

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia. Tävoitteena on tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista. Viranomaisten työnjakoa ja vastuita selkiinnettäisiin kaikilla hallinnon tasoilla. Paikallistasolla kunnan ja työvoimatoimistojen yhteistyötä tehostettaisiin sekä yleisellä tasolla että yksittäisten maahanmuuttajien kotouttamisessa. Tärkeityksena on, että kunta ja työvoimatoimisto kokoaisivat yhtenäisen palvelujen ja toimenpiteiden kokonaisuuden, jossa sekä julkisten että myös yksityisten tahojen palvelut ja toimenpiteet täydentäisivät toisiaan.

Lääninhallitusten tehtäviin lisättäisiin maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukvien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan osallistuminen. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen tueksi ja alueellisen yhteistyön tehostamiseksi perustettaisiin maahanmuuttoasiain toimikuntia. Valtion keskushallinnon tasolle asetettaisiin kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta työministeriön yhteyteen.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi luettelo toimenpiteistä ja palveluista, jotka olisi otettava huomioon sekä kotouttamisohjelmissa että kotoutumissuunnitelmissa. Kotouttamisohjelmaa koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi sekä viranomaisten vastuiden osalta että ohjelman sisällön osalta. Kotoutumissuunnitelma tulisi tehdä yhdessä maahanmuuttajan kanssa kahden kuukauden kuluessa oikeuden syntymisestä. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan voisi kestää viisi vuotta, jos se perustellusta syystä olisi tarpeen. Kotoutumissuunnitelmalla voitaisiin nykyistä tehokkaammin edistää myös maahanmuuttajanuorten kotoutumista.

Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelma voisi sisältää myös lukio-opintoja, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta työvoimapolitiittisena koulutuksena ja siihen rinnastettavana koulutuksena maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Johdanto.....	3
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö	4
2.2. Käytäntö	7
2.3. Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö	14
2.4. Nykytilan arviointi.....	16
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	19
4. Esityksen vaikutukset	20
4.1. Taloudelliset vaikutukset	20
4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan	21
4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmiin.....	21
4.4. Sukupuolivaikutukset	22
5. Asian valmistelu.....	22
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	22
5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	22
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	23
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	24
1. Lakiehdotuksen perustelut.....	24
2. Voimaantulo.....	33
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	33
LAKIEHDOTUS	35
maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta	
annetun lain muuttamisesta.....	35
LIITE	40
RINNAKKAISTEKSTI	40
maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta	
annetun lain muuttamisesta.....	40

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999); jäljempänä kotouttamislaki, tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999. Kotouttamislain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta sekä turvata turvapaikanhakijoiden toimeentulo ja huolenpito. Kotoutumisella tarkoitetaan kotouttamislaissa maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä toimenpiteitä ja voimavaroja. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotto on toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä vastaanottokeskuksessa tai järjestelykeskuksessa.

Kotouttamislain toimeenpanon ohjaaminen ja seuranta on keskeisesti työhallinnon vastuulla. Kotouttamislain toimeenpanosta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston selonteko vuonna 2002 (VNS 5/2002 vp). Eduskunta antoi selonteosta lausunnon vuonna 2003 (EK 39/2002 vp, HaVM 20/2002 vp). Kolmen vuoden voimassaoloaika oli lyhyt syvällisten johtopäätösten tekemiseen kotouttamislain vaikuttavuudesta. Kun vastuu kotoutumista edistävästä toimenpiteistä jakaantuu usean eri viranomaisen kesken, olivat sekä toimintakäytäntöjen kehittäminen että eri viranomaisten yhteistyön edistäminen monessa tapauksessa vielä kesken. Ongelmaksi oli koettu erityisesti toimeenpanon puutteelliset voimavarat, mikä näytti olennaisesti vaikuttaneen toimeenpanoon.

Eduskunta yhtyi pääosin kehittämistä koskeviin hallituksen selonteon ehdotuksiin. Eduskunnan mukaan kotoutumista edistävien toimenpiteiden yhteensovittaminen edellyttää kiinteätä yhteistyötä eri viranomaisten kesken, koska jokainen hallinnonala edelleen vastaa oman toimialansa osalta myös pako-

laisten ja muiden maahanmuuttajien palveluista. Kotouttamislain toimeenpanon keskeisiä ongelmia näyttää eduskunnan mukaan olevan riittävän selkeän ja johdonmukaisen tehtäväjaon sekä koordinaation puute eri viranomaisten kesken. Haasteeksi nähtiin sekä kotouttamisohjelmien että kotoutumissuunnitelmien kehittämisessä päämäärähakuisen viranomaistyön tehostaminen sekä maahanmuuttajien ja niin sanotun kolmannen sektorin osallistumisen lisääminen. Kotoutumissuunnitelmien laatimiseen liittyvän vastuun tarkempaa määrittelyä ja muiden kuin työvoimaan kuuluvien maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisvastuun selkiinnyttämistä pidettiin tärkeänä.

Kuntien roolia kotouttamistyössä on eduskunnan mukaan tarpeen vahvistaa, koska myös maahanmuuttajien palvelut tuotetaan mahdollisuuksien mukaan osana normaali-palveluja. Kotouttamislain tavoitteiden valossa kotouttamista edistäviin toimenpiteisiin tarvitaan lisääntyvää yhteiskunnan panostusta. Kustannusten osalta eduskunta edellytti pikaisesti selvittäväksi maahanmuuttajien erilaiset palvelutarpeet ja niistä aiheutuvat kustannukset sekä arvioitavaksi kuntien ja valtion kustannusten jakoon liittyvät kysymykset ja laajemminkin maahanmuuton taloudelliset vaikutukset.

Eduskunta katsoi, että kotouttamislaki on toimeenpanossa ilmenneistä ongelmista huolimatta jäntevöittänyt viranomaistoimintoja. Koska kotouttamislain tavoitteiden saavuttaminen on pitkäjänteinen prosessi ja työ on vielä alkuvaiheessa, eduskunta edellytti, että sille annetaan uusi selonteko vuoden 2007 loppuun mennessä ja sitä ennen vuoden 2005 loppuun mennessä hallintovaliokunnalle selvitys kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koskevista kysymyksistä.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Kotouttamislaki

Kotouttamislain mukaan työministeriölle kuuluu maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskuksen) tehtävänä on maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelu, ohjaus, seuranta sekä muut erikseen määrittävät tehtävät. Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Työvoimatoimisto yhdessä TE-keskuksen kanssa huolehtii työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapolitiittisten järjestämisen. Työministeriön hallinnonalalla voi olla vastaanottokeksuksia ja järjestelykesksuksia.

Maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan kotouttamisohjelmalla, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumistuella. Kotouttamisohjelma on paikallistason viranomaisten ja muiden kotouttamiseen osallistuvien tahojen suunnitelma kotouttamisen tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista ja yhteistyöstä sekä etnisen yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistämisestä. Kotouttamisohjelman laatii kunta yhteistyössä viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Sitä laadittaessa ja toteutettaessa kuullaan maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työntekijä ja työnantajajärjestöjä ja mahdollisuuksien mukaan muita paikallisia tahoja.

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan henkilökohtainen suunnitelma. Siinä voidaan sopia suomen tai ruotsin kielen opiskelun, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen, omaehtoisen koulutuksen, ammatinvalinnanohjauksen ja kuntoutuksen, työharjoittelun, työelämävalmennuksen, valmistavan opetuksen, lasten ja nuorten kotoutumisen tukemisesta sekä muiden kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestämisestä ja niihin osallistumisesta.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan on työt-

tömällä työnhakijalla ja toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea hakevalla, jolla on Suomessa kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta. Oikeus kestää kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä. Suunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt viisi kuukautta. Suunnitelma laaditaan maahanmuuttajan sekä tarpeen mukaan kunnan ja työvoimatoimiston yhteistyönä. Suunnitelmassa pyritään ottamaan huomioon maahanmuuttajan perheen tilanne ja tarpeet, vaikka varsinainen suunnitelma on henkilökohtainen.

Kotoutumissuunnitelman aikana maahanmuuttajan toimeentulo turvataan kotoutumistuella. Kotoutumistuki on muodostettu työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Kotoutumistuen saaminen työmarkkinatukena edellyttää, että maahanmuuttaja on työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa ja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa.

Kotouttamislaisissa säädetään myös turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta. Majoitus järjestetään vastaanottokesksissa. Alaikäisen ilman huoltajaa tulevan turvapaikanhakijan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoa varten vastaanottokesksukseen voidaan perustaa ryhmäkoti ja heille voidaan määrätä edustaja. Vastaanoton voi järjestää valtio itse tai sopia sen järjestämisestä kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa.

Kotouttamislakia muutettiin 2005 annetulla lailla (362/2005). Muutoksella muun muassa saatettiin neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 2003/9/EY osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Ulkomaalaislaki

Uusi ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Pyrkimyksenä on ollut lainsäädäntö, jossa on selkeät perussäännöt ulkomaalaisten maahantulolle, maassa oleskelulle ja maasta poistamiselle. Pyrkimyksenä on ollut myös eri viranomais- toimivaltasuhteiden ja harkintavallan ra-

jojen selkiinnyttäminen sekä oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Kansainvälisen suojelun saamista koskevat edellytykset ovat perustelujen mukaan säilyneet pääosin entisen sisältöisinä. Lakiin on lisätty muun muassa säännökset oleskeluluvan myöntämisestä maasta poistamisen estymisen vuoksi (51 §) ja oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Ulkomaalaislaista johtuvat muutokset on sisällytetty kotouttamislakiin sen muuttamisesta annetulla lailla (649/2004), jolla kotouttamislain pykäläviittaukset korjattiin viittamaan uuteen ulkomaalaislakiin.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2004. Lain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuutta ja kieltää syrjintä muun muassa alkuperän johdosta. Lain mukaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomaisten tulee muun muassa laatia suunnitelma (*yhdenvertaisuussuunnitelma*) siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne sitä vaatii. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain tarkoitus tulisi ottaa huomioon esimerkiksi kuntien kotouttamisohjelmia laadittaessa ja uudistettaessa.

Suomessa asuminen

Kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestämisen ja pakolaisen kuntaan osoittamisen lähtökohtana on, että henkilön katsotaan saavan kotikuntalain perusteella kotikunnan ja täyttävän myös asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993), jäljempänä soveltamisalalaki, mukaiset Suomessa asumisen edellytykset.

Kotikuntalaissa ja soveltamisalalaissa edellytykset, joilla henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa eroavat toisistaan. Siksi maahanmuuttaja saattaa joutua tilanteeseen, jossa hänellä on oikeus asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan, mutta ei kotikuntaan, tai päinvastoin. Ajallinen ero voi olla useita kuukausia niissäkin tilanteissa, joissa henkilö on muuttanut Suomeen pysyvässä tarkoituksessa ja saanut sitä tarkoittavan oleskeluluvan. Se,

että asumisen voidaan katsoa alkavan eriaikaisesti kotikuntalain ja soveltamisalalain mukaan, vaikeuttaa maahanmuuttajan kotouttamisen aloittamista.

Kotouttamislaissa lähtökohtana on, että kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden piiriin voivat kuulua Suomeen muuttaneet henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa. Kotikunnan puuttuminen estää keskeisten kotoutumista edistävien toimien suunnittelun ja toimeenpanon.

Pakolaisten vastaanotosta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

TE-keskus osoittaa pakolaiselle kunnan, johon tämä voi muuttaa. Kunnille pakolaisten vastaanotto on vapaaehtoista ja sopimukseen perustuvaa. Pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia korvataan kunnille osittain täysimääräisesti kustannusperusteella ja osittain laskennallisesti.

Pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetun valtioneuvoston päätöksen (512/1999) mukaan kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Laskennallinen korvaus yli 7-vuotiaan henkilön osalta on 1 900,52 euroa vuodessa ja yhteensä kolmen (3) vuoden ajalta 5 701,56 euroa. Enintään 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 222,95 euroa vuodessa ja yhteensä kolmen (3) vuoden ajalta 18 668,85 euroa.

Laskennallinen korvaus myönnetään kunnalle sen vastaanottamien pakolaisten lukumäärän ja asumisajan perusteella. Lisäksi edellytetään, että kunta on laatinut tai sitoutunut laatimaan maahanmuuttajien kotouttamisohjelman. Laskennallisella korvauksella katetaan lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Lisäksi kunnalle korvataan erikseen kustannusperusteisesti:

1) toimeentulotuen antamisesta aiheutuneet kustannukset,

2) alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneen henkilön sijoittamisesta perhe-ryhmäkotiin sekä perhehoidosta, asumisen

tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuvat kustannukset enintään siihen saakka kunnes alaikäinen täyttää 18 vuotta,

3) vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kunnalle aiheutuvat huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan, enintään kymmeneltä vuodelta,

4) erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta sekä

5) kunnan järjestämän tulkkipalvelun kustannukset.

Yhteensä kunnille maksettiin korvausta pakolaisten vastaanotosta 44,6 miljoonaa euroa vuonna 2004.

Paluumuuttajista kunnalle aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttaneille henkilöille kotoutumistuen ja toimeentulotuen antamisesta aiheutuneet kustannukset voidaan korvata puolelta vuodelta. Jos kunta järjestää henkilön toimeentulon sen vuoksi, että henkilö ei maahanmuuttoon liittyvän asemansa takia voi saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvatuutta, voidaan kunnalle korvata siitä aiheutuvat kustannukset enintään viideltä vuodelta. Kunnalle voidaan lisäksi korvata henkilön sairauden tai vamman edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat huomattavat kustannukset enintään viideltä vuodelta.

Lasten koulutus

Maahanmuuttajalasten koulutus järjestetään osana perusopetusta. Perusopetuslain (628/1998) 1 §:n mukaan kunta voi järjestää maahanmuuttajille perusopetukseen valmistavaa opetusta. Perusopetusasetuksen (852/1998) 3 §:n mukaan valmistavaa opetusta annetaan 6–10 -vuotiaille vähintään 450 ja tätä vanhemmille vähintään 500 tuntia. Valtio korvaa valmistavan opetuksen järjestämisestä kunnalle aiheutuvat kustannukset. Kunnalle myönnetään hakemuksesta valtionavustusta tukiovetuksesta ja oman äidin-

kielen opetuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Aikuisten maahanmuuttajien koulutus

Vastuu aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisestä jakaantuu opetushallituksen ja kuntien sekä työhallinnon kesken. Kunnalla tai muullakaan taholla ei ole lakisääteistä velvollisuutta kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen työvoimaan kuulummille aikuisille maahanmuuttajille.

Opetushallitus on antanut vuonna 2001 suosituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tavoitteista ja sisällöistä (Moniste 9/2001). Sen mukaan kotoutumiskoulutuksen tehtävänä on muun muassa antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. Suositus on tarkoitettu myös työhallinnolle koulutuksen hankinnan tueksi.

Osalla maahanmuuttajista perusopetus on puutteellista, jäänyt kesken tai puuttuu kokonaan. Opetushallitus on keväällä 2004 hyväksynyt muille kuin oppivelvollisille tarkoitetun perusopetuksen ja aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet. Opetussuunnitelman perusteissa on otettu huomioon aikaisempaa vahvemmin maahanmuuttajien sekä muiden kieli- ja kulttuuriryhmien erityistarpeet. Perusopetuksen osalta opetussuunnitelman perusteet tulee ottaa käyttöön viimeistään 1 päivänä elokuuta 2006 ja lukiokoulutuksen osalta asteittain 1 päivästä elokuuta 2005.

Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Myös muut perusopetuksen järjestämisluvan saaneet tahot voivat järjestää perusopetusta oppivelvollisuusien ylittäneille.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 3 §:n mukaan maahanmuuttajille voidaan järjestää ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Koulutuksen laajuus on vähintään 20 ja enintään 40 opin-

toviikkoa. Opetusministeriö myöntää luvan tämän koulutuksen järjestämiseen ja päättää myös koulutuksen määrästä. Valmistavan koulutuksen rahoitus jakautuu valtion ja kuntien kesken valtionopetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) mukaisesti.

Opetusministeriö on myöntänyt määräaikaisena kokeiluna kunnille valtionavustuksia, joita kunnat ovat voineet käyttää opintotesteiden myöntämiseen opetusministeriön määrittämille kohderyhmille. Opi ntoseteleitä on myönnetty lähinnä työvoimaan kuulumattomille aikuisille maahanmuuttajille. Opintotesteleitä on voitu käyttää kurssimaksujen suorittamiseen julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten järjestämässä koulutuksessa.

Lisäksi EU:n pakolaisrahaston ja sosiaalirahaston projekteina on järjestetty opetusta ja kotoutumista edistävää toimintaa erityisesti pakolaisille.

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille hankitaan maahanmuuttajakoulutusta työvoimapolitiittisena koulutuksena. Tämän koulutuksen järjestämisestä ja rahoittamisesta vastaa työvoimahallinto. Maahanmuuttajakoulutuksen pituus on noin 40 opintoviikkoa. Sisällöltään se vastaa opetushallituksen suositusta. Maahanmuuttajan toimeentulo koulutuksen aikana turvataan kotoutumistuella. Maahanmuuttajakoulutuksen järjestämisestä ei ole erityisiä laintasoisia säännöksiä, vaan sitä järjestetään julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten puitteissa. Lisäksi työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet voivat osallistua muuhun työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin.

Kansalaisjärjestöjen, kunnan tai vapaan sivistystyön organisaatioiden järjestämiä toimenpiteitä voidaan kotouttamislain nojalla rinnastaa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Myös toimenpide, johon maahanmuuttaja omatoimisesti hakeutuu, voidaan rinnastaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteeseen. Rinnastamisesta päättää työvoimatoimisto. Maahanmuuttaja voidaan osoittaa rinnasteiseen toimenpiteeseen samoin perustein kuin työmarkkinatoimenpiteeseen. Rinnastamisen keskeisin oikeusvaikutus liittyy siihen, että rinnastetussa toimenpiteessä olevalla on oikeus saada työmarkkinatukea kotoutumistukena ilman tarveharkintaa ja eräitä muita rajoituksia. Toinen keskeinen merkitys liittyy ylläpitokustannusten korvaamiseen ja siihen, että toimenpiteeseen osallistuva on vakuutusturvan piirissä samoin perustein kuin työvoimapolitiittisessä toimenpiteessä tai työmarkkinatoimenpiteessä oleva.

2.2. Käytäntö

Maahanmuuton rakenne

Vuonna 2004 Suomeen muutti 19 800 henkilöä, joista EU-maista muuttaneiden osuus oli 6 900 ja EU:n ulkopuolelta 12 900. Pohjoismaista muuttaneiden määrä oli yhteensä 4 600. Suomesta muutti ulkomaille 13 500 henkilöä. Nettomaahanmuutto oli 6 300 henkilöä. Pysyväisluonteisesti Suomessa asui vuoden 2004 lopussa 108 346 ulkomaan kansalaista, joka on noin 2 % koko väestöstä. Työvoimaan heistä kuului arviolta 50 100 eli 47 %. Eniten ulkomaalaisia eli 43 % asuu pääkaupunkiseudulla.

