

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/2010 vp

### Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 185/2010 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, sivistysvaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 42/2010 vp, SiVL 16/2010 vp, TyVL 17/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors
- neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, lainsäädäntöneuvos Jutta Gras, projektipäällikkö Peter Kariuki, ylitarkastaja Sonja Hämäläinen ja ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, sisäasiainministeriö
- lähetystöneuvos Eira Parppe, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ulla-Jill Karlsson, opetus- ja kulttuuriministeriö

- ylitarkastaja Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Riitta Kuusisto ja ylitarkastaja Helena Kantola, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylikomisario Sakari Harju, Helsingin poliisilaitos
- ylijohtaja Jorma Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Pia Holm, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Tuomas Portaankorva, suojelupoliisi
- maahanmuuttopäällikkö Kalle Myllymäki, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ylitarkastaja Yrsa Nyman, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- maahanmuuttoasioiden johtaja Annika Forsander, Helsingin kaupunki
- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsingin kaupunki
- paikallisjohtaja Marjatta Erharuyi, Helsingin työ- ja elinkeinotoimisto, Maahanmuuttajapalvelut
- kaupunginjohtaja Kaarina Daavittila, Pudasjärven kaupunki
- erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- maahanmuuttoasioiden asiantuntija Helena Hämäläinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

- toiminnanjohtaja Petr Potchinchchikov, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto r.y.
- valtuuston jäsen Abdirazak Mohamed Hasen, Suomen somaliliitto ry
- professori Pentti Arajärvi
- dosentti Tuomas Martikainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lapsiasiavaltuutettu
- erikoistutkija Sari Pöyhönen, Jyväskylän yliopisto
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Opetushallitus

- Suomen Islamilainen Neuvosto
- Akava ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Pelastakaa Lapset ry
- Raha-automaattiyhdistys
- Suomen Kansanopistoyhdistys
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Yrittäjät ry.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Lailla tuettaisiin ja edistettäisiin kotoutumista sekä maahanmuuttajan osallisuutta yhteiskunnassa.

Kotouttamista koskevaa sääntelyä selkiytettäisiin säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta eri laeissa. Lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia. Kotoutumista edistävien yksilöllisten toimenpiteiden henkilöpiiri määriteltäisiin toimenpidekohdaisesti.

Maahanmuuttajan kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ehdotetaan säädettäväksi siten, että ne muodostaisivat johdonmukaisen kokonaisuuden. Kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi laissa säädettäisiin kotoutumisen alkuvaiheen palveluista.

Laissa määriteltäisiin kotoutumisen edistämisen yleiset tavoitteet paikallistasolla ja säädettäisiin valtion kotouttamisohjelmasta. Viranomaisten tehtäväjaosta säädettäisiin nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin.

Laissa säädettäisiin kansainvälistä suojelua saavien ja eräiden muiden henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja valtion varoista maksettavista korvauksista kunnalle.

Laki sisältäisi säännökset määräaikaisesta kokeilusta aikuisten maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen ja maahanmuuttajalasten ja -nuorten opetuksen uusien mallien kokeilemiseksi.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi tarpeellisilta osin julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, toimeentulosta annettua lakia ja lastensuojelulakia.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011. Kokeilua koskevilta osiltaan laki tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2011 ja on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 2013 loppuun.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut**Yleistä*

Kotouttamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan selkeytettäväksi säätämällä kotouttamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta eri laeissa. Uudessa laissa kotouttamisen edistämistä lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan kaikkia ulkomaan kansalaisia, joilla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti.

Kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi laissa säädettäisiin kotoutumisen alkuvaiheen palveluista, kuten kaikille annettavasta perustiedosta, ohjauksesta ja neuvonnasta, alkukartoituksesta, alkukartoituksen perusteella laadittavasta kotoutumissuunnitelmasta ja kotoutumiskoulutuksesta.

Kotoutumiskoulutuksen järjestelmä säilyisi pääosin ennallaan, mutta laissa säädettäisiin määräaikaisesta Osallisena Suomessa -kokeilusta, jossa kehitettäisiin kotoutumiskoulutusta kokeilemalla uusia koulutuksen malleja.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle syksyllä 2008 selonteon voimassa olevan kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 4/2008 vp). Hallintovaliokunnan selonteosta antamassa mietinnössä (HaVM 8/2009 vp) tehdyt linjaukset ja kannanotot on otettu huomioon nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotoutumista koskevaa sääntelyä selkiytetään säätämällä kotoutumisen edistämistä oma laki. Myös toimenpiteiden painottuminen kotoutumisen alkuvaiheeseen on tärkeä linjavalinta. Se ei kuitenkaan saa johtaa siihen, ettei alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekemisen jälkeisiin toimenpiteisiin jää riittävästi resursseja.

Puitelakityyppisen kotouttamislain toimeenpano näyttää edellyttävän huomattavasti enemmän tukea ja ohjausta kuin sitä on esityksen mukaan mahdollista antaa. Esimerkiksi soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkia Suomes-

sa asuvia ulkomaan kansalaisia ei saa johtaa siihen, ettei osalle pystytä järjestämään lain tarkoittamia palveluja.

Kunnille osoitettujen tehtävien hoidossa olisi tullut esitettyä paremmin huolehtia siitä, että niillä on tosiasialliset edellytykset suoriutua esityksen mukaisista tehtävistä. Kuntien on muun muassa pystyttävä järjestämään neuvonta- ja ohjauspalveluja aikaisempaa useammille maahanmuuttajille. Valiokunta on huolissaan siitä, onko kuntien entisestään laajentuvien velvoitteiden toimeenpano nykyisillä voimavaroilla mahdollista.

Maahanmuuttajien yksilöllinen palvelu on vaativaa ja aikaa vievää. Lakiehdotus lisää maahanmuuttajien palveluun liittyviä velvoitteita kuntien lisäksi myös TE-toimistoille. Monissa TE-toimistoissa saattaa henkilöstöressurssien niukkuuden takia olla vaikea selviytyä lisääntyvistä palveluvelvoitteista ilman lisähenkilöstöä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 2.—6. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina sekä 1. lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

*Alkukartoitus, perustiedon antaminen ja kotouttamisohjelma*

Alkukartoituksesta ei ole aikaisemmin säädetty. Siihen olisivat hallituksen esityksen mukaan oikeutettuja työttömät maahanmuuttajat sekä ne maahanmuuttajat, jotka ovat toimeentulotuen varassa. Näin esimerkiksi nykyisin kotouttamistoimenpiteiden ulkopuolelle jäävät ryhmät, kuten suomalaisten tai maahanmuuttajien puolisoina maahan saapuneet, jotka olisivat kokonaan työelämän ja työmarkkinoiden ulkopuolella, olisivat oikeutettuja alkukartoitukseen. TE-toimisto laatisi alkukartoituksen työnhakijaksi rekisteröidylle ja kunta toimeentulotukiasiakkaille. Alkukartoitusta on valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Alkukartoituksessa arvioitaisiin alustavasti maahanmuuttajan työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Valtio korvaisi kunnalle alkukartoituksesta aiheutuvat kustannukset laskennallisena korvauksena.

