

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

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

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

Paikallistason kotouttamisohjelman laatii 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 tietyin edellytyksin rinnastaa työmarkkinatuesta annetussa laissa tarkoitettuihin työvoimapolitiittisiin 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 kotoutumistuellä. Kyseessä ei olisi uusi etuus, vaan

kotoutumistuki muodostettaisiin työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Kotoutumistuen saaminen edellyttäisi, että maahanmuuttaja olisi taloudellisen tuen tarpeessa ja noudattaisi kotoutumissuunnitelmaansa. Alle 25-vuotiaan maahanmuuttajan kotoutumistuen saamisen edellytykset olisivat samat kuin 25—64-vuotiailla.

Työvoimapolitiittisissa 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 vastaanotto-

keskuksessa asuvalla 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 vas-

tuussa lapsen välittömästä päivittäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta.

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

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

---

## SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
YLEISPERUSTELUT .....	5
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Nykytila .....</b>	<b>5</b>
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö .....	5
Kansainväliset sopimukset .....	5
Maahanmuuttajia koskeva lainsäädäntö .....	7
Suomessa asumiseen perustuva sosiaaliturva .....	8
Maahanmuuttaja-asioita koskeva hallinto .....	9
2.2. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto .....	10
Yleistä .....	10
Turvapaikanhakijoiden vastaanotto .....	11
Valtion korvaukset kunnille pakolaisten vastaanotosta .....	11
Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen .....	12
2.3. Entisen Neuvostoliiton alueen paluumuuttajista aiheutuvien kustannusten korvaaminen .....	12
2.4. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö .....	13
Yleinen kehitys Euroopan talousalueella .....	13
Kansainvälinen vertailu .....	13
<b>3. Nykytilan arviointi .....</b>	<b>15</b>
3.1. Maahanmuutto Suomeen .....	15
3.2. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla .....	16
Yleistä .....	16
Koulutus .....	17
Koulutuksen rahoittaminen .....	17
3.3. Kotoutumista tukevien toimenpiteiden yhteensovittaminen .....	17
3.4. Nuoret maahanmuuttajat .....	18
3.5. Sukupuolten yhdenvertaisuuden edistäminen .....	19
3.6. Lasten tukeminen .....	19
3.7. Yksin Suomessa turvapaikkaa hakevien alaikäisten lasten vastaanotto .....	20
3.8. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton ongelmat .....	20
3.9. Viranomaisvastuu .....	20
<b>4. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kehittäminen .....</b>	<b>21</b>
4.1. Yleistä .....	21
4.2. Laintasoisten säädösten tarve .....	21
4.3. Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikka ja kotoutumisen edistäminen .....	22
4.4. Työministeriön tehtävät .....	22
4.5. Alue- ja paikallishallinnon tehtävät .....	22
4.6. Kunnallinen kotouttamisohjelma .....	23
4.7. Yksilö- ja perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat .....	23
4.8. Kotoutumistuki .....	24
4.9. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto .....	25
4.10. Vailla huoltajaa tulleiden alaikäisten edustaminen .....	25
4.11. Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt .....	25
4.12. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit .....	25

<b>5. Esityksen vaikutukset</b> . . . . .	26
5.1. Taloudelliset vaikutukset . . . . .	26
Yleistä . . . . .	26
Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisen kustannukset . . . . .	26
Ryhmäkodit . . . . .	26
Turvapaikanhakijoiden säilönottotilat . . . . .	27
Kotoutumissuunnitelma . . . . .	27
Kotoutumissuunnitelman piiriin tulevien määrät . . . . .	27
Kotoutumistuki . . . . .	29
Vuoden 1998 talousarvio . . . . .	29
5.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset . . . . .	29
5.3. Vaikutukset kuntien kannalta . . . . .	30
5.4. Vaikutukset yksilön kannalta . . . . .	30
5.5. Ympäristövaikutukset . . . . .	31
5.6. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan . . . . .	31
<b>6. Asian valmistelu</b> . . . . .	32
6.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto . . . . .	32
6.2. Lausunnot . . . . .	32
<b>7. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja</b> . . . . .	32
7.1. Riippuvuus muista esityksistä . . . . .	32
7.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista . . . . .	32
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT</b> . . . . .	33
<b>1. Lakiehdotuksen perustelut</b> . . . . .	33
1 luku. Yleiset säännökset . . . . .	33
2 luku. Toimeenpano . . . . .	35
3 luku. Kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja kotoutumistuen järjestäminen . . . . .	38
4 luku. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto . . . . .	43
5 luku. Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen . . . . .	45
6 luku. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit . . . . .	48
7 luku. Erinäiset säännökset . . . . .	49
8 luku. Voimaantulosäännökset . . . . .	51
<b>2. Voimaantulo</b> . . . . .	51
<b>3. Säättämisjärjestys</b> . . . . .	51
3.1. Yleistä . . . . .	51
3.2. Perustoimeentulon turva . . . . .	52
3.3. Eri asemaan asettamisen kielto . . . . .	53
<b>LAKIEHDOTUS</b>	
<b>Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta</b> . . . . .	54

## YLEISPERUSTELUT

## 1. Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti 18. päivänä lokakuuta 1995 toimikunnan laatimaan hallitukselle ulkomaalais- ja pakolaispoliittisen ohjelman.

Toimikunta otti nimekseen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta. Se sai mietintönsä (komiteamietintö 1997:5) hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen valmiiksi 30 päivänä joulukuuta 1996. Mietinnön pohjalta valmisteltiin hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen ohjelmasta 16 päivänä lokakuuta 1997.

Hallituksen ohjelma käsittelee Suomen kansainvälisiä sitoumuksia maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan säätelijöinä, Suomen toimintaa osana kansainvälistä yhteisöä, maahantulo- ja turvapaikkapolitiikkaa, maahanmuuttajien vastaanottoa ja yhteiskuntaan integroitumista/kotoutumista sekä poliittista vastuumekanismia ja hallintoa.

Hallituksen ohjelman mukaan kaikkien maahanmuuttajien - siirtolaisten, paluumuuttajien ja pakolaisten joustava ja tehokas integroituminen eli kotoutuminen suomalaisen yhteiskuntaan ja työelämään on maahanmuuttopolitiikan peruspäätös. Kielen ja yhteiskunnan pelisääntöjen nopea omaksuminen on Suomessa menestymisen edellytys. Ohjelmassa todetaan, että on koko yhteiskunnan ja maahanmuuttajien oman edun mukaista, että maahanmuuttajat voivat ylläpitää äidinkieltään ja vaalia alkuperäistä kulttuuriaan.

Hallituksen ohjelman mukaan julkisen vallan panoksellaan edistämisen kotoutumisen periaatteita ovat maahanmuuttajien kohtelu yhteiskuntamme tasavertaisina jäseninä sekä heidän oma aktiivinen vastuunsa uudesta elämäntilanteestaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että maahanmuuttajat ja heidän järjestönsä voisivat osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

Hallitus katsoo ohjelmassaan, että kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli myönteisten asenteiden edistäjänä. Menestyksellisen politiikan välttämätön ehto on hyvä yhteistyö eri viranomaisten kanssa.

Ohjelman mukaan maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa toteutetaan kolmitasoisena seuraavasti:

1) valtakunnallinen kotouttamispolitiikka,

2) kunnallinen maahanmuuttajapolitiittinen ohjelma ja kotouttamissuunnitelma sekä

3) yksilö- ja perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat.

Tehokkaan kotouttamispolitiikan tärkeyttä kuvastaa se, että maahanmuuttajien työttömyysaste on nykyisin noin kolminkertainen koko väestön työttömyysasteeseen verrattuna. Huomattava osa maahanmuuttajista ja heidän perheenjäsenistään on vaarassa syrjäytyä työttömyyden, kielitaidon puutteen ja sosiaalisen eristyneisyyden vuoksi.

Ohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanotossa majoittamisen ja perustarpeiden turvaamisen lisäksi tulisi tukea hakijoiden elämänhallintaa muun muassa hakijoiden toimintakyvyn ylläpitämiseksi suunniteltujen toimintaohjelmien avulla. Keskeinen periaatepäätös on vapaa liikkuvuus maan sisällä.

Hallituksen ohjelmassa annettiin tehtäväksi selvittää säilöönottotilojen perustaminen turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiin.

Hallituksen ohjelma edellytti, että ministeriöt ryhtyvät hallinnonalallaan tarvittaviin toimenpiteisiin periaatepäätöksen toteuttamiseksi ja mahdollisesti tarvittavien säännösmuutosten laatimiseksi.

Hallituksen ohjelma sisälsi ohjeen valmistella esitys eduskunnalle turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja maahanmuuttajien integroitumista edistävästä toimenpiteistä. Ohjelman mukaan integroitumissuunnitelmaa ja -tukea koskeva ehdotus sisällytetään esitykseen.

Tämä hallituksen esitys on valmisteltu hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti.

## 2. Nykytila

## 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

## Kansainväliset sopimukset

*Yleistä.* Suomea velvoittavat ulkomaan kansalaisten kohtelussa useat eri ihmisoikeussopimukset. Suomen ratifioima keskeisin pakolaisuutta koskeva kansainvälinen sopimus on Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) hyväksymä pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968; pakolaissopimus) ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/1968).

Sopimus määrittelee pakolaisen henkilöksi, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.

Pakolaissopimuksessa on sopimusvaltioita sitovia määräyksiä pakolaisten kohtelusta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Pakolaissopimuksen 34 artiklan mukaan pakolaisella on oikeus saada sopimusvaltion tukea yhteiskuntaan sopeutumiseksi ja oikeus asianmukaiseen sosiaaliturvaan ja asuntoon (21, 23 ja 24 artikla). Velvoitteet on otettu huomioon Suomessa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa järjestettäessä.

Esityksen kannalta tärkeitä ovat ensinnäkin Yhdistyneissä Kansakunnissa hyväksytty kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976; KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976; TSS-sopimus). Toisen tärkeän sopimusparin muodostavat Euroopan neuvoston piirissä tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990; Euroopan ihmisoikeussopimus) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 44/1991).

TSS-sopimuksen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, johon kuuluvat muun muassa oikeus riittävään ravintoon ja sopivaan asuntoon sekä elinehtojen jatkuvaan parantamiseen (11 artikla). Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen.

Yhdistyneiden Kansakuntien hyväksymässä yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) määrätään pakolaislasten ja turvapaikkaa hakevien lasten kohtelusta. Sopimuksen 22 artiklan mukaan "silloin kun vanhempia tai muita perheenjäseniä ei löydetä, lapsen on saatava sellaista suojelua kuin syystä tai toisesta perheen turvaa pysyvästi tai tilapäisesti vailla olevalle lapselle tämän yleissopimuksen mukaan annetaan."

Samassa artiklassa viitataan näin muun muassa 3 ja 20 artiklaan. Edellisen artiklan

mukaisesti sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ja ryhtyvät tässä tarkoituksessa kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Jälkimmäisessä artiklassa edellytetään normaaleja lastensuojelutoimia, kun lapsi on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai kun lapsen edun mukaista ei ole pysyä perhepiirissä. Tällaisella lapsella on sopimuksen mukaan oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen, josta Suomessa säädetään lastensuojelulaisissa (683/1983) ja asetuksessa (1010/1983).

Sopimuksen 39 artiklan mukaan "sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin edistääkseen kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen, tai aseellisen selkkauksen uhriksi joutuneen lapsen ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskuntaan sopeutumista".

*Sosiaaliturva.* Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisten sosiaaliturvan koordinoitua koskevat sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, ja sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/1971 täytäntöönpanomenettelystä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 ja työvoiman vapaata liikkuvuutta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68. Sosiaaliturvan koordinoitua koskevista asetuksista säädetään maasta toiseen siirtyvien työntekijöiden ja yrittäjien ja näiden perheenjäsenten sosiaaliturvaoikeuksista. Sopimuksella jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmä yhteensovitetään siten, että maasta toiseen siirtyvien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvan saanti jostaakin maasta varmistetaan. Koordinoinnissa ei puututa kansallisen sosiaaliturvan sisältöön.

Säännökset koskevat suoraan jäsenmaiden kansalaisia, YK:n pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisaseman saaneita sekä valtiottomia henkilöitä. Ne eivät kuitenkaan koske niin sanottujen kolmansien maiden kansalaisia paitsi, jos kolmannen maan kansalainen on työntekijän tai yrittäjän perheenjäsen. Säännökset antavat oikeuksia, joita ei syntyisi pelkästään kansallista lainsäädäntöä sovel-

tamalla. Ristiriitatilanteissa yhteisön asetusten säännökset menevät kansallisten säännösten edelle.

Lisäksi edelleen tehdään ja sovelletaan kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia. Niillä annetaan sosiaaliturvaoikeuksia maasta toiseen siirtyville henkilöille, jotka eivät kuulu yhteisön lainsäädännön soveltamispiiriin kansalaisuutensa vuoksi.

Suomi on solminut kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia myös kolmansien maiden kanssa. Entisen Neuvostoliiton alueelta, Aasiasta ja Afrikasta muuttavien henkilöiden sosiaaliturva määräytyy kuitenkin lähes yksinomaan Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan.

Sopimus sosiaaliturvasta Suomen tasavallan ja Viron tasavallan välillä (SopS 70/1997) on tullut lainsäädännön alaan kuuluvilta osin voimaan 1 päivänä lokakuuta 1997.