Väestö ikäryhmittäin 31.12.2004

	yhteensä	0-14	15-64	65+
KOKO VÄESTÖ	5 236 611	914 560	3 491 111	830 940
Ulkomaalaiset	108 346	18 061	83 498	6 787
Vieraskieliset	133 183	26 290	102 469	4 424

Noin 49 % ulkomaan kansalaisista asuu Uudenmaan maakunnassa, Varsinais-Suomen maakunnassa noin 10 % ja Pirkanmaan maakunnassa 7 prosenttia. Muissa maakunnissa osuus ulkomaan kansalaisista on 3,5—0,6 %.

Vuonna 2004 Suomeen muutti entisen Neuvostoliiton alueelta, lähinnä Venäjältä ja Viirasta yhteensä 518 paluumuuttajaa, joista työikäisten, 15—64 -vuotiaiden osuus oli 340 henkilöä. Luvussa ei ole mukana perheenjäseniä. Suomen pakolaiskiintiö oli 750. Maahan saapuneesta 735 kiintiöpakolaisesta suurimmat ryhmät muodostivat sudanilaiset, afganistanilaiset ja iranilaiset. Pakolaisten vastaanoton piiriin kuuluvia henkilöitä sijoittui eri puolelle Suomea 52 kunnan alueelle yhteensä 1 662. Luvussa ovat mukana kiintiöpakolaiset, perheenyhdistämiset ja myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat. Heidistä työikäisten osuus oli 1 035.

Kotouttamisohjelmat ja kotoutumissuunnitelmat

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta. Kunta toimii yhteistyössä työvoimatoimistojen kanssa. Yhteistyön määrä ja laatu eroaa merkittävästi alueittain. Erot aiheutuvat osittain kuntien koosta, pienissä kunnissa yhteistyö järjestyy käytännössä helpommin. Kunnan vastuu korostuu työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien, kuten lasten, nuorten ja

ikääntyneiden kotoutumisen edistämisessä.

Kotouttamisohjelman tarkoituksena on luoda edellytykset kunnassa asuvien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi yleensä ja erityisesti kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen henkilöiden kotoutumisen edistämiseksi. Kotouttamisohjelmat ovat käytännössä jääneet liian yleiselle tasolle toimiakseen konkreettisenä tukena varsinaisille toimeenpanijoille. Kotouttamislaissa ei ole riittävän selkeitä säännöksiä ohjelman sisällöstä tai seurannasta eikä siihen ole kirjattu kotoutumista edistäviä palveluita ja tukitoimia.

Kotoutumissuunnitelmia koskevat säännökset eivät myöskään ohjaa riittävästi toimenpiteiden suunnittelua erityisesti silloin, kun maahanmuuttaja ei ole työvoimaan kuuluva henkilö. Niiden maahanmuuttajien, jotka eivät ole ilmoittautuneet työhakijoiksi, kotoutumista tukevaan koulutukseen ja muuhun toimintaan osallistumisesta ei ole tilastotietoja. Arvion mukaan lasten ja nuorten tai kotona perhettä hoitavien naisten kotoutumisen edistämiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Kotoutumiskoulutusta näyttää järjestetyn vähän. Kurssit ovat olleet lyhyitä eikä opetushallituksen suosituksia ole pystytty noudattamaan.

Työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuvat työmarkkinatukena myönnettävään kotoutumistukeen oikeutetut pääsevät maahanmuuttajakoulutukseen ja muihin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin.

Kotoutumistuen piirissä olevat ja heidän osallistumisensa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja sijoittuminen avoimille työmarkkinoille vuosina 2000—2004:

Vuosi	2000	2001	2002	2003	2004
Kotoutumistuen piirissä vuoden aikana	7 799	8 601	9 096	10 000	10 445
Vuoden aikana ensimmäistä kertaa laaditut kotoutumissuunnitelmat	3 748	5 871	3 807	3 058	3 048
Työvoimapoliittiset toimenpiteet yht. joista	5 896	6 463	7 152	8 248	8 727
työvoimapoliittisessa koulutuksessa	5 413	5 871	6 610	6 589	7 978
työvoimakoulutukseen rinnastettavassa koulutuksessa	813	1 344	1 526	2 522	3 571
ESR-rahoitteisten toimenpiteiden piirissä (koulutus, kuntoutus, työharjoittelu)	628	671	712	617	416
työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa	1 038	1 185	1 478	1 743	2 166
osallistuneet ammatinvalinnan tai kuntoutuksen toimenpiteisiin	63	73	78	54	42
Sijoittumiset avoimille työmarkkinoille	3 077	3 311	4 046	5 033	5 504

Kotoutumissuunnitelmiin sisältyvät aktiivitoimenpiteet ovat selkeästi lisänneet maahanmuuttajien pääsyä avoimille työmarkkinoille. Vuonna 2004 työttömyys katkesi noin 5 500 tapauksessa esimerkiksi avoimille työmarkkinoille välityksen ansiosta tai sen johdosta, että maahanmuuttaja sai omatoimisesti työpaikan.

Kuntiin sijoittaminen

Pakolaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt sijoitetaan kuntiin. Tällä hetkellä kuntiin sijoittaminen on vaikeutunut. Kuluvana vuonna TE-keskusten mukaan on käytettävissä noin 1 400 kuntapaikkaa, ja niiden lisäksi avoimet sopimukset, joiden mukaan vastaan-

otosta ja pakolaisten määrästä sovitaan tapauskohtaisesti. Sijoitustarpeeksi on arvioitu 1 750 paikkaa, kuntapaikkojen tarve muodostuu 750 kiintiöpakolaisen sekä turvapaikkamenettelyn ja perheen yhdistämisten kautta oleskeluluvan saaneiden sijoituksesta. Vastaanottavia kuntia oli vuonna 2004 yhteensä 52.

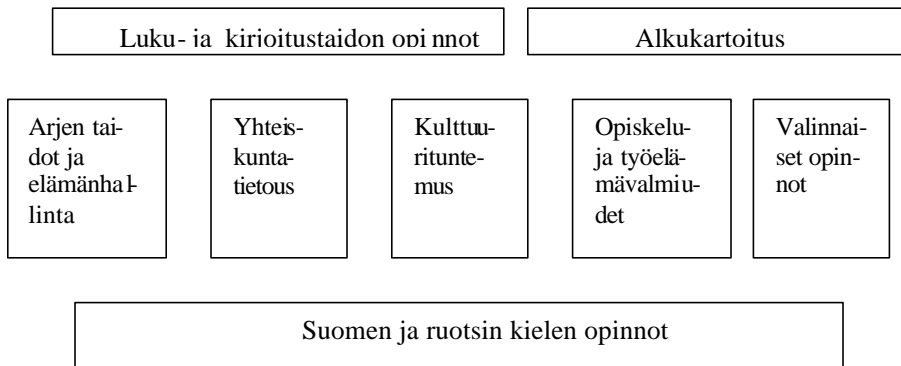
Kuntiin sijoittaminen on vaikeutunut myös ulkomaalaislain säännösten soveltamisen johdosta. Ulkomaalaisvirasto on myöntänyt kuluvana vuonna tähän mennessä runsaat 100 oleskelulupaa ulkomaalaislain 51 §:n perusteella turvapaikanhakijoille, jotka ovat tulleet muun muassa Afganistanista, Irakista tai Somaliasta. Koska kysymyksessä on tilapäinen oleskelulupa, luvan saaneet turvapaikan-

hakijat jäävät Kansaneläkelaitoksen myöntämän sosiaaliturvan ulkopuolelle ja useissa tapauksissa myös vaille kotikuntaa. Vaikka kotouttamislain 3 a §:n mukaan oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneet henkilöt rinnastetaan pakolaisiin, heille ei ole ollut mahdollista löytää kuntapaikkoja. Heillä ei ole myöskään oikeutta ulkomaalaislain 80 §:n mukaan tehdä työtä ensimmäisenä vuonna ilman työntekijän oleskelulupaa, mikä myös vaikeuttaa heidän selviytymistään suomalaisessa yhteiskunnassa.

Maahanmuuttajien koulutus

Yksi tärkeimmistä maahanmuuttajien koutumista edistävistä toimenpiteistä on koulutus. Samalla se on keskeisin työllistymistä Suomessa selittävistä tekijöistä. Suomen tai ruotsin kielen taito on lähes välttämätön sekä yhteiskunnassa selviytymisen että työelämään pääsyn kannalta.

Maahanmuuttajakoulutuksen opintojen muodostuminen:



Vuosina 1998—2001 kaikkien työvoimahallinnon maahanmuuttajakoulutuksen aloitaneiden määrä pysyi noin 7 000 henkilön tasolla, hakijoista noin 80 prosenttia pääsi koulutukseen. Vuonna 2004 valmentavan koulutuksen määrärahasta, runsaasta 48 miljoonasta eurosta, käytettiin maahanmuuttajien koulutukseen noin 40 prosentilla. Kansaneläkelaitos maksoi kotoutumistukea ylläpitokorvauksineen työvoimapoliittiseen koulutukseen osallistuneille yhteensä noin 17,3 miljoonaa euroa. Tuen saajia oli 5 785. Rinnastettavaan koulutukseen osallistui 3 571 henkilöä kotoutumistukea saanutta henkilöä.

Maahanmuuttajien, mukaan lukien pakolaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt, koulustaustat ovat moninaiset. Suomeen muuttaa korkeakoulututkinnon suorittaneita ja kielitaitoisia henkilöitä, ja toisaalta myös puutteellisen perusopetuksen saaneita ja jopa lu-

ku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä. Tämä aiheuttaa merkittävän haasteen koulutusjärjestelmille.

Työvoimatoimistossa työnhakijoina olevista ulkomaan kansalaisista noin 25 %:lla oli ylempi tai alempi korkeakoulututkinto, keskiasteen koulutus oli 32 %:lla ja perusasteen koulutus 31 %:lla. Koulutusaste oli tuntematon 12 %:lla. Tällä tarkoitetaan sitä, että suomalaisten vastaavuutta ei löydy.

Maahanmuuttajien koulutustasoa kokonaisuutena tarkasteltaessa ongelmana on kuitenkin se, että koulutustasoa koskevat tilastotiedot ovat hyvin puutteellisia. Tilastokeskuksen vuonna 2003 julkaiseman tutkimuksen (Tilastokeskus 2003:1) mukaan koulutuksen tilastomerkinän puuttumiseen on kaksi syytä. Tutkintorekisteristä puuttui erityisesti sellaisten henkilöiden tietoja, jotka ovat löytäneet työpaikan Suomesta vapailta markki-

noilta. Tähän ryhmään kuuluvat eivät ole tekemisissä sellaisten viranomaisten kanssa, jotka ilmoittaisivat heidän tutkinnoistaan Tilastokeskuksen tutkintorekisteriin.

Tutkimuksen mukaan 61 %:lta yli 15-vuotiaista Suomessa asuvista ulkomaiden kansalaisista puuttui tilastomerkintä koulutustasosta tai oli vain perusasteen koulutus. Pakolaisina maahan tulleista tähän ryhmään kuului 71 %. Maahanmuuttajan koulutusta koskeva tilastotieto jää helposti puuttumaan, jos koulutuksesta ei löydy riittävästi näyttöä tai jos sitä ei pystytä vertaamaan suomalaisen koulutusjärjestelmään. Koulutustason selvittäminen erityisesti EU-alueen ulkopuolelta tulevien maahanmuuttajien osalta on vaikeaa.

Maahanmuuttajakoulutuksen ja kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden mittaamista tulisi parantaa kehittämällä seurantajärjestelmää. Koulutuksen laatua on arvioitu vuonna 2005 suoritetussa evaluoinnissa (Net Effect Oy: Kannattaako kotoutumiskoulutus?). Tärkeänä pidettiin maahanmuuttajan näkökulmasta riittävän ohjauksen saamista, koulutuksen räätälöityä sisältöä sekä muun muassa työssäoppimisjaksoja. Kotoutumissuunnitelmien yhteydessä toteutettavan alkukartoituksen tulisi olla tarkempi ja ottaa paremmin huomioon oppimiskyky, kieli- ja ammatitaito sekä kulttuuritausta. Koulutuksen näkökulmasta arvosteltiin koulutuksen hankintamenettelyä ja kilpailutusta, jotka voivat

johtaa epätasaisuuteen koulutuksessa ja lyhytnäköiseen suunnitteluun.

Valtion talousarviossa perusopetuksena annettavan oman äidinkielen ja tukiopetuksen määräraha opetusministeriön pääluokassa on ollut vajaan kymmenen vuoden ajan sama eli noin 3,8 miljoonaa euroa.

Valtio osallistuu yli 18-vuotiaiden osalta perusopetuksen kustannuksiin. Valtionosuus on 60 prosenttia oppivelvollisuusikäisten valtionosuudesta. Yksittäisten oppiaineiden, kuten kieliopintojen, järjestämiseen kunnille tai muille koulutuksen järjestäjille ei erikseen osoiteta valtionosuutta. Maahanmuuttajien kieli- ja kulttuuriopintoja järjestetään kansalaisopistoissa, kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa. Niiden käyttökustannuksiin myönnetään valtionosuutta vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaan.

Työvoimapolitiittisena koulutuksena annettavan maahanmuuttajakoulutuksen hankinta rahoitetaan momentilta 34.06.51 työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet.

Maahanmuuttajien työllisyys

Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista oli vuonna 2004 työkäisiä (15–64 vuotiaita) noin 77 %. Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli vuoden 2003 lopussa 43,3 % koko väestön työllisyysasteen ollessa noin 67 %.

Ulkomaalaisten työttömyysaste vuosina 2000—2004

Kansalaisuus	Työvoima	Työttömyysaste					TM:n arvio 2004	Ulkomailla syntyneet 2002
		1999	2000	2001	2002	2003		
Venäjä	11 397	54	46	42	37	37	41	40
Viro	7 158	28	24	20	18	16	18	18
Ruotsi	3 676	20	17	17	17	17	12	15
Iso-Britannia	1 609	13	11	12	12	14	14	11
Saksa	1 468	11	10	11	11	11	11	12
Turkki	1 257	36	33	32	31	30	33	28
Somalia	1 159	68	55	58	59	59	61	56
Irak	1 042	78	74	75	69	64	73	64
Kiina	974	11	10	10	9	8	10	9

Thaimaa	931	38	31	30	29	30	30	27
USA	882	11	9	9	11	10	11	10
Iran	788	69	57	62	58	56	61	46
Bosnia- Hertsegovina	758	64	50	47	38	37	37	-
Vietnam	731	54	45	43	41	41	50	33
Serbia ja Montenegro	1 589	62	53	59	61	54	54	46
Ranska	562	13	9	10	10	13	15	11
Italia	557	18	17	16	15	20	17	15
Puola	436	16	15	17	15	12	14	15
Marokko	335	52	50	50	43	45	51	38
Norja	334	18	13	15	15	15	12	14
Afganistan	314				69	66	74	
Ulkomaalaiset	49 000	37	31	31	28	28	28	24
Koko väestö	2 594 000	10	10	9	9	9	9	

Vuonna 1996 ulkomaalaisten keskimääräinen työttömyysaste oli 48 prosenttia. Erityisesti pakolaisina tulleet näyttävät kärsivän vaikeasta työttömyydestä. Pakolaisten korkeaan työttömyysasteeseen on useita syitä. Suomessa heidät otetaan yleensä heti maahan saapumisen jälkeen työvoimatoimiston asiakkaiksi. Tällöin he tilastoituvat työttömiksi, joskin tämä työttömyys katkeaa verrattain pian työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteeseen. Varsinkin pakolaisten työllistymismahdollisuudet ovat heti maahan saapumisen jälkeen hyvin vähäiset. Suhteellisen pitkän ajankin työllistyminen tapahtuu tilapäisiin tai tuettuihin työpaikkoihin, ja työttömyysjaksot ja työnteko tyypillisesti seuraavat toisiaan. Usein työ on koulutusta vastaamatonta.

Vuoden 2003 lopussa työvoimatoimistoissa oli yhteensä noin 26 430 ulkomaalaista työnhakijaa, joista työttöminä oli 14 150. Kaikista työnhakijoista heidän osuutensa oli 5 % ja kaikista työttömistä työnhakijoista 4,5 %. Vuonna 2002 aktiivitoimenpiteisiin osallistui yhteensä 21 712 maahanmuuttajaa. Tilastojen mukaan näyttää siltä, että yli puolet työvoimaan kuuluvista ulkomaan kansalaisista oli vuoden 2003 lopussa joko työhallinnon toimenpitein työllistettynä tai työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa.

Ulkomaan kansalaiset saavat usein tiedon työpaikasta epävirallisia kanavia pitkin. Ti-

lastokeskuksen mukaan useampi kuin joka toinen niin vietnamilaisista (58 %), venäläisistä (56 %), virolaisista (56 %) kuin somalialaisistakin (48 %) löysi työpaikkansa muuten kuin työvoimatoimistosta tai työpaikkailmoituksia seuraamalla. Suomalaisista 68 prosenttia oli löytänyt työpaikkansa epävirallisten kanavien kautta. Tutkituista maahanmuuttajaryhmistä perinteisistä työnvälityskanavista hyötyivät eniten somalialaiset, joista joka kolmas (34 %) oli löytänyt työpaikkansa työvoimatoimiston tai lehti-ilmoituksen kautta. Se, että suuri osa maahanmuuttajistakin saa työtä epävirallisten kanavien kautta, kertoo kotouttamisen moriulotteisuudesta. Kontaktit kantaväestöön ja muihin maahanmuuttajiin toimivat hyvinä työnvälittäjinä, kun kielitaitoa ja suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta on hankittu.

Suomalaiset työnantajat näyttävät arvostavan nimenomaan Suomessa saatua koulutusta ja sitä kautta saatua muodollista pätevyyttä. Niiden maahanmuuttajien kohdalla, jotka ovat saaneet koulutusta Suomessa, on täällä yleisesti tunnustettujen kvalifikaatioiden saaminen edistänyt työllistymistä.

Työllistyminen on kiinteästi sidoksissa koulutukseen ja erityisesti suomen tai ruotsin kielen taitoon. Koulutus edistää työllistymistä ja työrteko puolestaan edistää kotoutumista suomalaisen yhteiskuntaan.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

VATT arvioi tutkimuksessaan (1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot, Työpoliittinen tutkimus 265/2005) Suomeen 1990-luvulla muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille sekä heidän maksamiaan välittömiä veroja ja saamiaan tulonsiirtoja. Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajien kotoutumisprosessin nopeuttaminen on avainasemassa maahanmuuton taloudellisten hyötyjen lisäämisessä. Maakohtainen inhimillinen pääoma ei ole suoraan siirrettävissä yhden maan työmarkkinoilta toiseen maahan. Maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa työmarkkinoiden toiminnasta, paikallisia kontakteja, kielitaitoa sekä kulttuurista ja sosiaalista sopeutumista. Jos kotoutumissuunnitelma tehdään heti maahanmuuton jälkeen ja henkilö ohjataan kotoutumista edistävään toimenpiteeseen viivymättä, voidaan arvioida VATT:n tutkimustietoihin nojaten, että maahanmuuttajan työllistyminen nopeutuu ja tulonsiirtojen tarve vähenee huomattavasti lyhyemmässä ajassa verrattuna kotoutumisen aloittamisen viivästyntymiseen. Kotoutumisen aloittamisella heti maahanmuutosta saattaa olla jopa suurempi vaikutus kotoutumiseen kuin kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden kestoilla.

Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajien työllisyyden todennäköisyys kasvaa voimakkaasti Suomessa asutun ajan kuluessa. Myös niin sanotun humanitaarisen muuton perusteella Suomeen muuttaneiden, lähinnä pakolaisten, työmarkkinamahdollisuudet paranevat selvästi Suomessa asutun ajan kuluessa. Lähtötaso on kuitenkin niin matala, että työllisyys jää muita alhaisemmaksi, joten myös verojen maksukyky on suhteessa tulonsiirtoihin matala. Pakolaisina tulleiden henkilöiden käytettävissä olevat tulot ylittävät tutkimuksen mukaan niin sanotun köyhyysrajan vasta neljän maassaolovuoden jälkeen. Koska tutkimuksessa käsitellään keskiarvoja, on mahdollista, että huomattava osa heistä jää virallisen köyhyysrajan alapuolelle tämän jälkeenkin. Tutkimuksessa todetaan pakolaismaista tulleiden naisten muodostavan tärkeimmän yksittäisen ryhmän, jonka sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan julkisen vallan olisi tuettava aiempaa paremmin. Koska taustalla todennäköisesti ovat kulttuu-

rilliset ja perhetaustaiset tekijät, tämä on samalla yksi vaikeimmista maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvistä haasteista.

Maahanmuuttajista aiheutuvien kustannusten selvittäminen

Työministeriö asetti 27 päivänä helmikuuta 2003 maahanmuuttajien vastaanotosta kunnille aiheutuvien kustannusten selvittämistä varten selvitysmiehen ja työryhmän. Työryhmän tuli muun muassa selvittää pakolaisten vastaanotosta maksettavan laskennallisen korvauksen suhdetta kunnalle aiheutuneisiin kustannuksiin ja muiden kustannusten korvaamista pakolaisten osalta.

Työryhmä totesi, että pakolaisia tai muita maahanmuuttajaryhmäkohtaisia palvelujen käyttötietoja tai kustannustietoja ei kunnissa tilastoida erikseen. Myöskään manuaalisesti ei saada kerättyä tietoa riittävän suuresta joukosta, jotta tulokset olisivat luotettavia ja yleistettävissä. Tämän vuoksi selvitysmies joutui nojautumaan yleisistä tilastoista saatavaan tietoon ja kuntien kokemuksiin ja arvioihin pakolaisista aiheutuvien kustannusten selvittämisessä. Selvitysmiehen raportin perusteella työryhmä päätyi siihen, että kunnalle maksettavat valtion korvaukset eivät ole ylimitoitettuja niiden toimintojen kustannuksiin, joita pakolaisten korvausjärjestelmä vuonna 1988 säädettiin korvaamaan.

Tilastoihin perustuvan kustannusselvityksen tekeminen edellyttäisi, että maahanmuuttajille annettaisiin mahdollisesti väliaikainen henkilötunnus ja sitä, että maahanmuuttajan käyttämät palvelut tilastoitaisiin hänen tunnuksellaan. Tilastoinnin kehittämisestä huolimatta suuri osa maahanmuuttajille suunnattujen palvelujen kustannuksista saattaisi jäädä selvitysten ja tilastoinnin ulkopuolelle, esimerkiksi osa sosiaalityöstä, informaatiolaisuudet, suunnittelu, maahanmuuttajille sopivan opiskelu- ja tiedotusmateriaalin valmistelu.

Työministeriö on tehnyt vuonna 2005 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskuksen (Stakes) ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) kanssa sopimuksen maahanmuutosta aiheutuvien kustannusten selvittämisestä. Tutkimukset valmistuvat

syksyllä 2005. Eduskunnan hallintovaliokunnalle annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä selvitys kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista kysymyksistä.

Eduskunnan työ- ja tasa-arvoasiain valiokunta totesi kotouttamislain toimeenpanosta annettua valtioneuvoston selontekoa käsitellessään, että kotouttamishjelmien palvelujen järjestämisen tukemiseen pitäisi myös muiden kuin pakolaisten ja paluumuuttajien osalta olla käytettävissä valtion rahoitusta ja että kuntien ja valtion välistä kustannusten jakoa tulisi kehittää siten, että valtion tuessa otetaan huomioon maahanmuuttajataustaisen väestön määrä kunnassa.

Valtion korvausten ulottamista muiden maahanmuuttajien kustannuksiin selvitetään osana hallituksen maahanmuuttopolitiittisen ohjelman valmistelua. On otettava huomioon myös se, että kaikista maahanmuuttajista ei kunnille aiheudu kustannuksia.

Hallitus antoi kesällä 2005 eduskunnalle esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 88/2005 vp). Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006. Esityksessä ei ole mitään suoranaista uutta "maahanmuuttajakerointa", mutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevan esityksen mukaan perusopetuksen oppilaskohtaisen yksikköhinnan porrastamiseen tulee yksi uusi peruste lisää eli vieräkielisten oppilaiden määrä (tähän saakka ollut vain ruotsinkielisten oppilaiden määrä). Lisäksi yleistä valtionosuutta laskettaessa on mukana uusi kerroin eli asukasluvun muutoksen perusteella tapahtuva korotus, jos asukasluku muuttuu kunnassa kahtena viimeisenä vuonna vähintään 4 %.

2.3. Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö

Maahanmuuttajien kotouttaminen EU:ssa

Maahanmuuttajien kotouttaminen Euroopan unionissa kuuluu jäsenmaiden kansalliseen toimivaltaan. Kun kotouttaminen on

kuitenkin myös osa maahanmuuttopolitiikkaa, vaikuttavat maahanmuuttopolitiikan yhdenmukaistamisesta käydyt keskustelut myös maahanmuuttajien kotouttamisesta käytävään keskusteluun. Yhteinen näkemys kotoutumisen edistämisen keskeisestä merkityksestä näyttää olevan hyväksytty EU:n jäsenmaissa. Tampereen Eurooppa-neuvoston ohjelman jälkeen Euroopan unionin neuvosto hyväksyi marraskuussa 2004 Haagin ohjelman edistämään Euroopan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentamista edelleen.

Haagin ohjelman pohjalta on hyväksytty yleiset peruseriaatteen maahanmuuttajien kotouttamiselle. EU:n komissio antoi syyskuussa 2005 tiedonannon kotouttamisesta, jossa hahmotellaan tarkemmin jatkotoimia. Komission suosituksesta on EU:n jäsenmaihin perustettu myös kansallisia yhteyspisteitä, joiden välityksellä hyviä käytäntöjä voidaan levittää jäsenmaiden kesken, ja joiden yhteydessä muun muassa laaditaan kotoutumisen edistämistä koskevia käsikirjoja.

Maahanmuuttajien kotouttaminen eräissä EU-maissa

Yleistä. Viimeaikaiset tapahtumat maailmassa ja Euroopassa ovat nostaneet maahanmuuttajien kotouttamisen vahvasti poliittiseen keskusteluun monessa jäsenvaltiossa. Lainsäädäntöä ja ohjelmia ollaan muuttamassa. Kotouttamishjelmat koostuvat yleensä kolmesta osasta: kielen opetuksesta, yhteiskuntaan perehdyttävistä kursseista ja ammatillisen työmarkkinaohjauksen piiriin ohjautumisesta. Joissain valtioissa maahanmuuttajat ovat velvollisia osallistumaan heille osoitetuihin toimenpiteisiin. Kieltäytyminen voi aiheuttaa sosiaaliturvamenetyksiä tai vaikuttaa kielteisesti jatko-oleskeluluvan myöntämiseen. Monissa maissa, kuten Portugalissa, Espanjassa, Italiassa ja Sloveniassa, kansalaisjärjestöillä on suuri rooli kotouttamistoimenpiteiden tarjoamisessa ja hallitukset luottavat lujasti kansalaisyhteiskuntaan ja suureen kansalaisjärjestöjen joukkoon perustavien sosiaalipalvelujen, kuten majoituksen, tuottamisessa. Pohjois- ja Keski-Euroopassa kotouttamisen edistämistä ja tukemisesta päävastuun kantavat lähinnä valtio ja kunnat.

Ruotsi. Ruotsin koululain mukaan oikeus

kunnan järjestämään ruotsinkielen koulutukseen on kuusitoista vuotta täyttäneillä tai sitä vanhemmilla henkilöillä, jotka ei hallitse ruotsin, tanskan tai norjan kieltä. Opetuksen laajuuden ohjearvo on 525 tuntia.

Tanska. Tanskassa maahanmuuttajien kotouttamisesta säädetään kotouttamislaissa. Paikallishallinnolla on vastuu vasta tulleiden maahanmuuttajien kotouttamisesta. Valtio korvaa suuressa määrin kotouttamisesta aiheutuvia kustannuksia joko laskutuksen perusteella tai perusavustuksena. Maahanmuuttajilta ei peritä maksua kotouttamistoimenpiteisiin osallistumisesta.

Tanskaan kolmansista valtioista muuttaville pakolaisille ja muille maahanmuuttajille on tarjottava kansalaisten kotoutumissuunnitelmaa. Suunnitelma kestää kolme vuotta. Sisältää tanskan kielen opetusta ja perehdytystä tanskalaiseen yhteiskuntaan sekä työvoimapolittisia toimenpiteitä. Maahanmuuttajat, joiden kanssa on tehty kotoutumissuunnitelma, saavat kotoutumistukea, jos he muutoin täyttävät tuen saamisen edellytykset. Kotoutumistukea voidaan alentaa, jos maahanmuuttaja on poissa suunnitelluista toimenpiteistä ilman pätevää syytä. Pysyvän oleskeluluvan saaminen pääsääntöisesti edellyttää kotoutumissuunnitelman noudattamista ja hyväksytyä tanskan kielen koetta.

Kielikurssien järjestämisestä aikuisille maahanmuuttajille säädetään lailla. Kielikurssi käsittää kolme erisäältäistä kurssia: 1) ei olenkaan tai vähän koulutusta kotimaassaan saaneille, 2) lyhyen koulutuksen kotimaassaan saaneille ja 3) pitemmälle koulutetuille. Kurssin suorittaminen vastaa 1,2 vuoden täysipäiväistä opiskelua. Kurssit täytyy suunnitella siten, että ne on mahdollista suorittaa kolmessa vuodessa. Kurssija täytyy olla myös normaalityöntuntien ulkopuolisena aikana. Kunnan tulee tarjota kurssia maahanmuuttajalle. Tarjous sisältää kurssija kolmen vuoden ajaksi maahanmuutosta lukien. Niin sanotuista kolmansista maista muuttaneiden on osallistuttava kurssille uhalla, että kotoutumistukea voidaan alentaa ja pysyvän oleskeluluvan saaminen vaarantuu.

Alankomaat. Alankomaissa keskushallinto on vastuussa kotoutumisohjelmien sisältövaatimuksista ja rahoituksen järjestämisestä. Vapaaehtoisjärjestöillä on merkittävä rooli

maahanmuuttajien opetuksessa ja yksilöllisten kotoutumisohjelmien tekemisessä.

Alankomaissa maahanmuuttajat saavat noin 600 tuntia kielen opetusta ja yhteiskunnan toimintaan perehdyttämistä heti maahan saavuttuaan. Maahanmuuttaja, joka saa sosiaalivastusta, osallistuu kotoutumisohjelmaan. Myös muut maahanmuuttajat voivat osallistua ohjelmaan. Kunta sitoutuu järjestämään henkilökohtaisen kotoutumisohjelman. Maahanmuuttaja sitoutuu aktiivisesti toteuttamaan ohjelmaansa sekä suorittamaan kielitutkinnon. Jos maahanmuuttaja ei noudata annettuja ehtoja, voivat sosiaaliviranomaiset alentaa hänen avustustaan tai ääritapauksissa lakkauttaa sen.

Saksa. Saksan uudessa ulkomaalaislaissa säädetään ensimmäistä kertaa kieli- ja muusta kotouttamiskoulutuksesta (johdatus Saksan oikeusjärjestykseen, kulttuuriin, historiaan). Säännökset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005. Kurssien yhteispituus on 630 tuntia. Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) vastaa kotouttamiskurssien perusrakenteesta ja oppisisältöjen kehittämistä ja kurssien toteuttamisesta. Virasto käyttää kurssien järjestämiseen sekä julkisia että yksityisiä kurssinjärjestäjiä.

Seuraavat ryhmillä on oikeus kursseihin: Saksassa pitkään oleskelevat ulkomaalaiset, joilla on ammatinharjoittamisen, perheenyhdistämisen tai humanitääristen syiden perusteella myönnetty oleskelulupa tai joilla on lupa perustaa yritys. Oleskelu on pitkä tai jatkuva, jos ulkomaalaiselle on myönnetty yli vuoden oleskelulupa tai hän on oleskellut maassa yli 18 kuukautta. Kurssille voi osallistua vain kerran.

Kursseihin ei ole oikeutta lapsilla, nuorilla ja nuorilla aikuisilla, jotka aloittavat koulunkäynnin Saksassa tai jatkavat Saksassa koulunkäyntiään ja henkilöillä, jotka eivät selvästi ole kurssin tarpeessa. Nekin henkilöt, joilla on riittävä kielitaito, voivat kuitenkin osallistua niille orientaatiokurssille, joissa perehdytään oikeusjärjestykseen, kulttuuriin, historiaan.

Ulkomaalaiset voidaan velvoittaa osallistumaan kurssille, jos he ovat osallistumiseen oikeutettuja eivätkä osaa ilmaista itseään saksaksi suullisesti yksinkertaisella, ymmär-

rettävällä tavalla. Velvoitettuja ovat myös ne, jotka saavat sosiaaliavustusta ja apua antava viranomais katsoo, että kurssi olisi tarpeen, ja ne, jotka "ovat muulla tavoin kotouttamisen tarpeessa".

Velvoite ei koske ulkomaalaisia, jotka ovat Saksassa ammatillisessa tai muussa koulutuksessa ja jotka pystyvät todistamaan osallistuneensa verrattavissa olevaan koulutukseen Saksassa tai joiden osallistuminen on mahdollista tai kohtuutonta. Ulkomaalaiset, myös EU-kansalaiset, jotka eivät ole velvoitettuja, voivat osallistua, jos tilaa on.

Kurssien osallistumisesta peritään kohtuullinen, henkilön maksukyvyyn huomioiva, maksu. Venäjänksaksalaiset ja heidän jälkeläisensä ovat oikeutettuja ilmaiseen kurssiin, pois lukien ne lapset, nuoret ja nuoret aikuiset, jotka käyvät Saksassa koulua. Tarpeen vaatiessa kurssin ajaksi voidaan järjestää esimerkiksi lapsenvahvipalvelu.

2.4. Nykytilan arviointi

Yleistä

Kotouttamislaki on selkiinnyttänyt maahanmuuttajatyötä määrittelemällä eri tahojen oikeuksia ja velvollisuuksia. Tietoisuus maahanmuuttajien asioista on lain myötä lisääntynyt ja yhteistyö viranomaisten kesken tiivistynyt. Kunnat pitävät kotouttamislakia pääsääntöisesti tarpeellisena ja toimivana.

Kotouttamisohjelmat

Maahanmuuttajien kotoutumisen suunnittelun välineitä ovat kotouttamisohjelma ja kotoutumissuunnitelma. Lähes kaikki kunnat, joissa on maahanmuuttajia, ovat laatineet kotouttamisohjelman. Niissä käsitellään laajalajaisesti tavoitteita, tehtäviä ja vastuita sekä maahanmuuttajien että kantaväestön kannalta. Ohjelmien laatimiseen on osallistunut laajasti viranomaisia ja muita paikallisia tahoja.

Kotouttamisohjelmissa on kuitenkin selkeitä kehittämistarpeita. Keskeisenä puutteena voidaan todeta tavoitteiden jääneen aivan liian yleiselle tasolle. Lisäksi ohjelmiin ei useinkaan sisälly itse toimenpiteitä, niistä vastuullisia tahoja, toimenpiteiden kohderyhmiä eikä käytettävissä olevia keinoja ja

voimavaroja. Kotouttamisohjelmat eivät ole riittävän konkreettisia, jotta ohjelmilla voidaan palvella mahdollisimman hyvin niiden laatimisen tarkoitusta.

Kotouttamisohjelmissa ei riittävästi oteta huomioon sitä, että siinä suunnitellun toiminnan tulisi olla tehokkaasti kaikkien maahanmuuttajien hyödynnettävissä, myös niiden, joiden kanssa ei tehdä kotouttamissuunnitelmaa. Tämä tarkoittaa erityisesti maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksia, tietoa alueen koulutustarjonnasta, monikulttuurisuuden kehittämistä, etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä sekä rasismin ja syrjinnän ehkäisemistä. Myös ohjelmien tavoitteiden saavuttamista sekä toimenpiteiden laadun ja vaikuttavuuden arviointia tulisi kehittää. Lisäksi ohjelmia on myös uudistettava ja kehitettävä riittävän usein kulloistenkin tarpeiden mukaan.

Koulutuksen keskeisen merkityksen vuoksi kunnan sivistystoimen tulisi muiden kunnan toimialojen kanssa olla aktiivinen sekä kotouttamisohjelmien laatimisessa että yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien laatimisessa.

Kotoutumissuunnitelmat ja koulutus

Kotoutumisen kannalta keskeistä on, että maahanmuuttaja voi opiskella suomen tai ruotsin kieltä, osallistua koulutukseen, työmarkkinatoimenpiteisiin, kuntoutukseen, valmistavaan opetukseen sekä muihin kohtuullisiksi katsottaviin kotoutumista edistäviin ja tukeviin toimenpiteisiin. Laki korostaa myös maahanmuuttajien omaa aktiivisuutta ja vastuutakotoumisessa.

Työvoimaan kuuluvien ja niiden, jotka eivät kuulu työvoimaan, kotoutumista koskevat suunnitelmat ovat keskenään erilaisia. Maahanmuuttajat eivät ole tasa-arvoisia kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin pääsyn suhteen. Niiden maahanmuuttajien kohdalla, jotka eivät kuulu työvoimaan, kotoutumissuunnitelman laatiminen näyttää lähinnä tarkoittavan neuvottelua sosiaalitoimen edustajan kanssa arkipäivästä selviytymiseen liittyvissä asioissa. Joskus kotoutumissuunnitelmaa ei ole tehty ollenkaan. Työvoimaan kuuluvien henkilöiden suunnitelmat ovat olleet konkreettisempia. Työvoimaan kuuluvien kotoutumista edistävä koulutus järjestetään yleensä

työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. Myös luku- ja kirjoitustaidon opetusta järjestetään valmentavana koulutuksena.

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuvien kotouttaminen on puolestaan jäänyt lähes kokonaan työvoimatoimiston vastuulle silloinkin, kun työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteisiin on vaikea osallistua henkilökohtaisen elämäntilanteen vuoksi. Myös muun muassa maahanmuuttajaäidit, jotka synnyttävät maahan tullaan niin pian, ettei heillä ole oikeutta äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaan, ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi, usein kunnan ohjaamina, koska tarvitsevat toimeentulon turvaamiseksi työmarkkinatukea. Vastaavasti kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun alaisiksi joutuneet ja työkyvyttömät joutuvat turvatakseen toimeentulonsa ilmoittautumaan työnhakijaksi.

