes roles, relationships and status in the receiving society. Integration is also ... an outcome – that stage at which an individual has actually attained equitable, satisfying and meaningful status, roles and relations to the formal and informal institutions in the society of settlement.”⁶

Määritelmää voidaan täydentää vielä seuraavilla seikoilla. Integraatio on yksilöllinen prosessi, joka määräytyy osittain maahanmuuttajan odotusten ja päämäärien mukaisesti. Integraatioon vaikuttaa myös se, onko hän motivoitunut tai ainakin valmis mukautumaan eri vaatimuksiin vai vastustaako hän niitä. Myös hänestä riippumattomat ulkoiset sopeutumisen ehdot vaihtelevat. Integraatio ei ole yhtenäinen tapahtuma tai prosessi, sillä maahanmuuttajat voivat sopeutua joillakin yhteiskunnan alueilla (esim. työelämäään) mutta eivät pysty tai pyri tekemään sitä muuten. Usein erotetaan toisistaan taloudellinen, poliittinen ja yhteiskunnallinen integraatio, ja lisäksi vielä kognitiivinen, jolla tarkoitetaan vastaanottajamaan kielen oppimista sekä tiedon hankkimista sen instituutioista, arvoista ja tavoista.

Integraatio on kietoutunut monin tavoin yksilölliseen ja kollektiiviseen identiteettiin, mikä voi ilmetä mm. silloin, kun maahanmuuttajien odotetaan sopeuttavan elämäntapansa ja ajattelutapansa niihin, jotka vallitsevat uudessa asuinmaassa.⁷ Terminä integraatiolla on ilmeisesti myönteinen

⁵ Lainsäätäjän käyttämä termi ”maahanmuuttaja” ei ole myöskään ongelmaton, koska se antaa vaikutelman, että henkilö ei ole vielä muuttanut Suomeen tai on vasta saapunut (Mandalios, Mikaela – Nummela, Sari – Roininen, Elina – Sipilä, Jyrki: Matkalla Suomessa. Helsinki 2011, s. 19, jossa suositellaan termiä ”maahanmuuttanut”). Integraatiolainsäädännön soveltamisala ei kuitenkaan yleensä koske tällaisia ihmisiä.

⁶ Valtonen, Kathleen: Social Work and Migration. Ashgate 2008, s. 6–7.

⁷ Kroll, Christian – Similä, Matti – Salmenhaara, Perttu – Blomberg, Helena: Integration through work in a Nordic multicultural context, teoksessa Blomberg, Helena – Forsander,

miellesisältö ainakin siten, että se viittaa pyrkimyksiin päästä positiivisiin tuloksiin. Integraatioprosessi saattaa kuitenkin olla vaikea ja ristiriitainen esimerkiksi siinä tapauksessa, että se ei vastaa maahanmuuttajan odotuksia tai aiheuttaa vieraantumista, koska hän joutuu luopumaan tai tinkimään sellaisista eettisistä ja kulttuurisista arvoista, joita hän pitää tärkeinä.

2 YLEISIÄ HUOMAUTUKSIA INTEGRAATIOON LIITTYVISTÄ OIKEUDELLISISTA ONGELMISTA

Integraatioon liittyviä oikeudellisia ongelmia voi esiintyä, kun lainsäädännön perusteella järjestettävissä palveluissa tai muussa toiminnassa on rajoituksia, jotka suoraan tai epäsuorasti estävät maahanmuuttajien oikeuksien toteutumista. Tämä voi vaikeuttaa integraatioprosessia ja rikkoa yhdenvertaisuusperiaatetta. Perustuslakiin sisältyvä lainalaisuusperiaate ja hallintolain palveluperiaate vaativat, että viranomaiset eivät pelkästään välttä rikkomasta lakia vaan myös huolehtivat lainsäädännön tehokkaasta toimeenpanosta.⁸ Tämä tarkoittaa, että pitäisi selvittää, saavutetaanko lakien tavoitteet niin kuin ne on muotoiltu lakitekstissä.

Toinen tärkeä oikeudellinen kysymys on sanktioiden asettaminen. Niiden päätöksentekijöiden vallankäyttöä, jotka voivat määrätä sosiaalietuuden alentamisen tai muita sanktioita, pitäisi tarkoin rajata. Heidän ja asiakkaiden välillä vallitsee perustava vallan epätasapaino, joka on ongelmallinen yksilön oikeuksien kannalta. Kotoutumislaki ja monet muut sosiaalialan lait jättävät eräissä tilanteissa paljon harkintavaltaa päätöksentekijöille. Erityisesti silloin pitäisi huolehtia preventiivisestä (ennakollisesta) oikeusturvasta.

Maahanmuuttaja, joka saa kotoutumistukea (tai sitä vastaavaa työmarkkinatukea tai toimeentulotukea), on velvollinen osallistumaan kotoutumistoimenpiteisiin tuen alentamisen uhalla. Tuen jo lähtökohtaisesti varsin vaatimattoman tason vuoksi on erityisen tärkeää, että sen alentamista ei tehdä kaavamaisesti ja että lainsäädäntöön sisältyvien oikeusturvatakeiden soveltamiseen paneudutaan riittävästi. Suhteellisuusperiaatteen perusteella rangaistuksen ankaruuden täytyy olla sopivassa suhteessa rikkomuksen

Annika – Kroll, Christian – Salmenhaara, Perttu – Similä, Matti (eds.): *Sameness and Diversity*, s. 15. Helsinki 2008, s. 11–35. Saukkonen, Pasi: *Kotouttaminen ja kulttuuripolitiikka*. Helsinki, 2010, s. 8; Valtonen 2008 s. 17.

⁸ Perustuslain 2 § 3 mom. ja hallintolain 7 §, teoksessa *Perusoikeudet*. Helsinki 2011, s. 784–785.

vakavuuteen. Päätöksentekijöiden vallankäytön rajoittaminen on tässä kontekstissa erittäin aiheellista sen takia, että vallan epäsuhta maahanmuuttajan ja viranomaisten välillä saattaa usein olla vielä suurempi kuin muiden asiakkaiden kohdalla. Tämä johtuu siitä, että monet maahanmuuttajat eivät tunne suomalaista hallintoa ja oikeusjärjestelmää, ja tietävät vielä vähemmän oikeuksistaan ja eri toimijoiden valtuuksista kuin muut asiakkaat. Heillä todennäköisesti on vielä vähemmän tietoa siitä, miten päätöksentekijöiden ja oikeusjärjestelmän tai muutoksenhakumekanismit toimivat, kuinka niistä voi hankkia tietoa ja hyödyntää sitä omassa asiassa.⁹ Varsinkin autoritaarisista yhteiskunnista tulevilla maahanmuuttajilla voi jopa olla käsitys, että viranomaisten päätöksiä ei saa vastustaa missään tapauksessa. Joskus heidän koulutustasonsa saattaa myös olla erittäin alhainen, mikä vaikeuttaa tiedon hankintaa sekä toimimista hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä.