Hallintovaliokunta toteaa, että monet maahanmuuttajat ovat saadun selvityksen mukaan koulutustaan ja kokemustaan vastaamattomassa työssä. On hyvä, että alkukartoituksen perusteella tulija voidaan ohjata esimerkiksi tutkintojen vastaavuusselvitykseen ja tunnustamiseen tai lisä- ja täydennyskoulutukseen sekä soveltuvaan kielikoulutukseen. Ongelmana on tähän asti ollut kuitenkin se, että täydennys- ja pätevöittämisskoulutusta ei ole ollut riittävästi tarjolla, vaikka hyviä koulutusmalleja onkin ollut olemassa. Kielikoulutusta ei ole myöskään saadun selvityksen mukaan ollut riittävästi saatavilla eri osaamistasoille.

Alkukartoituksen tekomahdollisuudesta on valiokunnan mielestä olennaista tiedottaa tarpeeksi tehokkaasti, jotta maahanmuuttajat tietävät oikeudestaan pyytää alkukartoitusta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttajalle annetaan tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan työelämässä ja yhteiskunnassa. Perustietoaineisto sisältäisi tietoa muun muassa perhe- ja lapsilainsäädännöstä, tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta, yhteiskunnallista ja historiallista tietoa sekä kunnallisia palveluja, sosiaaliturvaa, opiskelumahdollisuuksia ja koulutusjärjestelmää, työllisyysmahdollisuuksia ja työelämän pelisääntöjä koskevaa tietoa. Perustieto sisältäisi myös tietoa mahdollisuudesta osallistua alkukartoitukseen ja muihin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin.

Perustietoaineistoa tarjoaisivat ainakin Suomen edustustot, paikallispoliisit, Maahanmuuttovirasto ja maistraatit.

Kunta vastaa kotouttamisohjelmien laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelmien toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Ohjelmien vaikuttavuus varmistetaan kytkemällä ne muuhun kunnan strategiseen ja talousarviosuunnitteluun.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että kotouttamisohjelman laatimisen ei tulisi olla pakollista silloin, kun kunnassa asuu vain muutama maahanmuuttaja.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan kotouttamisohjelmat voidaan laatia myös seudullisina, jos se on paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisempaa.

#### *Kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus*

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan henkilökohtainen suunnitelma niistä toimenpiteistä, joita hän tarvitsee kielen oppimiseen, jatko-opintoihin ja työllistymiseen sekä ylipäätään Suomeen asettautumiseen. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan kunta tai TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen perusteella kotoutumissuunnitelman laatimisen viimeistään kahden viikon kuluttua siitä, kun maahanmuuttajalle on tehty alkukartoitus.

Kotoutumissuunnitelma ei ole hallituksen esityksen mukaan sellainen viranomaispäätös, jolla olisi suoria oikeusvaikutuksia maahanmuuttajan asemaan ja josta voisi esimerkiksi valittaa.

Hallintovaliokunta pitää kahden viikon määräaika kotoutumissuunnitelman laatimisen käynnistämiseksi alkukartoituksen tekemisen jälkeen lyhyehkönä aikana ja katsoo, että viranomaisten mahdollisuuksia sen toteuttamiseen on syytä seurata.

Kotoutumissuunnitelmien laatimisessa valiokunta haluaa kiinnittää erityistä huomiota Suomeen muuttaneisiin heikon tai vähäisen koulutustaan omaaviin nuoriin, joilla saattaa olla suuriakin sopeutumiso ongelmia. Näille paljon tukea tarvitseville lapsille ja nuorille tulee aina laatia yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, joka turvaa perusopetuksen, kotoutumista edistävää ammatillista ja muuta koulutusta ja muita palveluja pitkäjänteisesti.

Kotoutumiskoulutuksen järjestelmä säilytetäisiin hallituksen esityksessä pääosin nykyisellään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen määrärahaa on lisätty jatkuvasti suhteessa kasvaviin asiakasmääriin, mutta työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus ei ole riittänyt

vastaamaan muodoltaan ja määrältään kaikkeen kieli- ja kotoutumiskoulutuksen tarpeeseen.

Kotoutuminen edellyttää maahanmuuttajalta itseltään omatoimisuutta ja tavoitteellista osallistumista. Kotoutuminen ei voi onnistua, jos maahanmuuttaja ei itse aktiivisesti sitoudu kotouttamisprosessiin hankkimalla yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia taitoja ja valmiuksia ja osallistu viranomaisten tai muiden tahojen järjestämiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin.

Valiokunta yhtyy sivistysvaliokunnan lausunnossa (SiVL 16/2010 vp) esitettyyn tarpeeseen järjestää kaikille maahanmuuttajille riittävän pitkäkestoista ja laadukasta suomen/ruotsin kielien opetusta, sillä ilman kielitaitoa vaarana on osallisuuden ja osallistumisen heikkeneminen ja syrjäytyminen yhteiskunnasta, sen mahdollisuuksista ja palveluista. Samalla valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, että kielikoulutusta voitaisiin järjestää myös maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen ja työharjoittelun yhteydessä. Työnantajien tulisi osallistua työelämään tulevien maahanmuuttajien kielikoulutuksen rahoittamiseen, ja olisi hyvä, jos maahanmuuttajat voisivat osallistua kielikoulutukseen työajalla.

Lasten ja nuorten kotoutumiskoulutuksen osalta valiokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan (TyVL 17/2010 vp) esittämään näkemykseen, että maahanmuuttajien lasten pyrkimystä päästä eteenpäin suomalaisessa yhteiskunnassa on tärkeää tukea. Yksikään nuori ei saa jäädä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle, ja lukioihin ja ammatillisiin oppilaitoksiin pitää järjestää tarvittavat tukipalvelut, joilla edistetään opintojen loppuun suorittamista.

Erityisen tärkeää on tukea luku- ja kirjoitustaidottomien nuorten mahdollisuuksia näiden taitojen hankkimisessa. Luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa tulee noudattaa Opetushallituksen antamia opetussuunnitelman perusteita sekä niiden pohjalta laadittavaa koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelmaa.

Nuorten tukemiseen opintojen loppuun saatamiseksi tai luku- ja kirjoitustaidon hankkimi-

seksi olisi myös hyvä pohtia erilaisten kannustimien käyttöönottoa. Muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa omaksuttujen vastaavien käytäntöiden vaikutuksia pitäisi valiokunnan mielestä tältä osin pyrkiä selvittämään.

Myös maahanmuuttajanuorten siirtymistä koulutuksesta työelämään tulee helpottaa luomalla toimivat käytännöt ammatillisten oppilaitosten ja alueen työnantajien yhteistyölle niin, että nuorten kynnys päästä työhön madaltuisi. Huomion ja toimenpiteiden kohdistaminen maahanmuuttajanuoriin voi osaltaan ehkäistä myös kantaväestön nuorten syrjäytymistä.