Oppivelvollisuusiän ylittäneet maahanmuuttajat, jotka eivät hakeudu työttömiksi työnhakijoiksi, saavat kotoutumiskoulutusta sattumanvaraisesti. Lainsäädäntöä kotouttamiskoulutuksen järjestämisestä ei ole. Kunnilta taas puuttuu riittävä rahoitus opetuksen järjestämiseksi. Valtionavustusjärjestelmä ottaa vain hyvin rajoitetusti huomioon kielikoulutuksen järjestämisen. Tämän vuoksi työvoimaan kuulumattomien aikuisten maahanmuuttajien kotouttaminen on kuntien aktiivisuuden, projektirahoituksen, opintoseleiden, kolmannen sektorin ja normaalia valtionosuutta saavien oppilaitosten varassa.

Järjestelmällisiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä vaille jäävät usein kotona lapsia hoitavia naisia taikka vammaisia, sairaita tai eläkeikäisiä. Perheenäidin jääminen kielenopetuksen ja yhteiskuntaan perehdyttämisen ulkopuolelle vaikeuttaa myös perheen lasten ja nuorten kotoutumista. Tämä voi aiheuttaa myös perheen sisäisen dynamiikan häiriintymistä. Erityisesti ei-työvoimaan kuuluvat, vähän perusopetusta saaneet sekä luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat jäävät usein vaille koulutusta, vaikka jonkin verran opetusta on pystytty järjestämään.

Seurannan perusteella näyttää siltä, että kotoutumissuunnitelmissa ei ole riittävästi pystytty ottamaan huomioon koko perheen tilannetta. Lasten ja nuorten kanssa ei riittävästi

laadita kotoutumissuunnitelmia tai ne eivät ole riittävän laadukkaita. Ennaltaehkäisyyn ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Lasten ja nuorten suunnitelmalliseen kotoutumisen edistämiseen ryhdytään usein vasta, kun ongelmat ovat jo pitkällä.

Suunniteltuun kotoutumiseen varattu kolmen vuoden aika on monissa tapauksissa osoittautunut liian lyhyeksi. Erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomat ja vähän perusopetusta saaneet tarvitsevat, silloinkin kun heillä on mahdollisuus saada koulutusta, pitkäaikaista tukea. He eivät pysty kolmessa vuodessa hankkimaan tietoja ja taitoja, jotka mahdollistaisivat jatko-opinnot tai työhön pääsyn.

Yhteenvetona voi todeta, että kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin joudutaan usein odottamaan pitkään ja toimenpiteet ovat usein lyhytkestoisia. Osa maahanmuuttajista jää kokonaan vaille kielen ja yhteiskunnan toimintaan perehdyttävää opetusta. Kielen ja kulttuurin ulkopuolelle jääminen aiheuttaa maahanmuuttajan ja hänen lastensa syrjäytymistä sekä pitkäaikaisia kustannuksia yhteiskunnan monelle sektorille.

Kuntiin sijoittaminen

Kuntiin sijoittaminen on vaikeutunut. Moni aiemmin pakolaisia vastaanottanut kunta on kieltäytynyt vastaanotosta. Kunnissa voi olla heikko asunotilanne. Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen entistä niukempi resurssi on pidentänyt sijoittamista koskevia aikatauluja tai estänyt vastaanoton. Voimavarojen niukkuus näkyy muun muassa työntekijöiden suurena työtaakkana ja jopa uupumisena. Kuntien edustajat ovat tuoneet esille huolensa valtion maksamien korvausten riittävydestä.

Kuntapaikkojen vähyys vaikeuttaa kiintiöpakolaisten vastaanottoa ja hidastaa Suomeen muuttoa. Se hidastaa myös oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtymistä vastaanottokeskuksista kuntiin. On epätarkoituksenmukaista jatkaa vastaanottokeskuksessa asumista sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty, koska kotoutumiseen tähtäävät toimet pitäisi voida aloittaa mahdollisimman pian. Erityisen ongelman muodostavat ulkomaalaislain 51 §:n nojalla oleskeluluvan saaneet henkilöt, joiden pelätään

joutuvan jäämään vastaanottokeskuksiin pitkiksi ajoiksi.

Kuntiin sijoittaminen ja vastaanottokeskusten epätarkoituksenmukainen käyttö oleskeluvan saaneiden henkilöiden väliaikaisiin sijoituksiin kytkeytyy voimavaroista käytyyn keskusteluun. Toisaalta tilanne ei ole hoidettavissa vain kotouttamislain keinojen avulla erityisesti silloin, kun on kysymys ulkomalaislain soveltamiskäytännöistä.

Viranomaisten yhteistyö

Kotouttamislain toimeenpanon keskeisiä ongelmia näyttää olevan riittävän selkeän ja johdonmukaisen tehtäväjaon sekä tarkoituksenmukaisen yhteistyön puute eri viranomaisten kesken. Kotouttamisen tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää keskeisten toimijoiden selkeitä, yhteisiä tavoitteita ja jatkuvaa yhteistyötä.

Maahanmuuttajien kotoutumisessa suomalaisen yhteiskuntaan on kysymys laajasta ja monitahoisesta viranomaistoimenpiteiden kokonaisuudesta, jossa vaaditaan eri ministeriöiden yhteistä sitoutumista. Ministeriötasolla työministeriön keskeisiin yhteistyötahoihin kuuluvat sisäasiainministeriö, opetusministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Aluehallinnon yhteistyön tehostamisen osalta on olennaista, että monissa maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvissä asioissa asiantuntijuus kuuluu muulle viranomaiselle kuin TE-keskukselle. Nykyisin TE-keskukset joutuvat hoitamaan myös muiden kuin työikäisten maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä tehtäviä, vaikka kotouttamislaki ei siirtänyt muiden viranomaisten vastuuta tältä osin TE-keskukselle. Aluetasolla maahanmuuttajien kotouttamisessa tarvitaan lääninhallitusten mukaan tuloa ja asiantuntemusta.

Maahanmuuttajien kotouttamisen suuren yhteiskuntapoliittisen merkityksen vuoksi olisi asianmukaista, että valtuusto hyväksyisi kotouttamisohjelman, jossa määriteltäisiin selkeästi hallintokuntien tehtävät ja vastuusuhteet. Valtuuston tulisi seurata tiiviisti kotouttamisohjelman toteutumista ja vaikutuksia. Tämä merkitsisi samalla myös kunnanhallituksen vahvaa otetta kotouttamisprosessissa.

Resurssien osalta nykyinen tilanne ei ole

tydyttävä. Kunnat katsovat, että niillä ei ole voimavaroja huolehtia kotouttamislain asianmukaisesta toimeenpanosta. Eduskunnan mukaan lähtökohtana on, ettei kuntataloutta rasiteta lisääntyvästi kotouttamislain toimeenpanon johdosta.

Kotoutumistuki

Eduskunta kannattaa vastauksessaan selonteon ehdotusta kotouttamislain muuttamisesta siten, että oikeus työmarkkinatuen maksamiseen kotoutumistukeen käynnistyy lähtökohtaisesti työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumispäivästä, eikä vasta silloin kun kotoutumissuunnitelmasta on sovittu. Toisaalta yleinen suuntaus näyttäisi olevan menossa siihen, että työmarkkinatuen, josta kotoutumistuki on muodostettu, saamisen edellytykset sidottaisiin entistä enemmän tuen saajaan työllistymisedellytysten parantamiseen passiivisen tuen maksamisen sijasta.

Eduskunta yhtyy lausunnossaan niihin näkemyksiin, joiden mukaan kotouttamislakia tulee muuttaa siten, että maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumistuella opiskella ammatikoulussa, käydä lukiota, hankkia perusopetusta (yli oppivelvollisuusikäiset) ja hankkia täydennys- ja jatkokoulutusta. Selonteon linjauksen mukaan tämä oikeus rajoittuisi ajallisesti kolmeen ensimmäiseen maassaolovuoteen. Edellä tarkoitettua opiskelua ei sinänsä hyväksyttäisi kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavan ajan pidentämisen perusteeksi. Kotouttamislakia tulisi käytännössä soveltaa siten, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden, mutta alle 17-vuotiaiden maahanmuuttajien toimeentulo perusoppimäärän suorittamisen ajalta turvattaisiin toimeentulotuella eikä opintotuella.

Tulkkaus

Kotouttamislakiin ei sisälly tulkkausta koskevia säännöksiä. Ehdotetun lain 7 §:ssä mainitaan tulkkauksen järjestäminen. Se ei tarkoita tulkkauskustannuksia koskevien korvaussäännösten muuttamista. Pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetun valtioneuvoston päätöksen perus-

teella kunnalle korvataan sen pakolaisille järjestämän tulkkipalvelun kustannukset ja turvapaikanhakijoiden tulkkauksekustannukset. Korvaussäännös näyttää johtaneen siihen, että pakolaisten osalta tulkkaukspalvelut on järjestetty suhteellisen hyvin, kun taas muut maahanmuuttajat saavat tulkkauksta vain silloin, kun muu lainsäädäntö velvoittaa tulkkauksen järjestämiseen.

Esimerkiksi oikeuskäsittelyyn, terveydenhoitoon ja sosiaalietuuksiin liittyvissä tilanteissa tarvitaan tulkkipalveluissa hyvää kielitaitoa. Eri viranomaisten tulisi omissa talousarvioissaan varautua tulkkauksekustannuksiin.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisenä tavoitteena on turvata maahanmuuttajille, joilla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, tosiasiallinen mahdollisuus saada suomen tai ruotsin kielen opetusta ja perehdytystä suomalaisen yhteiskuntaan ja sen toimintaan sekä erityisesti parantaa heidän valmiuksiaan päästä työmarkkinoille.

Eri toimijoiden työnjakoa selkiinnytetään. Kunnan yleis- ja yhteensovittamisvastuuta tarkennettaisiin koskemaan myös maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja seuranta. Tämä velvoite koskisi kaikkien kunnassa asuvien maahanmuuttajien tilanteen huomioonottamista ja etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä. Kunnan vastuulla olisi kotouttamisohjelman laatiminen, toimeenpano, kehittäminen ja ohjelmantoteutumisen ja vaikutusten seuranta. Kunnan eri toimialojen viranomaisten tulisi mahdollisimman kattavasti osallistua ohjelman laatimiseen. Kunnan aloitteesta työvoimaviranomainen ja tarpeen mukaan muut viranomaiset olisivat velvollisia oman toimialansa osalta osallistumaan ohjelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Kunnan tulisi kutsua kotouttamisohjelman laatimiseen ja toimeenpanoon kansalaisjärjestöjä ja työelämän osapuolet sekä muita paikallisia tahoja. Tämä olisi välttämätöntä senkin vuoksi, että selvitysten mukaan maahanmuuttajat, joilla on sosiaalisia suhteita myös kantaväestöön, työllistyvät helpoimmin. Myös etnisen yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän vastainen työ edellyttäisi kotouttamisohjelmien valmistelua

laaja-alaisessa ryhmässä.

Luku- ja kirjoitustaidon puuttumisella tai puutteellisella perusopetuksella on mittava yhteiskunnallinen merkitys myös pitemmällä aikavälillä, koska vanhempien puutteellinen peruskoulutus vaikuttaa myös toisen polven maahanmuuttajiin. Tarkoituksena on tehostaa luku- ja kirjoitustaidon opetusta ja mahdollisuuksia täydentää puutteellista perusopetusta ja tukea jatkokoulutuskelpoisuuden saavuttamista. Tässä vaiheessa tämän koulutuksen rahoitusvastuu ehdotetaan työvoimahallinnolle. Sisällön kehittämisestä vastaisi edelleen opetushallitus.

TE-keskukset ja työvoimatoimistot vastasivat maahanmuuttajien kotoutumista edistävien työvoimapalvelujen järjestämisestä ja lisäksi muun muassa luku- ja kirjoitustaidon ja täydentävän perusopetuksen järjestämisestä työvoimahallinnon asiakkaille. Tarkoituksenmukaista on, että mahdollisimman monen puutteellisen perusopetuksen johdosta vaikeasti työllistyväksi arvioitavan henkilön kotoutumissuunnitelma tehtäisiin yhteistyössä työvoimahallinnon ja kunnan viranomaisten kanssa, jotta koulutusmahdollisuudet voitaisiin arvioida mahdollisimman hyvin. Maahanmuuttajan, jonka tarvitsemia palveluja ei esimerkiksi maahanmuuttajan terveydentilan tai vastaavan syyn johdosta ole mahdollista järjestää työvoimatoimiston palveluina, voisi työvoimatoimisto ohjata kunnan järjestämien toimenpiteiden piiriin. Tämä tapahtuisi yhteistyössä kunnan kanssa.

Lakiehdotuksen mukaan kunta vastaisi niiden maahanmuuttajien kotouttamisesta, jotka eivät kuulu työvoimaan eivätkä voi osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Kunta huolehtisi siitä, että toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea saavien henkilöiden ja työvoimatoimiston kunnan palvelujen piiriin ohjaamien henkilöiden kotoutumista edistetään ja tuetaan. Lisäksi kunnan tulisi voimavarojensa puitteissa järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja myös muille maahanmuuttajille.

Tavoitteena on, että kunnan ja työvoimatoimiston palvelut ja toimenpiteet muodostaisivat yhteensovitettun ja johdonmukaisen väylän suomalaisen yhteiskuntaan eli toimenpiteiden pitäisi muodostaa jatkumo.

Toimenpiteisiin odottamisaikojen tulisi olla mahdollisimman lyhyitä. Kunnan ja työvoimatoimiston tulisi yhdessä ajoittaa maahanmuuttajan osallistuminen toimenpiteisiin ja palveluihin siten, että maahanmuuttaja välttyisi passiiviselta odottamiselta.

Kotouttamisohjelmien ja suunnitelmien sisältöä esitetään täsmennettäväksi siten, että lakiin kirjattaisiin kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluita. Ehdotetut palvelut koskevat useiden eri hallinnonalojen vastuulla olevia toimenpiteitä. Keskeisiä palveluja ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuolto sekä työvoimapalvelut. Osa niistä tulisi sovittaa sisällöltään ja määrältään maahanmuuttajille sopiviksi. Esimerkiksi ohjauksen, neuvonnan ja tiedottamisen tarve on suuri, ja sisältö sekä käytettävä kieli toinen kuin omille kansalaisille tarkoitettussa tiedotuksessa. Ehdotettu luettelo ei ole tyhjentävä, eivätkä kaikki maahanmuuttajat tarvitse kaikkia palveluita. Luettelon arvioidaan selkiinnyttävän sekä viranomaisten että maahanmuuttajien kannalta kotoutumissuunnitelman laatimista.

Kotoutumissuunnitelma voisi sisältää myös perusopetusta ja ammatillisia opintoja, lukio-opintoja, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta. Edellä tarkoitettua koulutusta voitaisiin rinnastaa työvoimapolitiiseen koulutukseen.

Alaikäisten maahanmuuttajien tarpeiden kartoitus ja ongelmien ennaltaehkäisy on tärkeätä, joten lapsen edun huomioiminen on lisätty lakiehdotukseen. Alle 18-vuotiaalle maahanmuuttajalle olisi tarjottava myös oman kotoutumissuunnitelman laatimista, jos hän itse tai hänen vanhempansa pyytävät sitä tai kunnan viranomaiset katsovat hänen hyötyvän kotoutumissuunnitelmassa sovittavista palveluista ja toimenpiteistä. Kaikki maahanmuuttajanuoret eivät tarvitse kotoutumissuunnitelmaa. Osa nuorista on kuitenkin sellaisessa elämäntilanteessa, jossa perusopetus on jäänyt puutteelliseksi eikä jatkokoulutusmahdollisuuksia ole. Nuorten syrjäytymistä ja lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta voidaan vähentää huolellisella moniammatillisella suunnittelulla.

Kotoutumissuunnitelma olisi laadittava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun oikeus

suunnitelmaan syntyy. Maahanmuuttaja tulisi pyrkiä ohjaamaan kotoutumista edistävään toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta lukien.

Lakiehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelmaan oikeutettua aikaa voitaisiin pidentää yli kolmen vuoden, jos se olisi tarpeen luku- ja kirjoitustaidon tai perusopetuksen hankkimista varten tai muusta perustellusta syystä. Aika, jona maahanmuuttajalla on oikeus saada sairausvakuutuslain mukaista äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa taikka jolle on myönnetty lomaa raskauden ja synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi taikka jolta maksetaan erityishoitorahaa, pidentäisi vastaavasti oikeutta suunnitelmaan.

Lääninhallituksen tehtäväksi ehdotetaan maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden sekä palvelujen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan osallistumista. Tämä tarkoittaisi lääninhallituksen ja TE-keskusten yhteistyön tiivistämistä ja lääninhallituksen asiantuntemuksen parempaa huomioon ottamista maahanmuuttajien kotouttamisessa. TE-keskuksen tueksi, ja samalla aluehallinnon tueksi, ehdotetaan asetettavaksi maahanmuuttoasiaintoimikunta, jossa tulisi olla edustettuna ainakin lääninhallitus, maakunnan liitto, alueen suurimmat maahanmuuttajia vastaanottavat kunnat, kansalaisjärjestöjä sekä tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan muita alueellisia tahoja.

Eri ministeriöiden välisen yhteistyön ja kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien tehostamiseksi ehdotetaan perustettavaksi kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta työministeriön yhteyteen.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotuksen yhtenä tärkeänä tavoitteena on viranomaisten yhteistyön tehostaminen. Se tarkoittaa myös sitä, että kotouttamista edistävään ja tukevaan toimintaan pyritään saamaan mukaan kansalaisjärjestöt, yritykset, työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Kotoutumista tuetaan kaikille tarkoitetuissa palveluissa.

Lakiehdotukseen ei sisälly kunnan kannalta

uksia lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien kannalta kyse on maahanmuuttajien kotouttamisen laadullisesta kehittämisestä.

Kotouttamisen nopean aloittamisen maahanmuuttolukien toivotaan vähentävän kotouttamisen kustannuksia. Kotouttamisen aloittamisella heti maahanmuuton jälkeen saattaa olla jopa suurempi vaikutus kotoutumiseen ja työllistymiseen kuin kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden kesto-

lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta voitaisiin rinnastaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen maahanmuuttajan työllistymisen edistämiseksi. Tästä ei arvioida aiheutuvan oleellisia lisäkustannuksia.

Kyseessä olisi lähinnä ammattikorkeakoulun ja yliopistojen tavanomainen koulutus, jota ne järjestävät nykyisten taloudellisten resurssiansa puitteissa. Kotoutumissuunnitelmassa tähän koulutukseen ohjattavien määrän arvioidaan jäävän suhteellisen vähäiseksi. Perusteena ohjaamiselle olisi maahanmuuttajan työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Koulutukseen ohjaaminen tarkoittaisi myös kotoutumistuen tehokkaampaa käyttöä sekä yhteiskunnan että maahanmuuttajan kannalta.

VATTin tutkimustietoihin nojaten voidaan arvioida, että jos kotoutumissuunnitelma tehdään heti maahanmuuton jälkeen ja henkilö ohjataan kotoutumista edistävään toimenpiteeseen viipymättä, työllistyminen nopeutuu ja tarve tulonsiirtoihin lyhenee ajallisesti. Jos esimerkiksi nopeutetun ja tehostetun kotouttamisen ansiosta maahanmuuttajien saamat tulonsiirrot jäisivät koko väestön tasolle viidennen maassaolovuoden jälkeen, säästyisi julkisia kustannuksia huomattava määrä.