Tarkoituksenmukainen integraatiopolitiikka sekä tehokas ja oikeusturvaa kunnioittava päätöksenteko eivät sinänsä vielä riitä ratkaisemaan maahanmuuttajien integroitumiseen liittyviä ongelmia. Suuren yleisön sekä eri palveluissa (esim. rekrytoinnissa, koulutuksessa, asumisen järjestämisessä, terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa¹⁰) avainasemassa olevien päätöksentekijöiden asenteilla ja käyttäytymisellä on suuri merkitys ja niitä on vaikea muuttaa. Näihin asioihin on kuitenkin yritettävä vaikuttaa tiettyjen maahanmuuttajaryhmien eristäytymisen estämiseksi ja heidän keskuudessaan esiintyvän työttömyyden ja köyhyyden vähentämiseksi. Epäonnistuneella kotoutumispolitiikalla ja riittämättömällä syrjinnänvastaisella toiminnalla voi olla vakavia seurauksia.¹¹

⁹ Nonet, Philippe: Legal Competence, teoksessa Campbell, C. M. – Wiles, Paul (eds): Law and Society. Martin Robertson, 1979, s. 268–275 käyttää tästä asiasta omassa artikkelissaan termiä ”(puuttuva) legal competence”.

¹⁰ Ks. syrjinnän esiintymisestä Larja, Liisa – Wariu, Johanna – Sundbäck, Liselott – Liebkind, Karmela – Kandolin, Irja – Jasinskaja-Lahti, Inga: Discrimination in the Finnish Labor Market. Helsinki 2012, s. 54–73 ja s. 162–178 sekä Mannila, Simo – Castaneda, Anu E. – Jasinskaja-Lahti, Inga: Syrjintä- ja väkivaltakokemukset, teoksessa Castaneda, Anu E. ym. (toim.): Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi, s. 229 ja 234–236. Helsinki, 2012, s. 229–243.

¹¹ Fassin, Didier: The Social Construction of Otherness, teoksessa Bonjour, Saskia – Rea, Andrea – Jacobs, Dirk (eds.): The Others in Europe, s. 118–125. Editions de l’Université Libre de Bruxelles 2011, s. 117–126 Ranskassa esiintyvistä ongelmista; Valtonen 2008, s. 147–148. Ks. myös Häkkinen, Anne – Mattila, Markku: Maahanmuuttajien kotoutumiskokemukset Etelä-Pohjanmaan maaseutumaisille alueille, julkaisussa Siirtolaisuus – Migration 1/2012, s. 29. Turku, 2012, s. 23–31, joiden tutkimustulosten mukaan rasistiset kokemukset ovat tärkein syy siihen, että jotkut maahanmuuttajat eivät viihdy Suomessa.

Tässä artikkelissa keskityn integraatiolakeihin käsittelemättä juurikaan muita aiheen kannalta merkittäviä säännöksiä (esimerkiksi syrjintää, oleskelulupia, perheen yhdistämistä tai Suomen kansalaisuuden saamista koskevaa lainsäädäntöä).

3 VUODEN 1999 KOTOUTTAMISLAKI

3.1 Lain tausta ja sisältö

Suomen hallitus julkisti ensimmäisen kansallisen integraatiopolitiikka-ohjelman vuonna 1997 ja ensimmäinen integraatiolaki säädettiin kaksi vuotta myöhemmin.¹² Laki oli voimassa vuoden 2011 elokuun loppuun ja sen toimeenpanosta vastasivat lähinnä kunnat ja työvoimaviranomaiset. Uudella lailla yhdistettiin integraatioasiat sosiaaliturvajärjestelmään, mutta valtio ei varannut lisäresursseja uusien tehtävien rahoittamiseksi. Tämä herätti huomiota, koska työikäisten maahanmuuttajien työttömyysaste oli kolme kertaa korkeampi kuin maan muiden asukkaiden. Käytännössä työvoimatoimistojen virkamiehet käyttivätkin keskimäärin kaksi tai kolme kertaa enemmän aikaa maahanmuuttajien palvelemiseen kuin muihin asiakkaisiin.¹³

Maahanmuuttajien työllistäminen oli yksi lain tärkeimmistä tavoitteista kotoutumisen ohella, joka määriteltiin seuraavasti: ”Kotoutumisella (tarkoitetaan) maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”. Kotouttamistoimenpiteiden (viranomaisten järjestämien kotoutumista edistävien toimenpiteiden) piti tukea maahanmuuttajien ”yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista”. Lain tavoitteena oli myös edistää maahanmuuttajien tasa-arvoa ja valinnan vapautta.¹⁴ Kotouttamislaille ja eräillä aikaisemmin säädetyillä työttömyysturvaa koskevilla säännöksillä oli paljon yhtäläisyyksiä mm. siten, että ”työnhakusuunnitelma” muokattiin ”kotoutumissuunnitelmaksi”. Työttömien maahanmuuttajien osalta tämä korvasi ensiksi mainitun suunnitelman

¹² Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9.4.1999/493.

¹³ VNS 5/2002, s. 7, 18 ja 26; Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Helsinki 2009, s. 44.

¹⁴ Ks. kotouttamislain 1–2 §.

ja molempien ehdot olivat samanlaisia.¹⁵

Kotouttamislain mukaan maahanmuuttajalla oli oikeus kotoutumissuunnitelmaan, kun hän oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi tai hakenut toimeentulotukea. Suunnitelma oli laadittava viimeistään silloin, kun työttömyys tai toimeentulotuen saaminen oli kestänyt viisi kuukautta. ”Oikeus” kotoutumissuunnitelmaan raukesi kolme vuotta sen jälkeen kun maahanmuuttaja oli rekisteröity ensimmäisessä kotikunnassaan. Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana hänellä oli oikeus saada kotoutumistukea, joka vastasi työmarkkinatukea tai toimeentulotukea, ja johon sovellettiin pääasiassa näiden etuuksien ehtoja. Kotoutumissuunnitelmassa viranomaiset ja maahanmuuttaja ”sopivat” toimenpiteistä, jotka tukivat häntä ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Maahanmuuttaja oli sanktion uhalla velvollinen osallistumaan suunnitelman laatimiseen ja siinä mainittuihin järjestelyihin. Sanktiot olivat samoja kuin toimeentulotuen tai työmarkkinatuen saajien kohdalla.¹⁶

Mielestäni lain tavoitteet olivat potentiaalisesti ristiriitaisia. Osallistumis- ja aktivointivelvoitteiden asettaminen voi tarkoittaa pakottamista, mikä sopi huonosti yhteen tasa-arvon ja valinnan vapauden edistämisen kanssa. Maahanmuuttaja voitiin velvoittaa osallistumaan mm. työharjoitteluun tai muihin työttömille työnhakijoille tarkoitettuihin toimenpiteisiin, koulutukseen, vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan sekä suomen tai ruotsin kielen opiskeluun.¹⁷ Säännöksen väljä sanamuoto jätti paljon harkintavaltaa viranomaisille.¹⁸ Perusoikeuksien ja aktivointisäännösten välisistä jännitteistä huomautettiin myös hallituksen esityksessä, jonka mukaan jotkut maahanmuuttajat tarvitsevat erityistä tukea välttyäkseen syrjäytymiseltä ja saavuttaakseen yhdenvertaisen aseman muun väestön kanssa. Esitettiin myös, että maahanmuuttaja voidaan kuitenkin velvoittaa osallistumaan yhteiskuntaan, joka huolehtii hänen toimeentulostaan.¹⁹

Eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta arvosteli sopimusoidellisten termien käyttöä kotoutumissuunnitelmaa koskevissa säännöksissä. Sen mielestä oli selvää, ettei kotoutumissuunnitelma ollut sopimus

¹⁵ Kotouttamislain 10 § 1 mom.