#### *Hallintovaliokunnalle annettava selvitys*

Hallintovaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotetun perustietopaketin kokoamista tärkeänä maahanmuuttoa ja kotouttamista helpottavana tietolähteenä. Valiokunta edellyttää hallituksen antavan vuoden 2011 loppuun mennessä hallintovaliokunnalle selvityksen, jossa arvioidaan, asetetaanko kotoutumisen edistämisestä annettavassa laissa tarkoitettun perustietoaineiston omaksuminen Suomen kansalaisuuden saamisen edellytykseksi hakijoille tehtävässä testissä.

Tietopaketin antaminen kotoutumisvaiheessa tukisi kansalaisuuden hakemisvaiheessa tehtävää testiä, ja kansalaisuuden saamisen edellytykset olisi toisaalta tarkoituksenmukaista ottaa mukaan jo kotoutumisen suunnitteluun.

Maahanmuuttajien kotoutumista tukevien opintojen edistymisen kannustamiseksi valiokunta edellyttää, että edellä mainitussa valiokunnalle annettavassa selvityksessä arvioidaan sitä, voidaanko kotoutumistukea maksaa maahanmuuttajille kieli- ja muiden opintojen edistymisen perusteella.

Kotoutumiskoulutuksen pitkäjänteisyyden turvaamiseksi valiokunta edellyttää, että mainitussa selvityksessä arvioidaan myös sitä, onko maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen koulutusta syytä ohjata nykyistä suuremmassa määrin ja pitkäjänteisemmin kansalais-, työväen- ja kansanopistojen tehtäväksi (Valiokunnan 4. lausumaehdotus)

*Ministeriöiden välinen yhteistyö ja aluetason viranomaisten vastuunjako ja yhteistyö*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettava yhteistyöelimestä (36 §). Se toimisi sisäasiainministeriön apuna ministeriöiden välisen kotouttamista koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi.

Valiokunta pitää yhteistyöelimen asettamista tärkeänä asiana. Yhteistyöelimeen olisi kuitenkin hyvä ottaa mukaan myös keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustus. Niillä on tärkeä tehtävä maahanmuuttajien työllistymisen ja muun kotoutumisen edistämiseksi ja myönteisten maahanmuuttaja-asenteiden luomisessa.

Vastaanottokeskusten toiminnan kehittämiseksi kunnat tarvitsevat välttämättä ministeriöiden nykyistä pitkäjänteisempää ja suunnitelmallisempaa keskustusten toimintaa koskevaa päätöksentekoa.

Aluetason viranomaisten osalta valiokunta kiinnittää huomiota viranomaisten väliseen käytännön tehtävän- ja vastuunjakoon.

TE-toimisto järjestää kotouttavia toimenpiteitä ja palveluja niille, jotka ovat ilmoittautuneet työnhakijoiksi ja joille on laadittu kotoutumissuunnitelma. Kunta puolestaan vastaa muun muassa perheiden ja työvoimaan kuulumattomien kotouttamisesta. Esityksen mukaan kunnan tai TE-toimiston tulee järjestää alkukartoitusta, jonka perusteella selvitetään, mikä tulisi olemaan ensisijainen asiakkaan kotoutumispalveluita järjestävä taho.

Valiokunnan mielestä on välttämätöntä seurata, miten asiakkaat käytännössä ohjautuvat alkukartoituksiin ja kuinka varmistetaan, että henkilö voidaan vaikkapa TE-toimiston alkukartoituksesta ohjata tarpeen vaatiessa kunnan palveluiden piiriin. Tarvittaessa menettelystä on annettava tarkentavat ohjeet tai säädösperustaa on tarkennettava.

Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että kunta ja TE-toimistot sekä muut kotouttamisesta vastaavat tahot tekevät yhteistyötä järjestökentän ja paikallisten yritysten kanssa.

*Työperusteinen maahanmuutto*

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kotouttamisprosessissa toimitaan läheisessä yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa, jotta työelämän vaatimukset ja yksilön oppimisen mahdollisuudet voidaan sovittaa yhteen ja edetä työelämään perehtymisessä rakentavasti tavoitteiden suuntaan.

Työn perusteella Suomeen tulevien palveluihin, esimerkiksi alkuvaiheen neuvontaan, kielikoulutukseen ja muuhun kotouttamiskoulutukseen, täydennyskoulutukseen ja tutkintojen vastaavuuden tunnustamiseen, tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, ja näihin toimintoihin on ohjattava riittävästi taloudellisia resursseja ja viranomaisten työaikaa.

On myös huomattava, että nykyinen suhdannekehitys ei vaikuta siihen, että Suomen väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman tarve tulee korostumaan talouden jälleen käännyttyä nousuun. Tämän vuoksi on erityisesti työperäisen maahanmuuton edistäminen nähtävä edelleenkin pitkän aikavälin työvoimapoliittisena kysymyksenä, johon on löydettävä ratkaisuja.

*Tiedotus ja tilastointi*

Tiedotuksen ja neuvonnan osalta valiokunta viittaa valtioneuvoston kotouttamislain toimeenpanosta annetun selonteon johdosta antamaansa mietintöön.

Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että kaikissa kunnissa ei ole ollut saatavilla riittävää tietoa maahanmuuttajien vastaanotosta vaan että osaaminen on pitänyt hankkia erehdysten kautta. Valiokunta katsoo, että kunnissa omaksuttuja hyviä käytänteitä on tämän vuoksi erityisen tärkeätä kerätä ja jakaa ne muille kunnille tiedoksi.

Maahanmuuttoon ja maahanmuuttajiin liittyvä tilastointi on mainittu hallituksen esityksen perusteluissa ongelmaksi. Tällä hetkellä ei ole riittävästi tietoa esimerkiksi maahanmuutosta, ulkomaisesta työvoimasta ja kotoutumisesta. Tarvittavia toimenpiteitä on vaikeata suunnitella ilman tilastotietoja. Valiokunta katsookin, että tilastointi olisi syytä saada kuntoon ensi tilassa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tiedon yhteis-

mitallisuuteen ja luotettavuuteen sekä yhdenmukaisiin seuranta- ja tilastointitapoihin.

#### *Osallisena Suomessa -kokeilu*

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen Osallisena Suomessa -kokeilun toteuttamisesta määrääkäsena vuosina 2010—2013. Kokeilun tavoitteena olisi kehittää maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta kokeilemalla uusia koulutuksen malleja ja järjestämistapoja, asiakaslähtöisiä opetusmalleja ja nykyistä tehokkaampia opetusmenetelmiä. Etenkin suomen ja ruotsin kielen opetusta, yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta sekä työllistymistä ja työelämään osallistumista tukevaa opetusta tehostettaisiin.

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten osalta kokeilun tarkoituksena on tehostaa valmiuksia siirtyä perusopetuksesta jatko-opintoihin etenkin tehostamalla suomen tai ruotsin kielen opetusta toisena kielenä ja oman äidinkielen opetusta.