Jos pakolaisten osalta vastaava kantaväestön tulonsiirtojen taso saavutettaisiin kahdeksannen maassaolovuoden jälkeen, säästyisi julkisia kustannuksia 28 miljoonaa euroa seuraavan neljän vuoden aikana. Laskelma on suuntaa antava arvio. Se ei ole peräisin VATTin tutkimuksesta.

Valmentavana koulutuksena hankitaan momentin 34.06.51 määrärahadista myös maahanmuuttajakoulutusta osana kotoutumissuunnitelmaa sisältäen kotoutumiskoulutusta

muun muassa luku- ja kirjoitustaidottomille, johon määrärahaa arvioidaan käytettävän noin 4 miljoonaa euroa.

Kotoutumisajan keston pidentämisen eräissä tapauksissa kolmesta viiteen vuoteen kustannukset rahoitettaisiin lähinnä edellä mainitusta määrärahadista. Tavoitteena on myös järjestää niin sanottua virtuaaliopetusta internetin ja videoiden avulla.

Työvoimaan kuulumattomien aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden rahoitus jäisi edelleen EU-projektirahoituksen ja kuntien vastuulle normaalin valtionosuusrahoituksen varaan.

4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiehdotuksesta ei aiheutuisi varsinaisia organisatorisia muutoksia, vaan tehtävien ja vastuiden tarkempaa määrittelyä eri viranomaisten ja viranomaistahojen kesken. Työministeriön yhteyteen perustettaisiin yhteistyön tehostamista varten kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta.

Lääninhallitus tulisi osapuoleksi maahanmuuttajien kotouttamiseen ja vastuulliseksi siitä, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon yhteiskunnan palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä. Samoin lain toimeenpanoon liittyy vastuiden tarkentamista työvoimatoimiston ja kunnan välillä. TE-keskusten tueksi ehdotetaan maahanmuuttoasiaintoimikuntaa. Henkilöstöä tulisi kohdentaa maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseen ja ohjaamiseen alueatasolla.

Lakiehdotus ei muuttaisi valtion ja kuntien työnjakoa. Sen sijaan lakiehdotuksen tavoitteena on yhteistyön tehostaminen ja maahanmuuttajan ohjaaminen hänelle soveltuviin toimenpiteisiin.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmiin

Ehdotetulla lailla pyritään edistämään ja tukemaan maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Erityisesti esityksellä olisi vaikutusta vasta maahan tulleiden maahanmuuttajien asemaan. Jos lain toimeenpanoa varten myönnetään riittävät re-

surssit ja viranomaiset asianmukaisesti huolehtivat lain toimeenpanosta, laki turvaa maahanmuuttajalle hyvät mahdollisuudet hankkia tietoja ja taitoja työelämää ja yhteiskunnassa toimimista varten. Lailla pyritään myös edistämään hyviä etnisiä suhteita ja tasa-arvoa maahanmuuttajien ja kantaväestön kesken. Muutoin hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta eri kansalaisryhmiin, koska kotouttamislaki sinänsä on ollut voimassa jo 1 päivästä toukokuuta 1999 lähtien.

4.4. Sukupuolivaikutukset

Naisten kotoutumisen tukeminen vaikuttaa sekä naisten että miesten asemaan. Erityisen suuri merkitys sillä lasten asemaan ja erityisesti tyttöjen asemaan.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valmistelussa on käytetty hyväksi hallituksen eduskunnalle antamaa selontekoa kotouttamislain toimeenpanosta ja eduskunnan tästä selonteosta antamaa lausuntoa.

Hallituksen esitys pohjautuu suurelta osin työministeriön 8 päivänä toukokuuta 2003 asettaman laaja-alaisen työryhmän valmistelemaan kotouttamislain muutosesitykseen. Työryhmä käsitteli sekä maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevien säännösten muutostarvetta. Kotouttamislakia on muutettu turvapaikanhakijoiden vastaanoton osalta vuonna 2005 annetulla lailla.

Työryhmän esityksestä pyydettiin lausunnot keväällä 2005. Sen jälkeen esitystä on valmisteltu virkatyönä työministeriössä. Nyt annettavasta hallituksen esityksestä pyydettiin vielä eräiltä tahoilta lausunnot syksyllä 2005.

5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin keväällä 2005 lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministe-

riö, opetushallitus, Stakes, Suomen Kuntaliitto, lääninhallitukset, Väestöliitto, TE-keskukset, SPR, Amiedu, vastaanottokeskukset ja seuraavat kunnat: Lahti, Tampere, Helsinki, Vantaa, Turku, Oulu, Joensuu, Ruovesi ja Vuolijoki.

Koska esitys ei kotouttamista koskevilta osin edennyt hallituksen esitykseksi keväällä, pyydettiin syksyllä vielä lausunnot sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetusministeriöltä, Opetushallituksesta, Stakesilta ja Suomen Kuntaliitolta. Lausunnoista on tehty yhteenveto.

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät kotouttamislain muuttamista tarpeellisenä. Monissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että annettaessa tehtäviä kunnille on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua niistä. Kielikoulutusta ja yhteiskuntaan perehdyttämistä pidettiin erittäin keskeisenä asiana. Lausunnonantajat katsoivat, että koulutus on turvattava valtionrahoituksella. Keskeisenä haasteena pidettiin perusopetuksen järjestämistä oppivelvollisuusiän ylittäneille ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ryhmien kouluttamista.

Suurin osa lausunnonantajista piti kannatettavana sitä, että kotoutumissuunnitelma voi sisältää myös perus- ja ammatillisen opetuksen opintoja, lukio-opintoja, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta (10 §).

Useimmat lausunnonantajat kannattavat neuvottelukunnan perustamista työministeriön yhteyteen ja alueellisia neuvottelukuntia.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) pitää vakavana puutena sitä, että kunnalle ei tulisi lakisääteistä velvollisuutta kotouttamiskoulutuksen järjestämiseen työvoimaan kuulumattomille maahanmuuttajille. Se katsoo, että tämän vuoksi laki toteutuu hyvin epätasa-arvoisesti sen mukaan, missä kunnassa maahanmuuttaja asuu. Lisäksi osa maahanmuuttajista jää kokonaan lain ulkopuolelle.

Lääninhallitusten mielestä maahanmuuttajanäkökulman lisääminen lääninhallituksen tehtäväkenttään sopii hyvin täydentämään ja monipuolistamaan kokonaisuutta.

TE-keskukset ja työvoimatoimistot ovat

huolissaan henkilöstöresurssien riittämättömyydestä, jos maahanmuuttajien oikeutta kotoutumissuunnitelmaan nopeutetaan viidestä kuukaudesta kahteen kuukauteen. TE-keskukset katsoivat tarvitsevansa resursseja toimikunnan työhön. Koordinoivan elimen asettamista pidetään kuitenkin hyvänä. Työministeriön yhteydessä toimiva etnisten suhteiden neuvottelukunnan ja sen yhteydessä toimivien alueellisten neuvottelukuntien työn yhteensovittamista ja päällekkäisyyden välttämistä korostettiin lakiehdotuksessa ehdotettavien yhteistyöelinten kanssa.

Suomen Kuntaliitto pitää esitystä ajankohtaisena ja tarpeellisena. Kuntaliitto korostaa valtion vastuuta maahanmuuttajien kotouttamisen kustannuksista. Myös kunnat, joilta lausuntoa pyydettiin, korostavat valtion kustannusvastuuta.

Esitysluonnoksessa on erityisesti otettu huomioon Suomen Kuntaliiton lausunto. Myös muut lausunnot on käyty läpi ja niiden pohjalta on tehty tarpeelliset korjaukset esi-

tysluonnokseen.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Lakiehdotuksen valmistelussa on otettu huomioon hallituksen esitys työmarkkinatuen aktivointiin liittyväksi lainsäädännöksi, jossa ehdotetaan muutettaviksi julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia, toimeentulotuesta annettua lakia, kuntien valtionosuuslakia sekä lainsäädännöksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia.

Jos eduskunta hyväksyy edellä tarkoitetun lakipaketin, on pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annettua asetusta muutettava. Muutos koskisi niiden toimeentulotukimenojen korvaamista kunnalle, jotka johtuvat pakolaisille annetusta toimeentulotuesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

2 §. Määritelmät. Kotouttamista koskevaa määritelmää 2 §:n 2 kohdassa ehdotetaan täsmennettäväksi. Voimassa olevan lain 2 §:n 2 kohdan mukaan kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja. Käytännössä keskeisiä yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä voidaan samalla edistää maahanmuuttajien kotoutumista. Ensimmäisiä ja jatkuvia kotoututtajia uudessa yhteiskunnassa ovat muun muassa terveys- ja sosiaaliviranomaiset, kouluviranomaiset, asuntoviranomaiset ja Kansaneläkelaitos.

Tarpeiden huomioonottaminen tarkoittaa muun muassa kulttuuristen tapojen ja käsitysten yhteensovittamista, tulkkauksen järjestämistä, tasavertaisuuden edistämistä, palvelun käytön esteiden tunnistamista ja tiedostamista sekä poistamista. Maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottaminen tarkoittaisi myös lapsien, iäkkäiden ihmisten sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tunnistamista ja huomioon ottamista palveluja ja toimenpiteitä järjestettäessä. Tavoitteena on, että maahanmuuttajat ohjataan myös kaikille tarkoitettujen palvelujen piiriin. Oleellista on eristäytymisen välttäminen ja luonnollisen kanssakäymisen edistäminen kantaväestön kanssa.

3 §. Soveltamisala. Pykälään 1 momentti ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi kotouttamista koskevan määritelmän kanssa.

6 §. Työministeriön tehtävät. Pykälän otsikoksi ehdotetaan työministeriön tehtävät, koska alue- ja paikallishallinnon tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi seuraavissa pykälissä. Pykälän 1 momentti ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja kotouttamisen yhteensovittamisen tehostamiseksi ehdotetaan 2 momentissa asetettavaksi neuvottelukunta. Momentissa 3 olisi neuvottelukuntaa koskeva asetuksenantovaltuus.

Kotouttaminen liittyy hyvin monen hallinnonalan tehtäviin. Kotouttamisen tarkka ra-

jaaminen sisällön, keston, kohteen tai vastuunjaon suhteen on vaikeata, joten eri ministeriöiden vastuuta ja tehtäviä maahanmuuttajien kotouttamisessa ei voida tyhjentävästi säädellä. Kotouttamisen yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluvat voimassa olevan kotouttamislain mukaan työministeriölle. Jokainen ministeriö vastaa kuitenkin omalta osaltaan myös maahanmuuttajien kotouttamisesta ja siitä, että he ovat palvelujen saajina yhdenvertaisia kantaväestön kanssa. Keskeisiä tehtävän kannalta ovat erityisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö.

Kotoutumisen tehokas kehittäminen ja toimeenpano edellyttää yhteensovittamista ja yhteistyötä eri ministeriöiden kesken ja muiden keskeisten tahojen kanssa. Tämän vuoksi turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen tilalle perustettavaksi kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta. Neuvottelukunta perustettaisiin työministeriön yhteyteen. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuina ainakin sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, kunnan tai kuntien edustaja, TE-keskus ja lääninhallitus, vastaanottokeskuksen edustaja, kansalaisjärjestöt sekä mahdollisesti myös työmarkkinaosapuolet.

Neuvottelukunnassa käsiteltäisiin kotouttamista kokonaisuutena. Neuvottelukunta käsitelisi myös turvapaikanhakijoiden vastaanottoon kuuluvia asioita.

Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnan asettamisesta, tehtävistä ja kokoonpanosta säädettäisiin muutoin valtioneuvoston asetuksella.

6 b §. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja lääninhallituksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin työvoima- ja elinkeinokeskusten ja lääninhallitusten osallistumisesta maahanmuuttajien kotouttamiseen. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 2 momenttia siten muutettuna, että työministeriön alaisena korvattaisiin sanoilla työministeriön ohjauksessa ja valvonnassa.

Ehdotetussa 2 momentissa lisättäisiin lää-

ninhallitukset yhteistyötahoksi aluehallinnon tasolla. Lääninhallitusten nimeäminen aluetason osapuoleksi ei lisäisi niitä ohjaavia ministeriöitä. Kysymys olisi lääninhallituksen asiantuntemuksen käytön laajentamisesta maahanmuuttajien kotouttamiseen pyrkivässä toiminnassa. Maahanmuuttajien erityistarpeet tulisivat lähinnä käsiteltäviksi sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus-, kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimissa sekä arvioitaessa kuntien vastuulla olevien palvelujen saatuutta ja laatua. Lääninhallituksen seuranta ja arviointi kohdistuisi siihen, miten maahanmuuttajat on otettu huomioon palvelujen ja toimenpiteiden järjestämisessä ja miten he tosiasiallisesti ovat voineet käyttää niitä tai osallistua niihin. Palvelujen käytön ja osallistumisen esteet saattavat olla kielellisiä ja kulttuurisia, tiedon puuttumista ja jopa syrjiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maahanmuuttoasiaintoimikunnasta. Se voitaisiin asettaa TE-keskuksen tueksi maahanmuuttajien kotouttamisen ja henkilöiden asemaan maahanmuuttajina liittyvien asioiden kehittämistä ja suunnittelua varten. Toimikunta voisi olla usean TE-keskuksen yhteinen. Toimikuntien perustamisesta päättäisivät TE-keskukset neuvoteltuaan asiasta lääninhallitusten kanssa.

Toimikunnassa tulisi olla edustettuna ainakin lääninhallitus, alueen muita TE-keskuksia, maakunnan liitto, alueen suurimmat maahanmuuttajia vastaanottavat kunnat, kansalaisjärjestöjä sekä tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan muita alueellisia tahoja. Toimikunnan asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin muutoin työministeriön asetuksella.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (96/2005) mukaisesti on perustettu valtakunnallisen neuvottelukunnan lisäksi kolme alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa. Neuvottelukunnat on perustettu Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskuksiin. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että maahanmuuttoasiaintoimikunta ja etnisten suhteiden neuvottelukunta voisivat muodostaa yhteisen neuvotteluorganisaation ainakin mainitun kolmen TE-keskuksen alueella.

6 c §. Työvoimatoimiston tehtävät. Pykälän ensimmäinen momentti vastaisi pääosin kotouttamislain 6 §:n 4 momenttia kuitenkin niin, että työvoimatoimiston tehtäviä ehdotetaan täsmennettäväksi. Työvoimatoimisto vastaisi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä ja tukemisesta työvoimapolitiisilla toimenpiteillä sekä muilla työvoimapolveluilla ja huolehtisi muista sille tässä laissa annetuista tehtävistä. Tämä tarkoittaisi muun muassa yhteistyön tekemistä eri yhteyksissä kunnan ja muiden toimijoiden kanssa.

Maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan keskeisesti koulutuksen avulla. Työvoimapolitiinen koulutus on pääosin valmentavaa koulutusta ja koulutuksesta sovitaan osana kotoutumissuunnitelmaa. Erityisenä koulutuksen kohderyhmänä ovat luku- ja kirjoitustaidottomat tai puutteellisen peruskoulutuksen saaneet maahanmuuttajat. Osa valmentavasta koulutuksesta suunnataan erityisesti mainitulle kohderyhmälle ja valtion vuoden 2006 talousarvioesityksen selvitysosana mukaan valmentavan koulutuksen määrärahasta arvioidaan käytettävän osa luku- ja kirjoitustaidottomien kotoutumiskoulutukseen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että työvoimatoimisto voisi ohjata maahanmuuttajan sen kunnan viranomaisen luokse, joka parhaiten näyttäisi voivan auttaa maahanmuuttajaa, kun kyseessä on maahanmuuttaja, joka ei esimerkiksi sairauden, raskauden, iän tai vammaisuuden tai vastaavan syyn vuoksi voisi osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin.

Ohjaus tapahtuisi yhteistyössä työvoimatoimiston ja kunnan viranomaisten, lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon, viranomaisten kanssa. Samassa yhteydessä työvoimatoimiston tulisi informoida kuntaa ja neuvotella kunnan kanssa siitä, missä vaiheessa kyseessä olevalle henkilölle voitaisiin järjestää maahanmuuttaja- tai kotoutumiskoulutusta tai työmarkkinatoimenpiteitä. Kuntaan ohjaaminen ei katkaisisi työttömänä työnhakijana olemista.

Eräs elämäntilanteensa johdosta kunnan palvelujen piiriin ohjattava ryhmä olisivat ne maahanmuuttajaäidit, jotka synnyttävät hyvin pian maahan tultuaan ja joilla tästä syystä ei ole oikeutta äitiys- ja vanhempainrahaan.

Edellä tarkoitettuihin etuuksiin ei ole oikeutta, jos äiti on asunut Suomessa vähemmän kuin sairausvakuutuslain (1224/2004) vaatimat 180 päivää ennen laskettua synnytystä. Nämä maahanmuuttajia dit hakeutuvat nykyisin myös kunnan ohjaamina, työttömiksi työnhakijoiksi työvoimatoimistoon, koska he tarvitsevat toimeentulon turvaamiseksi työmarkkinatukea. Tosiasiassa heitä ei kuitenkaan voitane osoittaa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja työhön heti synnytyksen jälkeen.

Myös kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun alaisiksi joutuneet saattavat alkuvaiheessa tarvita kunnan järjestämiä palveluja ja toimenpiteitä sekä ohjausta, neuvontaa ja kuntoutusta. Samoin kunnan toimenpiteiden piiriin tulisivat ohjattaviksi henkilöt, jotka ovat saaneet sairausvakuutuspäivärahaa 300 päivän enimmäisajan ja saavat hylkäävän päätöksen työkyvyttömyyseläkehakemukseensa tai eivät lyhyen asumisaikansa vuoksi ole eläkkeeseen oikeutettuja.

Kunnan ja työvoimatoimiston tulisi yhdesä huolehtia siitä, että maahanmuuttajalla on mahdollisuus osallistua kotoutumista edistäviiin toimenpiteisiin jatkuvaluonteisesti aikana, jona hänellä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Keskeistä on, että kunta ja työvoimatoimisto ja muut vastuutahot sopivat maahanmuuttajan ohjaamisesta siten, että palveluja ja toimenpiteitä voidaan hyödyntää täysimääräisesti.

Pykälän 3 momentti korostaisi vielä työvoimatoimiston velvollisuutta tehdä yhteistyötä kunnan kanssa. Kotouttaminen ja kotoutuminen on monitahoinen ja pitkäkestoinen tapahtumien kulku, jossa myös viranomaisilta edellytetään joustavuutta ja maahanmuuttajan kokonaistilanteeseen sopivaa työtöettä ja yhteistyötä.

6 d §. Kunnan tehtävät. Voimassa olevan lain 6 §:n 3 momentti ehdotetaan siirrettäväksi tämän pykälän 1 momentiksi. Momenttia ehdotetaan selkiytettäväksi siten, että kunnan vastuu lain sanamuodonkin mukaan koskisi myös kotoutumista edistävien toimenpiteiden suunnittelua ja kehittämistä sekä seurantaa. Kunnan yleisvastuun perusteena kuten voimassa olevassakin laissa olisi se, että Suomessa kunta vastaa peruspalvelujen ja toimeentulotuen järjestämisestä myös maa-

hanmuuttajille kunnan asukkaina.