¹⁶ Lain 10 § 1–2 mom., 11 § 1 mom., s. 12–13, 15 ja 17–18 §; HE 66/1998 vp, s. 40.

¹⁷ Lain 11 §: HE 66/1998 vp, s. 36–37; työministeriön esite ”Maahanmuuttajien kotoutuminen Suomessa” 1999, s. 10–11.

¹⁸ Tätä harkintavaltaa säädeltiin jonkin verran lain 7 § 2 momentissa siten, että kunnan oli kuultava maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä ja eräitä muita toimijoita kotoutumissuunnitelmien perustana toimivaa kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toteutettaessa.

¹⁹ HE 66/1998 vp, s. 31.

juridisessa mielessä.²⁰ Suunnitelmaan sisällytettävät kotoutumistoimenpiteet sitoivat maahanmuuttajaa sanktoiden uhalla, mutta ne eivät sitoneet viranomaisia vastaavalla tavalla, sillä suunnitelmassa mainittujen toimenpiteiden toteuttaminen riippui määrärahopäätöksistä. Maahanmuuttajalla oli ”oikeus” kotoutumissuunnitelmaan, mutta siinä määrättyjen toimenpiteiden sisältö ja ehdot eivät olleet muutoksenhakukelpoisia.²¹

3.2 Vuoden 1999 kotouttamislain toimeenpano

Kotouttamislain säätämisen yhteydessä eduskunta oli kehottanut hallitusta seuraamaan tarkasti lain tavoitteiden toteutumista ja antamaan uudistusta koskevan selonteon kolmen vuoden kuluessa. Vuonna 2002 annetussa selonteossa todettiin, että laissa oli eräitä puutteita,²² mikä johti vuoden 2005 lainmuutokseen. Selonteon mukaan lain toimeenpanoa heikensi merkittävästi se, että vuoden 1999 lainuudistukseen ei liittynyt uusien voimavarojen myöntämistä. Lisäksi esitettiin, että eri viranomaisten välinen yhteistyö ei ollut riittävän tehokasta joissakin (varsinkin suurissa) kunnissa.

Selonteossa todettiin, että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille ei useimmiten tehty kotoutumissuunnitelmaa, vaikka se olisi ollut hyödyllistä heille. Kotoutumistukena maksettavan työmarkkinatuen saajan perheenjäsenille laaditut suunnitelmat olivat usein puutteellisia tai niitä ei tehty lainkaan. Kotoutumissuunnitelmaa koskevien säännösten toimeenpanoa arvosteltiin monella tavalla. Asiakkaat olivat joskus epätietoisia siitä, minkä viranomaisen kanssa se piti laatia. Huomautettiin, että viranomaisten pitäisi sovittaa yhteen toimintaansa erityisesti silloin, kun saman perheen jäsenet asioivat eri virastoissa.

Kotoutumissuunnitelman tarkoitus ei yleensä selvinnyt selontekoa varten haastatteluille maahanmuuttajille. Useimmat eivät pitäneet sitä hyödyllisenä, ja monien mielestä sen tekeminen ei johtanut mihinkään. Useat haastatelluista olivat kuitenkin saaneet vaikuttaa suunnitelman sisältöön. Kukaan ei ollut saanut työtä heitä varten järjestetyn koulutuksen jälkeen, mutta jotkut olivat päässeet työharjoitteluun. Kotoutumissuunnitelmia tehtiin joskus alustavasti, jotta maahanmuuttaja pääsisi nopeasti kotoutumistuen piiriin.

²⁰ Valiokunnan lausunto PeVL 20/1998 vp. Mielestäni oli siis kysymys yksipuolisesta hallinnollisesta päätöksestä.

²¹ Lain 44 § ja HE 66/1998 vp, s. 40. Itse sanktioista oli muutoksenhakuoikeus.

²² Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta, VNS 5/2002, s. 7–25 ja 50.

Tämä ei vastannut lain tarkoitusta, joka oli todellisten integroitumista ja työmarkkinoille pääsyä edistävien toimenpiteiden tarjoaminen.

Työmarkkinatuen ehdot erosivat joskus kotouttamislain kriteereistä siten, että työmarkkinatukena myönnettävää kotoutumistukea ei voitu antaa. Muuna toimeenpano-ongelmana mainittiin vielä, että vaikka kunnallisten kotouttamisohjelmien tarkoitus oli mm. luoda hyvät edellytykset henkilökohtaisten kotoutumissuunnitelmien laatimiselle, käytännössä niiden ylimalkaisuus ei edistänyt tätä tavoitetta. Laissa ei ollut määräyksiä ohjelmien seurannasta, mitä pidettiin epäkohtana. Lopuksi kiinnitettiin huomiota siihen, että oleskelulupa- ja perheen yhdistämishakemusten pitkä käsittelyaika oli ongelmallinen kotoutumisen kannalta. Selonteon perusteella hallitus päätti muuttaa kotouttamislakia ja seurata edelleen sen toimeenpanoa.

4 POHDINTAA

Vuoden 1999 kotouttamislain keskeiset piirteet olivat aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteiden käyttö ensisijaisena integraatiomenetelmänä sekä näennäissopimuksellisuuden²³ soveltaminen. Laki pyrki edistämään maahanmuuttajien sopeuttamista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään etenkin toiminnallisesti. Se tosin määräsi, että maahanmuuttajan omaa kieltä ja kulttuuria oli säilytettävä integraatioprosessissa, mutta tämä oli ilmeisesti alisteista aktivoinnille. Lain monikulttuurinen tavoite pohjautui perustuslakiin, jonka mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” (PL 17 § 3 mom.). Perusoikeuksilla on ollut vahva asema Suomen oikeusjärjestelmässä vuoden 1995 perustuslakiuudistuksesta lähtien, ja viranomaisen on turvattava niiden ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). On kuitenkin todettava, että monella alalla toimeenpanovaje on heikentänyt kunnianhimoisen uudistuksen vaikutusta,²⁴ näin siis myös maahanmuuttajien integraation kohdalla.

