

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä toukokuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (HE 66/1998 vp).

Lakialoite ja toivomusaloite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

— lakialoitteen LA 144/1998 vp (ed. Marjaana Koskinen /sd ym.) laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja

— toivomusaloitteen TA 51/1996 vp (ed. Sulo Aittoniemi /kesk) pakolaisten saattamisesta työelämän piiriin.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 20/1998 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Hallintovaliokunnan pyynnöstä sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (StVL 7/1998 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen ja ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö

- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Annikki Vanamo-Alho ja neuvotteleva virkamies Jukka Aalto, sisäasiainministeriö
- budjettisihteeri Sirpa Tulla, valtiovarainministeriö
- hallintoneuvos Ilkka Pere, korkein hallinto-oikeus
- toimistopäällikkö Maija Kleemola, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki, Kansaneläkelaitos
- erikoissuunnittelija Eila Jaakkola, Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtava työvoimaneuvoja Tuula Karvonen, Helsingin työvoimatoimisto
- johtava lakimies Antero Jaakkola, Suomen Kuntaliitto
- osastopäällikkö Ammi Isokallio, Helsingin kaupunki
- johtaja Veikko Pyykkönen, Helsingin vastaanottokeskus
- hallituksen jäsen Helena Balash, Pohjanmaan paluumuuttajat ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kansanedustaja Hannu Kemppainen, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, Länsi-Uudenmaan maahanmuuttajatoimisto, Ruukin kunta ja Inkerikeskus ry ovat antaneet kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

Maahanmuuttajien kotouttamisen yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, yhteensovittaminen ja seuranta kuuluisi työministeriölle.

Alueatasolla maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttaminen kuuluisi työvoima- ja elinkeinokeskukselle.

Paikallistason kotouttamisohjelman laatisi kunta yhdessä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Ohjelma sisältäisi maahanmuuttajien kotouttamisen tavoitteet, toimenpiteet, voimavarat ja yhteistyön. Ohjelman piiriin kuuluisivat maahanmuuttajat, joilla olisi kotikunta Suomessa.

Paikallistason ohjelman toimenpiteet järjestettäisiin kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan henkilökohtaisiksi toimenpiteiksi. Suunnitelma olisi maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimavaimatoimiston sopimus toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa.

Kunnan järjestämiä toimenpiteitä ja maahanmuuttajan omaehtoista koulutusta voitaisiin tietyn edellytyksin rinnastaa työmarkkinatuesta annetussa laissa tarkoitettuihin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin.

Maahanmuuttajalla olisi oikeus suunnitelmaan, jos hän olisi työtön työnhakija tai saisi toimeentulotukea. Oikeus suunnitelmaan kestäisi kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä. Toisaalta maahanmuuttajalla olisi velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja noudattaa sitä.

Kotoutumissuunnitelman aikana maahanmuuttajan toimeentulo turvattaisiin kotoutumistuella. Kyseessä ei olisi uusi etuus, vaan kotoutumistuki muodostettaisiin työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Kotoutumistuen saaminen edellyttäisi, että maahanmuuttaja olisi taloudellisen tuen tarpeessa ja noudattaisi kotoutumis-

suunnitelmaansa. Alle 25-vuotiaan maahanmuuttajan kotoutumistuen saamisen edellytykset olisivat samat kuin 25—64-vuotiailla.

Työvoimapoliittisissa ja niihin rinnastettavissa toimenpiteissä 17—64-vuotiaalla maahanmuuttajalla olisi oikeus kotoutumistukeen.

Kotoutumistukena myönnettävän toimeentulotuen perusosaa voitaisiin henkilön itsensä osalta alentaa enintään 20 prosenttia, jos maahanmuuttaja ilman perusteltua syytä kieltäytyisi kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin toimenpiteisiin tai jos hän laiminlyönnillään aiheuttaisi sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa voitaisi laatia tai sopia toimenpiteistä. Jos kieltäytyminen tai laiminlyönti olisi toistuvaa, voisi alennus olla 40 prosenttia.

Maahanmuuttajalla ei olisi oikeutta työmarkkinatukeen muutoin kuin tässä laissa tarkoitettuna kotoutumistukena kolmen ensimmäisen maassaolovuoden aikana.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton sisältö ja järjestäminen olisi tarkoitus pitää pääasiallisesti ennallaan. Esityksessä siirrettäisiin lain tasolle säännöksiä nykyisestä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetusta valtioneuvoston päätöksestä. Laki korvaisi turvapaikan hakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista annetun lain.

Turvapaikanhakijoiden toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen, toimeentulotuesta annetusta laista poiketen, ehdotetaan edelleen vastaanottokeskuksen tehtäväksi. Samoin toimeentulotuen takaisinperinnästä ja muutoksenhausta säädettäisiin ehdotetussa laissa. Lisäksi ehdotetaan, että vastaanottokeskuksessa asuvalle turvapaikanhakijalla olisi velvollisuus osallistua opintotoimintaan ja asuinympäristönsä kunnossapitoon, järjestykseen sekä siisteyteen liittyviin ja muihin sen kaltaisiin tehtäviin.

Säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden vastaanotto ehdotetaan järjestettäväksi vastaanottokeskuksessa asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla.

Lisäksi ehdotetaan, että ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa olevalle pakolaislapselle ja oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle voitaisiin määrätä edustaja. Edustaja käyttäisi huoltajan puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Edustaja ei sen sijaan olisi vastuussa lapsen välittömästä päivästäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta.

Laissa säädettäisiin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden henkilörekistereistä. Lakiin otettaisiin säännökset myös tiedonsaantioikeudesta, tietojen luovuttamisesta ja salassapitovelvollisuudesta.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin, että hallinto- tehtävien hoitamista koskevat yleiset säännökset hallintomenettelystä, muutoksenhausta ja tietojen salassapidosta ja luovuttamisesta koskisivat myös yksityistä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjää.

Lakialoite

Lakialoite LA 144/1998 vp liittyy käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Lakialoitteessa ehdotetaan valtion vastuuta kotouttamissuunnitelmasta johtuvien kustannusten korvaamisesta pidennettäväksi viiteen vuoteen hallituksen esityksessä esitetyn kolmen vuoden sijasta. Lisäksi oikeutta kotouttamissuunnitelmaan esitetään pidennettäväksi viiteen vuoteen. Paikallistason päävastuulliseksi viranomaiseksi kotouttamisohjelman laatimisessa ehdotetaan kunnan sosiaaliviranomaista.

Toivomusaloite

Toivomusaloitteessa TA 51/1996 vp ehdotetaan, että maassa pakolaisasemaansa vedoten oleskelevat ulkomaalaiset pyritään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa saattamaan työelämän piiriin, jos ei muuten niin ainakin omassa elinympäristössään esiintyvissä tehtävissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Kotouttaminen

Valiokunta pitää tärkeinä lakiehdotuksen tavoitteita. Uudistuksella pyritään muun muassa parantamaan maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa sekä kehittämään maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja suvaitsevia asenteita mukaan lukien hyvät etniset suhteet maahanmuuttajien ja kantaväestön kesken. Säädettävän lain keskeisiä tavoitteita on myös edesauttaa maahanmuuttajien taloudellista ja sosiaalista selviytymistä sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valiokunta korostaa, että kotouttamista tukevien toimenpiteiden piiriin voi kuulua jokainen Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Tässä suhteessa henkilön kansalaisuudella tai pakolaisuudella ei ole merkitystä. Lähtökohtai-

sesti merkitystä ei ole myöskään sillä, mistä maasta henkilö on muuttanut Suomeen. Näin ollen esimerkiksi Ruotsista, Yhdysvalloista, Kanadasta ja Australiasta tulevat paluumuuttajat sekä myös näistä maista tulevien siirtolaisten jälkeläiset kuuluvat lain soveltamisalan piiriin. Myös tällaisella paluumuuttajalla on oikeus laissa tarkoitettuun kotouttamissuunnitelmaan, jos hän täyttää tämän oikeuden laissa säädetyt edellytykset. Toisin sanoen hänen toimeentulonsa on toimeentulotuen tai työmarkkinatuen varassa.