Maahanmuuttajia koskeva lainsäädäntö

*Yleistä.* Hallitusmuodon 7 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Ulkomaan kansalaisella ei ole samanlaista oikeutta. Suomeen saapuva ulkomaalainen tarvitsee luvan maahantuloa, maassaoleskelua ja työntekoa varten, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Ulkomaalaislaissa (378/1991) on säännökset ulkomaan kansalaisen Suomeen saapumisesta, oleskeluluvan myöntämisestä ja työntöstä sekä maasta lähdöstä. Työlupa myönnetään työvoimapolitiittisen harkinnan perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää lähisukulaisuuden, suomalaisen syntyperän, muun Suomeen liittyvän siteen, humanitaarisen tai muun erityisen syyn perusteella.

Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten maahantuloa sääntelevät kansainväliset sopimukset ja niiden kanssa yhteneväinen Suomen lainsäädäntö. Laissa on säännöksiä, joiden perusteella ulkomaalaiselle voidaan antaa oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai painavien humanitaaristen syiden perusteella.

Ulkomaalaislaissa säädetään myös oleskeluvasta suomalaista syntyperää olevalle ulkomaalaiselle.

Entisen Neuvostoliiton alueelta paluumuuttajina tulevien oleskelusta säädetään ulkomaalaislain 18 a §:ssä. Lain mukaan oleskelupaa hakevan itse, toisen hänen van-

hemmistään tai ainakin kahden hänen neljästä isovanhemmastaan tulee olla tai olla ollut merkittynä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaisiksi tai hakijalla on oltava muu yhteenkuuluvuutta osoittava side Suomeen ja suomalaisuuteen.

Entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevana paluumuuttajana pidetään myös henkilöä, joka on ollut tai jonka vanhemmista jompikumpi on ollut Suomen kansalainen ja jonka oleskelulupa voidaan myöntää joko ulkomaalaislain 18 tai 20 §:n perusteella. Paluumuuttajaksi katsotaan myös Suomen vuosien 1939—45 sodissa vapaaehtoisena palvelut henkilö, jonka oleskelupa voidaan myöntää ulkomaalaislain 18 tai 18 a §:n perusteella.

Paluumuuttajana pidetään myös henkilöä, jolle oleskelulupa on myönnetty edellä tarkoitetun oleskeluluvan saaneen henkilön aviopuolisona tai alle 18-vuotiaana huollettavana. Aviopuolison rinnastetaan henkilö, jonka kanssa edellä tarkoitettu oleskeluluvan saanut henkilö elää jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Paluumuuttajat entisen Neuvostoliiton alueelta ilmoittautuvat lähtömaassaan niin sanottuun paluumuuttojonoon. Vuonna 1997 jona oli yhteensä yli 10 000 henkilöä. Ulkomaalaislain mukaan muuton edellytyksenä on osallistuminen lähtömaassa annettavaan maahanmuuttovalmennukseen, joka sisältää suomen kielen opetusta sekä tietoa Suomen yhteiskuntaoloista.

*Perusoikeudet.* Hallitusmuodossa taatut perusoikeudet ulottuvat Suomen oikeuspiiriin kuuluviin henkilöihin, myös ulkomaan kansalaisiin. Suomen kansalaisuuteen liittyviä perusoikeuksia ovat enää lähinnä maahantulon ja liikkumisen vapaudet sekä ääni- ja vaalioikeudet valtiollisissa vaaleissa.

Hallitusmuodon 5 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, iän, alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. Hallitusmuodon 5 §:n 4 momentissa säädetään myös sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä.

Hallitusmuodon 11 §:n 3 momentin mu-

kaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriin.

Hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyensä ja erityisten tarpeidensa mukaista myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varttumuuden estämättä. Hallitusmuodon mukaan asiasta tulee tarkemmin säätää lailla.

Jokaisella on hallitusmuodon 15 §:n mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi valtio järjestää ja kehittää työvoimapalveluja muun muassa tukemaan yksityisten henkilöiden ammatillista kehittymistä ja työhön sijoittumista (työvoimapalvelulain 1005/1993 1 §). Mahdollisuus tehdä työtä pyritään järjestämään myös työllistämistoimenpitein työllisyyslainsäädännön mukaisesti. Työvoimapalveluihin ja tukityöllistämiseen on mahdollisuus ulkomaalaisella, jolla on oleskelulupa pysyvää maassaoleskelua varten, sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisella, joka on ollut työssä Suomessa ja joutunut työttömäksi.

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentuloturvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (hallitusmuodon 15 a §).

Työmarkkinatuki on työttömälle työnhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä (laki työmarkkinatuesta 1542/1993). Suomen kansalaisuut-

ta vailla olevalta edellytetään työmarkkinatuesta annetun lain 14 §:n mukaan, että henkilöllä on kansainvälisen sopimuksen tai oleskelu- ja työluvan perusteella rajoittamaton oikeus tehdä täällä työtä.

Suomessa asumiseen perustuva sosiaaliturva

Maahanmuuttajan kuuluminen Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturva-etuuden, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja muiden palvelujen piiriin määräytyy kotikuntalain (201/1994) sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993), jäljempänä soveltamisalalaki, mukaisesti.

Kotikuntalain mukaan henkilö voi saada Suomessa kotikunnan, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä vakinaisesti asumaan Suomeen ja jos hänellä on lisäksi vähintään vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan.

Soveltamisalalain mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu, maahan muuttava ulkomaalainen tarvitsee vähintään vuoden oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan, jotta hänen voitaisiin katsoa asuvan Suomessa soveltamisalalaissa tarkoitetulla tavalla, mikäli häneltä vaaditaan oleskelulupa. Lisäedellytyksenä on, että hänellä on tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Soveltamisalalaissa säädetään Suomessa asumisesta määrättäessä oikeudesta kansaneläkelain (347/1956), perhe-eläkelain (38/1969), sairausvakuutuslain (364/1963), lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969), vammaistukilain (124/1988), kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain (610/1991), kuntoutusrahalain (611/1991), lapsilisälain (796/1992) ja äitiysavustuslain (477/1993) sekä työttömyys- turvalain (602/1984) mukaisiin etuuksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin kuuluminen määräytyy kotikuntalain mukaan. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen.

Kunnan on kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden niin vaatiessa järjestettävä sosiaalipalveluja muullekin kunnassa oleskelevalle. Toimeentulotuesta annetun lain 14 §:n mukaan kunnan on huolehdittava kiireesti tarvittavan toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Kunnan sosi-



aalitoimelle kuuluu kiireellisen majoituksen järjestäminen.

Kunnan on myös järjestettävä terveydenhuollon palvelut asukkailleen. Kiireellisissä tapauksissa kunnan on huolehdittava sairaanhoidon antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle.

Turvapaikanhakija jää sosiaaliturvatuksi- en ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ulkopuolelle kiireellisiä tarpeita lukuun ottamatta. Turvapaikanhakijaa ei voimassa olevan lainsäädännön nojalla pidetä Suomessa asuvana henkilönä, koska turvapaikanhakijan oleskelulupa-asiaa ei ole ratkaistu.

Niistä EU:n ulkopuolisista maista, joiden kanssa Suomi ei ole solminut kahdenvälistä sosiaaliturvasopimusta, muuttavien iäkkäiden henkilöiden sosiaaliturvan keskeisimmäksi erityiskysymykseksi on noussut eläketurvan puutteellisuus. Näiden henkilöiden eläketurvaa eivät kartuta aikaisempi työ, yrittäjäyys tai asuminen. Kansaneläkkeen määrä suhteutetaan henkilön Suomessa asumaan aikaan, jos eläkkeen hakija ei ole asunut Suomessa 40 vuotta. Tähän esitykseen ei sisälly eläketurvan järjestäminen.

#### Maahanmuuttaja-asioita koskeva hallinto

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 17 §:n mukaan sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat asiat, jotka koskevat maahanmuuttoa ja maastalähtöä sekä niiden valvontaa (23 kohta) samoin kuin ulkomaalaisten oleskelua maassa ja heidän valvontaansa (25 kohta).

Työministeriölle kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n 12 kohdan (221/1997) mukaan työlupa-asiat, mikäli nämä eivät kuulu ulkoasiainministeriön toimialaan. Työministeriön toimialaan kuuluvat lisäksi 11 kohdan mukaan pakolaisuus, mikäli asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan, siirtolaisuus, turvapaikanhakijoiden vastaanotto sekä maahanmuuttajien yhteiskuntaan sijoittamista edistävät toimenpiteet.

Muut ministeriöt huolehtivat toimialaansa kuuluvista asioista maahanmuuttajien osalta. Keskeisiä ministeriöitä maahanmuuttajia koskevissa asioissa ovat myös opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö.

Ulkomaalaisvirastosta annetun lain (156/1995) mukaan sisäasiainministeriön alainen ulkomaalaisvirasto pitää ulkomaalaisrekisteriä sekä käsittelee ja ratkaisee ne

ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, mitkä lailla tai asetuksella on säädetty sen tehtäviksi. Lisäksi virasto tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriöille ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Työministeriön aluehallinto hoidetaan työvoima- ja elinkeinokeskuksissa (TE-keskus; laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista 23/1997). Ennen tehtävien siirtymistä 1 päivästä syyskuuta 1997 TE-keskuksille lääninhallitukset ohjasivat pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa sekä vastasivat pakolaisten osoittamisesta kuntiin.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun asetuksen (93/1997) 4 §:n mukaan keskuksen työvoimaosasto huolehtii keskuksen toimialueella työmarkkinoiden alueellisesta toimivuudesta ja muusta työvoima- ja työelämäasioiden alueellisesta edistämisestä ja hoitamisesta, maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumisen edistämisestä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä muista osastolle erikseen säädettyistä tai määrättyistä tehtävistä.

Työvoimatoimistot toimivat TE-keskuksen alaisina paikallishallinnon toimieliminä. Työvoimatoimistot huolehtivat työvoimapolitiikan ohjauksesta, työllisyystutkimuksista, aikuiskoulutus, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammatittietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus.

Henkilöasiakkaan kannalta työvoimatoimistoissa keskeisiä ovat myös tukityöllistämiseen ja työttömyysturvaan sekä työmarkkinatukeen liittyvät tehtävät.

Lähtökohtana on, että maahanmuuttajien palvelut järjestetään pääosin normaalipalveluina, joten jokainen hallinnonala vastaa oman toimialansa osalta myös maahanmuuttajien palveluista.

Kuntien asema pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien vastaanotossa on keskeinen, koska jokainen Suomessa asuva henkilö on jonkun kunnan jäsen. Kiintiöpakolaiset sijoitetaan kuntiin suoraan heidän saavuttuaan Suomeen. Myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat tulevat kunnan vastuulle hakeutumalla jonkin kunnan asukkaaksi joko oma-aloitteisesti tai suunnitelmallisen vastaanoton kautta. Myös entisen Neuvostoliiton paluumuuttajille pyritään löytämään kunta, joka olisi valmistautunut heidän vastaanottoonsa jo ennen kuin he saapuvat Suomeen. Muut maahanmuuttajat asettuvat oma-toimisesti johonkin kuntaan.

Suomessa kunta vastaa peruspalvelujen ja toimeentulotuen järjestämisestä asukkailleen. Tämän vuoksi kunnalla on myös yleis- ja yhteensovittamisvastuu palvelujen järjestämisessä maahanmuuttajille ja maahanmuuttajien kotouttamisessa. Pakolaisen kotouttamisen järjestämisestä on vastuussa kunta, joka on tehnyt sopimuksen pakolaisten vastaanottamisesta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto toimintaa varten valtiolla voi olla vastaanottoasemia ja -keskuksia (laki turvapaikan hakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista 1465/1991), jotka toimivat työministeriön alaisuudessa.

## 2.2. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto

### Yleistä

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille lailla säädetty tehtävät. Lailla kunnalle säädettyjä tehtäviä ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen ja sivistystoimen palvelut. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun valtioneuvoston päätöksen (1607/1992) mukaan kunta voi tehdä sopimuksen pakolaisten vastaanotosta valtion viranomaisen kanssa. Sopimuksen perusteella valtio korvaa kunnalle vastaanotosta aiheutuneita kustannuksia. Pakolaisten vastaanottoa koskevan sopimuksen tekeminen on kunnalle vapaaehtoista. Sopimus on kuitenkin edellytys sille, että valtio korvaa vastaanotosta aiheutuvat kustannukset. Saman valtioneuvoston päätöksen nojalla TE-keskukset sopivat kuntien kanssa turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä.

Pakolaisten vastaanottona järjestetään kunnassa:

- 1) asuminen,
- 2) toimeentulotuki,
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja,
- 4) sopeutumista tukevaa toimintaa eri hallinnonalojen viranomaisten ja järjestöjen kanssa ottaen huomioon pakolaisuudesta johtuvat erityistarpeet sekä
- 5) tulkkipalveluja.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto järjestetään vastaanottokeskuksessa. Se voi toimia

myös vastaanottoasemana. Vastaanoton kustannukset maksetaan valtion varoista.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottona voidaan järjestää:

- 1) tilapäinen majoitus,
- 2) toimeentulotuki,
- 3) tulkkipalveluja,
- 4) välttämätön sosiaali- ja terveydenhuolto,
- 5) opinto- ja työtoimintaa sekä
- 6) muita tarpeellisia toimenpiteitä.