²³ Sopimuksellisuudesta sosiaalioikeudessa ks. esim. Kotkas, Toomas: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Lakimies 7–8/2012, s. 1187–1204 ja Sorainen, Olli: Työnhakusuunnitelma sopimuksena, julkaisussa Työpoliittinen aikakauskirja 2/1998, s. 72–78.

²⁴ Perustuslain 17 §:n tulkinnasta maahanmuuttajien osalta ks. Perusoikeudet 2011, s. 657 ja s. 668–669. Toimeenpanovajeesta sosiaalialalla ks. Van Aerschoot, Paul: Activation Policies and the Protection of Individual Rights. Ashgate 2011, s. 136–137. Ks. myös Saukkonen 2012 s. 129 ja s. 139–140.

Kotouttamislaki oli kehyslaki, joka jätti paljon harkintavaltaa sen paikallisille toimeenpanijoille. Integraatioprosessin todellinen luonne määräytyikin hyvin pitkälle näiden päätöksentekijöiden toiminnan mukaisesti. Hallituksen selonteosta voidaan päätellä, että lain toimeenpanossa oli paikoin suuria puutteita. Selonteossa olisi voinut kiinnittää enemmän huomiota monikulttuuriseen ulottuvuuteen, jota käsiteltiin lähinnä vain pragmaattisella tavalla. Selvitettiin esimerkiksi, miten kielikurssit ja muu koulutus oli järjestetty ja kuinka niitä voitaisiin muuttaa paremmin sopiviksi maahanmuuttajille. Esitettiin myös, että eräät maahanmuuttajanaisryhmät tarvitsivat kulttuuri-taustansa vuoksi erityisiä tukitoimia.²⁵ Selonteossa keskityttiin pääasiassa viranomaisten toimintaan sekä niiden järjestämien palvelujen ja niitä koskevien säännösten riittävyyteen. Rasismiin ja syrjintään etnisiin perustein viitattiin vain harvoin, vaikka tutkimustulosten mukaan syrjivät ja syrjäyttävät rakenteet ja käytännöt vaikeuttavat integraatiota huomattavasti.²⁶ Vuonna 2002 tosin tehtiin pieni lainmuutos, jonka perusteella kaikki kunnat velvoitettiin lisäämään ”etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen” kotouttamisohjelmaan.²⁷

Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan vielä lisätä joitakin kriittisiä kommentteja selontekoon. Lain toimeenpanon heikko taso rikkoi lainalaisuusperiaatetta. Perustuslaki, kuten edellä todettiin, vaatii, että viranomaiset huolehtivat lainsäädännön tehokkaasta toimeenpanosta. Tätä velvollisuutta on täsmennetty hallintolain 7 §:ssä, jonka mukaan

”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”²⁸

Viranomaiset saavat tarvittaessa kohdentaa resursseja asettamalla eri tarpeet tärkeysjärjestykseen. Jokainen laki on kuitenkin lainsäätäjän tahdonilmaus

²⁵ VNS 5/2002, s. 30–33 ja 42.

²⁶ Forsander, Annika: Integration through the Nordic welfare state – Does work make you into a real Finn?, teoksessa Blomberg, Helena – Forsander, Annika – Kroll, Christian – Salmenhaara, Perttu – Similä, Matti (eds.): Sameness and Diversity, s. 80–85. Helsinki 2008, s. 71–91; Makkonen, Timo: Equal in Law, Unequal in Fact. Helsinki 2010, s. 60–62. Ks. myös Häkkinen – Mattila 2012, s. 30, jossa kysytään ”missä määrin oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen ja esiintuominen on esimerkiksi silloin mahdollista, jos (siitä) voi olla seurauksena torjuttu, loukatuksi tai syrjityksi tuleminen?”

²⁷ Kotouttamislain 7 § 1 mom., joka muutettiin lailla 118/2002.

²⁸ Hallintolain 7 §:stä ks. Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012, s. 112–115.

sekä hallitukselle ja viranomaisille toimeksianto, joka on suoritettava tehokkaasti.

Perusoikeuksien tehokas toteuttaminen ei riipu pelkästään resursseista vaan viranomaisten on myös kohdeltava kansalaisia oikealla tavalla. Tämä on otettava huomioon esimerkiksi silloin kun vallitsee epäsuhta asiakkaan velvoitteiden ja viranomaisten kontrollitoimenpiteiden välillä. Kotouttamisen voi johtaa rajoituksiin, jotka kohdistuvat yksityiselämään, yksilön itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen, koska maahanmuuttaja velvoitetaan osallistumaan viranomaisten määräämään toimintaan. Näiden rajoitusten pitäisi olla sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa. On avoin kysymys, missä määrin näitä oikeudellisia periaatteita on loukattu kotouttamisen yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista vuosilta 2001–2011 ei löydy kotouttamista koskevia päätöksiä eikä lain soveltamisesta ole tiettävästi olemassa tutkimustietoa tältä osin.

Kirjallisuuden mukaan seuraavia kriteerejä voidaan yleensä käyttää, kun tarkastellaan, täyttääkö jokin päätös suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.²⁹ Päätöksen tulee olla tarkoitukseensa soveltuva ja tuloksellinen siten, että sillä voidaan saavuttaa päätöksentekijän lainmukaiset tavoitteet. Sen pitää olla myös hyödyllinen ja tarpeellinen huomioiden asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet sekä viranomaisen tarpeet. Lopuksi päätöksen ja sen päämäärän välillä täytyy olla oikea suhde, mikä tarkoittaa, että hallinnollisen vallankäytön pitää olla kohtuullista eikä viranomainen saa puuttua asiakkaan asioihin tai rajoittaa hänen oikeuksiaan enemmän kuin on tarpeellista päätöksen toteuttamiseksi. Toimeenpanon keinoja ja tavoitteita on verrattava keskenään, ja päätöksentekijän intressit eivät saa olla epäsuhdassa asiakkaan oikeuksien kanssa.

Maahanmuuttajan osallistumis- ja aktivointivelvoitteet ja niihin liittyvät sanktiot olivat samankaltaisia kuin työttömyyskorvauksen tai toimeentulotuen saajan. Asiakasta voitiin rangaista, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyi osallistumasta kotoutumissuunnitelman laatimiseen tai ”... suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin”.³⁰ Tämä on jossakin määrin ongelmallista siksi, että viranomaiset voivat luokitella monenlaisia toimenpiteitä ”työllistymistä edistäviksi”. Tämän lainkohdan käytännön soveltamisesta ei ole ilmeisesti tutkimustietoa. On kuitenkin

²⁹ Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990, s. 214–217; Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki, 2003, s. 169–170; Perusoikeudet 2011, s. 157–160; Åhman, Karin: Europadomstolens principer, teoksessa Marcusson, Lena (red.): Offentliggrättsliga principer, s. 37. Iustus 2005, s. 15–42.

