

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2008 vp

### Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 2008 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 4/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors
- maahanmuuttojohtaja Mervi Virtanen, sisäasiainministeriö
- lähetystöneuvos Hannele Voionmaa, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Tuomas Portaankorva, Suojelupoliisi.

##### **Valtioneuvoston selonteko**

Ensimmäinen selonteko kotouttamislain toimeenpanosta annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2002 (VNS 5/2002 vp). Eduskunta antoi lausuntonsa selonteosta helmikuussa vuonna 2003. Siinä edellytettiin hallintovaliokunnalle annettavan vuoden 2005 loppuun mennessä selvitys kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koskevista kysymyksistä. Uusi selonteko kotouttamislain toimeenpanosta pyydettiin antamaan vuonna 2007. Selonteon antaminen jäi vuoteen 2008 sa-

mana vuonna voimaantulleen maahanmuuttohallinnon uudistamisen vuoksi.

Kotouttamislakia on muutettu moneen kertaan, mutta kotouttamisen kehittämiseen liittyviä muutoksia on ollut vain kaksi. Kotouttamislain muutos tuli voimaan vuoden 2006 alusta (1215/2005). Siinä otettiin huomioon eduskunnan vuoden 2002 selonteosta antamassa lausunnossa olleita muutostarpeita. Kotouttamista koskeva määritelmä laajennettiin kattamaan maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisen myös muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Muutoksen tavoitteena oli, kuten eduskuntakin toivoi, se, että kotouttamistoimenpiteiden tulisi mahdollisimman laajasti olla osa normaaleja yhteiskunnan palveluja. Lakiin lisättiin ohjeellinen luettelo kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista, jotka tuli ottaa huomioon kotouttamisohjelmia ja kotoutumissuunnitelmia laadittaessa.

Eduskunnan mielestä tuli varata erikseen määrärahat riittävää kielikoulutusta ja yhteiskuntatietouden antamista varten. Erillisiin riittäviin määrärahoihin ei ole kuitenkaan päästy.

Kotouttamislain muuttamisella pyrittiin siihen, että maahanmuuttajien kotoutumista edistään sekä erityispalveluilla että huomioimalla heidän tarpeensa peruspalveluissa. Moniin asioihin ei kiinnitetä vielä tarpeeksi huomiota tai tarvittaviin palveluihin ja toimenpiteisiin ei ole riittävästi resursseja.

Kotouttamislain muutoksella (972/2007) muodostettiin sisäasiainministeriöön maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonai-

suus, johon kuuluvat maahanmuutto-osasto ja sen alaisuudessa maahanmuuttovirasto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä, jonka tavoitteena on varmistaa maahanmuuttajan osallistuminen työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla kuitenkin säilyttäen maahanmuuttajan oma kieli ja kulttuuri. Kotouttamislain keskeisenä tarkoituksena on tukea työtä ja toimeentuloa vailla olevia maahanmuuttajia maahanmuuton alkuvaiheessa kieliopetuksen sekä yhteiskuntaan ja työelämään perehdyttämisen kautta. Kotoutuminen on kaksisuuntainen kehitys. Onnistunut vuorovaikutus eri ryhmien välillä, hyvät etniset suhteet ja syrjimättömyys edistävät kotoutumista.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa sitouduttiin hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimenpidekirjausten toteuttamiseen. Erityisesti hallituksen ohjelmassa nostettiin esille maahanmuuttajien kotoutuminen suurissa kaupungeissa. Maahanmuuttajat painottuvat määrällisesti pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kasvukeskuksiin on muodostunut maahanmuuttajatiheitä asuinalueita, joissa asukkaista jopa 30 prosenttia on maahanmuuttajataustaisia. Maahanmuuttajia koskevan asunnottomuuden pelätään kasvavan.

Ulkoasiainvaliokunnalle esitetyn arvion mukaan maahanmuuttajien työttömyysaste on keskimäärin 20 prosenttia. Työttömyysaste vaihtelee suuresti kansalaisuuden ja maahanmuuttoperusteen mukaan. Korkeimmat työttömyysasteet ovat afganistanilaisilla, irakilaisilla ja somalialaisilla. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että onnistunut maahanmuuttajien kotoutuminen edellyttää monitahoisia ja poikkihallinnollisia toimenpiteitä. Keskeisiä tekijöitä ovat kielikoulutus ja asuntopolitiikka, joiden avulla voidaan edesauttaa maahanmuuttajien vuorovaikutusta kantavä-

estön kanssa ja estää osaltaan maahanmuuttajien syrjäytymistä yhteiskunnasta.

Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan valtioneuvoston kotouttamislakia koskevassa selonteossa kuuluvat kansainväliseen turvallisuuteen, kansainvälisiin suhteisiin sekä kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät kysymykset. Selonteossa ei ole erikseen käsitelty maahanmuuttajien kotoutumista turvallisuuskysymyksenä. Kotouttamistoimilla on kuitenkin suora vaikutus sekä kansalliseen että kansainväliseen turvallisuuteen. Koulutukseen, työelämään ja muihin yhteiskunnan toimintoihin kannustavat tukitoimet parantavat maahanmuuttajien mahdollisuuksia kotoutua yhteiskuntaan ja kotoutumisen kautta tulla paremmin osaksi ympäröivää yhteisöä. Edellä kuvatut toimet ehkäisevät ja vähentävät syrjäytymistä, jota valiokunnan näkemyksen mukaan voidaan yleisesti pitää turvallisuutta vaarantavana yhteiskunnallisena tekijänä. Ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan maahanmuuttajien ja kantaväestön hyvillä vuorovaikutussuhteilla ja molemminpuolisella suvaitsevaisuudella on myös turvallisuutta edesauttava merkitys. Ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisena, että kotouttamistoimia pystytään arvioimaan myös turvallisuuden eri ulottuvuuksien näkökulmasta.

Kansainvälisten kokemusten mukaan epäonnistunut kotoutuminen voi johtaa maahanmuuttajataustaisten ihmisten eristäytymiseen ja/tai väkivaltaan suuntautumiseen, kuten altistumiseen kansallista tai kansainvälistä turvallisuutta vaarantavien ääriliikkeiden toiminnalle. Kansainvälisessä keskustelussa tästä ilmiöstä käytetään usein termiä väkivaltainen radikalisoituminen. Tämän on todettu koskettavan maahanmuuttajista erityisesti nuoria miehiä, jotka kokevat elävänsä kahden kulttuurin välissä. Väkivaltaisen radikalisoitumisen taustalla on monia tekijöitä, joiden kielteistä vaikutusta yksilön ja

perheen syrjäytyminen sekä syrjintä ja rasismi vahvistavat.

Kotouttamislaki ja kotouttamistoimenpiteet keskittyvät Suomessa kolmeen ensimmäiseen maahantuloa seuraavaan vuoteen. Kotouttamistoimien ulkopuolelle jäävät siten niin sanotut toisen polven maahanmuuttajat, joiden määrä on Suomessa koko ajan kasvamassa. Samalla on kuitenkin muistettava, että monet pakolaisina maahan saapuneet haluavat ensisijaisesti palata kotimaahansa heti, kun kotimaan olosuhteet sen sallivat. Kotouttamistoimista huolimatta suomalaisen yhteiskunnan ulkopuolelle jäävät usein kotona lapsia hoitavat maahanmuuttajanaiset. Heistä osa on hyvin vähän koulutettuja sekä mahdollisesti myös luku- ja kirjoitustaidottomia. Heillä on myös hyvin vähän yhteyksiä oman etnisen ryhmänsä ulkopuolelle. Maahanmuuttajanaiset vastaavat lähes täysin seuraavan sukupolven kasvattamisesta. Ulkoasiainvaliokunta korostaa naisten kotouttamistoimien tärkeyttä sekä tuen suuntaamista maahanmuuttajalasten peruskoulutukseen ja toisen asteen koulutukseen.

Edellä kerrotuista syistä ulkoasiainvaliokunta korostaa väkivaltaista radikalisoitumista en-

naltaehkäisevien toimenpiteiden tarpeellisuutta jatkossa myös Suomessa. Suomen on syytä jatkaa aktiivista osallistumista kansainvälisten järjestöjen kautta tapahtuvaan kulttuurien, maailmankatsomusten ja uskontojen väliseen vuoropuheluun. Tämän toiminnan avulla voidaan valiokunnan käsityksen mukaan tehokkaasti torjua kansainvälisellä tasolla rasismia, muukalaisvihaa, syrjinnän sekä maahanmuuttajien syrjäytymisen leviämistä.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kotouttamiseen ei ole suunnattu lisähoitusta, vaikka samanaikaisesti pyritään aktiivisesti lisäämään Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa. Ulkoasiainvaliokunta peräänkuuluttaa riittävää resursointia, jotta maahanmuuttajien kotoutumisessa voidaan onnistua jatkossa entistä paremmin.

### Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Markku Laukkanen /kesk  
jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok  
Pekka Haavisto /vihr  
Liisa Jaakonsaari /sd  
Antti Kaikkonen /kesk  
Antti Kalliomäki /sd  
Ilkka Kanerva /kok  
Kimmo Kiljunen /sd  
Katri Komi /kesk

Annika Lapintie /vas  
Elisabeth Naucclér /r  
Aila Paloniemi /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Ben Zyskowitz /kok  
vjäs. Heikki A. Ollila /kok  
Kimmo Sasi /kok (osittain)  
Erkki Tuomioja /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna Hulkkonen.