Kokeilussa aiheutuu lisäkustannuksia siitä, että kotoutumiskoulutukseen oikeutettujen piiriä laajennetaan nykyisestä. Lisäkustannusten arvioidaan olevan vuosina 2010—2013 kokonaisuudessaan noin 9—10 miljoonaa euroa. Kokeilua toteutettaisiin noin kymmenessä kunnassa ja niissä toimivissa TE-toimistoissa.

Vuosina 2011—2013 sisäasiainministeriö, opetusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö kohdentavat kokeilun hallinnointiin ja muuhun toteutukseen vuosittain 500 000 euroa kukin, yhteensä 1,5 miljoonaa euroa vuosittain. Lisäksi Suomen Kulttuurirahasto ja Svenska kulturfonden osallistuvat vastaavasti kohdentamalla yhteensä noin 3,5 miljoonaa euroa kokeilun rahoittamiseen vuosina 2010—2013.

Hallintovaliokunta toteaa, että kotouttamislain toimeenpanoon ei osoitettu erillisiä taloudellisia eikä henkilöstövoimavaroja sen tullessa voimaan vuonna 1999. Myöskään tämän jälkeen ei toimeenpanoon ole kohdennettu voimavaroja. Nyt annetussa hallituksen esityksessä ehdotetaan uusia toimenpiteitä, joilla on taloudellisia vaikutuksia. Tällaisia ovat ehdotukset perustiedon antamisesta, alkukartoituksen järjestämisestä ja kotoutumissuunnitelmien laatimisesta tar-

veharkinnan perusteella. Myös lain soveltamisala laajenee.

Valtio korvaa esityksen mukaan kunnille alkukartoituksesta aiheutuvat kustannukset laskennallisina korvauksina. Maahantulomatkojen kustannusten korvaamiseen oikeutettujen piirin rajaaminen nyt annetulla hallituksen esityksellä (1. lakiehdotuksen 86 §) koskemaan pääsääntöisesti vain pakolaiskiintiössä Suomeen otettuja henkilöitä ja heidän perheenjäseniään merkitsee vuosittain arviolta 1 000 000 euron kustannussäästöä riippuen perheenyhdistämishakemusten määrästä ja myönteisistä päätöksistä. Tämä summa tulee valiokunnan mielestä käyttää sellaiseenaan lisäyksenä kotouttamislain toimeenpanoon osoitettaviin määrärahoihin. Muutoin kokonaisuudistuksen toimeenpanoon ei ole tälläkään kertaa osoitettu erillisiä taloudellisia tai henkilöstövoimavaroja.

Valiokunta pitää kokeilun päämääriä sinänsä tavoiteltavina ja oikeansuuntaisina mutta katsoo, että voimavaroja olisi kokeilun asemesta tullut kohdistaa itse kotoutumislain toimeenpanoon ja kotouttamistoimenpiteiden nykyistä huomattavasti parempaan resursointiin. Valiokunta ilmaisee huolensa myös siitä, että onnistuneiden uusien kotoutumiskoulutuspalvelumuotojen jatkuvuus ja rahoitus hankekauden jälkeen on jätetty avoimiksi. Kuntien kannalta riskinä on myös se, että kokeiluhankkeissa tuotetut palvelut muuttuvat hankekauden jälkeen lakisääteiksi ilman, että niihin osoitetaan täysimääräinen rahoitus valtion varoista.

Valiokunta edellyttää, että sille annetaan selvitys kokeilulla saavutetuista tuloksista viipymättä kokeilun päättymisen jälkeen.

#### *Taloudelliset voimavarat ja kuntien rahoitusvastuu*

Hallintovaliokunta ei yhdy hallituksen esityksen perusteluista ilmenevään käsitykseen, että kokonaisuudistuksen toimeenpanoon ei tarvita lisärahoitusta. Johdonmukainen kotoutumista tukeva politiikka vaatii lisää taloudellisia voimavaroja ja henkilöstöresursseja. Voimavaroja tarvitaan kunnissa, TE-toimistoissa ja muutoin paikallistasolla. Valiokunta uudistaa valtion ta-

lousarvioesityksestä (HE 126/2010 vp) antamassaan lausunnossa (HaVL 23/2010 vp) tekemänsä esityksen, että valtion vuoden 2011 talousarvioon lisättäisiin 500 000 euroa uudistettavan kotouttamislainsäädännön toimeenpanoon.

Selvittäessään mahdollisuuksiaan ottaa vastaan maahanmuuttajia kunnat joutuvat arvioimaan, onko niillä resursseja huolehtia kaikista maahanmuuttoon liittyvistä velvoitteista. Maahanmuuttajille suunnatut sosiaali- ja terveystalvet tulevat keskimäärin puolitoistakertaa kalliimmiksi kuin kantaväestölle suunnatut palvelut.

Kuntien omien laskelmien ja arvioiden mukaan valtionosuudet ja laskennalliset korvaukset eivät kata kansainvälistä suojelua saavien ja eräiden muiden henkilöiden perus- ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kotoutumisajan kustannuksia. Ainoa vuoden 1993 jälkeen korvausten tasoon tehty muutos on vuoden 2010 alusta voimaan tullut laskennallisten korvausten 10 prosentin korotus.

Valiokunta uudistaa myös valtion talousarviosta antamassaan lausunnossa tekemänsä esityksen kiintiöpakolaisten kuntakorvausten maksuajan pidentämisestä kolmesta vuodesta neljään vuoteen sekä kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisen edistämiseksi kunnille maksettavien laskennallisten korvausten korottamisesta 40 prosentilla 7 vuotta täyttäneiden osalta. Kun korvaukseen oikeutettujen piiriä on hallituksen esityksessä (1. lakiehdotuksen 45 §) ehdotettu laajennettavaksi koskemaan muitakin ryhmiä kuin kiintiöpakolaiset, koskee valiokunnan edellä sanottu kannanotto nyt myös heitä. Korotuksen kustannusvaikutus olisi 7,0 miljoonaa euroa, josta valiokunta esitti puolet toteutettavaksi vuoden 2011 talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä ja puolet vuoden 2012 talousarviossa.

Valiokunta edellyttää, että hallitus varaa valtion talousarvioesityksiin riittävän rahoituksen kotoutumisen edistämiseksi annettavan lain te-

hokkaaseen ja kattavaan toimeenpanoon kuntakorvausten korottaminen mukaan lukien (Valiokunnan 3. lausumaehdotus).