Valiokunta korostaa, että maahanmuuttajien tulee olla myös itse aktiivisia ja että heillä on velvollisuus kantaa vastuuta kotoutumisestaan. Vastaanottava yhteiskunta on kuitenkin velvollinen huolehtimaan kotoutumista edistävien mahdollisuuksien luomisesta.

Maahanmuuttajien tehokas kotouttaminen edellyttää, että kotoutumista edistävät toimenpiteet voidaan keskittää Suomessa asumisen alkuaikoihin ja että toimenpiteet ovat mahdollisimman monipuolisia. Valiokunta kiinnittää tässä

yhteydessä huomiota lisäksi siihen, että nykyistä varsin pitkäkestoista turvapaikkamenettelyä tulee tehostaa, jotta mahdollisimman nopeasti voidaan ratkaista, ketkä turvapaikanhakijoista voivat jäädä maahan.

Säädettävän lain mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä on maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen suunnittelu, ohjaus ja seuranta. Lisäksi laissa lähdetään siitä, että kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaistahojen, kuten poliisin ja kansaneläkelaitoksen kanssa. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota myös kunnan sisällä eri toimialojen viranomaisten keskinäiseen yhteistyöhön kotouttamisohjelman laadinnassa. Aina-kin kunnan sosiaalitoimen, sivistystoimen ja asuntotoimen osallistuminen työskentelyyn on välttämätöntä. Ohjelman tulee valiokunnan mielestä sisältää mahdollisimman selkeä suunnitelma tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Kunnallisen kotouttamisohjelman tavoitteen on, että maahanmuuttajalle järjestettäisiin tosiasiallinen mahdollisuus hankkia suomen tai ruotsin kielen taito ja muita yhteiskunnassa keskeisesti tarvittavia tietoja ja taitoja. Ohjelmassa on tarpeen määritellä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien tavoitteiden lisäksi käytävissä olevat voimavarat, toimenpiteet sekä eri toimenpiteiden järjestämisvastuu ja kotouttamisen erilaisten toimintojen kohderyhmät. Ohjelmassa tulisi erityisesti selvittää nuorten ja lasten asemaan vaikuttaminen ja siihen liittyvät tavoitteet ja voimavarat.

Lisäksi toimiva kotouttamisohjelma edellyttää tarpeellisessa laajuudessa yhteistyötä myös maahanmuuttajien, heidän järjestöjensä, muiden kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen sekä muiden paikallisten toimijoiden, kuten ammattijärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Valiokunta arvioi, että vapaaehtoisjärjestöillä ja maahanmuuttajien omilla järjestöillä on suuri mahdollisuus luoda ja vahvistaa maahanmuuttajien sosiaalisia suhteita ja kontaktiverkostoja. Uudistuksessa lähdetään siitä, että

vain kunnalle, joka on laatinut maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, voitaisiin korvata pakolaisten vastaanoton kustannuksia. Vaikka kotouttamisohjelma ei näin ollen ole pakollinen, valiokunta lähtee siitä, että jokainen kunta laatii tällaisen ohjelman ja että ohjelman toteuttamista myös asianmukaisesti seurataan. Kotouttamisohjelman on tarkoitus sisältää toimenpiteitä, jotka koskevat kaikkia maahanmuuttajia.

Valiokunta korostaa, että viranomaisten yhteistyö vaatii säädetyн työnjaon lisäksi jokaisen viranomaisen sitoutumista lain tavoitteisiin.

Maahanmuuttajalla, jonka toimeentulo jäisi työmarkkinatuen tai toimeentulotuen varaan, on lakiehdotuksen mukaan oikeus häntä ja hänen perhettään koskevaan omaan kotoutumissuunnitelmaan. Samalla oikeuden vastapainona maahanmuuttajalla on velvollisuus aktiivisesti ponnistaa itsensä ja huollettaviensa kotoutumiseen. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja vastaanoton sosiaali- ja huollollisen sidonnaisuuden vähentämiseksi uudistuksessa ehdotetaan kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentulo turvattavaksi kotoutumistuella. Jos henkilöllä on oikeus työttömyysturvalain (602/1984) mukaiseen päivärahaan, hänellä ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan.

Kotoutumissuunnitelma yksilötasolla ja perhetasolla tarkoittaa maahanmuuttajan ja hänen perheensä yhdessä alan työntekijöiden kanssa laatimaa suunnitelmaa niistä toimenpiteistä, jotka edesauttavat kotoutumista, oman elämän hallintaa sekä uuden ja oman kulttuurin yhteensovittamista. Suunnitelmassa kunta, työvoimatoimisto ja maahanmuuttaja sopisivat maahanmuuttajan ja hänen perheensä kotoutumista edistävistä toimenpiteistä, joita viranomaiset sitoutuisivat järjestämään ja maahanmuuttaja toteuttamaan.

Valiokunta on edellä jo korostanut kaikkien maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan. Kotoutumissuunnitelman pohjalta maahanmuuttajan tehtävänä on hankkia työelämässä, koulutuksessa ja muussa yhteiskunnallisessa osallistumisessa tarvittavia valmiuksia. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi kielen opiskelu, yhteiskunnallisten aineiden opiskelu, opiske-

lusuunnitelman laatiminen, työharjoittelu ja ammatillinen valmennus. Kotoutumissuunnitelma sisältäisi myös sosiaalisiin kontakteihin, päivittäiseen selviytymiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä kohtia, joissa otettaisiin huomioon maahanmuuttajan erityiset tarpeet.

Saadun selvityksen mukaan Tanskassa on vuoden 1999 alusta tullut voimaan uusi ulkomaalaisen integraatiota koskeva laki. Tämän lain 4 luvun mukaan ulkomaalaiselle, joka on täyttänyt 18 vuotta, on asianomaisen kunnanhallituksen tarjottava yksilöllinen integroitumisohjelma. Suunnitelmassa on otettava huomioon yksilön valmiudet ja edellytykset. Ohjelman tavoitteena on ulkomaalaisen perehdyttäminen työmarkkinoille ja opiskeluun. Se sisältää yhteiskunnallisten aineiden ja tanskan kielen opiskelua sekä aktivointia. Aktivointi voi sisältää esimerkiksi opiskelua ja työharjoittelua. Jotta ulkomaalainen olisi oikeutettu integroitumisavustukseen, on integroitumisohjelman mukaisen työmäärän oltava vähintään 30 tuntia viikossa. Laiminlyönnit ohjelman laatimisessa ja toteuttamisessa voivat johtaa integroitumisavustuksen alentamiseen tai sen lakkauttamiseen.

Tanskan ulkomaalaislakia on myös muutettu siten, että oleskeluluvan jatkamisessa kolmen oleskeluvuoden kuluttua yhtenä seikkana otetaan huomioon, onko asianomainen suorittanut hänelle integraatiolain mukaan tarjotun ohjelman. Sama periaate sopisi valiokunnan mielestä Suomessakin noudatettavaksi. Vaatimattomasti noudatettu kotoutumissuunnitelma voitaisiin ottaa huomioon kielteisenä seikkana oleskelulupasiaa harkittaessa.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä on arvioitu uudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Todellisten kustannusvaikutusten tarkka arviointi on saadun lisäselvityksen valossakin vaikeaa.

Uudistuksen toimeenpanon tapa vaikuttaa luonnollisesti yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Osa kotouttamistoimenpiteistä ei välttämättä lisää kustannuksia lainkaan. Mah-

dollisuuksien mukaan onkin kotouttamistoimenpiteissä käytettävä jo olevia toimintamalleja ja -järjestelmiä. Samalla on kuitenkin huolehdittava erityisesti kunnallisen kotouttamissuunnitelman piirissä olevien osalta tehokkaista kotouttamista tukevista toimenpiteistä.

Maahanmuuttajien kotoutumisesta kunnille ja valtiolle aiheutuvia kustannuksia on tarpeen seurata sekä lisäksi on arvioitava tarvetta korvata nykyistä paremmin kunnille maahanmuuttajista aiheutuvia kustannuksia sekä erillisillä toimenpiteillä että valtiosuuslainsäädännön puitteissa.