³⁰ Lain 15 §.

selvää, että kyseinen muotoilu oli liian väljä oikeusturvan kannalta, koska se antoi liian paljon harkintavaltaa lain soveltajille suhteessa asiakkaiden itsemääräämisoikeuteen. Lainsäätäjän olisi suhteellisuusperiaatteen perusteella tullut estää sanktioiden käyttö silloin, kun kotouttamistoimenpiteet eivät suoranaisesti ja tiiviisti liittyneet työmarkkinoihin. Suhteellisuusperiaatteen takia rangaistusten asettamisen olisi lisäksi tullut olla progressiivista siten, että lievissä tapauksissa varoitus olisi ollut riittävä reaktio. Lisäksi viranomaisten olisi etukäteen annettava yksityiskohtaisia tietoja rangaistavasta käyttäytymisestä ja sen seurauksista. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen olisi voitu katsoa erityisen tärkeäksi välineeksi kotouttamislain emansipatoristen ja monikulttuuristen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden mukaan tarkoitus oli edistää maahanmuuttajan ”kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta ...” ja ”maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”.³¹ Näitä tehokkaan toimeenpanon ulottuvuuksia ei käsitellä hallituksen selonteossa vuodelta 2002 eikä ilmeisesti muissakaan julkaisuissa, jotka ovat ilmestyneet ennen vuoden 2005 lainuudistusta.

5 KOTOUTTAMISLAIN VUODEN 2005 UUDISTUS

Kotouttamislain vuonna 2005 toteutetun uudistuksen tärkein päämäärä oli integraatiotoimenpiteiden tehostaminen. Hallituksen esityksen³² perusteluisa korostettiin määrärahojen lisäämisen ensisijaisuutta. Uudet säännökset painottivat eri viranomaisten yhteistyö-, koordinointi- ja seurantavelvollisuuksia. Toimijoiden vastuualueita täsmennettiin ja uusia neuvoa antavia elimiä määrättiin perustettaviksi. Kotoutumissuunnitelman ja kotouttamisohjelman sisältö määriteltiin tarkemmin. Kunnallisiin kotouttamisohjelmiin oli sisällytettävä määräyksiä, ei pelkästään etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistämisestä, vaan myös syrjinnän ehkäisemisestä.

Uusien säännösten mukaan kotoutumissuunnitelman laatiminen oli aloitettava, kun maahanmuuttaja oli ollut korkeintaan kaksi kuukautta työtön työnhakija tai toimeentulotuen saaja aiemman lain mukaisen viiden kuukauden sijasta. Kun suunnitelma oli laadittu, viranomaisten oli kuukauden kuluessa pyrittävä ohjaamaan maahanmuuttaja kotoutumista edistävään ja

³¹ Lain 1–2 §.

³² HE 166/2005 vp, joka johti kotouttamislain uudistukseen 1215/2005.

tukevaan toimenpiteeseen. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan kesti edelleen kolme vuotta, mutta sitä voitiin nyt pidentää enintään kahdella vuodella. Myös alaikäiselle maahanmuuttajalle myönnettiin oikeus saada kotoutumissuunnitelma, jos hän itse tai hänen vanhempansa pyysivät sitä tai kunta katsoi hänen hyötyvän kyseisistä palveluista ja toimenpiteistä. Aikuisia maahanmuuttajia, jotka eivät saaneet työttömyyskorvausta tai toimeentulotukea, ei kuitenkaan oikeutettu saamaan kotoutumissuunnitelmaa. Myöskään lain suurinta puutetta eli sitä, että kotoutumissuunnitelmassa ”sovitut” toimenpiteet eivät sitoneet viranomaisia, ei korjattu, vaan niiden toteutuminen riippui määrärahapäätöksistä.

6 KAKSI UUTTA INTEGRAATIOLAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTIA

Valtioneuvoston toinen selonteko kotouttamislain toimeenpanosta julkaistiin vuonna 2008. Se tähtäsi vuoden 1999 lain kokonaisuudistukseen, jonka valmistelu aloitettiin samana vuonna. Sisäasiainministeriö antoi lisäksi selvitysmiehelle tehtäväksi laatia erillinen raportti, jossa piti selvittää maahanmuuttajien työllistymisesteitä ja kannustinloukkuja.³³ Kahden selvityksen erilaisesta tarkoituksesta huolimatta monet niissä esitetyistä suosituksista ja kriittisistä huomautuksista olivat samanlaisia. Valitettiin resurssien riittämättömyyttä, eri viranomaisten epäselvää työnjakoa ja niiden puutteellista yhteistyötä. Hallituksen selonteossa kiinnitettiin huomiota valtion ja kuntien tavoitteeseen vähentää henkilöstön määrää, joka oli ristiriidassa maahanmuuttajien tarvitsemien palvelujen lisäämisen kanssa. Siinä esitettiin myös, että kotoutumista edistävät toimet tulee kotouttamisohjelmissa ”suunnitella niin, että toimenpiteistä vastaavilla viranomaisilla on taloudelliset mahdollisuudet sitoutua kotoutumissuunnitelmissa sovittujen toimenpiteiden järjestämiseen”. Toisessa selvityksessä puolestaan katsottiin, että viranomaiset pitäisi velvoittaa lailla toteuttamaan määrätyt osat henkilökohtaisista kotoutumissuunnitelmista.³⁴

³³ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, julkaisussa VNS 4/2008, Helsinki 2008; selvitysmies Pentti Arajärven raportti ”Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut” 2009.

³⁴ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, VNS 4/2008, s. 55; Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut 2009, s. 114. Ks. myös Häkkinen – Mattila 2012, s. 27, joiden (alueellisesti rajoitetut) tutkimustulokset osoittavat, että useimmat maahanmuuttajat eivät käyttäneet erityisesti maahanmuuttajille järjestettyjä palveluja ja usein

Molemmissa selvityksissä ehdotettiin lain soveltamisalan laajentamista käsittämään mahdollisimman paljon maahanmuuttajia, jotka haluaisivat vapaaehtoisesti osallistua kotoutumistoimenpiteisiin. Selvityksissä korostettiin, että opetusta ja koulutusta pitäisi kaikilla tasoilla sopeuttaa maahanmuuttajien usein heikkoon lähtötasoon. Kielitaidon keskeistä merkitystä painotettiin sekä sitä, että on järjestettävä enemmän suomen ja ruotsin kielen kurseja maahanmuuttajille ja tehtävä ne heille paremmin sopiviksi. Pääsyä neuvonta-, tiedotus- ja ohjauspalveluihin pitäisi helpottaa. Suositteltiin maahanmuuttajajärjestöjen laajempaa käyttöä integraatiotoiminnan kehittämisessä. Katsottiin, että odotusaika ennen kotoutumistoimenpiteiden varsinaista aloittamista oli liian pitkä myös vuoden 2005 uudistuksen jälkeen ja integraation tehostamiseksi sitä pitäisi edelleen lyhentää. Seurantamenetelmiä olisi myös kehitettävä.