Kunnan yhteensovittamisvastuu tarkoittaisi eri tahojen toimenpiteiden, palveluiden ja toimintojen yhteensovittamista siten, että kotouttamista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut ovat laadukkaita ja niitä tuotetaan ja käytetään tehokkaasti. Palveluilla tarkoitetaan myös koulutusta. Tavoitteena on palvelujen tuotannon, tarjonnan ja myös palvelujen käytön taloudellisuus, tehokkuus ja tulokellisuus. Eri tahojen tulisi sovittaa palvelunsa ja toimenpiteensä sisällöllisesti ja taloudellisesti sekä ajallisesti yhteen.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi erityisesti huolehtia kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä toimeentulotukea saaville maahanmuuttajille, jotka toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n mukaan eivät ole velvollisia ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi elämäntilanteensa tai ikänsä vuoksi eli lapsille, nuorille, kotona lapsia hoitaville, vammaisille, sairaille ja iäkkäille maahanmuuttajille. Samoin kunnan tulisi huolehtia niistä maahanmuuttajista, jotka työvoimatoimisto ehdotetun lain 6 c §:n perusteella ohjaa kunnan toimenpiteiden piiriin.

Perusteena kunnan ja työvoimatoimiston yhteistyölle on maahanmuuttajien kotoutumisen tehokkuuden ja jatkuvuuden turvaaminen. Tämä tarkoittaisi sitä, että erityisesti kunta, mutta yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa varautuisi siihen, että maahanmuuttajalle voitaisiin tarjota suomen tai ruotsin kielien opiskelua ja harjoittelua tai kansalaisjärjestöjen toimintaan tai muuhun vastaavaan toimintaan osallistumista muutamia tunteja viikossa tilanteissa, joissa ei ole mahdollista tarjota työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.

Kunta luonnollisesti tiedottaisi maahanmuuttajille sekä omista palveluistaan, työvoimatoimiston palveluista ja muidenkin palvelujen tuottajien palveluista.

7 §. Kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kotoutumisen sisällön täsmentämiseksi kirjattavaksi luettelo kotoutumista edistäväistä ja tukevista toimenpiteistä ja palveluista. Luettelo ei ole tarkoitettu tyhjettäväksi, vaan ohjeeksi niistä asioista, jotka ainakin olisi otettava huomioon sekä kotouttamisohjelmia että kotoutumissuunnitelmia

tehtäessä ja toimeenpantaessa. Kotoutumissuunnitelmaan toimenpiteitä kirjattaisiin maahanmuuttajan henkilökohtaisen tarpeen mukaisesti.

Ohjaus, neuvonta, tiedottaminen ja samalla yhteiskunnan toimintaan perehdyttäminen vaativat sekä muodoiltaan ja välineiltään joustavuutta ja sopeutumista hyvin erilaisista kulttuureista ja kieliryhmistä tulevien maahanmuuttajien tarpeisiin. Ohjauksen ja neuvonnan tarve on suuri kaikilla maahanmuuttajaryhmillä. Suuren osan ohjauksesta ja neuvonnasta muodostavat jokapäiväiseen elämään liittyvät asiat kunkin maahanmuuttajan elämäntilanteen ja tarpeet huomioon ottaen. Suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttämisellä tarkoitettaisiin muun muassa oikeuksien ja velvollisuuksien, esimerkiksi perhe- ja lapsilainsäädännön sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteiden selvittämistä, yhteiskunnallista ja historiallista tietoa sekä kunnallisia palveluja, sosiaaliturvaa, opiskelumahdollisuuksia ja työllistymismahdollisuuksia koskevaa tietoa.

Suomen tai ruotsin kielen oppiminen on eräs tärkeimmistä, jollei tärkein maahanmuuttajien kotoutumista edistävä tekijöistä. Tämän vuoksi kielen opetuksen ja kielen käyttötilanteiden suunnittelu ja järjestäminen ovat ensisijaisen tärkeitä.

Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettavilla toimenpiteillä tarkoitetaan kunnan järjestämää kotoutumiskoulutusta ja harjoittelua sekä myös toimenpiteitä, joihin maahanmuuttaja omatoimisesti hakeutuu. Toimenpiteiden rinnastamisesta julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 6 luvun 1 §:n työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja lain 8 luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin työmarkkinatoimenpiteisiin päättää työvoimatoimisto.

Kiintiöpakolaisina Suomeen otetuista aikuisista arvioidaan noin 10 prosenttia olevan luku- ja kirjoitustaidottomia tai hyvin vähän opetusta saaneita. Luku- ja kirjoitustaito ja tietty määrä perusopetusta ovat välttämättömiä työllistymisen ja myös jokapäiväisessä elämässä selviytymisen edellytyksiä. Tämän vuoksi kunnan, johon edellä tarkoitettuja henkilöitä sijoitetaan tai asettuu asumaan, olisi yhdessä työvoimatoimiston kanssa selvitettävä pian maahantulon jälkeen, miten

heidän opetuksensa järjestetään.

Lasten ja nuorten opetuksesta ja koulutuksesta huolehtiminen on erittäin oleellista kotoutumisen kannalta. Tämä koskee erityisesti lapsia ja nuoria, jotka muuttavat Suomeen peruskouluikäisenä tai jo tämän iän ylittäneinä.

Tulkkauksella tarkoitettaisiin ammattimaisista tulkkausta. Jos maahanmuuttaja ei osaa suomen tai ruotsin kieltä, hän tarvitsee monissa asioissa avukseen ammattitaitoista tulkkausta. Näistä asioista esimerkkinä voidaan mainita terveydenhuollon palvelut, sosiaalipalvelut ja lastensuojelu. Erityisesti olisi huolehdittava siitä, etteivät lapset joudu tulkkaamaan vanhempiaan.

Hallintolain (434/2003) 26 §:n mukainen velvollisuus tulkita ja kääntää koskee myös maahanmuuttajakieliä. Hallintolaissa ei ole kyse virallisesta tulkkauksesta. Siinä käytetyt termit tulkitseminen ja kääntäminen viittaavat asioiden joustavaan hoitoon. Viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun. Tulkitseminen ja kääntäminen ei edellytä, että ne suoritetaan asianomaisen äidinkielellä. Ne voidaan tehdä kielellä, jota asianomaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa tasa-arvon edistämällä tarkoitetaan sekä naisten ja miesten keskinäisen tasa-arvon edistämistä, mutta myös etnisen, taloudellisen ja työelämään liittyvän tasa-arvon edistämistä. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan laissa tarkoitettu yhdenvertaisuussuunnitelma voisi olla osa kotouttamisohjelmaa. Yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuus koskee muun muassa kaikkia kuntia ja suurta osaa kuntayhtymistä.

Maahanmuuttajien tasa-arvon edistämiseksi saattaa olla erityispiirteitä, jota senkin vuoksi olisi käsiteltävä kotouttamisohjelmassa. Monissa maissa naisten oikeudellinen ja tosiasiallinen asema on huomattavasti heikompi kuin miesten. Lähtömaan kulttuuri saattaa sitoa naiset kotiin. Heidän voi olla vaikea saada ”lupaa” osallistua kielikurssille

tai hakeutua työelämään. Suku ja perheenjäsenet saattavat painostaa heitä tietynlaiseen käyttäytymiseen ja sulkea heidät yhteiskunnallisen elämän ulkopuolelle. Kulttuurien perinne on vahva. Naisten on vaikea murtautua perinteiden kehästä.

Erityistarpeiden huomioon ottamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi kulttuurierojen tunnistamista ja niiden huomioon ottamista palvelujen järjestämisessä. Keskeisessä asemassa ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa. Tällä hetkellä on puutteita erityisesti omakielisten mielen-terveyspalvelujen järjestämisessä, oikea-aikaisten ja -sisällöllisten lastensuojelutarpeiden tunnistamisessa ja niihin vastaamisessa, kuntoutuksen järjestämisessä sekä sopivien ikääntyvien henkilöiden kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden järjestämisessä. Kotoutumisen edistäminen ja tukeminen tulisi valtavirtaistaa kaikille asiaankuuluville osa-alueille. Esimerkiksi opetus ja koulutus, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi, ovat avainasemassa kulttuuristen tapojen ja uskomusten yhteensovittajina.

Maahanmuuttajissa on ryhmiä ja yksilöitä, jotka elämäntilanteensa vuoksi ovat tehostettujen palvelujen ja toimenpiteiden tarpeessa. Erityisen tuen tarve voi johtua monista syistä, kuten iästä tai vammaisuudesta, kidutuksesta, pakolaisuudesta tai lukutaidottomuudesta. Esimerkiksi 18-vuotias vailla huoltajaa oleva maahanmuuttajalapsi tarvitsee vielä kunnan järjestämää erityistä tukea oman elämänsä järjestämiseksi. Tämä tuki voitaisiin antaa lastensuojelulain (683/1983) mukaisena jälkihuoltona tai muina vastaavina toimenpiteinä.

Muilla toimenpiteillä, jotka edistävät ja tukevat maahanmuuttajan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen elämään, tarkoitetaan muun muassa vapaa-aikapalveluja, kirjastopalveluja, yhdistysten tukemista, tapaamistilojen järjestämistä, kansalaistoimintaan ohjaamista sekä ystäväpalvelua. Samoin näihin toimenpiteisiin kuuluu maahanmuuttajien rohkaiseminen muodostamaan omia opintopiirejä ja käyttämään audiovisuaalisia oppimateriaaleja. Tavoitteena on kantaväestön ja maahanmuuttajien kanssakäymisen vahvistaminen.

Lapsen etu tulisi huomioida läpäisyperiaatteella kotouttamista suunniteltaessa ja toimeenpantaessa. Sen tulisi olla osa ohjausta, tiedotusta, neuvontaa sekä yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttämistä sekä se tulisi ottaa huomioon palveluja ja toimenpiteitä järjestettäessä ja toimeenpantaessa.

7 a §. Kotouttamisohjelma. Pykälää ehdotetaan tarkennettavaksi kotouttamisohjelman sisällön ja viranomaisvastuiden osalta. Ensinnäkin ohjelmassa tulisi käsitellä ainakin 7 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämistä. Samoin siinä tulisi käsitellä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista kaikille tarkoitetuissa palveluissa. Tavoitteena on, että ohjelma sisältää toimenpiteet ja palvelut, niiden järjestämisestä vastuussa olevat tahot, toimenpiteiden kohderyhmät ja käytettävissä olevat keinot ja voimavarat. Ohjelma tulisi laatia realistiseksi ja konkreettiseksi. Sellaisena se antaisi paremman tuen maahanmuuttajien henkilökohtaisten kotoutumissuunnitelmien laatimiselle ja samalla tukisi kaikkien maahanmuuttajien kotoutumista, edistäisi vuorovaikutusta kantaväestön kanssa ja hyödyttäisi eri kulttuurien kohtaamista.

Kotouttamisohjelman laatimisen tulisi olla jatkuva prosessi. Ohjelmaa muutetaan ja täydennetään käytettävissä olevien resurssien sekä seurantatietojen ja tarpeiden perusteella. Ohjelmaan sisältyvien tavoitteiden saavuttamista sekä toimenpiteiden laatua ja vaikuttavuutta olisi myös arvioitava jatkuvasti. Tavoitteena on, että valtuusto vastaisi kotouttamisohjelman sisällöstä sekä arvioinnista ja kehittämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta vastaisi kotouttamisohjelmasta ja sen laadinnasta. Kunnan tehtävänä olisi kutsua muut kotouttamisen ja kotoutumisen kannalta keskeiset tahot, kuten työvoimatoimistot mukaan. Erityisesti sivistystoimen osuutta tulisi kasvattaa sekä ohjelmien laatimisessa että niiden toimeenpanossa. Tämä tarkoittaisi myös vapaan sivistystyön organisaatioiden ja opetuksen hyödyntämistä.

Maahanmuuttajien ja muiden säännöksessä tarkoitettujen tahojen kuulemisen muodolliset edellytykset täyttäisi kuulemistilaisuuden järjestäminen tai lausuntojen pyytäminen niiltä paikallisilta tahoilta, joiden voitaisiin

olettaa olevan asiasta kiinnostuneita. Kuulemisen yhtenä tavoitteena olisi kuitenkin saada eri tahot kiinnostumaan maahanmuuttajien kotouttamisesta. Kansalaisjärjestöt sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöt voivat merkittäväällä tavalla vaikuttaa toimenpiteiden järjestämiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen. Maahanmuuttajien osallistuminen kotouttamista koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan tukee heidän kotoutumistaan varsinkin paikallisella tasolla. Erityisesti mukaan tulisi saada paikallisia yrittäjiä ja työnantajia maahanmuuttajien työllistymistä silmällä pitäen.

Pykälän 3 momentissa tehokkuudella tarkoitettaisiin sitä, että maahanmuuttajalle tulisi järjestää todelliset mahdollisuudet hankkia kielitaitoa ja perehtyä yhteiskuntaan tavoitteenaan työllistyminen, jatko-opinnot tai muutoin oman elämänsä itsenäinen järjestäminen. Toimenpiteiden ja palvelujen tulisi turvata mahdollisuus saavuttaa yleisen kielitutkinnon yleistaitotaso kolme, perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta: perusoikeuksista ja velvollisuuksista ja osallistumismahdollisuuksista sekä riittävät tiedot ja taidot opiskelua, työnhakua ja työllistymistä varten.

Oikea-aikaisuus tarkoittaisi lähinnä sitä, että maahanmuuttajan tulisi päästä toimenpiteisiin ja palveluihin mahdollisimman pian maahanmuuton jälkeen.

8 §. Pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvaaminen. Pykälän 1 momentissa numeroiittaus korjataan vastaamaan lakiehdotusta.

10 §. Kotoutumissuunnitelma. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maahanmuuttajan henkilökohtaisesta ja henkilökohtaisten tarpeiden perusteella laadittavasta kotoutumissuunnitelmasta, joka koostuisi 7 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä ja palveluista, työvoimapalveluista sekä muusta maahanmuuttajan kotoutumisen tukemisesta. Voimassa olevassa laissa oikeudesta kotoutumissuunnitelmaan säädetään 10 §:ssä ja kotoutumissuunnitelmasta 11 §:ssä. Tarkoitus on selkiinnuttaa kotoutumissuunnitelmaa koskevia pykälä.

Ehdotetun 10 §:n 1 momentissa korostetaan kotoutumissuunnitelman yksilöllisyyttä.

Se tulisi tehdä kyseessä olevan maahanmuuttajan henkilökohtaisten edellytysten ja tarpeiden mukaisesti. Eri maahanmuuttajien suunnitelmissa painottuvat eri asiat aikaisemmasta koulutuksesta, työkokemuksesta, iästä, terveydentilasta sekä muista henkilökohtaisista olosuhteista johtuen.

Yksilöllisyys tarkoittaa muun muassa maahanmuuttajan henkilökohtaisten toiveiden, tarpeiden ja edellytysten huomioon ottamista, hänen taloudellisen tuen tarvettaan, hänen oikeuksiaan ja hänen sekä hänen perheensä asioita, joiden hän haluaa pysyvän salaisina. Kotoutumissuunnitelmaan perehdyttäminen ja suunnitelman laatiminen voidaan aloittaa ryhmämuotoisilla tilaisuuksilla. Yksilöllisyydestä huolimatta kotoutumissuunnitelma voi aluksi olla samansisältöinen monen henkilön osalta. Suunnitelma toimisi tällöin ikään kuin päivittäisenä lukujärjestyksenä. Yhteiskuntaan perehdyttäminen ja suomen tai ruotsin kielen opettaminen voitaisiin aloittaa tarjoamalla ryhmämuotoisia tilaisuuksia, audiovisuaalista opetusta ja sopivaa oppimateriaalia, maahanmuuttajien omakielistä materiaalia yhteiskuntaan perehtymistä ja perehdyttämistä varten ja yhteisiä tapaamisia. Edellä kuvattujakin toimenpiteitä voitaisiin rinnastaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteisiin ehdotetun lain 10 §:n 3 momentin mukaisilla edellytyksillä.

Yksilöllisyyden ohella kotoutumissuunnitelmassa tulisi huomioida mahdollisen perheen tarpeet. Maahanmuuttajan perheen tarpeet saattavat koskea muun muassa lasten hoidon järjestämistä, lasten koulunkäyntiä, mahdollisesti sairaiden ja vammaisten perheenjäsenten hoitoa ja huolenpitoa ja asumiseen liittyviä järjestelyjä. Erityisesti lasten ja nuorten osalta olisi ratkaisevaa viranomaisten sitoutuminen kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämiseen. Viranomaisten tehtäviin kuuluisi myös lapsen ja nuoren vanhempien tukeminen kasvatustehtävässä sekä lasten ja nuorten koulunkäynnistä ja opiskelusta suoriutumisessa.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma voisi sisältää myös perusopintoja ja ammattikouluopintoja, lukio-opintoja, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutus-

ta ja jatkokoulutusta. Osa edellä tarkoitettua koulutuksesta voitaisiin rinnastaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen silloin, kun koulutuksen tavoitteet ovat samat kuin työvoimapolitiittisen koulutuksen tavoitteet, joista säädetään julkisesta työvoimapolitiittisesta annetun lain 6 luvun 1 §:ssä ja sen perusteella julkisesta työvoimapolitiittisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1344/2002) 18 §:n 2 ja 3 momentissa.

Kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opinnot liittyisivät lähinnä jo suoritetun tutkinnon täydentämiseen (esimerkiksi terveydenhoito-, farmasia-, bio-, insinööri-, opetus-, tietotyö- ja kulttuurityön alat), siten, että hän voisi saada Suomessa vaadittavan muodollisen pätevyyden ammatinsa harjoittamista varten. Samoin maahanmuuttaja saattaisi tarvita opetusta Suomessa välttämättömien tietojen ja taitojen hallinnassa, vaikka hänellä olisi muodollinen pätevyys.

Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan voimassa olevan lain 11 §:n 3 momentti. Momenttiin lisättäisiin viittaus myös ehdotettuun 2 momenttiin. Lisäksi momentin mukaan tarkempia säännöksiä rinnastamisesta työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen rinnastaminen tarkoittaisi yksilöllistä päätöstä siitä, että kyseessä olevalla opiskelijalla on oikeus saada työmarkkinatukea ja ylläpitokorvauksia kyseessä olevassa toimenpiteessä ollessaan. Sen sijaan oppilaitoksen opetuksesta mahdollisesti perittävät maksut ja muut opiskelusta aiheutuvat menot jäisivät opiskelijan itsensä maksettaviksi.

Lähtökohtaisesti rinnastamisen edellytyksenä korkeakoulututkinnon suorittaneiden osalta olisi opetushallituksen tai muun asianomaisen viranomaisen rinnastamispäätös ulkomailta suoritetusta tutkinnosta ja pätevöitymiseksi Suomessa tarvittavista lisäopinnoista. Ammatinharjoittamisoikeutta haetaan viranomaiselta, joka muutonkin myöntää Suomessa oikeuden harjoittaa kyseistä ammattia. Terveystieteiden ammattien osalta ammatinharjoittamis- ja laillistamisluvat myöntää Terveystieteiden oikeusturvakeskus (TEO). Korkeakoulut ja yliopistot päättävät opiskelijoiltaan vaadittavista täydentä-

vistä opinnoista.