### Pakolaisten vastaanotto

Suomen pakolaisväestö koostuu niin sanotuista kiintiöpakolaisista, Suomessa turvapaikan tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä saaneista henkilöistä ja edellä mainittujen omaisista, jotka ovat saaneet oleskeluluvan perheen yhdistämisen perusteella. Pakolaiskiintiön puitteissa kiintiöpakolaiset vastaanotetaan pääosin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) suosituksesta ja UNHCR:n pakolaisleireiltä.

Kiintiöpakolaisilla on maahan tullessaan oleskeluluvat. Turvapaikanhakijoille annetaan turvapaikan asemasta usein oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi tai painavin humanitaarisiin perustein. Nämä henkilöt rinnastetaan tässä esityksessä pakolaisiin, koska he saavat oleskeluluvat pysyvässä tarkoituksessa ja koska he ovat asemaltaan verrattavissa pakolaisiin. Heiltä puuttuu useimmiten riittävä toimeentulo eikä mahdollisuuksia paluuseen yleensä ole.

Oleskeluluvan voivat perheen yhdistämisenä saada pakolaisten ja pakolaisiin rinnastettavien henkilöiden puoliset ja alaikäiset, naimattomat lapset sekä alaikäisenä maahan saapuneen pakolaisen vanhemmat ja hänen alaikäiset, naimattomat sisaruksensa sekä erityisen humanitaarisen syyn perusteella myös muut lähiomaiset.

Vuonna 1997 pakolaisia ja heihin rinnastettavia henkilöitä asui noin 130 kunnassa. Kunnat ovat järjestäneet pakolaisille kunnan asukkaille kuuluvat lainsäädännön mukaiset palvelut. Lisäksi pakolaisille on järjestetty tulkkipalveluja, peruskouluun valmentavaa opetusta ja muuta yhteiskuntaan sopeutumista edistävää opetusta sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja. Vastaanoton järjestämisestä ja siihen kuuluvista palveluista on sovittu kuntien ja valtion aluehallintoviranomaisen kesken.

Pakolaiset tarvitsevat tukea yhteiskuntaan

kotoutumisessa, erityisesti kielen opetusta. Heidän ammattitaitonsa ja koulutuksensa on usein vasta pitkän ajan kuluttua hyödynnettävissä Suomessa. Lisäksi he tulevat Suomeen vailla tuloja tai omaisuutta tai tuttuuus- ja sukulaiverkostoja.

Maahantulon alkuvaiheessa annettava aikuisten maahanmuuttajakoulutus järjestetään työministeriön hallinnonalan määrärahoihin työvoimapolitiittisena koulutuksena.

### Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto on osa pakolaispolitiikkaa. Turvapaikanhakijoiden kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ei pyritä edistämään. Pitkät turvapaikkakäsittelyt voivat kuitenkin johtaa kotoutumiseen ja asettavat uusia vaatimuksia vastaanottotoiminnalle.

Hallitusmuodon mukaiset oikeudet yhdenvertaiseen kohteluun ja yksityiselämään suojaan koskevat myös turvapaikanhakijoita. Ihmisen perustarpeiden turvaamiseksi on kehitettävä mahdollisuuksia yksityisyyden ylläpitämiseen sekä aktiiviseen toimintaan.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa oli hyvin pieni vielä 1980-luvulla. Vuonna 1990 hakijamäärät kasvoivat selvästi, mutta viime vuosina määrät ovat jääneet alle 1 000 hakijaan vuodessa.

### Turvapaikanhakijat vuosina 1989—1996

Vuosi	Turvapaikanhakijaa	Yksin tulleet alaikäiset hakijat
1991	2 134	160
1992	3 634	151
1993	2 023	169
1994	839	112
1995	854	107
1996	711	88
1997	973	105

Turvapaikanhakijat majoitetaan vastaanottokeskuksiin odottamaan päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Joulukuussa 1997 vastaanottokeskuksia oli 11. Majoituspaikkoja näissä oli yhteensä 1 250. Paikkojen käyttöaste oli 85 %.

Majoituksen, toimeentulotuen ja välttämättömien sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi turvapaikanhakijoille on muun muassa järjestetty suomen tai ruotsin kielen opetusta ja lasten peruskouluopetusta sekä työtoimintaa

ja heitä on ohjattu vapaa-ajan toiminnan piiriin.

Yksin turvapaikkaa hakevien alaikäisten vastaanotto järjestetään vastaanottokeskusten yhteydessä toimivissa ryhmäkodeissa.

Turvapaikkahakemukseensa myönteisen päätöksen saaneet ulkomaalaiset osoitetaan vastaanottokeskuksista kuntiin, jotka ovat tehneet sopimuksen valtion viranomaisen kanssa.

### Valtion korvaukset kunnille pakolaisten vastaanotosta

Valtio korvaa kunnille pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset valtion talousarviossa tarkoitukseen varatun määrärahan rajoissa kunnan kanssa tehdyn sopimuksen mukaan. Valtion viranomaisen ja kunta tekevät sopimuksen, jossa kunta sitoutuu järjestämään pakolaisten vastaanottoa: 1) asumisen, 2) toimeentulotuen, 3) tulkkipalveluja, 4) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, 5) opetus- ja kulttuuripalveluja ja 6) muita tarpeellisia toimenpiteitä.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan valtio korvaa kunnalle seuraavat kustannukset:

1. Laskennalliset korvaukset vastaanoton järjestämisestä enintään kolmena vuotena (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä palveluiden yleishallinnon kustannukset)

Valtio maksaa kunnalle laskennallisena korvauksena kunnan vastaanottamasta pakolaisesta seuraavasti:

	Ennen peruskoulun aloittamista 0—7-vuotiaat mk	Muut henkilöt mk
Ensimmäinen vuosi	55 500	17 000
Toinen vuosi	37 000	11 300
Kolmas vuosi	18 500	5 600

Todellisten kustannusten mukaan korvataan:

2. Kunnan järjestämistä tulkkaukspalveluista aiheutuvat kustannukset

3. Ilman huoltajaa Suomeen saapuneen alaikäisen pakolaisen tai häneen verrattavan henkilön perheryhmäkotiin sijoittamisesta, perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset, kunnes henkilö täyttää 18 vuotta

4. Sairauden tai vamman edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä kunnalle aiheutuvat huomattavat kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta maahantulosta, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan

5. Erityisistä syistä muut pakolaisten vastaanoton järjestämisestä kunnalle aiheutuvat kustannukset

6. Pakolaiselle myönnetyn toimentulotuen kustannukset enintään kolmelta vuodelta

7. Kunnalle paluumuuttoavustuksesta aiheutuvat kustannukset

Kunta on oikeutettu yleisiin valtionapuihin pysyvästi maassa asuvien maahanmuuttajien samoin kuin muidenkin asukkaidensa osalta.

Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen

Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusasema turvataan nykyisin siten, että tuomioistuin määrää hänelle uskottu miehen turvapaikkamenettelyn ajaksi holhouslain (34/1898) 3 luvun mukaisesti.

Myönteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa saaneelle määrätään alaikäisen iän ja elämäntilanteen perusteella joko uskottu mies tai holhooja, huoltaja tai oheishuoltaja.

Oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 §:n mukaan vajaanvaltaisen puhevaltaa käyttää holhooja tai muu laillinen edustaja, kun vajaanvaltainen on asianosaisena riita-asiassa tai asianomistajana rikosasiassa. Alaikäisen henkilöä koskevassa asiassa vajaanvaltaisen puhevaltaa käyttää kuitenkin huoltaja tai muu laillinen edustaja. Alaikäinen käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella itsenäisesti puhevaltaansa henkilöönään koskevassa asiassa, jos hän on täyttänyt 15 vuotta.

Hallintomenettelylain (598/1982) mukaan holhoojan käyttäessä puhevaltaa on kuultava vajaanvaltaista ja vajaanvaltaisen käyttäessä puhevaltaa on kuultava holhoojaa, jos kuuleminen on tarpeen vajaanvaltaisen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Vajaanvaltaisella, joka on täyttänyt 15 vuotta, ja hänen holhoojallaan on kummallakin erikseen oikeus käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee vajaanvaltaisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Lisäksi sovelletaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 17 §:ää ja 18 §:n 3 momenttia,

joissa säädetään vajaanvaltaisen puhevaltan käytöstä.

Lastensuojelulain mukaan lapsen etua selvitettäessä on otettava huomioon lapsen omat toivomukset ja mielipide, perehdyttävä lapsen kasvuoloihin sekä arvioitava, miten eri lastensuojelutoimet todennäköisesti vaikuttavat lapsen kehitykseen. Huoltajan ohella on 15 vuotta täyttäneellä lapsella oikeus käyttää puhevaltaa häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lastensuojeluasiassa on 12 vuotta täyttäneelle lapselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi siten kuin kuulemisesta hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään.

### 2.3. Entisen Neuvostoliiton alueen paluumuuttajista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Valtio korvaa kunnille entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien paluumuuttajana tulneiden henkilöiden vastaanotosta aiheutuneita kustannuksia. Korvaaminen perustuu eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvaamisesta annettuun valtioneuvoston päätökseen (1054/1990).

Valtio korvaa kunnalle seuraavia menoja:

1. Toimentulon turvaamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan puolen vuoden ajalta maahantulosta.

2. Kunnalle voidaan korvata enintään viiden vuoden ajalta maahan saapumisesta toimentulon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, jos toimentulo on järjestetty sen vuoksi, ettei henkilö maahanmuuton vuoksi voi saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvatuutta.

3. Sairauden tai vamman edellyttämän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat pitkäaikaiset ja huomattavat kustannukset voidaan korvata enintään viiden vuoden ajalta maahan saapumisesta.

4. Suomen vuosien 1939—45 sodissa vapaaehtoisina palvelleiden entisen Neuvostoliiton alueella asuvien heimoveteraanien ja heidän aviopuolisoidensa terveydentilan tulo- ja elänytarkastuksesta, asumisesta, toimentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset voidaan korvata enintään viiden vuoden ajalta maahan saapumisesta.

Kunta on oikeutettu yleisiin valtionapuihin pysyvästi maassa asuvien maahanmuuttajien samoin kuin muidenkin asukkaidensa osalta.

## 2.4. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

### Yleinen kehitys Euroopan talousalueella

Noin 120 miljoonan ihmisen arvioidaan asuvan oman maansa ulkopuolella. Suurin osa heistä asuu Afrikassa, Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Muuton syyt eivät ole yksiselitteiset. Ihmisoikeusrikkomukset, sosiaalinen eriarvoisuus, väestönkasvu, taloudelliset tekijät, ympäristöongelmat sekä ihmisten omat sosiaaliset ja etniset yhteydet vaikuttavat lähtöpäätökseen. Elintasoerot, informaatiokanavien ja yritysten kansainvälisyys, luonnon katastrofit ja ihmisoikeusrikkomukset aiheuttavat tulevaisuudessakin muuttoliikettä.

EU:n alueella asuu laillisesti noin kymmenen miljoonaa kolmansien maiden kansalaista. Heiltä puuttuvat kuitenkin monet EU:n jäsenmaiden kansalaisille kuuluvat muun muassa vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät oikeudet. Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla koskevien Schengenin sopimuksien mukaan vapaa liikkuvuus koskee kuitenkin kaikkia Schengen-maissa laillisesti oleskeleviä.

Maahanmuuton EU:n tai Euroopan talousalueen ulkopuolelta tälle alueelle voidaan sanoa perustuvan pääasiassa humanitaarisiin syihin. Tarvetta aktiiviseen maahanmuuttopolitiikkaan työvoimapulan vuoksi ei ole kuten aikaisemmin Länsi-Euroopassa toisen maailmansodan jälkeisen talouskasvun aikana. EU:n kansalaisten liikkuvuus alueen sisällä on ollut varsin vähäistä. Noin kaksi prosenttia EU-kansalaisista asuu toisen jäsenen alueella.

Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tulleiden maahanmuuttajien työttömyysaste on useissa maissa noin kaksin- tai kolminkertainen kantaväestöön verrattuna. Työttömyys on huomattavasti kantaväestöä korkeampaa myös niin sanotun toisen polven maahanmuuttajilla. Varsinkaan vastikään maahan saapuneilla maahanmuuttajilla ei ole työmarkkinoilla vaadittavia valmiuksia ja kielitaitoa eikä myöskään vaikutusmahdollisuuksia ja yhteiskuntaan kotoutumista tukevia verkostoja.

EU:ssa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymykset ovat nykyisin hallitusten välistä yhteistyötä. Euroopan yhteisön perustamisopimukseen on Amsterdamissa lisätty uusi IV osasto, joka koskee turvapaikka- ja maa-

hanmuuttopolitiikkaa sekä kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeutta jäsenvaltioissa. Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan nämä asiat siirtyvät yhteisöoikeuden piiriin, kun niitä nyt käsitellään niin sanotun III-pilarin alla. Amsterdamin sopimuksen määräyksillä pyritään siihen, että viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta sisärajojen ylittämisen yhteydessä unionin tai kolmansien maiden kansalaisiin ei kohdisteta henkilötarkastuksia.