Uudet raportit kiinnittivät paljon enemmän huomiota kuin vuoden 2002 selonteko syrjiviin käytäntöihin ja asenteisiin, jotka olivat esteinä maahanmuuttajien työllistymiselle, integraatiolle ja tasa-arvoiselle kohtelulle. Hallituksen selonteko sisälsi selvityksen siitä, kuinka kunnat olivat panneet toimeen kotoutumislain ja yhdenvertaisuuslain etnistä tasa-arvoa ja syrjintää koskevia säännöksiä.³⁵ Siinä viitattiin myös syrjintää käsittelevään raporttiin, joka julkaistiin vähän myöhemmin. Tässä julkaisussa tarkasteltiin maahanmuuttajien monenlaista syrjintää koulumaailmassa, hakeutumisessa korkeamman tason koulutukseen, työnhaussa, asumisessa ja vapaa-ajan toiminnassa.³⁶ Annika Forsanderin mukaan Suomessa syrjintä onkin käytännössä suurin este maahanmuuttajien kotiutumiselle ja kotoutumiselle, koska se johtaa siihen, että heiltä vaaditaan mielivaltaisesti ”kulttuurista pätevyyttä”. Monessa tapauksessa vain etniset suomalaiset voivat saavuttaa tällaisen ”pätevyyden”.³⁷

eivät edes tienneet niiden olemassaolosta. Saman lähteen mukaan maahanmuuttajat olivat vähemmän tyytyväisiä työvoimapalveluihin ja sosiaalitoimiston palveluihin kuin muihin heidän tarvitsemiinsa palveluihin.

³⁵ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, VNS 4/2008, s. 41. Kotouttamislain 7 a § 1 mom. ja yhdenvertaisuuslain (2004/21) 4 §.

³⁶ Aaltonen, Milla – Joronen, Mikko – Villa, Susan: Syrjintä Suomessa 2008. Helsinki, 2009, s. 63–64, s. 70–73, s. 87–91, s. 122–125 ja s. 142–147. Syrjinnästä työelämässä ks. myös Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut 2009, s. 102–103.

³⁷ Forsander 2008, s. 80–81.

7 VUODEN 2010 LAKI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ

7.1 Lain tausta ja tavoitteet

Uuden lain taustalla olivat maahanmuuttajien lukumäärän kasvu, heidän jatkuvasti suuret työttömyyslukunsa ja väestön ikääntymisestä johtuva työvoimapula eräillä aloilla.³⁸ Uuden lain lähtökohta oli kokonaisvaltaisen lähestymistapa. Sekä valtio että kunnat ovat nyt velvollisia laatimaan kotouttamisohjelmia. Lain soveltamisala on laajempi kuin edellisen lain ja siinä kiinnitetään enemmän huomiota maahanmuuttajien ja muun väestön vuorovaikutukseen. Lain tarkoituksena on ”tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan”. Tämä muotoilu on samankaltainen kuin edellisessä laissa kuten myös tavoitteeksi asetettu tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Viittaus maahanmuuttajan oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen kotoutumisen yhteydessä muutettiin siten, että ”tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”.

Uutena tavoitteena on lisätty velvollisuus ”edistää myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken”. Paikallistasolla asetetaan yleiseksi tavoitteeksi myös hyvien etnisten suhteiden, kulttuurien välisen vuoropuhelun ja maahanmuuttajaryhmien osallisuuden edistäminen.³⁹ Merkille pantavaa on, että maahanmuuttajan valinnan vapauden edistäminen integraation yhteydessä ei enää sisälly lain tavoitteisiin. Lisäksi lain määritelmä kotoutumisesta alkaa lausumalla, että sillä tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä (jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja). Aikaisemmassa määritelmässä taas aloitettiin esittämällä, että kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä. Muutoksia perusteltiin hallituksen esityksessä viittaamalla EU:n yhteisen kotouttamispolitiikan periaatteisiin, joiden mukaan kotouttaminen on kaksisuuntainen vuorovaikutusprosessi. Lisäksi esityksessä mainittiin, että maahanmuuttajien tasavertainen asema yhteiskunnassa koskee sekä heidän oikeuksiaan että velvollisuuksiaan.⁴⁰

³⁸ HE 185/2010 vp, s. 5–8. Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386, joka tuli suurimmaksi osaksi voimaan 1.9.2011.

³⁹ Viimeinen sitaatti on lain 1 §:stä, aikaisemmat sitaattit 1 §:stä ja 3 § 1 momentista. Ks. lisäksi 29 § 1 mom.

⁴⁰ Vuoden 2010 lain 1, 3 ja 34 § sekä vuoden 1999 lain 1–2 §. HE 185/2010 vp, s. 64–65. Tekstissä mainittu EU:n periaatteet eivät liity EU-lainsäädäntöön, vaan kotouttaminen kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden päätösvaltaan.

7.2 Integraatiotoimenpiteet

Verrattuna aiempaan lakiin on uuden lain kohderyhmää laajennettu monessa suhteessa. Laissa on omaksuttu uusi menetelmä, suomalaista yhteiskuntaa koskevan kirjallisen perustietoaineiston jakaminen kaikille Suomeen muuttaneille oleskelupäätöksen tiedoksiannon tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin tms. yhteydessä. Siinä annetaan eri kielillä tietoa maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa, palvelujärjestelmästä sekä integraatiotoimenpiteistä.⁴¹ Toinen merkittävä menettelytapojen ja samalla soveltamisalan laajennus on uuden toimenpiteen käyttöönotto, jota kutsutaan alkukartoitukseksi. Alkukartoitus on tarkoitettu työttömille maahanmuuttajille, jotka on rekisteröity työnhakijoiksi tai jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Tarvittaessa se voidaan tehdä myös muille maahanmuuttajille heidän pyynnöstään.

Työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan on aloitettava alkukartoitus kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Kartoitus on alustava arvio maahanmuuttajan työllistymis- ja opiskeluvaihtoehtojen sekä muista ”kotoutumisvaihtoehtojen”. Siinä arvioidaan, mitkä palvelut ja muut toimenpiteet hän tarvitsee ottaen huomioon hänen aikaisempi koulutuksensa, työhistoriansa, kielitaitonsa sekä muut integroitumiseen vaikuttavat tekijät. Alkukartoituksen perusteella viranomaisen ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa muiden palvelujen piiriin tai aloittaa hänen kotoutumissuunnitelmansa laatimisen. Kotoutumissuunnitelman laatiminen on aloitettava kahden viikon kuluessa alkukartoituksen valmistumisesta.⁴²

Uuden lain mukaan kotoutumissuunnitelma voidaan laatia, ei pelkästään työttömille työnhakijoille tai asiakkaille, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea, vaan myös muille maahanmuuttajille heidän iästään riippumatta. Edellytyksenä on, että heidän arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Aikaisemmin vain työttömät työnhakijat, toimeentulotuen saajat ja joissakin tapauksissa alaikäiset maahanmuuttajat olivat oikeutettuja saamaan kotoutumissuunnitelman. Hallituksen esityksessä huomautettiin, että kotoutumissuunnitelmia tulisi laatia erityisesti maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat

⁴¹ Julkaisu luettavissa osoitteessa <http://www.lifeinfinland.fi> (luettu 24.10.2013) Julkaisu keskittyy käytännön tietoihin, jotka helpottavat jokapäiväistä elämää. Integraatiopalveluja käsittelevä luku on hyvin lyhyt.