11 §. *Oikeus kotoutumissuunnitelmaan.* Oikeus kotoutumissuunnitelmaan olisi edelleen Suomessa asuvalla maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi. Sanamuodon mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan olisi myös niillä työttömillä työnhakijoilla, joilla on oikeus työttömyyspäivärahaan eli peruspäivärahaan tai ansiöpäivärahaan. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan ei kuitenkaan laajentaisi työttömyyspäivärahaa saaviin käytettävissä olevia toimenpiteitä. Heitä ei voitaisi osoittaa 10 §:n 3 momentin perusteella työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen rinnastettavaan koulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettaviin toimenpiteisiin. Rinnastaminen ei olisi mahdollista sen vuoksi, että työttömyyspäiväraha ei ole käytettävissä niin joustavasti kotoutumisen tukemiseen kuin työmarkkinatuki.

Pykälän 1 momentin mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan olisi myös maahanmuuttajalla, joka saa toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Voimassa olevan lain 10 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea hakevalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Käytännössä lakia on tulkittu nyt ehdotettavassa muodossa siten, että maahanmuuttajalla, jonka toimeentulo on pitkäaikaisesti toimeentulotuen varassa, on oikeus kotoutumissuunnitelmaan.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan merkitsisi oikeutta päästä neuvottelemaan työvoimatoimiston ja kunnan viranhaltijan kanssa siitä, miten ja mihin 7 §:ssä mainittuihin tai muihin maahanmuuttajan kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin maahanmuuttaja voi osallistua ja miten hänen kotoutumistaan muutoin voitaisiin edistää ja tukea. Maahanmuuttajalla ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin, ellei tätä oikeutta synny muun lainsäädännön perusteella. Hänet osoitettaisiin toimenpiteeseen ja palveluun tai työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettaviin toimenpiteisiin pääseminen riippuisi siitä, miten näitä toimenpiteitä on saatavissa joko

kunnan tai kolmannen sektorin järjestäminä. Myös koulutus tai harjoittelu tai muu niihin verrattava toimenpide, johon maahanmuuttaja itse hakeutuu, voidaan rinnastaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteeseen.

Tavoitteena on, että jokaiselle, jolla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, turvataan mahdollisuus osallistua myös toimenpiteisiin ja palveluihin, jotka edistävät ja tukevat hänen kotoutumistaan.

Lähtökohtana on, että lapset ja nuoret huomioidaan vanhempien kotoutumissuunnitelmassa. Osa lapsista ja erityisesti nuorista hyötyisi kuitenkin omasta kotoutumissuunnitelmasta. Toimeentulotuesta annetun lain mukaan toimeentulotuki on perhekohtainen. Jos koko perheen toimeentulo on toimeentulotuen varassa, jokaista perheenjäsentä pidetään toimeentulotuen saajana. Momentin sanamuodon mukainen oikeus kotoutumissuunnitelmaan koskisi siis jokaista perheenjäsentä. Lasten osalta tämän oikeuden käyttäminen jää käytännössä vanhempien, muiden huolettajien tai lapsen edustajan varaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tarjoamisesta niille alle 18-vuotiaille maahanmuuttajille, joille tätä oikeutta ei synny 1 momentin mukaan. Tavoitteena on tukea lasten ja nuorten maahanmuuttajien kotoutumista myös niissä tilanteissa, joissa he tai heidän huoltajansa eivät ole toimeentulotuen tai työmarkkinatuen tarpeessa. Koska kaikki lapset tai nuoret eivät tarvitse omaa suunnitelmaa, tuettaisiin lapsen tai nuoren kotoutumista kotoutumissuunnitelmalla, jos lapsi itse tai hänen vanhempansa pyytävät sitä tai kunnan viranomaiset katsovat lapsen hyötyvän kotoutumissuunnitelmassa sovittavista palveluista ja toimenpiteistä. Lapsen tai nuoren tuen tarve käynee useimmiten ilmi koulussa tai päivähoitossa sekä sosiaalitoimen tai terveydenhuollon palveluja käytettäessä. Pääsääntöisesti lapset ja nuoret kotoutuvat nopeammin ja helpommin kuin heidän vanhempansa. Toisaalta erityisesti oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa Suomeen muuttaneilla nuorilla saattaa olla suuriakin sopeutumiso ongelmia. Opiskelun tukemisen ohella he voivat olla esimerkiksi lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa ja tarvita myös lastensuojelun jälki-

huoltoa. Tarvittavista toimenpiteistä voitaisiin sopia kotoutumissuunnitelmassa.

Lasten ja nuorten maahanmuuttajien opetuksesta säädetään perusopetuslaissa, perusopetusasetuksessa, laissa ammatillisesta koulutuksesta ja lasten päivähoitosta annetussa asetuksessa (239/1973). Perustuslain 16 §, sivistykselliset oikeudet, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen, on velvoittava säännös ja näin ollen otettava huomioon kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, kuten voimassa olevassa laissakin, että oikeus kotoutumissuunnitelmaan kestäisi kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietorekisteriin merkitsemisestä. Aikaa, jolloin henkilöllä on oikeus suunnitelmaan, voitaisiin kuitenkin pidentää, jos se olisi tarpeen luku- ja kirjoitustaidon tai perusoppi määrän hankkimista varten tai muusta perustellusta syystä. Muu perusteltu syy suunnitelmaan oikeutetun ajan pidentämiseen voisi olla maahantulovaiheen ikä, lastensuojelutoimenpiteistä aiheutuvat tarpeet taikka vamma tai sairaus. Lisäksi muuna perusteltuna syynä voitaisiin pitää äitiys- tai isyysvapaa vastaavaa aikaa myös niissä tapauksissa, joissa kyseessä olevalla henkilöllä ei lainsäädännön mukaan ole oikeutta äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahaan.

Kolmen vuoden aikaa ehdotetaan pidennettäväksi myös ajalla, jona maahanmuuttajalla ei ole oikeutta työmarkkinatuen työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:n 3 kohdan mukaan, jos hänellä on oikeus saada sairausvakuutuslain mukaista äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa taikka jolle on myönnetty lomaa ras kauden ja synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi taikka joka saa erityishoitorahaa. Kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun ajan pidentäminen pidentäisi myös kotouttamislain 12 §:ssä tarkoitetun kotoutumistuen aikaa.

Pääsääntö kuitenkin olisi, että tämän lain mukaiset kotoutumista tukevat ja edistävät toimenpiteet keskitettäisiin kolmeen ensimmäiseen vuoteen. Tämän jälkeen maahanmuuttajien kotoutumista tuettaisiin yleisen palvelujärjestelmän piirissä järjestämällä riittävästi tukitoimenpiteitä. Selvitysten mukaan kotouttamisen tuloksellisuus näyttäisi riippu-

van jopa enemmän siitä, kuinka pian se aloitetaan kuin kotouttamiseen käytettävän ajan pituudesta.

11 a §. *Kotoutumissuunnitelman laatiminen.* Pykälän mukaan pääsääntö olisi, että maahanmuuttaja, työvoimatoimisto ja kunta laatisivat kotoutumissuunnitelman yhdessä. Yhdessä laatimisen tarkoituksena olisi kaikkien perheenjäsenten tarpeiden huomioon ottaminen ja tarpeiden yhteensovittaminen, vaikka suunnitelma varsinaisesti on henkilökohtainen. Yhdessä laatimisen tarvetta tukee sekin, että tosiasiallisesti hyvin suuri osa kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuista tulee ensin kunnan palvelujen piiriin ja vasta sitten työvoimatoimiston asiakkaiksi. Erityisesti perheiden tarpeiden huomioiminen kotoutumissuunnitelmissa edellyttää kunnan ja työvoimaviranomaisten yhteistyötä. Yhteistyön tarvetta lisää myös se, että työvoimatoimisto ohjaisi 6 c §:n 2 momentin nojalla eräät maahanmuuttajat kunnassa maahanmuuttajien kotouttamisesta vastaavan viranomaisen luo.

Suunnitelmaa voidaan kuitenkin tehdä maahanmuuttajan ja työvoimatoimiston yhteistyönä, jos maahanmuuttajan tarpeet liittyvät vain työllistymisedellytysten parantamiseen ja kielen oppimiseen. Vastaavasti maahanmuuttaja, jonka kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut järjestää kunta, voisi laatia suunnitelmansa kunnan kanssa.

Suunnitelmaa laadittaessa maahanmuuttajalle selvitetään suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat kunkin viranomaisen vastuut ja maahanmuuttajan oikeudet ja velvollisuudet. Lasten ja nuorten velvollisuus liittyy oppivelvollisuuden suorittamiseen. Muiden kuin työttöminä työnhakijoina olevien velvollisuudet muotoutuvat heidän omien sitoumustensa perusteella. Kunnan ja valtion käytössä ei lainsäädännön mukaan ole sen enempää lisäetuksia kuin sanktioitakaan, jos henkilöä ei voida osoittaa työvoimatoimiston asiakkaaksi. Tämä koskee myös oppivelvollisuutensa suorittaneita alle 17-vuotiaita nuoria.

Kotoutumissuunnitelman laatimiseen tulisi ryhtyä mahdollisimman pian Suomeen muuton jälkeen, jos henkilö hakee toimeentulotukea tai ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi. Näissä tapauksissa jo alusta lähtien on selvää, että maahanmuuttaja tarvitsee tukea

kotoutumiseensa ja työllistymiseensä. Mitä nopeammin maahanmuuttaja pääsee kotoutumista edistäviin ja tukeviin toimenpiteisiin, sen edullisempaa se on yhteiskunnalle ja maahanmuuttajalle itselleen. Tämän vuoksi pykälän 4 momentin mukaan suunnitelma olisi laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen tai aika kotoutumissuunnitelman laatimispöytäkirjasta on kestänyt kaksi kuukautta. Kotoutumissuunnitelma on vähitellen kehittyvä ja täydentyvä prosessi. Suunnitelmaa täydennettäisiin ja muutettaisiin tarpeen mukaan. Maahanmuuttajan tulisi päästä kotoutumista edistäviin koulutukseen tai toimenpiteisiin kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta.

11 b §. *Kotoutumissuunnitelman muuttaminen, kesto ja keskeytyminen.* Kotoutumissuunnitelman toteutumista tulee seurata ja arvioida yhteistyössä maahanmuuttajan ja viranomaisten kesken, ja tarvittaessa muuttaa sitä vastaamaan muuttuneita olosuhteita tai tavoitteita. Maahanmuuttaja ja kunta tai työvoimatoimisto neuvottelevat kotoutumissuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta.

Päätöksen suunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeytymisestä tekisi työvoimatoimisto asiakkaanaan olevan maahanmuuttajan osalta tämän lakiehdotuksen, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain perusteella. Suunnitelman keskeyttäminen voi tulla kyseeseen tilanteissa, joissa maahanmuuttaja työllistyy tai aloittaa tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot. Käytännössä keskeyttämisilanteet liittyvät siihen, että maahanmuuttaja siirtyy pois työmarkkinatueltä muun sosiaaliturvan piiriin tai hankkii muulla tavalla elantonsa. Maahanmuuttaja ei ole pätevästi sidottu suunnitelmaan, jos hänellä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen.

Maahanmuuttaja, joka ei ole työttömänä työnhakijana, vaan elää toimeentulotuen varassa, ei tosiasiallisesti ole velvollinen laatimaan suunnitelmaa ja noudattamaan sitä. Jos 11 a §:n 2 momentin mukaan tällaisen maahanmuuttajan kanssa on laadittu suunnitelma, voi kunta tehdä 2 momentissa tarkoitetun päätöksen. Päätöksen tulee perustua molempipuoliseen arvioon siitä, että maahan-

muuttaja ei tosiasiaassa noudata suunnitelmaansa siinä määrin, että sen jatkaminen olisi asianmukaista.

Pykälän 3 momentiksi siirrettäisiin voimassa olevan lain 10 §:n 4 momentti momentti- viittauksilla korjattuna. Säännös koskee keskeytyneen suunnitelman jatkamista

12 §. Kotoutumistuki. Kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun ajan pidentäminen pidentäisi myös kotouttamislain 12 §:ssä tarkoitettua kotoutumistuen saamisaikaa.

22 §. Toimeentulotuki. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti. Turvapaikanhakijoiden paluumatkakustannusten korvaamisesta säädetään nykyisin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa asetuksessa (511/1999). Koska säännöksessä on kysymys yksilön oikeudesta, ehdotetaan se nostettavaksi lain tasolle. Säännös sinänsä on ollut lähes samansisältöinen vuodesta 1992. Käytännössä tämän säännöksen perusteella paluumatkakustannuksia on maksettu eräiden ryhmien osalta ja harvoissa yksittäisissä tapauksissa. Maasta poistumista pidetään vapaaehtoisena silloin, kun henkilö voi omatoimisesti poistua maasta ilman maasta poistamista valvovaa saattajaa.

Voimassa olevan asetuksen mukaan turvapaikkahakemuksensa peruuttaneen henkilön paluumatkakustannukset voidaan korvata erittäin painavasta syystä. Lisäksi matkakustannukset maksetaan halvimman matkustustavan mukaan. Edellä olevia virkkeitä ei ehdoteta sisällytettäväksi lain tasoihin säännöksiin. Myös hakemuksensa peruuttanut saattaa tarvita toimeentulotukea paluumatkaansa varten. Maasta poistumisella on vaikutuksia, joista poistujaa tulee informoida. Näitä voivat olla muun muassa maahantulo-kielto, kotimaan tilanteen muuttuminen, matkan järjestelyt ja transit-vaihdot EU:n alueella.

Säännöksen lain tasolle nostamisella ei arvioida olevan juurikaan kustannusvaikutuksia.

44 §. Muutoksenhakukielto. Pykälän 1 momentissa numeroviittaus korjataan vastaamaan lakiehdotusta.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:n, oikeusturva, mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotetun lain eräitä säännöksiä on syytä tarkastella edellä olevan perustuslain säännöksen valossa.

Kotoutumissuunnitelmaa voidaan luonnehtia hallintotoimeksi, joka liittyy maahanmuuttajan kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden järjestämiseen. Kotoutumissuunnitelman tekeminen maahanmuuttajan ja viranomaisten yhteistyönä ei sinänsä anna maahanmuuttajalle välitöntä oikeutta toimenpiteisiin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen jää viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Tämän vuoksi kotoutumissuunnitelma ei ole sellainen viranomaispäätös, jolla olisi oikeusvaikutuksia maahanmuuttajan asemaan. Kotoutumissuunnitelma rinnastuu työnhakusuunnitelmaan, johon ei myöskään voida valittamalla hakea muutosta.

Kotoutumissuunnitelman yhteydessä maahanmuuttajaa velvoittavat päätökset koskevat työmarkkinatuen myöntämistä tai epäämistä. Näihin maahanmuuttajaa velvoittaviin päätöksiin haetaan muutosta työttömyysturvalain (1290/2002) 12 luvun säännösten mukaan. Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osoittaminen ja niihin rinnastettaviin toimenpiteisiin osoittaminen ratkaistaan etuutta koskevan muutoksenhakuun liittyen. Jos työmarkkinatuki evätään, samalla evätään mahdollisuus osallistua työvoimapoliittisiin tai niihin rinnastettaviin toimenpiteisiin ja myös ylläpito- korvaukseen. Sama koskee lakiehdotuksen 11 b §:ssä ehdotettua suunnitelman muutta-

mista, kestoja ja keskeyttämistä koskeva oikeussuojaa. Tämän vuoksi muutoksenhaku erikseen toimenpiteeseen osoittamista koskevaan päätökseen ei olisi tarpeen.

Työvoimaan kuulumattomille aikuisille maahanmuuttajille lakiehdotus ei asettaisi mitään velvoitteita. Heidän osaltaan kotoutumissuunnitelman tekeminen ja toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista. Toisaalta kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestäminen jää kunnan ja muiden toimijoiden aktiivisuuden varaan. Tämän vuoksi tällä ryhmällä ei tämän lakiehdotuksen soveltamisen osalta ole suoranaista oikeussuojan tarvetta. Heillä on mahdollisuus kannella lääninhallitukselle tai saattaa asia hallintoriitana hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa (PeVL 20/1998 vp) nyt muutettavaksi

ehdotettavaa lakia koskeneesta hallituksen esityksestä. Nyt Eduskunnalle annettava lakiehdotus ei ole ristiriidassa edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä. Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, hallitus pitää suotavana, että sääätämisyjärjestyksestä eduskunta pyytäisi perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain (493/1999) 6 §:n 4 momentti ja 20 §, *muutetaan* 2 §:n 2 kohta, 3 §:n 1 momentti, 6 §:n otsikko sekä 2 ja 3 momentti, 7, 8, 10, 11 § sekä 44 §:n 1 momentti,

sellaisena kuin niistä ovat 2 §:n 2 kohta ja 8 § laissa 362/2005, 6 §:n 2 momentti laissa 118/2002, 7 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laissa 1292/2002 sekä 10 ja 11 § osaksi viimeksi mainitussa sekä

lisätään lakiin uusi 6 b—6 d, 7 a, 11 a ja 11 b § sekä 12 §:ään sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1292/2002 uusi 4 momentti ja 22 §:ään sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 118/2002 uusi 5 momentti seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) kotouttamisella viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä;

3 §

Soveltamisala

Kotouttamista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palvelujen piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

6 §

Työministeriön tehtävät

Työministeriön yhteydessä toimii kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta. Neuvottelukunta suunnittelee, kehittää ja yhteen sovittaa maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottoa.

Neuvottelukunnan asettamisesta, tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään muutoin valtioneuvoston asetuksella.

6 b §

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja lääninhallituksen tehtävät

Työvoima- ja elinkeinokeskus huolehtii työministeriön ohjauksessa ja valvonnassa maahanmuuttajien kotouttamisen alueellisesta yhteensovittamisesta, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta sekä muista erikseen määrättä-

vistä tehtävistä.

Lääninhallitus osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita lääninhallituksen toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen tueksi voidaan perustaa maahanmuuttoasiain toimikunta. Toimikunnan tehtävänä on maahanmuuttajien kotouttamisen kehittäminen ja suunnittelu, muut maahanmuuttoon liittyvät kysymykset sekä etnisen yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Maahanmuuttoasiain toimikunnan perustamisesta ja toimialueesta päättävät työvoima- ja elinkeinokeskukset neuvoteltuaan lääninhallitusten kanssa. Työvoima- ja elinkeinokeskukset nimeävät jäsenet toimikuntaan. Toimikunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään muutoin työministeriön asetuksella.

6 c §

Työvoimatoimiston tehtävät

Työvoimatoimisto vastaa yhdessä työvoima- ja elinkeinokeskuksen kanssa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapalvelujen, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröidylle maahanmuuttajalle sekä huolehtii sille muista tässä laissa osoitetuista tehtävistä.

Työvoimatoimisto ohjaa sellaisen maahanmuuttajan, jolla 11 §:n mukaan on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin yhteistyössä kunnan kanssa, jos hän ei terveydentilansa tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi voi osallistua työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin.

Työvoimatoimisto ja kunta tekevät yhteistyötä kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä.

6 d §

Kunnan tehtävät

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja maahanmuuttajille.

Kunta huolehtii siitä, että maahanmuuttajan kotoutumista edistetään ja tuetaan 7 §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä ja palveluilla, jos hänellä toimeentulotukea saavana 11 §:n mukaan on oikeus kotoutumissuunnitelmaan tai työvoimatoimisto ohjaa hänet 6 c §:n 2 momentin nojalla kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin.