Seuranta

Valiokunta katsoo, että ainakin uudistuksen tavoitteiden toteutumista, uuden lain toimivuutta, kotoutumissuunnitelmien tuloksellisuutta sekä kotouttamisesta aiheutuvia kustannuksia on hallituksen tarpeen tarkkaan seurata. Jotta eduskunta voi perusteellisesti arvioida uudistuksen onnistumista ja lainsäädännön kehittämistarpeita, valiokunta ehdottaa lausumaa, jonka mukaan kolmen vuoden kuluessa lainsäädännön voimaantulosta hallituksen on annettava uudistuksesta seikkaperäinen selonteko eduskunnalle.

Perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnot

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 3 §:n 2 momentista, 15 §:n 2 ja 3 momentista sekä 22 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Hallintovaliokunta on ottanut perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallintovaliokunta on lisäksi ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan muutkin kuin valtiosääntöoikeudelliset huomautukset.

Hallintovaliokunta ei kuitenkaan ole päätenyt samalla kannalle sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa koskien lakiehdotuksen 26 §:n muuttamista. Hallintovaliokunta on sen sijaan lausunnossakin esiteltyltä pohjalta arvioinut lakiehdotuksen 44 §:n muutoksenhakukiellon tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä tässä mietinnössä esitetyin huomautuksin ja ehdotetuin muutoksin.

Koska valiokunta on päätenyt hyväksymään lakiehdotuksen jäljempänä ehdotetuin tavoin muutettuna hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa lakialoitteeseen LA 144/1998 vp sisältyvän lakiehdotuksen, josta valiokunta on hankkinut työministeriön lausunnon, ja toivomusaloitteen TA 51/1996 vp hylkäämistä.

Lisäksi valiokunta toteaa teknisenä seikkana, että ruotsinkielisen hallituksen esityksen otsikon tulisi kuulua: "Lag om främjande av invandrars integration samt mottagande av asylsökande".

Valiokunta pitää tärkeänä, että uuden lain toimeenpanoon valmistautumiseen varataan muun muassa kunnille riittävä aika eduskuntakäsittelyn jälkeen. Uutta lainsäädäntöä kohtaan kohdistuu myös suuria odotuksia, minkä vuoksi lain asianmukainen soveltaminen heti voimaantulosta lukien on perusteltua. Edellä lausutun perusteella valiokunta katsoo, että lakiehdotus voisi tulla voimaan syyskuun 1999 alusta lukien.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

2 §. *Määritelmät.* Valiokunta ehdottaa 2 §:n 2 kohdan täsmentämistä siten, että kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja.

3 §. *Soveltamisala.* Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa turvapaikkaa hakenut henkilö siten, kuin asetuksella säädetään. Esityksen perusteluissa on selostettu, miten asia on tarkoitettu määritellä. Ehdotettu soveltamisalasäännös määrittää muun muassa toimeentulotukea koskevan 22 §:n säännösten henkilöllisen ulottuvuuden. Kysymys on siten perusoikeuden toteutumiseen liittyvän etuuden henkilöllisestä soveltamisalasta. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että määritelmää ei voida jättää asetuksen antajan harkintaan.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin tarkistamista siten, että siinä tyhjentävästi säännellään, milloin henkilö kuuluu turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 3 §:n 2 momentin muuttamista siten, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa ulkomaalaislain (378/1991) 30 §:n mukaan turvapaikkaa hakenut henkilö, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hänen maasta poistamista koskeva asiansa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu ja pantu täytäntöön.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa säädetään pakolaisten vastaanoton korvausten piiriin kuuluvista henkilöistä. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitetaan pakolaisen perheenjäsentä, joka pakolaisella on ollut lähtömaassaan ennen hänen Suomeen saapumistaan. Pakolaisten vastaanoton korvausten piiriin eivät siten tulevaisuudessakaan kuulu henkilöt, jotka ovat tulleet Suomessa jo olevan pakolaisen perheenjäseneksi uuden perheenmuodostamisen kautta. Myös hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettun henkilön omainen voi kuulua pakolaisten vastaanoton ja kustannusten korvausten piiriin, jos sukulaisuussuhde on ollut olemassa jo ennen pakolaisen Suomeen tuloa. Tältä osin lakiehdotuksen sisältö ei muutu jäljempänä 3 §:n 3 momenttiin ehdotettavien muutosten johdosta.

Viitaten hallituksen esitykseen 50/1998 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyvään hallintovaliokunnan mietintöön 29/1998 vp valiokunta ehdottaa esillä olevan lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 1 kohdan muuttamista siten, että siinä viitataan ulkomaalaislain 18 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun painavaan humanitaariseen syyhyn. Tämän jälkeen hallituksen esityksen 3 §:n 3 momentin 2 kohta jää tarpeettomaksi, minkä vuoksi lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 3 kohta siirtyy momentin 2 kohdaksi siten muutettuna, että se sisältää asiallisesti lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 4 kohdan. Näin ollen lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttiin jäävät jäljelle 1 ja 2 kohta.

3 luku. Kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja kotoutumistuen järjestäminen

10 §. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin osalta valiokunta toteaa, ettei asianmukaisena voida pitää sääntelytapaa, jonka mukaan kotoutumissuunnitelman keskeyttäminen todettaisiin siten, että "työvoimatoimisto katsoo" suunnitelman keskeytyneeksi. Työvoimatoimiston olisi 3 momentin mukaan annettava päätös kirjallisena vain, jos maahanmuuttaja sitä vaatii. Työvoimatoimiston "katsomispäätöksen" alkamisajankohta saattaa jäädä maahanmuuttajalle epäselväksi. Säännöksessä ei ole myöskään erikseen mainittu työvoimatoimiston velvoitetta ennen keskeytymispäätöksen tekemistä kuulla maahanmuuttajaa, vaikka keskeyttämisellä on maahanmuuttajan kannalta huomattavat oikeusvaikutukset.

Edellä mainituista syistä hallintovaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 10 §:n 3 momenttia muutetaan siten, että työvoimatoimiston on tehtävä erillinen päätös, jos kotoutumissuunnitelma katsotaan keskeytyneeksi. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että ennen keskeytyspäätöksen tekemistä työvoimatoimiston on kuultava maahanmuuttajaa.

Valiokunta toteaa, että kantaväestöön kuuluvan kohdalla on selvää, että henkilön oikeus työmarkkinatukeen päättyy, kun hän on työllistynyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yri-

tystoimintaan tai aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot.

Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen sanamuodon täsmentämistä siten, että kysymys on "työtömästä työnhakijasta". Tämä seikka tosin ilmenee jo 10 §:n 1 momentista. Samalla valiokunta ehdottaa virkkeen siirtämistä 10 §:n uudeksi 4 momentiksi, jotta soveltamistilanteessa ei tarvitsisi viitata 10 §:n 3 momentin neljänteen virkkeeseen.

11 §. Kotoutumissuunnitelma. Hallituksen esityksen 11 §:n 1 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimatoimiston sopimus toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Sopimus-käsitteen käyttämistä voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnonkin mukaan pitää sikäli harhaanjohtavana, että on kyseenalaista, täyttyykö maahanmuuttajan osalta sopimusmenettelyyn kuuluva vapaaehtoisuus ja tasavertaisuus. Maahanmuuttajan saattaa olla tosiasiaa pakko suostua kunnan ja työvoimatoimiston esittämiin ehtoihin, koska lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan kotoutumistuki myönnetään, kun kotoutumissuunnitelmasta on sovittu. Suunnitelman noudattaminen on puolestaan kytketty täysimääräisen toimeentulotuen ja työmarkkinatuen saamiseen.