Valiokunta huomauttaa, että mikäli kunnat ottaisivat kuntakorvausten maksuajan pidennyksen ja laskennallisten korvausten korottamisen jälkeen kuntiin nykyistä enemmän kiintiöpakolaisia, vähenisivät vastaavasti esimerkiksi vastaanottokeskuksissa kuntapaikkaa odottavien ylläpitokustannukset.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseen. Vuoden 2009 lisätalousarviossa ja kuluvaan vuoden talousarviossa Maahanmuuttovirastolle myönnetty lisähenkilöresurssit ovat pitäneet turvapaikkapäätöksenteon sujuvana. Käsittelyajat eivät kuitenkaan ole vielä lyhentyneet riittävästi. Ensi vuodelle ehdotettu 40 henkilön lisäresurssi turvaa päätöksenteon nopeuden ja säästää vastaanoton menoja. Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan turvapaikkamenettelyn nopeuttamisesta käsittelyaikojen lyhentämiseksi olennaisesti ja pysyvästi (Valiokunnan 2. lausumaehdotus).

#### *Ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan kokonaistarkastelu*

Hallintovaliokunta katsoo, että Suomen ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan toimivuutta on syytä arvioida vaalikausittain. Valiokunta edellyttää hallituksen antavan eduskunnalle vaalikausittain ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta ja sen toimivuudesta selonteon, jossa muun ohella verrataan Suomen maahanmuuttoa koskevia säännöksiä, käytäntöjä ja taloudellisia etuuksia muihin EU-maihin sen arvioimiseksi, muodostavatko Suomen säännökset, käytännöt tai taloudelliset etuudet vetovoimatekijöitä turvapaikan hakemiselle tai humanitaariselle maahanmuutolle (Valiokunnan 1. lausumaehdotus).

## *Yksityiskohtaiset perustelut*

### **1. Laki kotoutumisen edistämisestä**

#### *2 luku. Maahanmuuttajan kotoutumista edistävät toimenpiteet*

*27 §. Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki.* Pykälän määritelmä rajaa soveltamisalan ulkopuolelle ilman huoltajaa olevan alakäisen kiintiöpakolaisen, mikä ei ole ollut tarkoituksena. Säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi tältä osin.

*28 §. Perheryhmäkoti ja muu asuinyksikkö.* Pykälän 2 momentti sisältää viittauksen lastensuojelulain 58—60 §:iin, joissa on tarkemmin säädetty perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön toimitiloista, kasvuoloista, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrästä sekä henkilöstöstä. Ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitetut yksiköt eivät kuitenkaan ole lastensuojelulain mukaisia yksiköitä, vaikka toiminnallinen säädöspohja onkin ilmaistu lastensuojelulaissa. Lastensuojelulain 49 §:ssä säädetään sijaishuollosta. Lain 11 luvussa tarkoitettuja rajoituksia voidaan käyttää vain 49 §:n mukaisen sijoituksen aikana. Koska perheryhmäkodissa asuvia lapsia ja nuoria ei ole sijoitettu lastensuojelulain 49 §:n nojalla, eivät myöskään 11 luvun rajoitukset tule heidän osaltaan kysymykseen.

Hallintovaliokunta ehdottaa, että 28 §:ään lisätään uusi 3 momentti, jossa viitataan perheryhmäkodissa tai muussa asuinyksikössä sovellettavien rajoitustoimenpiteiden osalta kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettavaan lakiin (HE 266/2010 vp).

#### *5 luku. Kuntaan osoittaminen*

*41 §. Sopimus kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.* Pykälän tarkoituksena on varmistaa kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä tehtävällä sopimuksella kuntaan osoittamisen ja kotoutumisen edistämisen toteutuminen. Useamman kunnan toimiminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus-

ten sopimusosapuolena ei kuitenkaan välttämättä takaa yksittäisen kunnan vastuuta kuntaan osoittamisessa ja kotoutumisen edistämisessä. Kuntalaisuuden toteutumisen varmistamiseksi niin lakiehdotuksen 5 kuin 6 luvunkin säännösten osalta valiokunta ehdottaa, että säännöksestä poistetaan viittaus "useampaan kuntaan yhdessä" sopimuksen tekijöinä.

#### *6 luku. Kustannusten korvaaminen*

*45 §. Laskennallinen korvaus kuntaan osoitettuihin henkilöistä.* Maahanmuuttopolitiikkamme onnistuminen riippuu muun muassa kotouttamistoimien onnistumisesta. Kolmen vuoden aika, jolta valtion korvauksia on maksettu kunnille, on osoittautunut liian lyhyeksi. Jo nyt noin 900 oleskeluluvan saanutta on vailla kaikkia kotouttamispalveluja muutettuaan omaehtoisesti vastaanottokeskuksista kuntiin. Lisäksi vastaanottokeskuksissa on yli 400 oleskeluluvan saanutta odottamassa kuntapaikkaa. Valiokunta ehdottaa, että laskennallisen korvauksen maksuaikaa pidennetään kolmesta neljään vuoteen kotouttamistoimien tehostamiseksi.

*53 §. Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen.* Pykälässä säädetään ihmiskaupan uhrille annettavasta palvelusta ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Laissa ei kuitenkaan ole määritelty ihmiskaupan uhria. Koska ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat säännökset on sisällytetty kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettavaan lakiin, valiokunta ehdottaa, että pykälää täsmennetään viittaamalla mainitun lain säännöksiin.

#### *7 luku. Ilman huoltajaa olevan lapsen edustaminen*

*59 §. Edustajalle maksettava palkkio ja kulut.* Pykälässä ei ole huomioitu tilannetta, jossa palkkiota ja kuluja olisi tarpeen maksaa voimassa olevan lain mukaan määrätylle edustajalle. Hallintovaliokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä tältä osin.

*8 luku. Rekisterisäännökset*

*60 §. Kuntaanosoitusrekisteri.* Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 42/2010 vp) kiinnittänyt huomiota pykälän 2 momentin 3 kohtaan, jonka perusteella kuntaanosoitusrekisteriin voidaan tallettaa tieto henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta, jos se on tarpeen henkilön kuntaan osoittamiseksi. Uskonnollista vakaumusta voidaan pitää yksityiselämän suojan piiriin kuuluvana tietona. Vaikka valiokunta onkin katsonut, että sääntely ei sinänsä muodostu perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi, koska tieto voidaan tallettaa vain rekisteröidyn suostumuksella, hallintovaliokunta ehdottaa, että mainittu lainkohta poistetaan, koska sellaista tietoa ei voida pitää perusteltuna henkilön kuntaan osoittamisessa.

*9 luku. Osallisena Suomessa -kokeilu*

*66 §. Kokeilun soveltamisala.* Valiokunta ehdottaa virheellisen säännösviittauksen korjaamista.

*68 §. Kokeiluun valinnan edellytykset.* Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan Osallisena Suomessa -kokeiluun osallistuvien kuntien valinta toteutettaisiin siten, että kokeilu kattaisi kuntia ja TE-toimistoja koko maan alueella. Tällä tavoin edustavaa valintaa voidaan sen mielestä pitää sekä yhdenvertaisuuden että kokeilun tavoitteiden kannalta siinä määrin tärkeänä, että tämä perusteluissa esitetty tavoite olisi syytä lisätä yhdeksi kokeiluun valinnan edellytykseksi.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kokeiluun otetaan mukaan erityyppisiä kuntia eri puolilta maata ja varmistetaan näin riittävän kattavat tulokset kokeilusta. Valiokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi tältä osin.