Kunta tekee työvoimatoimiston kanssa yhteistyötä kotouttamisessa sekä antaa maahanmuuttajalle tietoja työvoimatoimiston ja muiden palvelujen tuottajien tarjoamista palveluista.

7 §

Kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut

Työvoimatoimisto ja kunta voivat järjestää kotoutumista edistävinä ja tukevinä toimenpiteinä ja palveluina:

- 1) ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista;
- 2) perehdyttämistä yhteiskuntaan ja sen toimintaan;
- 3) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 4) työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettavia toimenpiteitä;
- 5) luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä perusopetusta täydentävää opetusta;
- 6) tulkkausta;
- 7) tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä ja palveluja;
- 8) alaikäisten maahanmuuttajien erityistarpeiden vaatimia toimenpiteitä ja palveluja;
- 9) erityistä tukea tarvitseville ryhmille järjestettäviä toimenpiteitä ja palveluja;
- 10) muita toimenpiteitä ja palveluja, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Edellä tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon lapsen etu.

7 a §

Kotouttamisohjelma

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi laaditaan kotouttamisohjelma. Ohjelma sisältää suunnitelman kotoutumista edistävästä ja tukevasta toimenpiteistä, palveluista, yhteistyöstä ja vastuista sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Ohjelmaan sisällytetään myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen.

Kunta vastaa kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Työvoimatoimiston ja tarpeen mukaan muiden viranomaisten on kunnan aloitteesta osallistuttava oman toimialansa osalta ohjelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Maahanmuuttajia, kunnassa vaikuttavia kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ja muita tahoja kuullaan kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa.

Toimenpiteet ja palvelut suunnitellaan siten, että niiden avulla voidaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti edistää ja tukea maahanmuuttajien kotoutumista.

8 §

Pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Jos kunta on laatinut tai sitoutuu laatimaan 7 a §:ssä tarkoitettua maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, työvoima- ja elinkeinokeskus korvaa pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset kunnalle valtion talousarvion rajoissa.

10 §

Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan henkilökohtainen suunnitelma 7 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä ja palveluista, jotka edistävät ja tukevat hänen mahdollisuuksiensa hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistävät ja tukevat hänen mahdollisuuksiensa osallistua yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelmassa otetaan huomioon myös maahanmuuttajan perheen kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut.

Kotoutumissuunnitelma voi sisältää myös perusopintoja ja ammatillisia opintoja, lukio-opintoja, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta.

Työvoimatoimisto päättää maahanmuuttajalle yksilöidysti osoitettavien 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen kunnan tai maahanmuuttajan omatoimisesti järjestämien kotoutumista edistävien toimenpiteiden toimenpidekohtaisesta rinnastamisesta julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 6 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työvoimapolitiiseen aikuiskoulutukseen tai 8 luvussa tarkoitettuihin työmarkkinatoimenpiteisiin. Tarkempia säännöksiä rinnastamisen edellytyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

11 §

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan on Suomessa asuvalla maahanmuuttajalla, joka on työtön ja rekisteröity julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 3 luvun 5 §:n mukaisesti työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään tai joka saa toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma korvaa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työnhakusuunnitelmaa.

Alle 18-vuotiaalle maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan 1

momentin mukaan, on tarjottava suunnitelman laatimista, jos hän itse tai hänen vanhempansa pyytävät sitä tai kunnan viranomaiset katsovat hänen hyötyvän kotoutumissuunnitelmassa sovitavista palveluista ja toimenpiteistä.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan kestää kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä. Aikaa, jona maahanmuuttajalla on oikeus suunnitelmaan, voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on tarpeen luku- ja kirjoitustaidon tai perusopetuksen oppimäärän hankkimista varten tai muusta perustellusta syystä. Oikeutta suunnitelmaan pidentää myös aika, jona maahanmuuttajalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:n 3 kohdan mukaan.

11 a §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen

Maahanmuuttaja, kunta ja työvoimatoimisto laativat yhdessä kotoutumissuunnitelman. Jos maahanmuuttaja ei ole kunnan sosiaalipalvelujen tarpeessa, maahanmuuttaja ja työvoimatoimisto voivat laatia suunnitelman keskenään.

Jos maahanmuuttajalla ei ole velvollisuutta toimeentulotuesta annetun lain 2 a §:n mukaan ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, maahanmuuttaja ja kunta laativat yhdessä suunnitelman.

Viranomaisen, jonka kanssa maahanmuuttaja laatii kotoutumissuunnitelman, on selvítettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat viranomaisten vastuut sekä maahanmuuttajan oikeudet ja velvollisuudet.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt yhdenjaksoisesti kaksi kuukautta tai 11 §:n 2 momentissa tarkoitetusta kotoutumissuunnitelman laatimispyynnöstä on kulunut kaksi kuukautta. Maahanmuuttaja on pyrittävä ohjaamaan kotoutumista edistävään ja tukevaan toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta lukien.

11 b §

Kotoutumissuunnitelman muuttaminen, kesto ja keskeytyminen

Kotoutumissuunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta neuvotellaan maahanmuuttajan ja suunnitelman laatimiseen osallistuneiden viranomaisten kesken. Suunnitelma voidaan katsoa keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot.

Päätöksen työvoimatoimiston asiakkaana olevan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeyttämisestä tekee kuitenkin työvoimatoimisto ja 11 a §:n 2 momentissa tarkoitetun maahanmuuttajan osalta kunta.

Jos maahanmuuttaja uudelleen rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi, keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta on sovittava 11 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyin edellytyksin viimeistään viikon kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on rekisteröity työhallinnon asiakastietojärjestelmään.

12 §

Kotoutumistuki

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumistukeen samalta ajalta kuin hänellä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan 11 §:n ja 11 b §:n nojalla.

22 §

Toimeentulotuki

Vastaanottokeskus voi myöntää turvapaikkaa Suomesta hakeneelle ja tilapäistä suojelua hakeneelle henkilölle toimeentulotukena matkakustannukset hänen lähtömaahansa tai kotimaahansa palaamista varten, jos hänelle ole ei myönnetty oleskelulupaa tai jos hän peruuttaa hakemuksensa ja hän vapaaehtoisesti poistuu maasta.

44 §

Muutoksenhakukielto

momentissa tarkoitetusta päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä ja työvoimatoimiston 10 §:n 3

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2005

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Työministeri *Tarja Filatov*

Laki**maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain (493/1999) 6 §:n 4 momentti ja 20 §, *muutetaan* 2 §:n 2 kohta, 3 §:n 1 momentti, 6 §:n otsikko sekä 2 ja 3 momentti, 7, 8, 10, 11 § sekä 44 §:n 1 momentti,

sellaisena kuin niistä ovat 2 §:n 2 kohta ja 8 § laissa 362/2005, 6 §:n 2 momentti laissa 118/2002, 7 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laissa 1292/2002 sekä 10 ja 11 § osaksi viimeksi mainitussa sekä

lisätään lakiin uusi 6 b—6 d, 7 a, 11 a ja 11 b § sekä 12 §:ään sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1292/2002 uusi 4 momentti ja 22 §:ään sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 118/2002 uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset**Yleiset säännökset**

2 §

2 §

*Määritelmät**Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) *kotouttamisella* viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja;

2) *kotouttamisella* viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä;

3 §

3 §

*Soveltamisala**Soveltamisala*

Kotouttamista tukevien toimenpiteiden piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaissa (201/1994)

Kotouttamista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palvelujen piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on koti-

Voimassa oleva laki

tarkoitettu kotikunta Suomessa.

6 §

Viranomaisten tehtävät

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä on työministeriön alaisena maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelu, ohjaus, seuranta sekä muut erikseen määrättävät tehtävät.

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Työvoimatoimisto yhdessä työvoima- ja elinkeinokeskuksen kanssa huolehtii työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä.

Ehdotus

kuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

6 §

Työministeriön tehtävät

Työministeriön yhteydessä toimii kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta. Neuvottelukunta suunnittelee, kehittää ja yhteen sovittaa maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottoa.

Neuvottelukunnan asettamisesta, tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään muutoin valtioneuvoston asetuksella.
(kumotaan 4 mom.)

6 b §

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja lääninhallituksen tehtävät

Työvoima- ja elinkeinokeskus huolehtii työministeriön ohjauksessa ja valvonnassa maahanmuuttajien kotouttamisen alueellisesta yhteensovittamisesta, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta sekä muista erikseen määrättävistä tehtävistä.

Lääninhallitus osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita lääninhallituksen toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen tueksi voidaan perustaa maahanmuuttoasiain toimikunta. Toimikunnan tehtävänä on maahanmuuttajien kotouttamisen kehittäminen ja suunnittelu, muut maahanmuuttoon liit-

Ehdotus

tyvät kysymykset sekä etnisen yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Maahanmuuttoasiain toimikunnan perustamisesta ja toimialueesta päättävät työvoima- ja elinkeinokeskukset neuvoteltuaan lääninhallitusten kanssa. Työvoima- ja elinkeinokeskukset nimeävät jäsenet toimikuntaan. Toimikunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään muutoin työministeriön asetuksella.

6 c §

Työvoimatoimiston tehtävät

Työvoimatoimisto vastaa yhdessä työvoima- ja elinkeinokeskuksen kanssa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapalvelujen, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröidylle maahanmuuttajalle sekä huolehtii sille muista tässä laissa osoitetuista tehtävistä.

Työvoimatoimisto ohjaa sellaisen maahanmuuttajan, jolla 11 §:n mukaan on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin yhteistyössä kunnan kanssa, jos hän ei terveydentilansa tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi voi osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

Työvoimatoimisto ja kunta tekevät yhteistyötä kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä.

6 d §

Kunnan tehtävät

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja maahanmuuttajille.

Kunta huolehtii siitä, että maahanmuuttajan kotoutumista edistetään ja tuetaan

7 §

Kotouttamisohjelma

Kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisten sekä kansaneläkelaitoksen kanssa. Ohjelma sisältää suunnitelman tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa. Ohjelmaan sisällytetään myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Ohjelmaa laadittaessa ja toteutettaessa kuullaan maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ja mahdollisuuksien mukaan muita paikallisia tahoja.

Ohjelmaan liittyy kunnan ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen sopimus perusteista, joilla kotouttamista edistäviä toimenpiteitä voidaan rinnastaa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoittamaan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai 8 luvun tarkoittamiin työmarkkinatoimenpiteisiin siten kuin tässä laissa ja valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Ehdotus

7 §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä ja palveluilla, jos hänellä toimeentulotukea saavana 11 §:n mukaan on oikeus kotoutumissuunnitelmaan tai työvoimatoimisto ohjaa hänet 6 c §:n 2 momentin nojalla kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin.

Kunta tekee työvoimatoimiston kanssa yhteistyötä kotouttamisessa sekä antaa maahanmuuttajalle tietoja työvoimatoimiston ja muiden palvelujen tuottajien tarjoamista palveluista.

7 §

Kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut

Työvoimatoimisto ja kunta voivat järjestää kotoutumista edistävinä ja tukevinä toimenpiteinä ja palveluina:

- 1) ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista;
- 2) perehdyttämistä yhteiskuntaan ja sen toimintaan;
- 3) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 4) työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettavia toimenpiteitä;
- 5) luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä perusopetusta täydentävää opetusta;
- 6) tulkkausta;
- 7) tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä ja palveluja;
- 8) alaikäisten maahanmuuttajien erityistarpeiden vaatimia toimenpiteitä ja palveluja;
- 9) erityistä tukea tarvitseville ryhmille järjestettäviä toimenpiteitä ja palveluja;
- 10) muita toimenpiteitä ja palveluja, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Edellä tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon lapsen etu.

7 a §

Kotouttamisohjelma

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi laaditaan kotouttamisohjelma. Ohjelma sisältää suunnitelman kotoutumista edistävästä ja tukevasta toimenpiteistä, palveluista, yhteistyöstä ja vastuista sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Ohjelmaan sisällytetään myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen.

Kunta vastaa kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Työvoimatoimiston ja tarpeen mukaan muiden viranomaisten on kunnan aloitteesta osallistuttava oman toimialansa osalta ohjelman laatimiseen ja toimeenpantoon. Maahanmuuttajia, kunnassa vaikuttavia kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ja muita tahoja kuullaan kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa.

Toimenpiteet ja palvelut suunnitellaan siten, että niiden avulla voidaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti edistää ja tukea maahanmuuttajien kotoutumista.

8 §

Pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Jos kunta on laatinut tai sitoutuu laatimaan 7 §:ssä tarkoitetun maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, työvoima- ja elinkeinokeskus korvaa pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset kunnalle valtion talousarvion rajoissa.

10 §

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan

Maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu

8 §

Pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Jos kunta on laatinut tai sitoutuu laatimaan 7 a §:ssä tarkoitetun maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, työvoima- ja elinkeinokeskus korvaa pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset kunnalle valtion talousarvion rajoissa.

10 §

Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuut-

Voimassa oleva laki

työttömäksi työnhakijaksi tai joka hakee toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea, on oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma korvaa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työnhakusuunnitelmaa.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kesäntynyt viisi kuukautta. Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan enintään kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä.

Työvoimatoimisto tekee päätöksen siitä, onko suunnitelma katsottava keskeytyneeksi. Suunnitelma voidaan katsoa keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväisluotoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot. Ennen keskeytyspäätöksen tekemistä työvoimatoimiston on kuultava maahanmuuttajaa.

Keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta on sovittava I momentissa säädettyin edellytyksin viimeistään viikon kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon.

11 §

Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kunnan ja työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa.

Kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia suomen tai ruotsin kielen opiskelun, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen, maahanmuuttajan omaehtoisen koulutuksen,

Ehdotus

tajan henkilökohtainen suunnitelma 7 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä ja palveluista, jotka edistävät ja tukevat hänen mahdollisuuksiaan hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistävät ja tukevat hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelmassa otetaan huomioon myös maahanmuuttajan perheen kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut.

Kotoutumissuunnitelma voi sisältää myös perusopintoja ja ammatillisia opintoja, lukio-opintoja, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta.

Työvoimatoimisto päättää maahanmuuttajalle yksilöidysti osoitettavien I ja 2 momentissa tarkoitettujen kunnan tai maahanmuuttajan omatoimisesti järjestämien kotoutumista edistävien toimenpiteiden toimenpidekohtaisesta rinnastamisesta julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 6 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai 8 luvussa tarkoitettuihin työmarkkinatoimenpiteisiin. Tarkempia säännöksiä rinnastamisen edellytyksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

11 §

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan on Suomessa asuvalla maahanmuuttajalla, joka on työtön ja rekisteröity julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 3 luvun 5 §:n mukaisesti työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään tai joka saa toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma korvaa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 2 §:ssä

ammatinvalinnanohjauksen ja kuntoutuksen, työharjoittelun, työelämävalmennuksen, valmistavan opetuksen, lasten ja nuorten kotoutumisen tukemisesta sekä muiden niihin rinnastettavien kohtuullisiksi katsottavien kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestämisestä.

Kotoutumissuunnitelma sisältää työvoimatoimiston päätöksen maahanmuuttajalle yksilöidysti osoitettavien 2 momentissa tarkoitettujen kunnan tai maahanmuuttajan omatoimisesti järjestämien kotouttamista edistävien toimenpiteiden toimenpidekohtaisesta rinnastamisesta julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamaan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai 8 luvun tarkoitamiin työmarkkinatoimenpiteisiin siten kuin tässä laissa ja valtioneuvoston asetuksella säädetään.

tarkoitettuna työnhakusuunnitelman.

Alle 18-vuotiaalle maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan 1 momentin mukaan, on tarjottava suunnitelman laatimista, jos hän itse tai hänen vanhempansa pyytävät sitä tai kunnan viranomaiset katsovat hänen hyötyvän kotoutumissuunnitelmassa sovittavista palveluista ja toimenpiteistä.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan kestää kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä. Aikaa, jona maahanmuuttajalla on oikeus suunnitelmaan, voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on tarpeen luku- ja kirjoitustaidon tai perusopetuksen oppimäärän hankkimista varten tai muusta perustellusta syystä. Oikeutta suunnitelmaan pidentää myös aika, jona maahanmuuttajalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:n 3 kohdan mukaan.

11 a §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen

Maahanmuuttaja, kunta ja työvoimatoimisto laativat yhdessä kotoutumissuunnitelman. Jos maahanmuuttaja ei ole kunnan sosiaalipalvelujen tarpeessa, maahanmuuttaja ja työvoimatoimisto voivat laatia suunnitelman keskenään.

Jos maahanmuuttajalla ei ole velvollisuutta toimeentulotuesta annetun lain 2 a §:n mukaan ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, maahanmuuttaja ja kunta laativat yhdessä suunnitelman.

Viranomaisen, jonka kanssa maahanmuuttaja laatii kotoutumissuunnitelman, on selvítettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat viranomaisten vastuut sekä maahanmuuttajan oikeudet ja velvollisuudet.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt yhdenjaksoisesti kaksi kuukautta tai 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua kotoutumissuunnitelman laatimispöynnöstä on kulunut kaksi kuukautta. Maahanmuuttaja on pyrit-

Ehdotus

tävä ohjaamaan kotoutumista edistävään ja tukevaan toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta lukien.

11 b §

Kotoutumissuunnitelman muuttaminen, kesto ja keskeytyminen

Kotoutumissuunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta neuvotellaan maahanmuuttajan ja suunnitelman laatimiseen osallistuneiden viranomaisten kesken. Suunnitelma voidaan katsoa keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot.

Päätöksen työvoimatoimiston asiakkaana olevan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeyttämisestä tekee kuitenkin työvoimatoimisto ja 11 a §:n 2 momentissa tarkoitetun maahanmuuttajan osalta kunta.

Jos maahanmuuttaja uudelleen rekisteröityy työttömäksi työnhakijaksi, keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta on sovittava 11 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyin edellytyksin viimeistään viikon kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on rekisteröity työhallinnon asiakastietojärjestelmään.

12 §

Kotoutumistuki

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumistukeen samalta ajalta kuin hänellä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan 11 §:n ja 11 b §:n nojalla.

20 §

Vastaanoton neuvottelukunta ja valtion vastaanottokeskukset (kumotaan)

Vastaanoton neuvottelukunta ja valtion vastaanottokeskukset. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton hallinnonalojen yhteistyötä sekä kehittämistä ja suunnittelua varten turvapaikanhakijoiden vastaanotosta vastaavan ministeriön apuna toimii turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunta. Neuvottelukunnan asettamisesta ja tehtävistä säädetään tarkemmin asetuksella.

22 §

Toimeentulotuki

Vastaanottokeskus voi myöntää turvapaikkaa Suomesta hakeneelle ja tilapäistä suojelua hakeneelle henkilölle toimeentulotukena matkakustannukset hänen lähtömaahansa tai kotimaahansa palaamista varten, jos hänelle ole ei myönnetty oleskelulupaa tai jos hän peruuttaa hakemuksensa ja hän vapaaehtoisesti poistuu maasta.

44 §

Muutoksenhakukielto

Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä ja työvoimatoimiston 11 §:n 3 momentissa tarkoitetusta päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

44 §

Muutoksenhakukielto

Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä ja työvoimatoimiston 10 §:n 3 momentissa tarkoitetusta päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