Menettelyn sopimusluonteen näennäisyys yhtäältä ja kotoutumissuunnitelman merkittävät vaikutukset maahanmuuttajan oikeusasemaan toisaalta nostavat esille kysymyksen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Lakiehdotuksen 44 §:n perusteella kotoutumissuunnitelman sisältämästä työvoimatoimiston päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta

valittamalla. Muutoksenhakumahdollisuudet määräytyvät 17 §:n nojalla työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta annettujen lakien säännösten mukaisesti. Muutoksenhakumahdollisuus liittyy siten esimerkiksi työmarkkinatuen ja toimeentulotuen myöntämistä tai epäämistä koskeviin päätöksiin. Perustuslakivaliokunta katsoo tällaisen sääntelyn olevan sopusoinnussa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kanssa, jos on selvää, että tarkoitettu muutoksenhaussa on mahdollista arvioida valittajan vaatimuksesta myös kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuutta. Tästä kannasta riippumatta perustuslakivaliokunta ehdottaa vielä arvioitavaksi, onko kotoutumissuunnitelmaa asianmukaista luonnehtia laissa sopimukseksi.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 44 §:n mukaan "kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä ja työvoimatoimiston 11 §:n 3 momentissa tarkoitetusta päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla". Edelleen valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että 44 §:n valituskiellon muotoilu, "ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla" tarkoittaa vakiintuneesti sitä, että muutoksenhaku säännöksessä mainituista seikoista on kuitenkin mahdollista valitettaessa kotoutumistuen myöntämistä tai takaisinperintää koskevista päätöksistä.

Sen varmistamiseksi, ettei hallituksen esityksen 11 §:n 1 momentin ja 44 §:n välille jää ristiriitaa ja jotta muutoksenhaussa tulisi varmasti arvioitavaksi valittajan vaatimuksesta myös kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuus, hallintovaliokunta ehdottaa 11 §:n 1 momentin kirjoittamista seuraavasti: "Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kunnan ja työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa."

Valiokunta toteaa lisäksi, että vastaavan sisältöinen säännös on työvoimapalvelulain (1005/1993) 10 c §:n 1 momentissa. Mainitun momentin mukaan työttömällä työnhakijalla on oikeus yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa laadittavaan työnhakusuunnitelmaan. Työnha-

kusuunnitelmassa sovitaan työttömän työnhakijan työllistymistä edistävästä toimenpiteistä. Asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 182/1997 vp) on perustuslakivaliokunta antanut lausuntonsa (PeVL 33/1997 vp).

Valiokunta toteaa, että kotoutumissuunnitelmassa pyritään lainsäädännön, määrärahojen ja kotouttamisohjelman puitteissa saavuttamaan työvoimatoimiston, kunnan ja maahanmuuttajan välille yksimielisyys siitä, mitkä palveluvalikoimassa olevat palvelut ja toimenpiteet parhaiten edistäisivät juuri kyseisen henkilön kotoutumista ja pääsemistä työmarkkinoille. Tästä syystä on perusteltua, että myös säädöstasolla pyritään korostamaan maahanmuuttajan ja viranomaisen yksimielisyyttä, jottei muodostuisi käsitystä suunnitelmasta pelkästään yksipuolisena hallintotoimena ja sosiaaliturvaan liittyvänä muodollisuutena, vaikka kysymys ei ole sopimuksesta sanan varsinaisessa oikeudellisessa merkityksessä.

13 §. Kotoutumistuen saamisen edellytykset. Lakiehdotuksen 13 § koskee kotoutumistuen saamisen edellytyksiä. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumistuki myönnetään, jos maahanmuuttaja on taloudellisen tuen tarpeessa ja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa. Pykälän 2 momentti koskee maahanmuuttajan oikeutta saada kotoutumistukea suunnitelman mukaisissa työvoimapolitiittisissa ja niihin rinnastettavissa toimenpiteissä. Valiokunta toteaa, että maahanmuuttajalla on näissä 2 momentissa tarkoitettuisa toimenpiteissä ollessaan oikeus työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä myönnettäviin kulukorvauksiin ja vakuutusturvaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että 13 §:n 2 momentti jättää jossakin määrin epäselväksi sen suhteen 1 momentissa säädettyihin edellytyksiin. Epäselväksi jää myös 13 §:n 1 momentin 2 kohdan suhde 15 §:n 2 ja 3 momentin yksityiskohtaisiin säännöksiin kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättämisen seuraamuksista. Perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 13 §:ää on syytä selventää.

Hallintovaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan huomautuksia perusteltuina ja ehdottaa

13 §:n 1 momentin 1 kohdan kotoutumistuen saamisen edellytysten muuttamista kuulumaan siten, että maahanmuuttaja on taloudellisen tuen tarpeessa siten kuin asiasta säädetään työmarkkinatuesta annetussa laissa (1542/1993) ja toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 2 kohtaan valiokunta ehdottaa lisäystä, jonka mukaan kotoutumistuen myöntämisen edellytyksenä on, että maahanmuuttaja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa ottaen huomioon, mitä 15 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään. Tällä tavalla selkiytyy 13 §:n 1 momentin 2 kohdan suhde 15 §:n 2 ja 3 momenttiin, joiden osalta viitataan jäljempänä 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun.

Lisäksi hallintovaliokunta toteaa, että poiketen 13 §:n 1 momentista lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin edellytysten täyttyessä maahanmuuttajalla on oikeus kokoontumistukeen riippumatta siitä, onko hän taloudellisen tuen tarpeessa vai ei. Valiokunta ehdottaa tämän seikan kirjoittamista selkeästi 13 §:n 2 momenttiin sanotun pykälän 1 ja 2 momentin välisen suhteen edelleen selventämiseksi.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 13 §:n 1 momentin johdantokappaleeseen selkeyttävää sanonnallista muutosta.

15 §. Yhteistyövelvollisuus. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota toimeentulotuen perusosan alentamista koskevaan lakiehdotuksen 15 §:n 2 momenttiin. Käsittävänä olevan lakiehdotuksen kotoutumistuki käsittää työmarkkinatuesta annetun lain mukaisen työmarkkinatuen ja toimeentulotuesta annetun lain mukaisen toimeentulotuen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp).

Lakiehdotuksen mukaan henkilöllä säilyy oikeus toimeentulotukeen myös muutoin kuin kotoutumistukena. Kieltäytyminen ilman perusteltua syytä kotoutumissuunnitelman

laatimisesta tai osallistumisesta suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin toimenpiteisiin sekä suunnitelman laatimatta jättämisen aiheuttaminen laiminlyönnillä rinnastetaan 15 §:n 2 momentin mukaan niihin perusteisiin, joiden vuoksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n mukaan perusosaa voidaan alentaa.

Toimeentulotukea koskevan lakiehdotuksen (HE 217/1997 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on tarkastellut sitä, että toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksenä ehdotuksessa oli tuen saajan kieltäytyminen yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä (PeVL 31/1997 vp). Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa kyseinen perusoikeus on sidottu siihen, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoi edellä mainitussa lausunnossaan, ettei ehdotettu mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen ollut sinänsä ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa.

Esillä olevan lakiehdotuksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukainen sidonnaisuus kotoutumissuunnitelmaan laajentaa niiden seikkojen piiriä, joihin liittyvä yhteistyöhaluttomuus voi johtaa toimeentulotuen heikentämiseen. Kun otetaan huomioon, että ehdotettujen säännösten tarkoituksena on edistää maahanmuuttajien osallistumista työelämään ja yhteiskunnan toimintaan, voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan katsoa, että kotoutumissuunnitelma on paitsi yleisen edun myös yksilön oikeuksien tosiasiallisen turvaamisen kannalta tärkeä ja hyväksyttävä järjestely. Kotoutumissuunnitelmaan voi kuitenkin lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan sisältyä aineksia, joilla ei ole suoraa yhteyttä hallitusmuodon 15 a §:ssä tarkoitettuun toimeentu-

lon saamiseen tai työllisyyteen. Kun hallitusmuodon 15 a §:ssä annetaan turvaa jokaiselle, ei turvan saamista heikentymättömänä voida perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sitoa muihin kuin sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka ovat perustettavissa perusoikeussäännösten sisäisiin seikkoihin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin täsmentämistä siten, että toimeentulotuen perusosan alentaminen edellyttää kieltäytymistä osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti koskee työmarkkinatukea. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentista ja 14 §:n 1 momentista johtuu, että työmarkkinatukea ei kolmen vuoden aikana myönnetä lainkaan, jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole laadittu. Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan kotoutumistukena myönnetty työmarkkinatuki voidaan evätä, jos maahanmuuttaja ilman pätevää syytä kieltäytyy kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitusta, kohtuulliseksi katsottavasta toimenpiteestä taikka syyllistyy "muuhun sitä vastaavaan menettelyyn".