### Kansainvälinen vertailu

*Yleistä.* Vertailussa on keskitytty vakituisesti maassa asuvien maahanmuuttajien kotouttamista koskeviin asioihin.

Maahanmuuttajien työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen on tullut entistä ajankohtaisemmaksi useissa Länsi-Euroopan maissa. Tähän tavoitteeseen pyritään lainsäädäntöä uudistamalla ja maahanmuuttajien vastaanoton järjestämistä koskevilla suunnitelmilla.

Ruotsissa on ollut käytössä pitkään sekä alueelliset maahanmuuttaja-ohjelmat että yksilökohtaiset suunnitelmat. Myös toimeentulon turvaamisen vastapainoksi on edellytetty maahanmuuttajan tehokasta valmentautumista ruotsalaisen yhteiskunnan jäseneksi.

Norjassa tuetaan maahanmuuttajien yhteiskuntaan sopeutumista samantyyppisin keinoin. Hollannissa vuoden 1996 alusta maahanmuuttaja, joka saa sosiaaliavustusta, on voitu velvoittaa osallistumaan kotouttamisohjelmaan.

Turvapaikanhakijoiden osalta tämän esityksen tavoitteena on saattaa vastaanottoa koskevat säännökset lain tasolla. Vastaanoton sisältö tai järjestäminen eivät juuri muuttuisi nykyisestä. Ruotsin ja Norjan vertailuun on otettu turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen.

*Ruotsi.* Ruotsissa sisäasiainministeriö vastaa maahanmuuttajien kotouttamispoliikasta ja ulkoministeriö maahanmuuttopolitiikasta.

Ruotsin hallituksen siirtolaisuuspolitiikan lähtökohdat ovat kokonaisvaltaisuus, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, kansainvälinen solidaarisuus ja globaali toiminta, ehkäisevät toimenpiteet, aktiivinen siirtolaisuuspolitiikka EU:ssa ja lähialueilla sekä paluumuutto.

Ruotsin kunnilla on velvollisuus tarjota kaikille maahanmuuttajille ruotsin kielen ja ruotsalaisen yhteiskunnan perustietojen opetusta. Maahanmuuttajien ruotsin kielen ope-

tuksesta on säännökset koululaissa (1985:1100 ja 1994:517) ja kouluasetuksessa (1994:895). Opetuksen kesto on keskimäärin 525 tuntia.

Pakolaisten vastaanotossa on tavoitteena saada pakolaiset itsenäiseen elämään ja työelämään niin nopeasti kuin mahdollista. Kaikille on tarkoitus mahdollistaa portaittainen, suunnitelmallinen eteneminen ammatillisessa mielessä.

Kunta ja pakolainen tekevät kotoutumissuunnitelman, joka on molempien osapuolten allekirjoittama sopimus. Kunta sitoutuu järjestämään oleelliset kotoutumiseen tähtäävät toiminnot ja pakolainen sitoutuu osallistumaan toimintaan. Keskeisin sisältö on kielinopetus ja työharjoittelu.

Pakolaisten vastaanoton korvauksista kunnille on säädetty asetuksella (1990:92). Valtion korvaus on tarkoitettu kattamaan pakolaisten alkuvaiheen vastaanoton tukitoimenpiteistä (introduction) noin 1,5 vuodelta aiheutuvat kustannukset. Vammaisesta henkilöstä korvaus maksetaan kuitenkin todellisten kustannusten mukaan siihen saakka, kun henkilö saa Ruotsin kansalaisuuden. Lisäksi kunta saa peruskorvauksen (grundersättning 452 700 Rkr) jokaisena vuonna, jona kunta ottaa vastaan pakolaisia. Peruskorvauksen suuruus on riippumaton vastaanotetun pakolaisryhmän suuruudesta.

Turvapaikanhakijoiden ja heihin verrattavien vastaanotosta on annettu laki (1994:137). Laissa on säännökset toimeentuloavustuksen myöntämisestä ja aktiivoivien toimenpiteiden järjestämisestä.

Ensi vaiheessa turvapaikanhakijat ohjataan vastaanottoasemille (utredningssluss), joissa tapahtuvat turvapaikkapuhuttelut. Tarkoitus on, että puhuttelut tehdään kahdessa viikossa, jonka jälkeen hakijat siirretään vastaanottokeskuksiin (förläggning) odottamaan päätöstä turvapaikkahakemukseensa tai kuntaan sijoittamiseen.

Vastaanottokeskuksissa järjestetään peruskouluopetusta, leikkitoimintaa, vapaa-ajan toimintaa sekä työtoimintaa. Vastaanottokeskuksen työtoimintaa ei lueta työlain piiriin kuuluvaksi työksi. Vastaanoton järjestämisen perusajatuksena on käsittelyaikaisten lyhentäminen, erilaisten kurssien järjestäminen ja toimentulotuen "ansaitseminen". Päivärahan saamisen edellytyksenä on osin toimintoihin ja koulutukseen osallistuminen.

*Norja.* Norjassa ei ole erillistä lainsäädäntöä turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vas-

taanotosta tai pakolaisten kotoutumisesta. Vastaanottoa ohjaavat viralliset asiakirjat, jotka antavat toiminnalle poliittiset linjaukset. Suurkäräjien selonteko nr 17 (Stortingsmedling 1996—97) 'Siirtolaisuus ja monikulttuurisuus' luo pohjan hallituksen kokonaisvaltaiselle siirtolaisuuspolitiikalle.

Hallituksen politiikan perusteita ovat muun muassa: monikulttuurisuus on yhteiskuntaa rikastuttava voimavara; kaikilla tulee olla samat mahdollisuudet, oikeudet ja velvollisuudet syntyperästä riippumatta; yhdenvertaisuus, aktiivisuus ja kotoutuminen ovat edellytyksiä sille, että yhteiskunta voi hyödyntää maahanmuuttajien resurssit ja kokemukset. Samalla maahanmuuttajat voivat osallistua yhteiskuntaan ja käyttää resurssejaan.

Norjan kielen taidon katsotaan olevan ratkaiseva tekijä syrjäytymisen ehkäisemisessä ja yhteiskuntaan osallistumisessa. Aikuisille maahanmuuttajille tarjotaan 500 tunnin opetus norjan kielessä ja yhteiskuntatietoudessa. Pakolaisille ja heihin verrattaville henkilöille tarjotaan 250 lisätuntia tarpeen mukaan.

Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanotto kuuluvat ulkomaalaisvirastolle (Utlendningsdirektorat), joka on kunta- ja työministeriön alainen, ulkomaalaislainsäädäntöön kuuluvissa asioissa oikeusministeriön alainen keskusvirasto.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto on periaatteessa jaettu kahteen vaiheeseen. Käytännössä kaikki vastaanottokeskukset toimivat samoin periaattein eikä henkilöitä siirretä keskukselta toiseen.

Ensimmäinen vaihe järjestetään niille, jotka odottavat päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Hakijoilla on työvelvollisuus eli hakijoille pyritään järjestämään jotain työtoimintaa (vanhusten auttamista, ruohonleikkausta jne.) vastaanottokeskuksen lähiympäristössä.

Vastaanoton toinen vaihe järjestetään myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneille ja kiintiöpakolaisille. Vastaanoton aikana heille annetaan norjan kielen opetusta. Kouluikäiset aloittavat peruskoulun, aikuisille järjestetään lisäksi ammatillista valmennusta. Toisen vaiheen vastaanotto sisältää kaksi kolmen kuukauden jaksoa, jonka aikana pakolaisilla on jo mahdollisuus siirtyä asumaan kuntaan, mikäli kuntapaikka löytyy. Tarkoituksena on valmentaa pakolaisia ja oleskeluluvan saaneita norjalaiseen yhteiskuntaan ja säästää vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia sekä vähentää työttömyyttä.

Henkilökohtaisilla kotoutumissuunnitelmil-la pyritään edistämään työhön, koulutukseen ja opiskelemaan pääsyä. Suunnitelmat sisältävät sekä lyhyen että pitemmän ajan tavoitteita ja selvityksen toimenpiteistä, joilla tavoitteet olisi saavutettavissa.

Kunnat saavat vastaanottamistaan pakolaisista laskennallisen korvauksen viiden vuoden ajalta. Vanhuksista (yli 60 vuotta), pitkäaikaishoitoa tarvitsevista, vammaisista ja vaikeasti vammautuneista kunta voi saada ylimääräisen kertakorvauksen. Ilman huoltajaa saapuneesta alle 18-vuotiaasta lapsesta, riippumatta siitä, onko hän turvapaikanhakija, pakolainen tai saanut oleskeluluvan humanitaarisin perustein, kunta saa valtion varoista erityiskorvauksena 80 000 Norjan kruunua vuodessa.

*Hollanti.* Vuoden 1996 alusta kunnat ovat voineet velvoittaa maahanmuuttajan, joka saa sosiaaliavustusta, osallistumaan kotoutumisojelmiaan. Myös ne maahanmuuttajat, jotka eivät ole sosiaaliavustuksen tarpeessa, voivat vapaaehtoisesti osallistua ohjelmaan.

Maahanmuuttaja ja kunta tekevät kotoutumissopimuksen. Kunta sitoutuu järjestämään henkilökohtaisen kotoutumisojelman. Maahanmuuttaja sitoutuu aktiivisesti toteuttamaan ohjelmaansa sekä suorittamaan kielitutkinnon. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy sitoutumasta ohjelmaan tai ei noudata ehtoja, voivat kunnan sosiaaliviranomaiset alentaa hänen avustustaan tai ääritapauksissa lakauttaa sen. Alentamiseen turvaudutaan kuitenkin vasta viimesijaisena keinona.

Vastuu kotoutumisojelmien toimeenpanosta on ensijaisesti kunnilla. Keskushallinto on vastuussa kotoutumisojelmien sisältövaatimuksista ja rahoituksen järjestämisestä. Kunta saa valtiolta runsaat 10 000 Hollannin guldenia (noin 27 000 FIM) kutakin henkilöä kohti kotoutumisojelman rahoittamista varten.

Tavoitteena on, että maahanmuuttaja olisi niin pian kuin mahdollista kyvykäs toimimaan itsenäisesti hollantilaisessa yhteiskunnassa. Hollanti katsoo, että tämän kyvyn saavuttaminen on kuitenkin riippuvainen valmennuksen ja ohjauksen saamisesta. Investoimalla maahanmuuttajiin aikaisin välitetään uusien syrjäytyneiden ryhmien muodostuminen. Kotoutumisojelmät tulisi tämän vuoksi suunnitella siten, että ne johtaisivat nopeasti työllistymään ja jatko-opintoihin.

Kotoutumisojelmasta tehdään niin lyhyt ja niin tehokas kuin mahdollista. Ohjelma

koostuu hollannin opetuksesta toisena kieleinä, johdatuksesta hollantilaiseen yhteiskuntaan ja ammatillisesta harjoittelusta. Maahanmuuttaja saa todistuksen osallistumisestaan ja tulokset menestymisestään.

Maahanmuuttajalle järjestään henkilökohtainen opastaja, jota maahanmuuttajakoulutaja säännöllisesti informoi opiskelijan edistymisestä. Opastaja rohkaisee maahanmuuttajaa suorittamaan ohjelman ja neuvoo, jos maahanmuuttajalla on vaikeuksia. Opastaja on velvollinen varmistamaan, että loppuhaastattelu tapahtuu ja maahanmuuttaja siirtyy lisäopintoihin tai työhön. Vapaaehtoisjärjestöillä on merkittävä rooli maahanmuuttajien opetuksessa ja yksilöllisten kotoutumisojelmien tekemisessä.

### 3. Nykytilan arviointi

#### 3.1. Maahanmuutto Suomeen

Suomen väestöstä oli vuoden lopussa 1997 ulkomaan kansalaisia noin 80 600 henkilöä eli noin 1,5 %. Vastaava luku vuoden 1990 alussa oli noin 0,4 %.

Ulkomaalaisista on noin 51 % miehiä, mutta heidän osuutensa eri ryhmissä vaihtelee. Esimerkiksi marokkolaisista 83 % on miehiä, turkkilaisista 78 % ja somalialaisista noin 55 %. Entisen Neuvostoliiton alueelta tulleista noin 60 % ja Filippiineiltä Suomeen muuttaneista noin 83 % on naisia.

Tilastokeskuksen mukaan ulkomaalaisista oli vuonna 1995 työikäisiä eli 15—64-vuotiaita 73 %. Vastaava osuus koko väestöstä oli 67 %. Eläkeläisiä ulkomaalaisista oli vajaa 6 %, kun koko väestön vastaava osuus oli 14 %. Lasten osuus oli viidennes, mikä oli sama kuin koko väestöllä.

Ulkomaalaisten Suomeen muutto on ollut runsainta entisen Neuvostoliiton alueelta. Suomessa asuu noin 28 700 entisen Neuvostoliiton alueen valtioiden kansalaisia.

Suomen vastaanottamista pakolaisista oli vuoden 1997 lopussa tullut Aasiasta noin 2 900, Afrikasta 4 400, Itä-Euroopasta 3 800, Lähi- ja Keski-Idästä 4 200 ja Latinalaisesta Amerikasta noin 300 pakolaista. Yhteensä Suomen pakolaisväestö on noin 15 500 henkilöä.