⁴² Lain 9–10 § ja 13 § 2 mom.

tehostettuja kotouttamistoimenpiteitä ikänsä, vammaisuutensa, perhetilanteensa, luku- ja kirjoitustaidottomuutensa tai muun vastaavan syyn takia.

Uusi laki määrää myös, että kunta laatii kotoutumissuunnitelman alaikäisen maahanmuuttajan kanssa, jos siihen on tämän yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Suunnitelma on aina tehtävä, jos alaikäinen on saapunut maahan ilman huoltajaansa. Kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa on selvítettävä alaikäisen toivomukset ja mielipide, aikuisen maahanmuuttajan osalta on otettava huomioon hänen omat kotoutumistaan edistävät tavoitteet. Kotoutumissuunnitelma voidaan myös laatia koko perhettä varten. Ensimmäinen suunnitelma on tehtävä viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä ja enintään vuoden ajaksi. Suunnitelman enimmäisaika on kolme vuotta, erityistapauksissa viisi. Maahanmuuttaja on ohjattava hakeutumaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena, mutta se voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Suomen tai ruotsin kielen opiskelun lisäksi suunnitelmaan voidaan sisällyttää maahanmuuttajan oman äidinkielen opetus, mistä ei ollut mainintaa edellisessä laissa. Tarvittaessa on järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä ”muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia”.⁴³

7.3 Kotoutumistuki ja sanktiot

Kotoutumistuki on pienin teknisin muutoksin kytketty työmarkkinatukea ja toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön samalla tavalla kuin edellisessä laissa. Uudistus ei muuttanut sitä periaatetta, että kotoutumissuunnitelmassa ”sovitut” integraatiotoimenpiteet eivät sido viranomaisia, vaan niiden toteuttaminen riippuu käytettävissä olevista määrärahoista. Uudessa laissa tosin kunnan velvollisuuksia täsmennettiin jonkin verran. Kunnan on järjestettävä maahanmuuttajille tarkoitetut toimenpiteet ja palvelut siten, että niiden sisältö ja laajuus vastaavat kunnassa esiintyvää tarvetta. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että maahanmuuttajille on järjestettävä riittävästi eritasoisia suomen tai ruotsin kielen kursseja. Uuden lain mukaan kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen on lisäksi huolehdittava siitä, että niiden

⁴³ Lain 11–16, 18 ja 20–21 §, sitaatti 20 § 1 momentista; HE 185/2010 vp, s. 71.

palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Maahanmuuttajien tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on muutenkin otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Uuteen lakiin sisältyy myös melko yksityiskohtainen säännös kunnan lakisääteisen kotouttamisohjelman sisällöstä. Säännös on kuitenkin vain ohjeellinen.⁴⁴

Näistä tarkennuksista huolimatta järjestettävien koulutusohjelmien ja muiden integraatiotoimenpiteiden valinta ja laatu riippuvat edelleen ratkaisevasti päätöksentekijöiden asettamista prioriteeteista ja heidän pätevydestään. Maahanmuuttajille tai muille toimijoille ei ole annettu tehokkaita oikeuskeinoja, joilla he voisivat puolustautua kotoutumissuunnitelman tai sen toimeenpanon tehostuutta, viranomaisten passiivisuutta tai muuta huonoa hallintoa vastaan, paitsi hyvin räikeissä tapauksissa. Viranomaiset puolestaan voivat asettaa työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen kohdistuvia sanktioita, jos asiakas kieltäytyy ilman pätevää syytä suunnitelman laatimisesta tai sen tarkistamisesta tai toteuttamasta suunnitelmassa yksilöityä toimenpidettä. Tässä on siis edelleenkin epäsuhta viranomaisten valtaoikeuksien ja asiakkaiden heikon aseman välillä, mikä on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Uudessa laissa on sinänsä oikeusturvaa parantava säännös, jonka mukaan viranomaisten on selvitettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet kirjallisesti ja hänen pyynnöstään suullisesti siten, että hän ne ymmärtää. Samankaltainen säännös on sosiaalihuollon asiakaslaissa.⁴⁵ Sanktiot alentavat jo muutenkin alhaisella tasolla olevan tuen määrää, ja sen takia viranomaisten pitäisi mielestäni huolellisesti varmistaa, että asiakkaat ovat koko ajan tietoisia toiminnan ehdoista ja rikkomusten seurauksista. Viranomaisten kontrollivallan tasapainottamista ajatellen tiedotusvelvollisuuden kaavamainen suorittaminen esimerkiksi vaatimalla allekirjoittamaan valmis kaavake selittämättä sen sisältöä rikkoisi nähdäkseni suhteellisuusperiaatetta. Olisi toivottavaa, että tämä tulkinta omaksuttaisiin myös valitusasteella (hallintotuomioistuimessa, kun sanktio koskee toimeentulotukena, ja työttömyys-turvan muutoksenhakulautakunnassa, kun se koskee työmarkkinatukena maksettavaa kotoutumistukea).⁴⁶

⁴⁴ Lain 17 § 2 mom., 19 ja 29 §, 30 § 2 mom., 32–33 § ja 40 § 2 mom.; HE 185/2010 vp, s. 72 ja 82.

⁴⁵ Kotoutuslain 17 § 1 mom. ja sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 5 §.

⁴⁶ Muutoksenhausta ks. lain 82–83 § ja HE 185/2010 vp, s. 105.