*78 §. Kokeilun aikaisen kotoutumistuen maksaminen.* Pykälän 1 momentista ei käy riittävän selvästi ilmi, että kokeilussakin kunnan maksama kotoutumistuki maksetaan toimeentulotukena toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti. Valiokunta ehdottaa momentin sel-

keyttämistä tältä osin. Samalla valiokunta ehdottaa myös pykälän 2 momentin kirjoittamista selkeämpään muotoon.

*10 luku. Erinäiset säännökset*

*83 §. Valituskielto.* Kunnan tai TE-toimiston tekemään päätökseen, joka koskee kotouttamissuunnitelmaa, ei pykälän 1 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan huomauttanut, että myös esimerkiksi säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien ja etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Kotouttamissuunnitelma voi valiokunnan mielestä esimerkiksi lakiehdotuksen 11, 12, 14 ja 17 §:n perusteella sisältää tämänkaltaisia elementtejä. Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallintovaliokunnan on syytä harkita 83 §:n 1 momentin muutoksenhakukiellon poistamista. Vähintäänkin on sen mielestä tarvetta varmistaa, että kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämisestä on mahdollisuus hakea muutosta valittamalla.

Hallintovaliokunta toteaa, että kuten valituskieltoa koskevan säännöksen perusteluissa tuodaan esiin, kotoutumissuunnitelma ei anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen jää viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Kyseessä on nimensä mukaisesti suunnitelma, jonka kunta ja TE-toimisto laativat yhdessä maahanmuuttajan kanssa.

Julkisesta työvoimapolvelusta annetussa laissa (1295/2002) ja työttömyysturvalaissa (1290/2002) todetaan työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla tarkoitettavan muun muassa kotoutumissuunnitelmaa. Työllistymissuunnitelmaan ei saa hakea muutosta valittamalla.

Hallintovaliokunta katsoo, että olisi erikoista, jos työllistämisuunnitelmaa ja kotoutumisuunnitelmaa käsiteltäisiin muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta eri tavoin. Tämän vuoksi se pitää valituskiellon säilyttämistä pykälässä tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa kuitenkin valituskieltoa koskevaa säännöstä täsmennettäväksi.

*87 §. Tiedonsaantioikeus.* Pykälän 1 momentissa säädetään, että valtion ja kunnan viranomaisella ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla sekä yksityisellä palvelujen tuottajalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muulta valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta maksutta tässä laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten tarvittavat tiedot.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että ehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus on muotoiltu erittäin laajaksi. Ensinnäkin tietoja saavien piiri on periaatteessa valtion ja kunnan viranomaisten osalta täysin täsmentämätön. Huomattavaa on valiokunnan mukaan lisäksi, että tiedonsaantioikeus koskee myös yksityisiä palvelujen tuottajia. Näiden toimijoiden oikeus saada tietoja ulottuu puolestaan kaikkiin valtion ja kunnan viranomaisiin sekä yksityisiin palvelun tuottajiin. Tiedonsaantioikeuteen ei liity merkittäviä asiallisia rajoituksia. Se on sidottu pelkästään tietojen saamiseen oikeutetun tarpeeseen saada laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Näin laaja tiedonsaantioikeus on summaarisessa väljyydessään ja yksilöimättömyydessään selvästi perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:n 1 momentin vastainen. Kotoutumislakiehdotuksen 87 §:n 1 momentissa on sen mielestä välttämätöntä eritellä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee. Tiedonsaantikynnystä on korotettava sitomalla tietojen saaminen välttämättömyysvaatimuksen tarpeellisuusvaatimuksen asemesta. Näiden seikkojen lisääminen lakiehdotuksen 87 §:n 1 momenttiin on valiokunnan kannan mu-

kaan edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta ehdottaa, että tiedonsaantioikeutta koskevan 87 §:n 1 momentti kirjoitetaan kokonaan uuteen muotoon siten, että se jaetaan kolmeksi uudeksi momentiksi. Näin pyritään aiempaa paremmin erittelemään lain soveltamisen yhteydessä esiin nousevia erityyppisiä tiedonsaantiin liittyviä tilanteita ja täsmentämään tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut tahot sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja saantioikeus koskee.

Ensimmäisessä momentissa pyritään varmistamaan erityisesti kotoutumistoimenpiteistä vastaavien valtion ja kunnan viranomaisten mahdollisuus saada lakiehdotuksen 2, 5 ja 6 luvussa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Toisessa momentissa pyritään kotoutumistoimenpiteiden järjestämiseksi varmistamaan sellaisten kolmannen sektorin toimijoiden välttämättömien tietojen saanti, jotka toimivat muun muassa koulutuksen järjestäjinä ja sosiaalipalveluiden tuottajina. Kolmannessa momentissa säädetään ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätyn edustajan oikeudesta saada tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Tiedonsaantikynnystä on kaikissa kolmessa momentissa korotettu sitomalla tietojen saaminen välttämättömyysvaatimuksen tarpeellisuusvaatimuksen asemesta.

### *11 luku. Voimaantulo.*

*89 §. Voimaantulo.* Pykälän 2 momenttiin on jäänyt virheellinen säännösviittaus. Hallintovaliokunta ehdottaa säännösviittauksen korjaamista. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että laki säädetään tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011 ja että lain 9 luku ja 86 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

### **Säätämisyjärjestys**

Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan

1. lakiehdotuksen 87 §:stä tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että 2.—6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään 4 lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).*

**Valiokunnan muutosehdotukset**

**1.**

**Laki**

**kotoutumisen edistämisestä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Yleiset säännökset**

1—5 §  
(Kuten HE)

2 luku

**Maahanmuuttajan kotoutumista edistävät toimenpiteet**

6—26 §  
(Kuten HE)

27 §

*Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki*

Ilman huoltajaa olevan lapsen tai nuoren, jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan Suomessa alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä, hoi-

va, huolenpito ja kasvatus järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla.  
(2 mom. kuten HE)

28 §

*Perheryhmäkoti ja muu asuinyksikkö*

Kunta voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitettua perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön. Kunta sopii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta, lasten ja nuorten sijoittamisesta näihin yksiköihin, kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä sekä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön toimitiloista ja kasvuoloista, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrästä ja henkilöstöstä on voimassa, mitä lastensuojelulain 58—60 §:ssä säädetään.

*Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen*

*perheryhmäkodissa tai muussa asuinyksikössä sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 60—62 §:ssä ja 63 §:n 1—3 momentissa säädetään. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitetaan jäljennös kunnalle ja toimintaa valvovalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. (Uusi 3 mom.)*

3 luku

**Kotoutumisen edistäminen paikallistasolla**

29—33 §  
(Kuten HE)

4 luku

**Valtion kotoutumista edistävät toimet**

34—40 §  
(Kuten HE)

5 luku

**Kuntaan osoittaminen**

41 §

*Sopimus kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä*

Kunta (*poist.*) voi tehdä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.