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Työmarkkinatuki on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyvä työttömyyden aikana sovellettavaksi tuleva sosiaaliturvan etuusjärjestelmä. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään (PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp) katsonut, ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat työmarkkinatuen taustalla olevan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viimekädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja säilyttämistä.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että kotoutumissuunnitelmalla ja sen noudattamisella voidaan

valiokunnan käsityksen mukaan katsoa olevan asiallinen yhteys pyrkimykseen madaltaa työllistymisen yksilötason esteitä. Kun kotoutumissuunnitelmassa kuitenkin voi olla aineksia, jotka eivät välittömästi kytkeydy työllistymisen edistämiseen, perustuslakivaliokunta katsoo, että ne toimenpiteet, joista kieltäytyminen oikeuttaa työmarkkinatuen lakkauttamiseen, tulee täsmentää siten kuin edellä 15 §:n 2 momentin osalta on esitetty.

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että työmarkkinatuen lakkauttamista "muun sitä vastaavan menettelyn" on valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä perusoikeussääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta liian väljänä. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoo, että säännöksen kyseistä osaa tulee täsmentää tai se tulee poistaa lakiehdotuksesta. Hallintovaliokunta ehdottaa 15 §:n 3 momentin täsmentämistä siten, että ilmaisu "muuhun sitä vastaavaan menettelyyn" korvataan ilmaisulla "kieltäytynyt osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun, kohtuulliseksi katsottavaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen". Myös tässä muodossa kieltäytyminen pitää sisällään paitsi suunnitelman laatimisesta kieltäytymisen tai työllistymistä edistävästä toimenpiteestä kieltäytymisen niin myös keskeyttämisilanteet ja koulutuksen osalta myös eroamistilanteet.

Hallintovaliokunta toteaa, että työmarkkinatuesta annetun lain 5 §:n mukaan työmarkkinatuen saajan työllistymistä voidaan työvoimaviranomaisen osoituksesta edistää siten, että työmarkkinatuen saaja osallistuu työharjoitteluun, koulutukseen, ammatinvalinnanohjaus- ja kuntoutustoimenpiteisiin tai muihin kohtuullisiksi katsottaviin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin sen mukaan kuin työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvussa säädetään.

Edellä mainittujen käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 15 §:n 2 ja 3 momenttiin ehdotettujen muutosten johdosta hallintovaliokunta toteaa käsityksensä, että maahanmuuttajien työl-

listymistä edistävät toimenpiteet ovat usein erilaisia kuin kantaväestön. Valiokunta katsoo, että käytännössä tulisi myös voida ottaa huomioon, että maahanmuuttajat, joiden kanssa kotoutumissuunnitelma tulisi laadittavaksi, ovat lähes aina aivan eri asemassa työmarkkina-avalmiuksiensa suhteen kuin suomalaiset. Lähes poikkeuksetta työllistymisen edellytyksenä on suomen tai ruotsin kielen taito. Sen lisäksi tarvitaan suomalaisen elämänmuodon, työelämän sääntöjen ja yhteiskunnan rakenteiden sekä oikeusjärjestelmän periaatteiden tuntemusta ja erityisesti oman ammattialan käytäntöihin ja työtapoihin perehtymistä. Näitä asioita ei opita pelkästään työharjoittelussa tai työvoimapoliittisena aikuis-koulutuksena järjestetyssä maahanmuuttajan koulutuksessa.

Maahanmuuttajain kohdalla välittömästi työllistymistä edistävinä tekijöinä voidaan valiokunnan käsityksen mukaan pitää ainakin luku- ja kirjoitustaidon hankkimista ja peruskoulun suorittamista, suomen tai ruotsin kielen opiskelua sekä oikeusjärjestelmän ja tapakulttuurin tuntemista sekä yleensä tietojen hankkimista suomalaisesta elämänmuodosta, työtavoista ja ammateista. Suomeen kotoutumista ja sitä kautta työllistymisedellytysten parantamista edistävät lisäksi kontaktit suomalaisiin.

Toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 2 momentissa säädetään, että perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on hallituksen esitystä laiksi toimeentulotuesta ja laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp) koskevassa mietinnössään (StVM 33/1997 vp) pitänyt tarkoituksenmukaisena, että henkilön kieltäytyessä toistuvasti työvoimapoliittisesta toimenpiteestä ja lisäksi suunnitelman mukaisesta toiminnasta ilman perusteltua syytä, että kieltäytyminen rinnastetaan lakiehdotuksen 3 momentissa tarkoitettuihin työstä kieltäytymistilanteisiin.

Maahanmuuttajan itsenäisen suoriutumisen tukeminen edistää samalla hänen myöhempiä työllistymistään sekä hänen mahdollisuuttaan ja kykyä osallistua tasa-arvoisesti suomalaiseen elämänmuotoon.

Valiokunta toteaa yhteenvetona, että maahanmuuttajien kotoutuminen on monitahoinen, usein pitkä ja erilaisista elämäntilanteista riippuva yksilöllinen prosessi. Näin ollen ne maahanmuuttajien kotouttamista edistävät toimenpiteet, jotka ovat myös maahanmuuttajien työllistymistä edistäviä, voivat olla hyvin monenlaisia. Tavoitteena on maahanmuuttajan työllistämisen edistäminen monipuolisilla ja yksilölliset tarpeet huomioon ottavilla toimenpiteillä sekä niiden joustavalla käytöllä. Sen vuoksi tarkkaa kuvausta toimenpiteistä ei ole mahdollista antaa, vaan toimenpiteet muodostuvat tavoitteiden ja tarpeiden sekä maahanmuuttajan edellytysten ja paikallisten mahdollisuuksien mukaan.

16 §. Maahanmuuttajan ilmoitusvelvollisuus. Valiokunta ehdottaa 16 §:n 2 momentin muuttamista siten, että kysymys on kansaneläkelaitoksen toimistosta lakiehdotuksessa mainitun kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston sijasta.

17 §. Työmarkkinatuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain soveltaminen. Valiokunta ehdottaa 16 §:n 2 momenttiin ehdotettua vastaavaa muutosta 17 §:n 2 momenttiin.

4 luku. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

20 §. Vastaanoton neuvottelukunta ja valtion vastaanottokeskukset. Hallituksen esityksen 20 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että valtion vastaanottokeskuksilla on yhteinen johtokunta. Perustelujen mukaan johtokunta olisi asiantuntijaelin, joka kehittäisi, suunnittelisi ja seuraisi vastaanottokeskusten toimintaa siten, että vastaanoton peruslinjaukset olisivat samat riippumatta siitä, olisiko ylläpitäjänä valtio vai ostettaisiinko toiminta muulta julkiselta palveluntuottajalta tai yksityiseltä yhteisöltä.

Nytemmin työministeriön puolelta on katsottu, että vastaanottokeskusten johtokuntaa ei enää

tarvittaisi. Keskeisenä perusteluna on esitetty, että valtion vastaanottokeskukset siirtyisivät alueellisesti eri työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteyteen.

Hallintovaliokunta toteaa, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvien kysymysten hoitamisessa tarvitaan eri hallinnon alojen yhteistyötä ja asiantuntemusta. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja siirtolaisuuteen liittyvät kysymykset siirtyvät Amsterdamin sopimuksen myötä aikanaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisestä III pilarin yhteistyöstä Euroopan unionin toimivaltaan ja valmisteltaviksi. Tämä edellyttää kansalliselta valmistelulta entistä enemmän yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken.

Hallintovaliokunta ehdottaakin, että lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa säädetään valtion vastaanottokeskusten johtokunnan sijasta vastaanoton neuvottelukunnasta, jonka asettamisesta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tehdä ehdotuksia ja antaa lausuntoja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kehittämiseksi sekä seurata turvapaikanhakijoiden olosuhteita ja tehdä tarvittaessa niitä koskevia parannusehdotuksia. Lisäksi tehtävänä olisi kehittää ja seurata turvapaikanhakijoiden vastaanottoon osallistuvien tahojen yhteistyötä sekä alan koulutusta ja tutkimusta. Edelleen tehtävänä olisi seurata turvapaikanhakijoiden vastaanoton kansainvälistä kehittymistä ja antaa lausuntoja sen vaikutuksista Suomesa järjestettävään pakolaisten vastaanottoon.