Sopivan koulutuksen ja muiden toimenpiteiden järjestäminen maahanmuuttajille sekä niiden rahoittaminen tulevat ilmeisesti olemaan uudenkin lain toimeenpanon vaikeimpia kysymyksiä. Integraatiotoiminnan rahoitus joutuu kilpailemaan monien muiden tehtävien ja projektien kanssa. Myönteistä on, että valtio maksaa kunnalle laskennallista korvausta alkukartoituksen kustannuksista. Lisäksi valtio rahoittaa yhdessä kahden yksityisen säätiön kanssa kolmivuotisen ”Osallisena Suomessa” -kokeilun.⁴⁷ Kokeilua koskevat tilapäiset säännökset uudessa laissa tulivat voimaan kahdeksan kuukautta aikaisemmin kun muut, pysyvät säännökset ja ovat voimassa vuoden 2013 loppuun. Niitä sovelletaan vain niissä kunnissa, jotka ovat halunneet osallistua kokeiluun yksin tai yhdessä joidenkin muiden kuntien tai jonkin työ- ja elinkeinotoimiston kanssa ja jotka sisäasiainministeriö on hyväksynyt. Kokeiluun osallistuvat useimmat kaupungit, joissa maahanmuuttajaväestön osuus on merkittävä. Tarkoituksena on kokeilla kotoutumiskoulutuksen henkilöpiiriin laajentamista sekä uusia tapoja hankkia ja järjestää tätä koulutusta. Lisäksi pyritään tehostamaan koulutuksen vaikuttavuutta uusien asiakaslähtöisten koulutussisältöjen avulla.

Kokeilu keskittyy varsinkin suomen tai ruotsin kielen opetukseen, yhteiskuntaan perehdyttävään opetukseen sekä työllistymistä ja työelämään osallistumista tukevaan opetukseen. Maahanmuuttajalasten ja -nuorten osalta halutaan tehostaa suomen tai ruotsin opetusta toisena kielenä ja oman äidinkielen opetusta. Myös perusopetuksen ylittäneille ilman päättötodistusta jääneille maahanmuuttajanuorille järjestetään uudenlaista opetusta. Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren muodostavat yhden kolmesta ryhmästä, joiden tarpeisiin kokeilussa kiinnitetään erityistä huomiota. Toinen ryhmä on työmarkkinoille suuntaavat ja työmarkkinoilla jo olevat maahanmuuttajat. Kolmas kategoria on erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat, kuten lapsiaan kotona hoitavat äidit, luku- ja kirjoitustaidottomat tai heikosti koulutetut sekä ikääntyneet ja vammaiset maahanmuuttajat. Myös erityisesti maahanmuuttajalapsille järjestettäviä päivähoitopalveluita kuuluu kokeilun piiriin.⁴⁸

⁴⁷ Lain 50 § ja 9 luku.

⁴⁸ Lain 63, 65 ja 80 §; HE 185/2010 vp, s. 97–98. Sisäasiainministeriön tiedote 4.2.2011.

8 POHDINTAA

Uutta lakia ja sen valmisteluasiakirjoja leimaa paljon systemaattisempi lähestymistapa kuin aiempaa lainsäädäntöä. Maahanmuuttajat saavat tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta varhaisessa vaiheessa ja kaikille maahanmuuttajaryhmille voidaan järjestää alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma heidän tarpeidensa mukaisesti. Valtio maksaa alkukartoituksen kustannukset, minkä pitäisi houkutella kuntia palvelemaan myös maahanmuuttajia, jotka eivät saa toimeentulotukea tai työttömyyskorvausta. Lisäksi valtio rahoittaa ”Osallisena Suomessa” -kokeilun, joka auttaa joidenkin kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijöitä kehittämään koulutus- ja muita integraatiopalveluita. Maahanmuuttajien oikeuksien toteutumisen kannalta uuden lain vaikutus riippuu kuitenkin sen toimeenpanon ehdoista ja tuloksista. Tämä herättää ainakin seuraavat kysymykset, jotka liittyvät lain toimeenpanon tehokkuuteen tarkasteltuna suhteessa lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen ja maahanmuuttajan yksityiselämään puuttumisen legitimitettiin. Mikä on kielikurssien ja muiden integraatiotoimenpiteiden saatavuus ja laatu? Vastaako tarjonta laadullisesti ja määrällisesti maahanmuuttajien tarpeita?

Eduskunnan hallintovaliokunta ilmaisi huolensa siitä, pystyvätkö kunnat ja työvoimaviranomaiset suoriutumaan uusista tehtävistään ilman lisärahoitusta. Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellyttikin, että hallitus varaa riittävän rahoituksen lain tehokkaaseen ja kattavaan toimeenpanoon. Perustuslakivaliokunta taas ehdotti tuloksetta muutoksenhakuoikeuden ulottamista ainakin päätöksiin, joissa evätään kotoutumissuunnitelman laatiminen, ja mieluummin kaikkiin suunnitelmaa koskeviin päätöksiin. Mielestäni tulisi selvittää, kuinka tehokkaita ovat toimenpiteet, joiden pitäisi johtaa työllistymiseen vapailla työmarkkinoilla? On myös pohdittava, mitä tehdään, jotta alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia myös maahanmuuttajille, joita on vaikea tavoittaa (esim. kotiaidit)?

Eduskunnan hallintovaliokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostivat, että mahdollisuudesta itse pyytää alkukartoitusta olisi tiedotettava tehokkaasti. Valiokunta piti tärkeänä, että alkukartoitus tehdään kaikille sitä pyytävälle maahanmuuttajille.⁴⁹ Integraatiopolitiikan vaikuttavuuden kannalta kolmivuotisen kokeilun lopettaminen tai jatkaminen, siinä kehitettyjen menetelmien mahdollisesti pysyvä käyttöönotto ja siihen liittyvät rahoitusjärjestelyt vaativat huolellista selvittämistä jatkotoimenpiteitä ajatellen.

⁴⁹ HaVM 26/2010 vp, TyVL 17/2010 vp, EV 239/2010 vp ja PeVL 42/2010 vp.

Olisi myös pohdittava, missä määrin ja millä ehdoilla sanktioita käytetään. Uusi laki jättää edelleen paljon harkintavaltaa kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen päätöksentekijöille. Käytännössä nämä toimijat ovat keskeisessä asemassa uuden integraatiopolitiikan luomisessa ja ratkaisevat hyvin pitkälle, kuinka paljon maahanmuuttajien omaa kulttuuria kunnioitetaan. Uudessa laissa kosketellaan syrjintää vain epäsuorasti (kuten vanhassakin laissa ennen vuoden 2005 uudistusta) korostamalla tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, jotka on ankkuroitu perustuslakiin. Uusia elementtejä laissa ovat pyrkimys lisätä väestöryhmien välistä vuorovaikutusta ja kulttuurien välistä vuoropuhelua, jossa näkyy yhteiskunnallisten intressien voimakkaampi esilletulo. Yksilön oikeuksien näkökulmasta yhteiskunnallisten ja yksilöllisten intressien tasapainottaminen on integraatiolainsäädännön ydinkysymys. Edellisen lain toimeenpanon puutteet osoittavat, että integraatiopolitiikan kunnianhimoisten tavoitteiden toteuttaminen vaatii paljon enemmän kuin lainsäätäjän hyvää tahtoa. Uuden politiikan tuloksia pystytään arvioimaan vasta myöhemmin, kun ”Osallisena Suomessa” -kokeilu on loppunut ja on selvinnyt, millainen uusi toimintamalli tulee olemaan pysyvässä muodossaan.