Pakolaisia on tullut Suomeen kiintiöpakolaisina sekä turvapaikkamenettelyn ja perheen yhdistämisten kautta. Vuodesta 1989 kiintiö on ollut 500. Vuosina 1995 ja 1996

vahvistettiin 500 pakolaisen lisäksi entisen Jugoslavian alueelta tulevien pakolaisten vastaanottamiseksi, eli näinä vuosina koko kiintiö oli 1 000 pakolaista. Vuonna 1997 kiintiö oli 500.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa nousi vasta 1990-luvulle tultaessa. Kun hakijoita vuonna 1989 oli 179, oli heitä vuonna 1990 yhteensä 2 743. Suurimmillaan määrä oli vuonna 1992, jolloin Suomeen saapui 3 634 turvapaikanhakijaa. Vuosina 1994—1997 turvapaikanhakijoita on tullut alle 1 000 hakijaa vuodessa.

Yli 10 % turvapaikanhakijoista 1990-luvulla on ollut ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä lapsia. Vuosina 1992—97 heitä tuli Suomeen yhteensä 815.

Suuri maahanmuuttajaryhmä ovat avioliiton kautta maahan tulleet. Suomalaisen kanssa solmii vuosittain avioliiton noin 2 000 ulkomaan kansalaista. Vuonna 1996 Suomessa asui lähes 22 000 suomalaisen kanssa naimisissa olevaa ulkomaalaista. Yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt nostavat luvun yli 30 000:een.

Työlupamenettelyn kautta ansiotyötä varten Suomeen tulevien määrä ei ole suuri. Heistä suuri osa työskentelee määrääjäksi myönnetyn työlupien perusteella. Heitä arvioidaan olevan Suomessa alle 10 000 henkilöä.

Muutto EU-alueelta Suomeen on ollut määrältään vähäistä. Selvästi suurin ryhmä on Ruotsista muuttavat. Noin viidennes Suomessa pysyvästi asuvista ulkomaalaisista on EU-maiden kansalaisia.

Kaiken kaikkiaan Suomen muuttovoitto viime vuosina on maastamuuttohalukkuuden lisääntymisen vuoksi ollut vain muutama tuhat henkilöä vuodessa, kun se vuonna 1991 oli vielä 13 000 henkilöä.

Alueellisesti maahanmuuttajat ovat keskittyneet suuriin kaupunkeihin. Suomen ulkomaalaisväestöstä lähes puolet asuu Uudellamaalla, eniten pääkaupunkiseudulla.

Kolme suurinta maahanmuuttajaryhmää ovat siis paluumuuttajat, pakolaiset sekä avioliiton ja yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävien henkilöiden kautta Suomeen tulleet. Erityisesti pakolaiset ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulleet paluumuuttajat ovat yhteiskunnan järjestämien kotoutustoimenpiteiden tarpeessa. Myös moni avioliiton ja yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa

elävien henkilöiden kautta tulleista tarvitsee kotoutumiseen yhteiskunnan tukea.

### 3.2. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla

#### Yleistä

Maahanmuutto koostui 1990-luvulle saakka lähinnä Ruotsiin muuttaneiden suomalaisten paluumuutosta Ruotsista sekä työlupamenettelyn kautta tulleen ulkomaisen työvoiman muutosta. Ulkomaalaisten työttömyys koski lähinnä suomalaisten kanssa avioituneita. Työvoimaan kuuluvat pakolaiset olivat melko helposti sijoitettavissa työmarkkinoille, ja pienten lukumäärien vuoksi toimenpiteet voitiin suunnitella yksilöllisten tarpeiden mukaan.

Maahanmuuton luonne ja määrä muuttivat samoihin aikoihin kuin Suomen talous- ja työllisyystilannekin. Turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten määrä kasvoi, ja Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen alkoi inkerinsuomalaisten ja muiden entisen Neuvostoliiton alueen suomalaisten paluumuutto. Uusien maahanmuuttajien pääsy työmarkkinoille osoittautui yhä vaikeammaksi työttömyyden yleisestäikin kasvaessa.

Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista työkäisiä oli vuoden 1996 lopussa noin 54 000, joista työvoimaan kuului 54 %. Vastaava luku koko väestöstä oli 47 %. Maahanmuuttajista viidennes oli lapsia ja viidesosa muita työvoimaan kuulumattomia, esimerkiksi kotiäitejä. Opiskelijoita oli yli 6 % ja eläkeläisiä hieman yli 6 %.

Ulkomaisen työvoiman määrä Suomen työmarkkinoilla on varsin pieni. Vuoden 1996 lopussa se oli noin 29 000 henkilöä eli ainoastaan 1,1 % koko maan työvoimasta.

Maahanmuuttajien työttömyysprosentti on varsin korkea, sillä se oli työministeriön mukaan vuoden 1996 lopussa keskimäärin 47 %. Paras työllisyystilanne oli länsieurooppalaisilla, yhdysvaltalaisilla ja kiinalaisilla. Huonoin tilanne oli bosnialaisilla (työttömyysaste 92 %), irakilaisilla (89 %), vietnamilaisilla (76 %), somalialaisilla (75 %) ja iranilaisilla (72 %). Työllisyystilanne on selvästi heikoin pakolaisina maahantulleilla. Kaikista ulkomaalaisista työvoimatoimistojen työnhakijoista pakolaistausta oli vuonna 1996 noin 17 %:lla. Keskimääräinen maahanmuuttajien työttömyys on työministeriön tilastojen mukaan kuitenkin jonkin verran



parantunut vuodesta 1994, jolloin työttömyysaste oli yli 49 %.

Maahanmuuttajien korkean työttömyyden syyt ovat moninaiset. Yleisesti huonon työllisyystilanteen lisäksi syitä ovat muun muassa heikko suomen tai ruotsin kielen taito ja tutkintojen vastaavuuteen liittyvät syyt. Vasta maahanmuuttaneiden työttömyys on korkea johtuen erityisesti suomen kielen taidon puutteesta. Työttömyysturvan piiriin pääseminen edellyttää kuitenkin, että henkilö ilmoittautuu välittömästi työvoimatoimistoon työnhakijaksi, vaikka hän ei tosiasiallisesti olisikaan vielä "työmarkkinoiden käytettävissä".

Työnantajat eivät myöskään nykyisessä työllisyystilanteessa osoita kovinkaan suurta kiinnostusta maahanmuuttajien työllistämiseen, ellei maahanmuuttajalla ole tarjota sellaista lisäarvoa, joka tekee hänen palkkaamisensa kannattavaksi. Niin ikään työelämän vaatimusten kasvu ulottuu myös maahanmuuttajiin. Kyse voi olla myös syrjinnästä.

Myös jo työllistyneiden maahanmuuttajien työttömyysriski näyttää olevan suurempi kuin kantaväestön. Laskukauden aikana monet pakolaiset ovat menettäneet työpaikkansa.

Korkea työttömyys vaikuttaa haitallisesti maahanmuuttajan ja hänen perheensä kotoutumismahdollisuuksiin. Maahanmuuttajien työttömyys voi vaikuttaa myös etnisiin suhteisiin yhteiskunnassa.

Sopeutuminen vieraaseen kulttuuriin ja kieleen vaatii aikaa. Tällöin tarvitaan toisaalta yhteiskunnan tarjoamia tukitoimia ja toisaalta maahanmuuttajan omaa halua ja valmiutta kotoutua. Kynnys työelämään voi olla erittäin korkea esimerkiksi perhetilanteen vuoksi. Syrjäytymiselle alttiita ovat erityisesti maahanmuuttajanaiset, jotka lähinnä perhesyistä jäävät eristyksiin yhteiskunnan ulkopuolelle, sekä ikääntyvät ja vanhukset.

## Koulutus

Koulutuksen ajoittaminen heti maahantulon jälkeen lisää maahanmuuttajan työllistymismahdollisuuksia. Aikuisilla pakolaisilla on yleensä mahdollisuus aloittaa maahanmuuttajakoulutus heti maahan saavuttuaan. Noin puolet muista maahanmuuttajista pääsee nykyisin työvoimapolitiittiseen maahanmuuttajakoulutukseen verrattain pian maahantulon jälkeen. Maahanmuuttajakoulutuksen opetushallituksen maaliskuussa 1997

hyväksymiä sisältöalueita ovat suomen tai ruotsin kielen taito samoin kuin koulutukselliset ja ammatilliset sekä yhteiskunnallissosiaaliset valmiudet.

Osa maahanmuuttajista ei voi osallistua maahanmuuttajakoulutukseen ikänsä tai terveytensä takia tai perhesyistä. Kaikki kuitenkin tarvitsevat kielitaitoa. Suuri osa maahanmuuttajista tarvitsisi työllistyäkseen myös ammatillista koulutusta.

## Koulutuksen rahoittaminen

Työmarkkinatuki on työttömälle työnhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki. Sen avulla edistetään ja parannetaan tuensaajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä. Työmarkkinatukea voi saada vain työviranomaisen osoittamaan työharjoitteluun, koulutukseen, ammatinvalinnanohjaukseen ja kuntoutustoimenpiteisiin tai muihin kohtuulliseksi katsottaviin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin.

Omaehtoiseen koulutukseen hakeutuvan maahanmuuttajan tulisi rahoittaa opintonsa opintotuella. Toimeentulotukea ei myönnetä opiskeluun.

Opintotukiasetuksen (260/1994) mukaan muulle kuin Suomen kansalaiselle voidaan myöntää opintotukea kahta vuotta lyhyemmän Suomessa asumisen perusteella, jos hän on:

- 1) pakolainen, jota tarkoitetaan pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa ja pöytäkirjassa (SopS 77 ja 78/68),
- 2) turvapaikanhakija, jolle on Suomessa myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi tai humanitaarisista syistä,
- 3) edellä 1 tai 2 kohdassa tarkoitettun henkilön perheenjäsen,
- 4) henkilö, jolla voidaan syntyperänsä vuoksi katsotaan olevan erityisiä siteitä Suomeen tai

5) alle 18-vuotiaana Suomeen muuttanut henkilö, jonka vanhemmat tai ottovanhemmat asuvat Suomessa pysyvästi.

Ensimmäisinä maassaolovuosinaan maahanmuuttajat eivät uskalla turvautua opintolainaan. Tässä vaiheessa heidän opiskelunsa käsittää pääasiassa kotoutumisessa tarvittavia tietoja ja taitoja sekä jatko-opintoja varten tarpeellisia yleissivistäviä aineita ja kielitaidon vahvistamista, eikä tähtää ammattitutkintoon ja suoraan työllistymiseen.

### 3.3. Kotoutumista tukevien toimenpiteiden yhteensovittaminen

Maahanmuuttajien kotoutumista on tuettu käyttämällä mahdollisimman monipuolisesti hyväksi yleistä palvelujärjestelmää. Pysyväisluonteisesti maassa asuvat maahanmuuttajat ovat oikeutettuja lähes kaikkiin julkisiin palveluihin. Erityisten vain maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen alue onkin perusteltua rajata.

Aikuisten maahanmuuttajakoulutus järjestetään työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena ja maahanmuuttajilla on yhtäläiset mahdollisuudet kantäväestön kanssa työvoimapaalveluihin, päivähoitoon, peruskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin kuin sosiaali- ja terveystalouteihin.

Maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta yleiseen palvelujärjestelmään liittyvät säädökset ja toimenpiteiden rajaukset ovat joiltain osin vaikeuttaneet tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden toteuttamista ja niiden yhteensovittamista. Sosiaaliturvajärjestelmän rakenteesta johtuen Suomessa voi joutua tilanteeseen, jossa on taloudellisesti kannattavampaa luopua tarjotusta työharjoittelusta tai koulutuspaikasta.

Toisistaan erillään olevien palvelujen tuottajien vuorovaikutus ja yhteinen suunnittelu on ollut puutteellista. Yhteiskuntaa heikosti tuntevaa maahanmuuttajaa on saatettu ohjata palveluista toiseen. On syntynyt päällekkäistä toimintaa ja toisaalta tilanteita, joissa asiakas on jäänyt ilman tukitoimia tai palveluja.

Kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tuloksellisuutta ja yhteensopivuutta tulisi kehittää yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Maahanmuuttajan tulisi voida hahmottaa tarjottavat tukitoimenpiteet ja niiden luoma kokonaisuus. Näin voidaan tehostaa palvelujen käyttöä ja samalla säästää yhteiskunnan kustannuksia. Yhteispalveluilla eri viranomaisohjelmat voivat rationalisoida omaa työtään sekä säästää tiedotus-, neuvonta- ja tulkkauskulujaan.

### 3.4. Nuoret maahanmuuttajat

Suomessa asui vuoden 1996 lopussa noin 3 600 16—19-vuotiaasta nuorta, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi. Ikäryhmässä 20—24-vuotiaat heitä oli noin 5 000. Työvoimatoimistoihin oli kirjattu vuoden 1997 ensimmäisellä vuosipuoliskolla työnhakijoiksi 3 200 15—24-vuotiaasta, mikä on

kaikista maahanmuuttajatyönhakijoista 13 %. Maahanmuuttajanuorten lukumäärä on kasvanut tasaisesti koko 1990-luvun maahanmuuton kasvun myötä.