Neuvottelukunnan jäsenten ja varajäsenten tulisi edustaa ainakin työministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloja. Lisäksi neuvottelukunnassa tulisi olla lähtökohtaisesti yksi edustaja ulkomaalaisvirastosta, Suomen Kuntaliitosta, Suomen Punaisesta Rististä, pakolaisten neuvontajärjestöstä, vastaanottokeskuksista ja maahanmuuttajien järjestöistä.

Edellä olevan perusteella valiokunta on päättänyt ehdottamaan hallituksen esityksen 20 §:n 2 momentin poistamista lakiehdotuksesta. Samalla valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 1

momentin siirtämistä lakiehdotuksen 2 momentiksi ja vastaanoton neuvottelukuntaa koskevan säännöksen ottamista lakiehdotuksen uudeksi 1 momentiksi. Edelleen valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista vastaamaan sen uutta sisältöä.

22 §. Toimeentulotuki. Lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin mukaan toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kieltäytymisenä, joka voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen, voidaan pitää sitä, että vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle soveltuvasta yksilöidysti osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta. Perustelujen mukaan lainkohdan tarkoittama työtoiminta käsittää muun muassa vastaanottokeskuksen kiinteistön ja ympäristön siisteyteen ja kunnossapitoon liittyviä tehtäviä. Opintotoiminta taas tarkoittaa muun muassa kieliopetusta sekä perustietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeusjärjestyksestä ja maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Toimeentulotuen alentamisperusteet on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan määriteltävä tältä osin liian väljästi, kun otetaan huomioon toimeentulotuen kytkentä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan säännöstä tulisikin täsmentää esimerkiksi siten, että työtoiminnasta kieltäytymisen tulisi olla toistuvaa tai muusta sellaisesta syystä olennaista ja että vain työllistymistä edistävästä opintotoiminnasta kieltäytyminen voisi johtaa toimeentulotuen alentamiseen.

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevällä tavalla.

Edellä lausutun täydennyksenä on syytä vielä todeta, että perustuslakivaliokunta korostaa, että viittaus toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ään merkitsee myös kyseisen pykälän 4 momentin mukaisten rajoitusten soveltamista. Valiokunta ehdottaa tämän johdosta selvyiden vuoksi 22 §:n 4 momenttiin sisällytettäväksi viittauksen toimeentulotuesta annetun lain koko 10 §:ään, kun hallituksen esitys sisältää viittauksen vain

10 §:n 1 momenttiin. Kohtuuttomuuskriteeriä tulee myös tämän lakiehdotuksen mukaisissa toimeentulotuen alentamistilanteissa tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti.

Valiokunta viittaa työllistymistä edistävän opintotoiminnan osalta soveltuvin osin siihen, mitä valiokunta on 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausunut työllistymistä edistävästä toimenpiteistä. Joka tapauksessa vastaanottokeskusten järjestämä opintotoiminta edistää hakijan omatoimisuutta ja sosiaalisia taitoja siitä riipumatta, onko turvapaikanhakijan mahdollista jäädä Suomeen vai onko hänen poistuttava Suomesta.

24 §. Muutoksenhaku toimeentulotuesta. Lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin nojalla, jollei tästä laista muuta johdu, kotoutumistukea myönnettävään työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen ja tukea koskevaan asiaan sekä muutoksenhakuun sovelletaan työmarkkinatuesta annettua lakia, toimeentulotuesta annettua lakia ja sosiaalihuoltolakia (710/1982). Lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaan lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista tai sen määrää, ei saa hakea valittamalla muutosta.

Sosiaalihuoltolain nojalla toimeentulotuen myöntämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen. Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen alentamista tai määrää, ei saa hakea valittamalla muutosta. Eduskunta on äskettäin kuitenkin hyväksynyt sosiaalihuoltolain mainitun lainkohdan muutoksen, jonka nojalla valittaminen toimeentulotuen antamista tai määrää koskevästä lääninoikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on mahdollista sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentin mukaisesti ennakkopäätösperusteella (HE 166/1998 vp; StVM 26/1998).

Edellä mainittu muutos huomioon ottaen valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin muuttamista siten, että lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen anta-

mista tai sen määrää haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentissa säädetään.

25 §. Säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Vastaanottokeskuksessa voidaan lakiehdotuksen 25 §:n perusteella järjestää ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijan säilöönotto siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Säännöksen tarkoituksena on, että säilöönotto voidaan järjestää vastaanottokeskuksessa sen sijaan, että se nykyisin järjestetään joko vankilassa tai poliisin pidätystiloissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että säännöstä arvioitaessa on otettava huomioon, että ulkomaalaisen säilöönotto merkitsee hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamaa vapaudenmenetystä ja säilöönoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä tarkoittavia tehtäviä ei voida lähtökohtaisesti antaa muille kuin viranomaisille. Säilöönoton järjestämistä ei ole 25 §:ssä rajoitettu valtion tai kuntien ylläpitämiin vastaanottokeskuksiin, vaan säännöksen sanamuoto mahdollistaa säilöönoton järjestämisen myös yksityisen yhteisön ylläpitämään vastaanottokeskukseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 25 §:n sanamuotoa tulee täsmentää niin, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto voidaan järjestää vain julkisyhteisön pitämässä vastaanottokeskuksessa.

Samalla perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota 25 §:n asetuksenantovaltuuteen. Perusoikeuksien rajoittamisesta tai niiden käytämisen kannalta keskeisistä seikoista ei voida säätää asetuksella. Ulkomaalaislaissa säilöönoton edellytykset ja säilöönotosta päättäminen samoin kuin säilöönoton sisältö määräytyvät sen mukaan, mitä asiasta säädetään ulkomaalaislain 45—52 §:ssä. Lakiehdotuksen 25 §:ää tulee perustuslakivaliokunnan mielestä täsmentää maininnoin siitä, että säilöönotossa noudatetaan ulkomaalaislain säännöksiä ja että asetuksella voidaan säätää säilöönotto järjestettäväksi vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuk-

sessä. Jos säilöönoton käytännön järjestämisen perusteista tarvitaan muitakin säännöksiä, ne on annettava lailla.

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 25 §:n muuttamista siten, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi. Turvapaikanhakijoiden säilöönoton järjestämisen osalta sanottu tarkoittaa, että säilöönotto on mahdollista vain valtion tai kunnan ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esitystä laadittaessa on tarkoituksena ollut, että poliisi huolehtii myös vastaanottokeskuksessa olevien säilöönotettujen turvapaikanhakijoiden varioinnista.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että vastaanottokeskuksissa tapahtuva säilöönoton järjestäminen koskee vain turvapaikanhakijoita. Vuoden 1999 talousarvioesitys ei kuitenkaan sisällä säilöönoton järjestämisen kustannuksia.

5 luku. Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen

26 §. Edustaminen ja puhevallan käyttö. Valiokunta ehdottaa 26 §:n 1 momenttiin luonteeltaan teknistä täsmennystä.

Lakiehdotuksen 26 §:n mukaan lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnossa esitetään, että 26 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että sanat "voidaan määrätä" muutetaan sanaksi "määrittää".

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen 26 § lähtee siitä, että pakolaislapselle tai oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, määrätään pääsääntöisesti edustaja. Kuitenkin tilanteissa, jossa lapsi haki Suomessa oleskelulupaa kotimaassaan olevien vanhempiensa tai huoltajien tukemana, lapsella ei olisi edustajan tarvetta. Lisäksi jos turvapaikan hakija on hyvin lähellä täysi-ikäisyyttä, saattaa joissakin tilanteissa olla tarpeetonta mää-

rätä edustajaa, koska lapsella on puheoikeus henkilöön koskevassa asiassa. Lisäksi lapselle voidaan järjestää erillistä oikeusapua turvapaikkaprosessissa. Tämän vuoksi hallintovaliokunta on päättänyt siihen, ettei se ehdota hallituksen esityksen 26 §:n muuttamista.

Hallintovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnossa 26 §:n osalta esitettyyn siltä osin, että edustajaa määrättäessä on tärkeää, että lapsella ja hänen edustajallaan on luottamuksellinen suhde. Hallintovaliokunta ei kuitenkaan pidä perusteltuna sitä, että edustajan tulee olla kotoisin samasta kulttuurista. Sen sijaan on hyödyllistä, että edustajaksi valittava tuntee maahanmuuttajan kulttuuria. Myöskään yhdellä henkilöllä ei tule olla liian useaa lasta edustettavanaan, koska on tärkeää, että edustaja kykenee paneutumaan riittävästi lapsen asioihin.

6 luku. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit

38 §. Pakolaisrekisteri. Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 50/1998 vp; HaVM 29/1998 vp) johtuen 38 §:n johdantokappaleen ilmaisun "Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun Suomelle osoittamien" sijasta käytettävän sanamuotoa "kiintiön puitteissa Suomeen otettujen".

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 38 §:ssä perheenjäsen määritellään samoin perusteiden kuin lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa. Näin ollen Suomessa perheen yhdistämisen perusteella saaneen henkilön on täytynyt olla pakolaisen perheenjäsen ennen pakolaisen Suomeen tuloa, jotta perheenjäsenestä aiheutuneita kustannuksia voitaisiin korvata kunnille ja tietoja hänestä voitaisiin sisällyttää tässä lakiehdotuksessa mainittuihin henkilörekistereihin.

39 §. Kuntaanosoitusrekisteri. Valiokunta viittaa perheenjäsenen määritelmän ja siitä johtuvien kustannuksien korvaamisen sekä henkilötietojen rekisteröinnin osalta edellä 38 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun.

40 §. *Tietojen poistaminen rekisteristä ja tietojen pysyvä säilyttäminen.* Valiokunta ehdottaa 40 §:n 2 momentin viittausten arkistolain (831/1994) 8 §:n 2 ja 1 momenttiin täsmentämistä koskemaan sanotun lain 8 §:n 3 ja 2 momenttia.

7 luku. Erinäiset säännökset

42 §. *Tietojen luovuttaminen.* Hallituksen esityksen laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp) johdosta antamassaan mietinnössä (HaVM 25/1998 vp) hallintovaliokunta ehdottaa rajavartiolaitoksesta annettavan lain 47 §:n 1 momentin hyväksymistä siten, että rajavartiolaitos voi toimittaa tutkinnan ulkomaalaislaissa tarkoitettua maahantulevan henkilön maahantuloedellytystä, käännyttämisen perusteita, tai viisumia koskevan seikan taikka turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Sanottu muutos on otettava huomioon valiokunnassa käsiteltävänä olevan ulkomaalaislain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (HE 50/1998 vp) 1 a §:n 3 momentissa. Tämän vuoksi on nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentissa tietojen luovuttaminen asukasrekisteristä ulottettava koskemaan myös rajavartiolaitosta.

43 §. *Salassapitovelvollisuus.* Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin loppuosan sivulause "ellei ole ilmeistä..." viittaa sekä pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan henkilökohtaisia oloja koskeviin tietoihin että asianomaisen henkilön muihin laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidaessaan saamiin tietoihin. Valiokunta katsoo, että sivulause on syytä rajata koskemaan nimenomaan pelkästään jälkimmäisiä tietoja. Henkilökohtaisia oloja koskeviin tietoihin liittyvänä se vaarantaisi salassapitovelvollisuuden suojavaihtuksen.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että salassapidettäviä olisivat yksityiset tai perheen salaisuudet. Samoin perusteluissa korostetaan, että salassapitosäännöksellä suojataan myös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden

läheisiä ja kotimaahan jääneitä omaisia. Perusteluihin verrattuna hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin ilmaisua "henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot" liian kapea-alaisena. Valiokunta ehdottaa sanamuodon muuttamista ilmaukseksi "yksityiset tai perheen salaisuudet", jota muualla lainsäädännössämme, esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa, jo käytetään.

8 luku. Voimaantulosäännökset

47 §. *Voimaantulo.* Hallituksen esitykseen sisältyvän 31 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen on ilmoitettava ulkomaalaisvirastolle ilman oleskelulupaa olevan lapsen ja väestötietojärjestelmään oleskeluluvan saaneen lapsen edustajan määräämistä tai vapauttamista koskevista päätöksistä.

Oleskeluluvan saaneen lapsen edustajan määräämistä ja vapauttamista koskevien tietojen rekisteröinti väestötietojärjestelmään aiheuttaa muutoksen väestötietoasetuksen (886/1993) 4 §:ään, jossa säädetään väestötietojärjestelmään merkittävistä henkilötiedoista.

Merkintöjen tekeminen väestötietojärjestelmään edellyttää, että väestötietojärjestelmän tietosisältöä ja muun muassa rekisteröinti- ja tulosohjelmia on muutettava. Saadun selvityksen mukaan väestötietojärjestelmän tietoteknisen ratkaisun kokonaisuudistus on parhaillaan meneillään ja uusi järjestelmä otetaan käyttöön toukokuussa 1999. Näin ollen nykyiseen järjestelmään ei voida tehdä muutoksia vaarantamatta kokonaisuudistuksen toteutumista.

Tämän vuoksi valiokunta toteaa, että lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettut oleskeluluvan saaneen lapsen edustajan määräämistä ja vapauttamista koskevat tuomioistuimen ilmoitukset voidaan käytännössä merkitä väestötietojärjestelmään vasta 1.6.1999 alkaen.

48 §. *Siirtymäsäännös.* Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan maahanmuuttajalle, jolla 10 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu määräaika on täyttynyt ennen tämän lain voimaantuloa, laaditaan kotoutumissuunnitelma viiden kuukauden kuluessa tämän lain voi-

maantulosta. Jos maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan merkitsemisestä väestötietojärjestelmään on kuitenkin kulunut kaksi vuotta ennen tämän lain voimaantuloa, ei kotoutumissuunnitelmaa tarvitse tehdä, ellei maahanmuuttaja sitä vaadi. Edellä 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu rajoitus saada työmarkkinatukea ei koske maahanmuuttajaa, jonka kanssa mainitun kahden vuoden ajan kulumisen vuoksi ei laadita kotoutumissuunnitelmaa.

Hallintovaliokunta ehdottaa siirtymäsäännöksen selventämistä siten, että säännöksen viimeinen virke hyväksytään näin kuuluvana: "Edellä 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu rajoitus saada työmarkkinatukea ei koske maahanmuuttajaa, jonka kanssa mainitun kahden vuoden ajan kulumisen vuoksi ei laadita kotoutumissuunnitelmaa eikä viiden kuukauden aikana tämän lain voimaantulosta maahanmuuttajaa, joka on tullut maahan ennen tämän lain voimaantuloa."

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen valmistelussa ei ole otettu huomioon hallituksen esitystä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 50/1998 vp). Mainittuun hallituksen esitykseen ja siihen liittyvään hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 29/1998 vp) viitaten hallintovaliokunta

ehdottaa voimaantulosäännökseen otettavaksi uuden 2 momentin siten, että nykyisin voimassa olevan ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla painavan humanitaarisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin ja heidän perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneisiin perheenjäseniinsä sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus),

että hyväksytään lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus),

että lakialoitteeseen LA 144/1998 vp sisältyvä lakiehdotus hylätään, ja

että toivomusaloite TA 51/1996 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §
(Kuten HE)

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
(1 kohta kuten HE)

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

3 §

Soveltamisala

(1 mom. kuten HE)

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa *ulkomaalaislain (378/1991) 30 §:n perusteella* turvapaikkaa hakenut henki-

lö, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hänen maasta poistamista koskeva asiansa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu ja pantu täytäntöön.

Mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön:

1) jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain (poist.) 31 §:n mukaan suojelun tarpeen vuoksi tai ulkomaalaislain 18 §:n 4 kohdassa tarkoitettusta painavasta humanitaarisesta syystä; sekä

(2 kohta poist.)