(2 mom. kuten HE)

42 ja 43 §  
(Kuten HE)

6 luku

**Kustannusten korvaaminen**

44 §  
(Kuten HE)

45 §

*Laskennallinen korvaus kuntaan osoitetuista henkilöistä*

(1 mom. kuten HE)

Korvausta maksetaan *neljän* vuoden ajan 44 §:n 3 tai 4 momentissa säädetystä ajankohdasta lukien.

46—52 §  
(Kuten HE)

53 §

*Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen*

Kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat *kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa tarkoitettulle* ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta.

(2 mom. kuten HE)

54 ja 55 §  
(Kuten HE)

7 luku

**Ilman huoltajaa olevan lapsen edustaminen**

56—58 §  
(Kuten HE)

59 §

*Edustajalle maksettava palkkio ja kulut*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus maksaa hakemuksesta (*poist.*) lapselle määrätyn edustajan palkkion edustajan tehtäviin käytetyn ajan perusteella ja korvauksen edustamisesta aiheutuneista kuluista *silloin, kun edustaja on määrätty tämän lain perusteella tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain perusteella ja lapselle on myönnetty oleskelulupa*. Sisäasiainministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa.

8 luku

**Rekisterisäännökset**

60 §

*Kuntaanosoitusrekisteri*

(1 mom. kuten HE)

Rekisteriin talletetaan tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu. Rekisteriin saa lisäksi kerätä ja tallettaa kuntaan osoitettavien 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

(3 kohta *poist.*)

(3 mom. kuten HE)

61 ja 62 §  
(Kuten HE)

9 luku

**Osallisena Suomessa -kokeilu**

63—65 §  
(Kuten HE)

66 §

*Kokeilun soveltamisala*

Tätä lukua sovelletaan kokeiluun osallistuvissa kunnissa ja työ- ja elinkeinotoimistoissa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

67 §  
(Kuten HE)

68 §

*Kokeiluun valinnan edellytykset*

Kokeiluun hyväksyy hakemuksesta sisäasiainministeriö. *Valinnassa otetaan huomioon hankkeiden maantieteellinen jakautuminen. Lisäksi huomiota kiinnitetään seuraaviin seikkoihin:*

(1—3 kohta kuten HE)

69—77 §  
(Kuten HE)

78 §

*Kokeilun aikaisen kotoutumistuen maksaminen*

Maahanmuuttajalla on oikeus kunnan *toimeentulotukena* maksamaan kotoutumistukeen *toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti* ajalta, jolloin hän osallistuu kunnan järjestämään tai hankkimaan kotoutumiskoulutukseen.

*Lisäksi kunta maksaa koulutuksen ajalta ylläpitokorvausta siten kuin julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvussa ylläpitokorvauksesta säädetään.*

79—81 §  
(Kuten HE)

10 luku

**Erinäiset säännökset**

82 §  
(Kuten HE)

83 §

*Valituskielto*

*Tämän lain 11—18 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan ei saa hakea muutosta valittamalla.*

(2 mom. kuten HE)

84—86 §  
(Kuten HE)

87 §

*Tiedonsaantioikeus*

*Sisäasiainministeriöllä, aluehallintovirastolla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, työ- ja elinkeinotoimistolla, kunnan viranomaisella sekä Kansaneläkelaitoksella on (poist.) oikeus saada (poist.) maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain 2, 5 ja 6 luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.*

*Kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tuottajalla, jonka asiakkaaksi maahanmuuttaja ohjataan, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä työ- ja elinkeinotoimistolta ja kunnan viranomaiselta tämän lain 2 luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden ja*

*palvelujen järjestämiseksi välttämättömät tiedot. (Uusi 2 mom.)*

*Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain 57 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot työ- ja elinkeinotoimistolta, kunnan viranomaiselta, Maahanmuuttovirastolta sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukselta. (Uusi 3 mom.)*

(4 mom kuten HE:n 2 mom.)

88 §

(Kuten HE)

11 luku

**Voimaantulo**

89 §

*Voimaantulo*

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011. Lain 9 luku ja 86 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011. Lain 9 luku on voimassa 31 päivään joulukuuta 2013.*

*Lain 9 §:ää sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2011 niihin 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, joihin sovelletaan 9 lukua.*

(3 mom. kuten HE)

90 §

(Kuten HE)

**Valiokunnan lausumaehdotukset**

1. *Eduskunta edellyttää hallituksen antavan eduskunnalle vaalikausittain ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta ja sen toimivuudesta selonteon, jossa muun ohella verrataan Suomen maahanmuuttoa koskevia säännöksiä, käytäntöjä ja taloudellisia etuuksia muihin EU-maihin muun muassa sen arvioimiseksi, muodosta-*

*vatko Suomen säännökset, käytännöt tai taloudelliset etuudet vetovoimatekijöitä turvapaikan hakemiselle tai humanitaariselle maahanmuutolle.*

2. *Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan turvapaikkamenettelyn nopeuttamisesta käsittelyaikojen lyhentämiseksi olennaisesti ja pysyvästi.*

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus varaa valtion talousarvioesityksiin riittävän rahoituksen kotoutumisen edistämisestä annettavan lain tehokkaaseen ja kattavaan toimeenpanoon kuntakorvausten korottaminen mukaan lukien.
4. Eduskunta edellyttää hallituksen antavan vuoden 2011 loppuun mennessä hallintovaliokunnalle selvityksen, jossa arvioidaan,
- 1) asetetaanko kotoutumisen edistämisestä annettavassa laissa tarkoitettun

perustietoaineiston omaksuminen Suomen kansalaisuuden saamisen edellytykseksi hakijoille tehtävässä testissä,

2) voidaanko kotoutumistukea maksaa maahanmuuttajille kieli- ja muiden opintojen edistymisen perusteella ja

3) onko syytä ohjata maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen koulutusta nykyistä suuremmassa määrin ja pitkäjänteisemmin kansalais-, työväen- ja kansanopistojen tehtäväksi.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Antti Rantakangas /kesk  
vpj. Tapani Mäkinen /kok  
jäsen. Marko Asell /sd  
Thomas Blomqvist /r  
Maarit Feldt-Ranta /sd  
Rakel Hiltunen /sd  
Heli Järvinen /vihr (osittain)  
Pietari Jääskeläinen /ps (osittain)

Oiva Kaltiokumpu /kesk  
Elsi Katainen /kesk  
Timo V. Korhonen /kesk (osittain)  
Outi Mäkelä /kok  
Raimo Piirainen /sd  
Lenita Toivakka /kok (osittain)  
Unto Valpas /vas  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

## VASTALAUSE 1

*Perustelut***Kuntien osuus maahanmuuttopolitiikan rahoituksessa on riittämätön**

Yhdymme työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan lausunnossa esitettyyn kritiikkiin kunnille varattujen määrärahojen riittämättömyydestä. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että kuntaan muuton viivästyminen joskus vuosillakin estää monien maahanmuuttajien kotoutumisen. Kunta- paikkojen saantia vaikeuttaa kunnille maksettavien laskennallisten korvausten jälkeensä jääneisyys, jota vuoden 2010 alussa tehty kymmenen prosentin korotus jonkin verran korjasi (TyVL 17/2010 vp). — Emme pidä tätä riittävänä.