Oppivelvollisuusikäisillä Suomessa asuvilla ulkomaan kansalaisilla on oikeus saada peruskouluopetusta tai vastaavaa opetusta (peruskoululaki (476/1983) 35 §). Peruskoulussa voidaan järjestää oppivelvollisuusikäisille tai oppivelvollisuuskään tuleville maahanmuuttajille peruskouluopetukseen valmistavaa opetusta. Valtio maksaa valmistavassa opetuksessa olevien oppilaiden osalta valtionosuuden lisäksi kotikunnan maksuosuuden.

Maahanmuuttajanuoria hakeutuu koulutukseen hyvin erilaisista lähtökohdista. Osalla on Suomessa suoritettu peruskoulututkinto tai osa siitä. Osa on muuttanut Suomeen siinä vaiheessa, kun he ovat juuri ylittäneet oppivelvollisuusiän. Vaikka heillä saattaa olla päästötodistus yleissivistävästä koulusta lähtömaastaan, ei se ole aina verrattavissa suomalaisen todistukseen.

Yhteinen piirre Suomeen muuttaneiden opiskeluongelmista kärsivien nuorten kohdalla ovat puutteet suomen kielen taidossa sekä peruskoulun oppimäärän hallinnassa ja siitä johtuvat vaikeudet sijoittua jatko-opintoihin ja menestyä peruskoulun jälkeisissä opinnoissa. Opetushallituksen selvityksen mukaan noin kolmasosalla peruskoulunsa päättävistä maahanmuuttajaoppilaista ei ole jatko-opintojen edellyttämää kielitaitoa.

Oppilaitokset ovat järjestäneet tukiopetusta, ammatilliseen koulutukseen suuntaavaa lisäopetusta peruskouluissa sekä toisen asteen valmentavaa koulutusta. Ne ovat sijoittaneet opiskelijoita aikuislukioihin, palkaneeet kouluavustajia lähinnä työllistämisvaroin sekä käyttäneet hyväksi kansalaisopistojen kursseja.

Työvoimatoimistot ovat omalta osaltaan pyrkinneet edesauttamaan nuorten pääsyä koulutukseen hankkimalla työvoimakoulutuksena valmentavaa (ohjaavaa) koulutusta nuorille yli 17-vuotiaille maahanmuuttajille. Koulutus sisältää tavallisimmin opiskeluvalmiuksien parantamista, suomen kielen opiskelua, koulutusvaihtoehtoihin tutustumista ja työharjoittelua. Opiskelijat saavat koulutusajalta koulutustukea.

Maahanmuuttajanuorille soveltuvien koulutus- ja tukivaihtoehtojen tarjonta on kuitenkin riittämätöntä eikä saavuta kattavasti kaikkia sen tarpeessa olevia nuoria. Maahan-

muuttajanuorten jatko-opintoihin hakeutumista ja niissä selviytymistä ei myöskään ole maassamme seurattu niin, että siitä olisi käytävissä riittävää arviointitietoa.

Maahanmuuttajanuorilla on erityisen suuri riski syrjäytyä puutteellisen tai ainoastaan muodollisen yleissivistävän koulutuksen jälkeen, jos he lisäksi jäävät jatkokoulutuksen ulkopuolelle.

Ongelmallisin maahanmuuttajanuorten, oppilaitosten ja työvoimatoimistojen kannalta on nykyinen alle 25-vuotiaisiin ammattikouluttamattomiin nuoriin kohdistuva työmarkkinatuen rajoitus: säilyttääkseen työttömyyden aikaisen työmarkkinatukioikeutensa edellytetään, että nuori hakeutuu yhteishaun kautta kahteen ja yhteen muuhun koulutusvaihtoehtoon. Tätä on edellytetty myös maahanmuuttajanuorilta riippumatta heidän kielitaidostaan tai koulutustaustastaan. Valintamenettelyn ulkopuolelle jäävät eivät säilytä oikeutta työmarkkinatukeen.

Työttömyysaikaisen työmarkkinatuen ehtona oleva velvollisuus hakeutua yhteishaun kautta edellytettyihin koulutusvaihtoehtoihin on turhauttavaa sekä maahanmuuttajanuorille että viranomaisille. Soveltuvia koulutusvaihtoehtoja on heikosti ja koulutukseen pääsyyn sekä opinnoissa menestymisen mahdollisuudet ovat olemattomat. Turhat hakukierrokset ja koulutukseen hakeutumisen valvonta työllistävät sekä opetus- että työvoimaviranomaisia ja turhauttavat hakijaa.

Maahanmuuttajanuorten mahdollisuuksia päästä ammatilliseen koulutukseen tulisi kaikin keinoin tukea. Täysipainoinen osallistuminen ammatilliseen koulutukseen edellyttää useimpien kohdalla valmentavaa koulutusta, johon liittyy kielen opetuksen lisäksi myös yleissivistävää koulutusta ja mahdollisesti työharjoittelua. Tällainen koulutus on kuitenkin yhteishaun ulkopuolella. Työmarkkinatuki ja taloudelliset ehdot ohjaavat voimakkaasti varsinkin heikommissa asemassa olevien nuorten käyttäytymistä.

Peruskoulun jälkeiset koulutusvalmiudet olisivat parhaiten rakennettavissa kuhunkin koulutusvaihtoehtoon yhdistettävällä lukuvuoden pituisella yleissivistävällä yhteiskuntaan, ammatteihin ja suomen kieleen perehdyttävällä koulutuksella sekä työharjoittelulla. Osalle saattaisi löytyä ratkaisu nuoren yhdessä työvoima- ja opetusviranomaisten kanssa laatimasta yksilöllisestä koulutus- ja työsuunnitelmasta. Olisi tärkeää, että nuori säilyttäisi oikeutensa työmarkkinatukeen

myös sinä aikana, kun suunnitelman toteuttamismahdollisuutta odotetaan.

### 3.5. Sukupuolten yhdenvertaisuuden edistäminen

Perinteisten sukupuoliroolien ja naisten aseman vuoksi maahanmuuttajanaisten hakeutuminen koulutukseen ja muihin työelämään sijoittumista edistäviin toimenpiteisiin saattaa vaikuttaa syvästi muun muassa perhesuhteisiin ja jopa koko etniseen yhteisöön.

Oman kulttuurin normit voivat asettaa naisille ja tytöille ristiriitaisia velvollisuuksia verrattuna siihen, mikä on naisen asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Normit ovat esimerkiksi saattaneet rajoittaa heidän liikkumisvapauttaan kodin ulkopuolella.

Maahanmuuttajanaishille ja -miehille on tärkeää tarjota naisten asemaan liittyvää tietoa. Tämä koskee erityisesti tasa-arvo-oikeuksia, avioliittoon liittyviä oikeuksia, naisten ja lasten asemaa sekä yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyviä oikeuksia.

### 3.6. Lasten tukeminen

Lapset näyttävät sopeutuvan nopeasti. Tästä syystä saattaa olla vaikeaa havaita, että lapset tarvitsevat yhteiskunnan tukea sekä äidinkieltä että suomen tai ruotsin kielen taidon saavuttamisessa. Sekä suomalaisen yhteiskunnan että maahanmuuttajavanhempien voi olla vaikea nähdä oman äidinkielen kehittymisen merkitystä esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen oppimisen ja opiskelunvalmiuksien kehittymisen kannalta. Tuen tarve koskee erityisesti pakolaislapsia, paluumuuttajina tulevia venäjänkielisiä ja muita vastaavassa asemassa olevia lapsia.

Lapsen kielellisen kehityksen ja itsetunnon vuoksi hänen oma kielensä ja kulttuurinsa tulisi ottaa huomioon päivähoitoa järjestettäessä. Päivähoito on tärkeä osa maahanmuuttajalapsen kotoutumista. Lasten päivähoitoon vieminen on kuitenkin monille vanhemmille vierasta. Ilman päivähoitoa lapset jäävät usein vaille suomen tai ruotsin kielen oppimismahdollisuuksia, sosiaalisia valmiuksia ja kouluvalmiuksia. Myös vanhempien kontaktit lasten kasvatukseen ja siihen liittyviin asioihin jäävät vähäisiksi ja sattumanvaraisiksi.

Lasten päivähoitosta annetun asetuksen (239/1973) 1 a §:n mukaan lasten päivähoi-

dosta annetun lain 2 a §:n kasvatustavoitteisiin kuuluu suomen- ja ruotsinkielisten, saamelaiden, romanien ja eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kulttuurin edustajien kanssa. Jos vanhemmat haluavat hoitaa lapsiaan kotona, pitäisi päivähoiton sijaan järjestää muuta toimintaa, jotta kaikki maahanmuuttajalapset saisivat tasavertaiset lähtökohdat ja kouluvalmiudet.

### 3.7. Yksin Suomessa turvapaikkaa hakevien alaikäisten lasten vastaanotto

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana alaikäisten vastaanotto järjestetään turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten yhteydessä toimivissa ryhmäkodeissa.

Turvapaikkapäätösten pitkät odotusajat koettelevat lasten ja nuorten kärsivällisyyttä ja aiheuttavat masennusta ja levottomuutta. Paha olo ilmenee aika-ajoin väkivaltaisena tai muuna häiriökäyttäytymisenä, ja mielen-terveyspalvelujen tarve lisääntyy. Lasten tilanne asettaa suuria vaatimuksia myös ryhmäkotiin henkilökunnalle. Kotien henkilöstömitoitus ei vastaa lastensuojeluasetuksen vaatimuksia.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeusasema turvataan siten, että tuomioistuin määrää heille uskotun miehen turvapaikkamenettelyn ajaksi. Nykyisen holhouslain mukaisesti uskottu mies on alunperin tarkoitettu lähinnä vajaavaltaisen varallisuuden hoitamista varten. Tämä lähtökohhta on riittämätön turvapaikkaa hakevien lasten ja pakolaislasten ja muiden ilman huoltajaa oleskelulupaa hakevien lasten puhevallan käytöstä määrättäessä ja etujen valvomisessa.

Turvapaikanhakijalapsen huoltoa ei voida välittömästi järjestää yleisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla, koska hänen ei voida katsoa asuvan pysyvästi Suomessa. Pysyvä asuminen edellyttää asumista Suomessa keskeytyksettä vähintään vuoden. Yleensä huoltajuuden järjestäminen käynnistetään vasta, kun lapsella on täällä oleskelulupa. Huoltajan tai oheishuoltajan tehtävään esitettävän henkilön sopivuus tulee myös pystyä selvittämään riittävän hyvin ennen hakemuksen tekemistä. Ennen huoltajuuden järjestämistä tulee lisäksi selvittää lapsen vanhempien olinpaikka ja olosuhteet sekä mielipide mahdollisuuksien mukaan. Tarvittaessa on mah-

dollisuus antaa väliaikainen määräys huoltajasta käyttämällä hätätoimivaltaa.

Oleskelulupapäätöksen saaneille määrätään iästä ja lapsen elämäntilanteesta riippuen uskottu mies, huoltaja tai oheishuoltaja. Uskotun miehen tehtävää ei voida holhouslain perusteella määrätä siten, että hänellä olisi riittävät valtuudet lapsen edustamiseen ja hänen etunsa valvomiseen.

### 3.8. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton ongelmat

Pitkät turvapaikkakäsittelyajat asettavat vaatimuksia vastaanotto toiminnalle. Majoitusaikojen keskiarvo on yli vuosi. Turvapaikanhakijan odotusajan pidentyessä yli kuuden kuukauden mittaiseksi alkaa hakijan aktiivisuus heiketä. Mahdollisia seurauksia ovat laitostumisen mukanaan tuoma passiivisuus ja syrjäytyminen.

Noin 10 % turvapaikanhakijoista otetaan säilöön. Säilöönoton tulisi olla vain äärimmäinen turvaamistoimi, kun turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä selvitetään tai kun hänen epäillään puhe- tai teko- rikoksia. Liikkumisvapauden menettäminen ja yhteydenpitomahdollisuuksien rajoittaminen merkitsee käytännössä sitä, että muun muassa oikeusavun ja tulkkipalveluiden saaminen vaikeutuu.

Säilöönotto toteutetaan nykyään tiloissa, jotka on tarkoitettu rikoksentehtäjäiden tai rikoksesta epäiltyjen majoittamiseen, vaikka näin ei kansainvälisten sopimusten mukaisesti tulisi menetellä.

### 3.9. Viranomaisvastuu

Valtioneuvosto on tehnyt 16 päivänä lokakuuta 1997 periaatepäätöksen hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Se on ensimmäinen valtioneuvoston maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma. Tähän asti myöskään kunnallisella tasolla eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ei ole asetettu kotouttamistavoitteita. Eri hallinnonalat eivät hallinnon eri tasoilla tee riittävästi yhteistyötä.

Maahanmuuttajien käytännön vastaanotosta huolehtivat useimmiten sosiaalitoimen viranomaiset tai niiden yhteyteen perustetut ulkomaalaistoimistot tai -yksiköt. Poikkiallinnolliset yhteistyöryhmät näyttävät pääosin koostuvan kunnan sosiaali-, terveys-, koulu-

ja asuntotoimen edustajista. Esimerkiksi kunnan ja työvoimahallinnon yhteistyö nykyiset korkeat työttömyysluvut huomioon ottaen näyttää maahanmuuttaja-asioissa olevan riittämätöntä.