2) joka on pakolaisen tai 1 (poist.) kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsen tai muu omainen edellyttäen, että hänellä on ollut perhe-side pakolaisen tai oleskeluluvan saaneen henkilön kanssa ennen tämän maahantuloa Suomeen. (2 kohta HE:n 3 ja 4 kohta)

(3 ja 4 kohta poist.)

4 ja 5 §
(Kuten HE)

2 luku

Toimeenpano

6—8 §
(Kuten HE)

3 luku

Kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja kotoutumistuen järjestäminen

9 §
(Kuten HE)

10 §

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Työvoimatoimisto tekee päätöksen siitä, onko suunnitelma katsottava keskeytyneeksi. Suunnitelma voidaan katsoa keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistyt-

nyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot. Ennen keskeytyspäätöksen tekemistä työvoimatoimiston on kuultava maahanmuuttajaa.

Keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta on sovittava 1 momentissa säädetyin edellytyksin viimeistään viikon kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. (Uusi 4 mom.)

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.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

12 §
(Kuten HE)

13 §

Kotoutumistuen saamisen edellytykset

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumistukeen tämän lain mukaisesti , jos:

1) maahanmuuttaja on taloudellisen tuen tarpeessa siten kuin asiasta säädetään työmarkkinatuesta annetussa laissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa ; sekä

2) maahanmuuttaja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa ottaen huomioon, mitä 15 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

Kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti tarjottu 11 §:n 3 momentissa tarkoitettu kotoutumista edistävän toimenpiteen aikana taloudellisen tuen tarvetta ei edellytetä, vaan 17—64-vuotiaalla maahanmuuttajalla on oikeus saada kotoutumistukea siten kuin työmarkkinatuesta annetussa laissa sen 2 luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeudesta työmarkkinatukeen säädetään.

14 §
(Kuten HE)

15 §

Yhteistyövelvollisuus

(1 mom. kuten HE)

Jos maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, *työllistymistä edistäviin* toimenpiteisiin taikka jos hän on laininlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia, sovelletaan toimeentulotukea myönnettäessä hänen osaltaan myös näissä tilanteissa, mitä toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä säädetään toimeentulotuen perusosan alentamisesta.

Jos maahanmuuttaja on ilman pätevää syytä kieltäytynyt osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun, kohtuulliseksi katsottavaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen, sovelletaan, jos maahanmuuttaja saa kotoutumistukena työmarkkinatukea, (poist.) mitä työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momentissa, 17—19 §:ssä ja 20 §:n 2 momentissa säädetään. Maahanmuuttajaan sovelletaan työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momentin säännöstä siltä osin kuin siinä säädetään koulutukseen hakeutumisesta, ainoastaan kotoutumissuunnitelmassa mainitun koulutuksen osalta.

16 §

Maahanmuuttajan ilmoitusvelvollisuus

(1 mom. kuten HE)

Maahanmuuttajan on tarvittaessa annettava kunnalle ja kansaneläkelaitoksen *toimistolle* selvitys tuen suuruuteen vaikuttavista tuloista sekä muut tuen myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot.

17 §

Työmarkkinatuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain soveltaminen

(1 mom. kuten HE)

Työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa kansaneläkelaitoksen *toimistolle* lausunnon kotoutumistukena maksettavan työmarkkinatuen 12 §:n 3 momentissa, 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa sekä 15 §:n 3 momentissa mainittujen edellytysten täyttymisestä niin kuin työmarkkinatuesta annetun lain 3 §:n 3 momentissa ja 34 §:ssä sekä asetuksella säädetään.

18 §
(Kuten HE)

4 luku

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

19 §
(Kuten HE)

20 §

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. (Uusi)

(2 mom. poist .)

(2 mom. kuten HE:n 1 mom.)

21 §
(Kuten HE)

22 §

Toimeentulotuki

(1—3 mom. kuten HE)

Jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä *toistuvasti tai muutoin olennaisesti* kieltäytyy hänelle soveltuvasta yksilöidystä osoitetusta *työtoiminnasta taikka työllistymistä edistävästä* opintotoiminnasta, voidaan kieltäytymistä pitää toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettuna kieltäytymisenä.

23 §

(Kuten HE)

24 §

Muutoksenhaku toimeentulotuesta

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista tai sen määrää haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin sosiaalihuoltolain (710/1982) 49 §:n 2 momentissa säädetään .

25 §

Säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Valtion tai kunnan ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa voidaan järjestää turvapaikanhakijan osalta ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijoiden säilöönotto. Säilöönottoa on muutoinkin voimassa, mitä ulkomaalaislain 45—52 §:ssä säädetään .

5 luku

Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen

26 §

Edustaminen ja puhevallan käyttö

Pakolaislapselle tai oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja.

(2—5 mom. kuten HE)

27—33 §

(Kuten HE)

6 luku

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit

34—37 §

(Kuten HE)

38 §

Pakolaisrekisteri

Pakolaisrekisteri on osittain manuaalisesti ja osittain automaattisen tietojenkäsittelyn avulla kiintiöpakolaisten valintaa ja 9 §:ssä tarkoitettua pakolaisen kuntaan osoittamista varten pidettävä henkilörekisteri. Pakolaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa kiintiön puitteissa Suomeen otettujen pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä:

(1—5 kohta kuten HE)

39 §

(Kuten HE)

40 §

Tietojen poistaminen rekisteristä ja tietojen pysyvä säilyttäminen

(1 mom. kuten HE)

Tässä luvussa tarkoitettujen henkilörekistereiden ja niihin sisältyvien tietojen pysyvästä säilyttämisestä määrää arkistolaitos siten kuin arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentissa säädetään. Muutoin sovelletaan, mitä arkistolain 8 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjan säilyttämisestä.

7 luku

Erinäiset säännökset

41 §
(Kuten HE)

42 §

Tietojen luovuttaminen

Asukasrekisteristä voidaan sen estämättä, mitä 43 §:ssä säädetään, luovuttaa poliisille, *rajavartiolaitokselle* ja ulkomaalaisvirastolle maksutta tietoja, jotka ovat tarpeen niille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

(2 mom. kuten HE)

43 §

Salassapitovelvollisuus

Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt eivät saa ilman pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai hänen huoltajansa tai tämän lain mukaan määrätyn edustajan nimenomaista suostumusta ilmaista pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan *yksityistä tai perheen salaisuutta* ja henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. *Ilmaista ei myöskään saa muuta tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatua tietoa*, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun

maahanmuuttajan tai näiden läheisten turvallisuutta.

(2 mom. kuten HE)

44—46 §
(Kuten HE)

8 luku

Voimaantulosäännökset

47 §
(Kuten HE)

48 §

Siirtymäsäännös

Maahanmuuttajalle, jolla 10 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu määräaika on täytynyt ennen tämän lain voimaantuloa, laaditaan kotoutumissuunnitelma viiden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Jos maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan merkitsemisestä väestötietojärjestelmään on kuitenkin kulunut kaksi vuotta ennen tämän lain voimaantuloa, ei kotoutumissuunnitelmaa tarvitse tehdä, ellei maahanmuuttaja sitä vaadi. Edellä 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu rajoitus saada työmarkkinatukea ei koske maahanmuuttajaa, jonka kanssa mainitun kahden vuoden ajan kulumisen vuoksi ei laadita kotoutumissuunnitelmaa *eikä viiden kuukauden aikana tämän lain voimaantulosta maahanmuuttajaa, joka on tullut maahan ennen tämän lain voimaantuloa*.

Niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla oleskeluluvan painavan humanitaarisen syyn perusteella ja heidän perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneisiin perheenjäseniinsä sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta. (Uusi 2 mom.)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan uudistuksen tavoittei-

den toteutumista ja lain toimivuutta sekä antavan kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta uudistusta koskevan selonteon ottaen selonteossa huomioon muun muassa edellä mainitut seikat sekä uudistuskokonaisuuteen liitty-

vät eri näkökohdat mukaan lukien ainakin suoritettut toimenpiteet, saavutetut tulokset, tarpeelliset kehittämistoimenpiteet ja kotouttamisesta aiheutuneet erilaiset kustannukset ja niiden jakautuminen valtion ja kuntien kesken.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Timo Järvilahti /kesk
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd
Pehr Löf /r

Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.