Lisäksi valiokunta totesi, että toisaalta suuriin kaupunkeihin muuttaa omatoimisesti runsaasti maahanmuuttajia, joiden palvelujen järjestämisessä on kunnilla huomattavia ongelmia. Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnille maksettavien korvausten tasoa korotetaan niin, että korvaukset vastaavat paremmin maahanmuuttajien palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia (TyVL 17/2010 vp).

Ehdotimme hallintovaliokunnan talousarvio- lausuntoon liittämässämme eriävässä mielipiteessä 10 miljoonan euron lisäystä kuntien osuuteen maahanmuuttopolitiikan rahoituksessa momentille 26.40.30 Valtion korvaukset kunnille (maahanmuuttoasioissa). Ehdotimme valiokunnan mietintöön sisällytetyn lausuman nro 3 sijaan tekstin ilmaisemista lausuman muodossa seuraavasti (**Vastalauseen lausumaehdotus 1**):

*Eduskunta edellyttää, että hallitus täydentää esittämänsä talousarvioehdotusta siten, että kuntien osuuteen maahanmuuttopolitiikan rahoituksessa lisätään 10 miljoonaa euroa.*

**Työperusteisen maahanmuuton ongelmiin ei kiinnitetä mietinnössä huomiota**

Hallintovaliokunnan mietinnössä ei kiinnitetä huomiota siihen, että työperäisiin maahanmuuttajiin työntekijöinä tulee soveltaa samoja lain määräyksiä ja työehtoja kuin suomalaisiin työntekijöihin. Erilaisten työehtojen salliminen laajentaa harmaan talouden työmarkkinoita. Ehdotimme valiokunnan mietintöön uutena lausumana tämän ilmaisemista seuraavassa muodossa (**Vastalauseen lausumaehdotus 2**):

*Eduskunta edellyttää, että hallitus esittää tilaajavastuulakia ja muita työnantajavastuuta koskevia lakeja muutettaviksi siten, että kaikki työnantajat joutuvat noudattamaan samoja lain määräyksiä ja työehtoja kaikkiin työntekijöihin.*

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että hallintovaliokunnan mietinnön 3. lausumaehdotuksen sijasta hyväksytään vastalauseeseen 1 sisältyvä 1. lausumaehdotus (Vastalauseen lausumaehdotus 1) ja*

*että lisäksi hyväksytään vastalauseeseen 1 sisältyvä uusi 2. lausumaehdotus (Vastalauseen lausumaehdotus 2).*

**Vastalauseen lausumaehdotukset**

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus täydentää esittämänsä talousarvioehdotusta siten, että kuntien osuuteen maahanmuuttopolitiikan rahoituksessa lisätään 10 miljoonaa euroa.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus esittää tilaajavastuulakia ja muita työnantajavastuuta koskevia lakeja muutetta-*

*viksi siten, että kaikki työnantajat joutuvat noudattamaan samoja lain mää-*

*räyksiä ja työehtoja kaikkiin työntekijöihin.*

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2010

Unto Valpas /vas  
Veijo Puhjo /vas

## VASTALAUSE 2

**Perustelut**

Hallintovaliokunnan mietinnössä on jäänyt huomiotta toimenpiteet vähentää mittavia ja taloudellisesti merkittäviä kotouttamistoimenpiteitä tarvitsevien ihmisten lukumäärää.

Keskeiset ja edelleen ratkaisemattomat ongelmat maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikassa ovat seuraavat:

— Hallitsemattoman ja epäonnistuneen maahanmuuttopolitiikan kustannukset veronmaksajille ovat satoja miljoonia euroja vuodessa — kukaan ei tiedä, kuinka paljon!

— Maahanmuuttokustannusten kokonaisuuruudesta ei saa edes summittaisia tietoja eikä myöskään maahan tulevien eri kansalaisten tai ryhmien kustannuksista eriteltyinä maahantulosityn pohjalta; avioliitto/työ/pakolainen/turvapaikanhakija ym. Eri maahantulostaustan omaavien kansalaisten ja heidän perheidensä kokonaiskustannuserot yhteiskunnalle ovat monisatakertaiset.

— Keskeinen ongelma on ns. turvapaikanhakijoiden täysin hallitsematon maahantulo, jota lisää mafiatyyppinen, järjestelmällinen ihmiskauppa ja -salakuljetus. Ei ole esitetty minkäänlaista arviota siitä, kuinka monta tuhatta turvapaikanhakijaa vuodessa on tulossa tulevina vuosina. Perusteettomia hakemuksia on n. 70 %. Turvapaikkahakemuksen käsittely voi viedä pahimmillaan jopa kaksi vuotta (mm. henkilöyden tunnistaminen esim. henkilöpapereiden puuttumisen vuoksi). Yhteiskunnalle vastaanottokeskuskustannukset hakijaa kohden ovat yli 50 000 euroa vuodessa.

— Turvapaikan saaneiden kotoutuminen Suomen olosuhteisiin kestää monia vuosia, vanhemmilla ja usein naisilla koko elinajan, koska valtaosa näistä tulijoista on luku- ja kirjoitustaidottomia (70—80 %) sekä ammattitaidottomia.

Pysyvä, inhimillisempi ja taloudellisesti verrattomasti parempi ratkaisu todellista turvapaikkaa tarvitseville henkilöille on, että heidän kotouttamisensa, kouluttautumisensa jne. tapahtuu lähellä heidän kotiseutuaan tai kotimaataan, jossa kulttuuriset, uskonnolliset, ilmastolliset ja muut sopeutumista edistävät tekijät vastaavat mahdollisimman paljon heidän elinolosuhteitaan. Myös mahdollinen paluu olojen rauhoituttua kotimaahan ja sen rakennustyöhön olisi huomattavasti helpompaa.

Näin toteutettuna Suomi voisi auttaa yhtä hakijaa kohden yli 100-kertaisen määrän turvapaikan tarvitsijoita.

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että hyväksytään vastalauseeseen 2 sisältävä uusi lausumaehdotus (Vastalauseen lausumaehdotus).*

*Lisäksi yhdyn 1 vastalauseen 2. lausumaehdotukseen ja sen perusteluihin.*

**Vastalauseen lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin veronmaksajille erittäin kalliiksi tulevan ja hallitsemattoman maahanmuuton rajoittamiseksi ja turvapaikanhakijoiden kotouttamiseksi lähellä heidän kotiseutuaan tai kotimaataan sekä tekee selvityksen maahanmuuttajien ja heidän perheidensä kokonaiskustannuksista eriteltyinä maahantulooperusteiden pohjalta.*

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2010

Pietari Jääskeläinen /ps