Etnisen tasa-arvon ja moniarvoisen yhteiskunnan toteuttamisessa avainasemassa ovat työssään maahanmuuttajia kohtaavat ammattiryhmät kuten poliisi sekä sosiaali-, terveys-, työ-, koulu-, asunto- ja oikeusviranomaiset.

Maahanmuuttajia ei ole riittävästi käytetty asiantuntijoina maahanmuuttajia koskevissa asioissa tai otettu hallinnon palvelukseen.

#### **4. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän kehittäminen**

##### **4.1. Yleistä**

Esityksellä pyritään parantamaan maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa sekä kehittämään maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja suvaitsevia asenteita. Tavoitteena on taloudellinen ja sosiaalinen selviytyminen sekä hyvät etniset suhteet. Lähtökohtana on perus- ja ihmisoi-keuksien toteutuminen.

##### **4.2. Laintasoisten säädösten tarve**

Turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja paluumuuttajien vastaanoton järjestämisestä on säädetty valtioneuvoston päätösten tasolla, kun Suomessa yleensä vastaavankaltaisista kysymyksistä on säädetty lain tasolla. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista annettu laki oikeuttaa valtion perustamaan vastaanottokeskuksia ja -asemia. Laissa ei ole sisällöllisiä säännöksiä vastaanoton järjestämisestä.

Niin kauan kuin turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottojärjestelmä on ollut kehitysvaiheessa, on ollut perusteltua säätää siitä valtioneuvoston päätösten tasolla. Nyt toiminta on sillä tavalla vakautunut, että siitä tulisi säätää lain tasolla.

Lisäksi nykyisessä työllisyystilanteessa on tarpeen tehostaa maahanmuuttajien kotouttamista edistäviä toimenpiteitä säätämällä niistä laissa. Lailla järjestettäisiin myös toiminnan ja toimenpiteiden yhteensovittamista sekä myös hallintoa.

Lähtökohta on, että maahanmuuttajat ovat

aktiivisia ja itse vastuussa kotoutumisestaan. Vastaanottava yhteiskunta on kuitenkin vastuussa kotoutumista edistävien mahdollisuuksien luomisesta. Maahanmuuttajien tehokas kotouttaminen edellyttää, että kotoutumista edistävät toimenpiteet voidaan keskitää Suomessa asumisen alkuaikoihin ja että toimenpiteet ovat mahdollisimman monipuolisia sekä ilman turhaa odottelua jatkuvia.

Vaikka maahanmuuttajat ovat yleensä keskimääräisestä aktiivisempia, niin kotoutumisessa vastaanottavan yhteiskunnan toimenpiteet ja asenteet ovat ratkaisevia. Maahanmuuttajien kotouttamisohjelmien ja kotoutumissuunnitelmien laatiminen on verrattavissa eri palveluja ja kuntoutusta koskeviin suunnitelmiin, joista on olemassa laintasoiset säännökset.

Laintasoisia säännöksiä tarvitaan kotouttamista edistävien toimenpiteiden ja toimeentuloturvan saamisen edellytysten yhteensovittamiseksi maahanmuuttajien kotoutumisessa. Maahanmuuttajilta tulisi voida edellyttää osallistumista aktiivisiin toimenpiteisiin silloinkin, kun toimeentulo muodostuu tarveharkintaisesta työmarkkinatuesta ja toimeentulosta.

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista annetun lain muuttamisesta (HE 125/1995 vp) hallituksen huolehtivan siitä, että pakolaisasioiden ja siirtolaisasioiden alue- ja paikallishallinto järjestetään lailla.

Lailla tulisi säätää turvapaikanhakijoiden majoittamisen, toimeentulon ja muiden välttämättömien perustarpeiden turvaamisesta. Turvapaikanhakijat eivät kuulu asumisen perusteella järjestyvän sosiaaliturvan piiriin. Hallitusmuodon ja toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan jokainen, joka on toimeentulotuen tarpeessa, voi kuitenkin kansalaisuudestaan riippumatta saada viimensijaista toimeentulotukea.

Vastaanoton järjestämisessä tulisi riittävässä määrin turvata perustarpeet sekä tukea päivittäistä selviytymistä. Lainsäädännökset vastaisivat suuressa määrin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun valtioneuvoston päätöksen säännöksiä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa julkisia hallintotehtäviä hoitavat sekä julkisyhteisöt että yksityiset yhteisöt. Hakijoiden oikeusturvan varmistamiseksi on välttämätöntä, että hallintotehtävien hoitamista kos-

kevat yleiset säännökset muun muassa hallintomenettelystä, muutoksenhausta ja tietojen salassapidosta säädetään lain tasolla koskemaan riittävässä määrin myös yksityistä toimeksisaajaa.

Hallitusmuodon mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentti viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsitteilyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Tietyn tasovaatimuksen henkilötietojen suojaa koskivalle lainsäädännölle asettaa Euroopan neuvoston piirissä hyväksytty yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskeva yleissopimus (SopS 36/1992). Nykyisellään pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekistereistä ei ole laintasoisia säännöksiä.

Holhouslaki ei anna riittävää tukea sellaisen edustajan määräämiseen, joka voisi kokonaisvaltaisesti käyttää lapsen puhevaltaa ja valvoa hänen etuaan. Tästä syystä ilman huoltajaa tulevien pakolais- ja turvapaikanhakijalasten sekä muiden ilman huoltajaa oleskelulupaa hakevien lasten edustamista ei ole ollut mahdollista järjestää riittävästi lapsen edun huomioonottavalla tavalla.

#### 4.3. Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikka ja kotoutumisen edistäminen

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan tavoitteena on tukea niiden maahanmuuttajien integroitumista/kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, joiden maassaoleskelu on katsottu niin pysyväisluontoiseksi, että heidät on kirjattu väestörekisteriin.

Hallituksen ohjelmassa integroitumisella/kotoutumisella tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttajat osallistuvat yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä, joita koskevat sekä yhteiskunnan jäsenen velvollisuudet ja oikeudet. Heillä on mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja uskontoaan sopusoinnussa Suomen lainsäädännön kanssa.

Ohjelma edellyttää maahanmuuttajien kotouttamispolitiikalle ja kotoutumista edistävälle toimenpiteille kolmen tason ohjelmaa.

Valtakunnallisen kotouttamispolitiikan määrittely kuuluisi valtioneuvostolle ja sen alaisuudessa työministeriölle. Alueellisesti ja

paikallisesti maahanmuuttajien kotoutumista kehitettäisiin siten, että laadittaisiin kunnallinen kotouttamisohjelma sekä yksilö- ja perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat.

Tämän esityksen keskeisimmät uudet ehdotukset koskevat kotouttamisohjelmaa sekä kotoutumissuunnitelmaa ja siihen liittyvää kotoutumistukea. Tavoitteena on kuntien entistä tietoisempi maahanmuuttajataustan omaavia asukkaita koskeva toimintapolitiikka.

Työhallinto on keskeisessä asemassa maahanmuuttajien kotoutumisen koordinoimista vastaavana hallinnonalana. Yksittäiselle maahanmuuttajalle työvoimatoimiston tarjoamat palvelut työllistymisen edistämiseksi ovat tärkeitä. Erityisen tärkeää on ollut aikuisille pakolaisille ja muille maahanmuuttajille työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetty maahanmuuttajakoulutus.

Kaikki maahanmuuttajat eivät kuitenkaan kuulu työvoimaan eivätkä hakeudu ansiotyöhön tai yrittäjäksi. Esityksessä painottuu kunnan viranomaisten merkitys kotouttamisohjelman ja yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien tekemisessä ja vastuu niiden toteutuksesta.

Esityksessä tarkoitettua maahanmuuttajien kotoutumista tukevaa toimintamallia on kehitetty Vantaan kaupungin, Vantaan työvoimatoimiston, kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston ja maahanmuuttajien yhteistyönä vuodesta 1996. Kokeiluun on sisällyntynyt niin sanottu kotoutumissuunnitelma ja -raha, jossa maahanmuuttajan saamia tukia on maksettu keskitetysti Vantaan kaupungin yhteispalvelutoimiston kautta. Kokeilun myönteiset tulokset tukevat esitystä.

#### 4.4. Työministeriön tehtävät

Työministeriölle kuuluisi valtioneuvoston alaisuudessa maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen ja suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen.

Toiminnan lähtökohta olisi ihmisoikeuksiin ja humanitaarisiin arvoihin perustuvan pakolais-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittäminen. Tavoitteena olisi suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen toiminta sekä suvaitsevan ilmapiirin kehittyminen ja rasismita yhteiskunnalle aiheutuvan uhan torjuminen.

#### 4.5. Alue- ja paikallishallinnon tehtävät

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annettujen asetusten mukaan TE-keskusten työvoimaosaston tehtävänä on muun muassa huolehtia maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumisen edistämisestä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

Tämän esityksen mukaan TE-keskus työministeriön aluehallintoviranomaisena hoitaisi maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyviä tehtäviä. Keskuksen vastuulla olisivat hallinnolliset ja sisällölliset tehtävät, jotka liittyvät pakolaisten kuntaan osoittamiseen, sopimuksen tekemiseen, kustannusten korvaamiseen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämiseen sekä maahanmuuttajien kotouttamisohjelmaan aluetasolla.

TE-keskus tekisi kunnan kanssa pakolaisten vastaanottosopimuksen. Kunnat tekisivät paikallistasolla yhteistyötä työvoimatoimistojen kanssa. TE-keskus vastaisi myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöryhmien kuten lasten ja vanhusten kotouttamiseen liittyvien tehtävien järjestämisestä.

#### 4.6. Kunnallinen kotouttamisohjelma

Kunnassa laadittaisiin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma. Pienet kunnat voisivat toimia yhteistyössä riittävien kotoutumisedellytysten takaamiseksi. Ohjelma koskisi kaikkia maahanmuuttajia.

Ohjelman laadinnassa ja toimeenpanossa tarvitaan muun muassa kunnan sosiaalitoimen, sivistystoimen, asuntotoimen sekä työvoimahallinnon ja kansaneläkelaitoksen yhteistyötä.

Lisäksi toimiva kotouttamisohjelma edellyttäisi yhteistyötä myös maahanmuuttajien, heidän järjestöjensä, muiden kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen, seurakunnan, poliisin sekä muiden paikallisten toimijoiden kuten ammattijärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Vapaaehtoisjärjestöillä ja maahanmuuttajien omilla järjestöillä on suuri mahdollisuus luoda ja vahvistaa maahanmuuttajien sosiaalisia suhteita ja kontaktiverkostoja.

Ohjelman tavoitteena on, että maahanmuuttajalle järjestettäisiin tosiasiallinen mahdollisuus hankkia suomen tai ruotsin kielen taito ja muita yhteiskunnassa keskeisesti tarvittavia tietoja ja taitoja. Ohjelmassa määriteltäisiin maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien tavoitteiden lisäksi voimavarat,

toimenpiteet ja yhteistyökysymykset sekä järjestämisvastuu ja eri toimintojen kotouttamisen kohderyhmät.

Ohjelmassa tulisi erityisesti selvittää nuorten ja lasten asemaan vaikuttaminen ja siihen liittyvät tavoitteet ja voimavarat.

Ohjelman lähtökohtana tulisi olla kulttuurisesti moniarvoisen, etnisesti tasa-arvoisen, vastavuoroisen ja suvaitsevan yhteiskunnan kehittäminen.

Vain kunnalle, joka olisi laatinut maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, voitaisiin korvata pakolaisten vastaanoton kustannuksia.

#### 4.7. Yksilö- ja perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat

Kotoutumissuunnitelmassa järjestettäisiin kotouttamisohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä maahanmuuttajan henkilökohtaisiksi ja perhekohtaisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi.

Kotoutumissuunnitelma yksilötasolla ja perhetasolla tarkoittaisi 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 edistävästä toimenpiteistä, joita viranomaiset sitoutuisivat järjestämään ja maahanmuuttaja toteuttamaan. Maahanmuuttajan tehtävänä olisi hankkia työelämässä, koulutuksessa ja muussa yhteiskunnallisessa osallistumisessa tarvittavia valmiuksia.

Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi kielen opetus, yhteiskunnallisten aineiden opetus, opiskelusuunnitelman laatiminen, työharjoittelu, ammatillinen valmennus ja sosiaaliset kontaktit.

Kotoutumissuunnitelma sisältäisi myös päivittäiseen selviytymiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä asioita, joissa otettaisiin huomioon maahanmuuttajan erityiset tarpeet.

Kotoutumisen tukeminen koskisi maahan-tulon alkuvaiheessa olevia, käytännössä niin sanotuista kolmansista maista tulleita maahanmuuttajia, joiden toimeentulo usein perustuu lähinnä työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen.

Laissa säädettäisiin kotouttamista edistävi-

en toimenpiteiden rinnastamisesta yksilöityihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tämä auttaisi tarkoituksenmukaisen kotoutumissuunnitelman laatimista.

Esityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttajalla, jonka toimeentulo jäisi työmarkkinatuen ja toimeentulotuen varaan, olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Samalla oikeuden vastapainona olisi velvollisuus. Maahanmuuttajan tulisi aktiivisesti panostaa itsensä ja huollettaviensa kotoutumiseen.

#### 4.8. Kotoutumistuki

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja vastaanoton sosiaalihuollollisen sitonnaisuuden vähentämiseksi ehdotetaan kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentulo turvattavaksi kotoutumistuella.

Kotoutumistuessa yhdistettäisiin jo olemassa olevaa toimeentuloturvaa: työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Kotoutumistukena myönnettävän työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saamisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että saamisen edellytykset tukisivat tarkoituksenmukaisen kotoutumissuunnitelman laatimista ja että kotoutuminen voi muodostua keskeytymättömäksi poluksi työelämään, opiskeluun ja aktiiviseen yhteiskunnan jäsenyyteen. Tästä syystä kotoutumistukena myönnettävän työmarkkinatuen saamisedellytys olisi yksilöllisen kotoutumissuunnitelman noudattaminen.

Maahanmuuttajalla olisi oikeus toimeentulotukeen, kuten muillakin Suomessa asuvilla. Toimeentulotuen perusosaa voitaisiin kuitenkin alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään, jos maahanmuuttaja ilman perusteltua syytä jättäisi sopimatta suunnitelmasta tai ei nuodattaisi sitä. Toisin sanoen, silloin kun toimeentulo turvattaisiin työmarkkinatuella ja toimeentulotuella, olisi maahanmuuttaja velvollinen käyttämään tämän ajan hankkiakseen suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Kotoutumistuen käyttöönottolla toimeentuloturvaetuksien yhteensovittamiseen käytettyä työaika ja siihen tarvittavia tulkkiresursseja vapautuisi kotoutumisedellytysten luomiseen. Lisäksi maahanmuuttaja olisi selvillä toimeentuloturvaan ja siitä, mitä sen saaminen häneltä edellyttää.

Kun kotoutumistuki muodostettaisiin (maahanmuuttajan) lakisääteisestä työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta, niin tuen

määrä ei ylittäisi vastaavia tukia saavan suomalaisen tuen määrää. Vakitukseltaan maassa asuvalle myönnettävästä tuesta se eroaisi siinä, että kotoutumistuen saaminen edellyttäisi aktiivisia toimenpiteitä. Tähän saakka vastaavassa tilanteessa oleva vakitukseltaan maassa asuva maahanmuuttaja on voinut saada kyseessä olevia tukia ilman vastasuoritustakin.

Tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle hänen omaa aktiivisuuttaan korostava viesti kotoutumiseen tähtäävissä toimenpiteissä.

Toimeentulotuen perusosien määrät ovat seuraavat:

Tuen saaja	1. kuntaryhmä mk/kk	2. kuntaryhmä mk/kk
Yksin asuva ja yksinhuoltaja	2 021	1 934
-alennettu (-20 %)	1 617	1 547
-alennettu (-40 %)	1 213	1 160
Muu 18 vuotta täyttänyt (avo- ja aviopuolisot kumpikin)	1 718	1 644
-alennettu (-20 %)	1 374	1 315
-alennettu (-40 %)	1 031	986
Vanhempansa tai vanhempiensa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	1 475	1 412
-alennettu (-20 %)	1 180	1 130
-alennettu (-40 %)	885	847
10—17-vuotias lapsi		
1. lapsi	1 415	1 354
2. lapsi	1 314	1 257
3. jne lapsi	1 213	1 160
Alle 10-vuotias lapsi		
1. lapsi	1 273	1 218
2. lapsi	1 172	1 122
3. jne lapsi	1 071	1 025

Toimeentulotuen alentamisesta säädetään toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä.

Täysimääräinen työmarkkinatuki on 120 markkaa 21,5 päivältä kuukaudessa eli 2 580 markkaa kuukaudessa. Tuki on verollinen. Helsingissä tuesta menevä vero on 15,5 % eli 400 markkaa kuukaudessa. Työmarkkinatuen saajalle, jolla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi, maksetaan työmarkkinatuki korotettuna lapsikorotuksella. Korotuksen suuruus yhdestä lapsesta on 9,60 markkaa, kahdesta lapsesta 14 markkaa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 18 markkaa.

Kotoutumistoimenpiteistä kieltäytymiseen ja sen keskeyttämiseen sovellettaisiin, mitä



työmarkkinatuesta annetussa laissa säädetään työvoimapolitiittisen toimenpiteen keskeyttämisestä ja siitä kieltäytymisestä. Kotoutus- ja siirtolain sopimatta jättämisestä tai sen keskeyttämisestä voidaan pitää toimeentulotuesta annetun lain säännöksissä tarkoitettuna kieltäytymisenä.

Työmarkkinatuen kotoutumistukena myöntäisi kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto kuten tähänkin saakka. Toimeentulotukena myönnettävän kotoutumistuen myöntäisi kunta. Kunta, työvoimatoimisto ja kansaneläkelaitos selvittäisivät yhdessä tuen määrän ja sen saamisen edellytykset.

#### 4.9. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa keskeistä olisi kuten nykyisinkin hakijoiden majoittaminen ja muiden perustarpeiden turvaaminen sekä toimintakyvyn tukeminen. Yksi keskeinen periaate on vapaa liikkuvuus maan sisällä.

Pääsääntöisesti turvapaikanhakijat asuvat vastaanottokeskuksissa. He voivat kuitenkin omalla kustannuksellaan majoittua yksityisesti sen jälkeen, kun he ovat ensiksi rekisteröityneet johonkin vastaanottokeskukseen. Hakijalle voidaan tällöin tarjota vain osa turvapaikanhakijoille tarkoitetuista palveluista, lähinnä neuvonta, toimeentulotuki asumiseen ja vastaanottokeskuksessa luontaisena saatavaa toimeentulotukea lukuun ottamatta sekä terveydenhoito.

Pitkien majoitusaikojen takia jatkossakin olisi välttämätöntä, että turvapaikanhakijoiden toimintakyvyn tukemiseksi suunniteltaisiin aktiivivia toimintaohjelmia. Kaikki vastaanottokeskuksessa asuvat turvapaikanhakijat tulisi saada osallistumaan näihin ohjelmiin. Kieltäytyminen toimintaohjelmasta saattaisi aiheuttaa toimeentulotuen perusosan alentamisen henkilön itsensä osalta.

Ulkomaalaislain 46 §:ssä ja 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu turvapaikanhakijoiden säilöönnotto olisi tarkoitettu järjestää siten, että jonkin turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen yhteyteen suunniteltaisiin säilöönnoton korvaavat järjestelyt.

Esityksessä säädetäisiin, että hallintotohtareiden hoitamista koskevat yleiset säännökset muun muassa hallintomenettelyistä, muutostenhausta ja tietojen salassapidosta koskisivat riittävässä määrin myös yksityistä toimeentulotukea. Tämä olisi välttämätöntä asiakkaiden oikeusturvan varmistamiseksi silloin,

kun julkisia hallintotohtareita annettaisiin yksityisen hoidettavaksi. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön järjestämisestä voitaisiin edelleen sopia sekä julkisyhteisöjen että yksityisten yhteisöjen kanssa.

#### 4.10. Vailla huoltajaa tulleiden alaikäisten edustaminen

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ja oleskelulupaa hakevien lasten, jotka ovat ilman huoltajaa maassa, edustaminen järjestettäisiin säätämällä, että lapselle voitaisiin määrätä edustaja. Edustaja käyttäisi huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa, valvoisi alaikäisen etua ja vastaisi alaikäisen hoidon ja kasvatuksen järjestämisestä. Hänellä tulisi olla oikeus päättää myös lapsen oleskelupaikasta turvapaikkaprosessin aikana.

Edustajan tehtävän hoitamiseen sovellettaisiin soveltuvin osin holhouslakia sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia. Edustajan tehtävään sovellettaisiin, mitä edellä mainituissa laeissa sanotaan huoltajan tehtävistä ja huoltajan kuulemisesta lapsen asiaa selvitettyä. Edustajan tehtäviin ei kuitenkaan kuuluisi huolehtiminen lapsen välittömästä päivittäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta, eikä edustaja missään oloissa olisi elatusvelvollinen lapseen nähden.

#### 4.11. Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt

Esityksessä ei ehdoteta erillisiä säännöksiä tilapäisen suojelun perusteella Suomeen otettujen henkilöiden vastaanoton järjestämisestä. Käytännössä tilapäistä suojelua Suomesta saavat henkilöt voisivat kuulua turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, kunnes heidän oleskelulupa-asiansa on ratkaistu.

EU:n ministerineuvoston turvapaikkatyöryhmässä on käsiteltävänä komission 5 päivänä maaliskuuta 1997 tekemä ehdotus siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua koskeva yhteiseksi toiminnaksi, joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan b alakohdtaan (KOM(97) 93 lopull.).

#### 4.12. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit

Tähän saakka pakolaisten ja turvapaikan-

hakijoiden henkilötietojen suojaamisesta vastaanoton järjestämisessä ei ole ollut laintasoisia säännöksiä. Kyseessä olevat henkilörekisterit ovat jo olemassa. Tällä esityksellä asia järjestettäisiin siten kuin hallitusmuoto vaatii.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden tietosuoja turvattaisiin hallitusmuodon ja kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla. Laissa säädettäisiin tietojen keräämisestä ja tallettamisesta, tietojen luovuttamisesta sekä tietojen poistamisesta ja säilyttämisestä. Lisäksi lakiin otettaisiin säännökset viranomaisten tietojenantovelvollisuudesta ja salsapitosäännöksistä.

## 5. Esityksen vaikutukset

### 5.1. Taloudelliset vaikutukset

#### Yleistä

Kunnille suoritettavien korvausten perusteet pysyvät entisellään pakolaisten ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulevien paluumuuttajien osalta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksista vastaisi valtio kuten nykyisinkin. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton korvauksia on kuvattu kohdassa valtion korvaukset kunnille pakolaisten vastaanotosta

Entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien paluumuuttajina tulleiden henkilöiden vastaanotosta kunnalle aiheutuvien kustannusten korvauksia on kuvattu kohdassa entisen Neuvostoliiton alueen paluumuuttajista aiheutuvien kustannusten korvaaminen.

Kustannusten korvaamisen perusteista ja tasosta säädettäisiin edelleen valtioneuvoston päätöksellä.

Pakolaisten osalta valtio ja kunta sopisivat kustannusten korvaamisesta kuten nykyisinkin. Ehdotetun lain mukaan sopimus voitaisiin kuitenkin tehdä vain kunnan kanssa, joka olisi laatinut kotouttamisohjelman tai sitoutunut sellaisen laatimiseen.

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaissopliittisen ohjelman mukaan korvausjärjestelmää kehitetään kattamaan laajemmin myös entisen Neuvostoliiton alueelta tulevat paluumuuttajat. Heidän osaltaan korvausjärjestelmää tarkistetaan 2—4 vuoden kuluessa. Samalla selvitetään myös tarve sellaiseen korvausjärjestelmään, joka koskee kaikkia maahanmuuttajia.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisen kustannukset

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen lapsen edustamisesta maksettaisiin palkkio. Palkkion suuruudesta määrättäisiin työministeriön päätöksellä. Edustajan tehtävän kesto riippuu oleellisesti turvapaikkapäätöksen ja perheen yhdistämishakemusten käsittelyajasta; mitä nopeammin ne tehdään sitä lyhemmäksi tehtävä jää. Nyt holhouslain mukaan määrätyt uskotut miehet ovat pääasiassa vastaanotokeskusten työntekijöitä, jotka hoitavat uskotun miehen tehtävää virkatyönä muiden tehtäviensä ohella.

Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä tuli vuonna 1996 88. Vuonna 1997 on tullut 105 ilman huoltajaa olevaa lasta. Jos edustaja käyttäisi työaikaa yhtä edustettavaa kohti noin 20 tuntia vuodessa ja hänen palkkionsa olisi 250 markkaa tunnissa, olisivat edustamisesta aiheutuvat palkkiot 5 000 markkaa lasta kohti. Jos ilman huoltajaa tulevien määrä on nykyinen noin 100 lasta vuosittain, ovat lisäkustannukset noin 500 000 markkaa.

#### Ryhmäkodit

Ryhmäkotien henkilöstömitoituksen tulisi vastata lastensuojeluasetuksen 8 §:ssä säädettyä lastensuojelulaitosten henkilöstömitoitusta. Lastensuojeluasetuksen mukainen henkilöstömitoitus ja tästä aiheutuvat kustannukset olisivat kahdeksanpaikkaisessa ryhmäkodissa seuraavat: 5 ohjaajaa, 0,5 sosiaalityöntekijä, keittäjä, vastaava ohjaaja ja 0,5 toimistotyöntekijä eli yhteensä kahdeksan työntekijää. Työntekijöiden palkkakulut ovat noin 1,02 miljoonaa markkaa vuodessa. Yhtä paikkaa kohden tämä olisi 127 500 markkaa vuodessa ja noin 350 markkaa päivässä.

Nykyisissä ryhmäkodeissa on seuraavasti paikkoja ja henkilöstöä:

— Ruukki: 20 paikkaa ja 11 työntekijää, palkkakustannus paikkaa kohden on noin 240 markkaa/päivä.

— Perniö: 30 paikkaa ja 16 työntekijää, palkkakustannus paikkaa kohden on noin 180 markkaa/päivä.

— Oravainen: 10 paikkaa ja 10 työntekijää, palkkakustannus paikkaa kohden on noin 430 markkaa/päivä. Oravainen toimii sekä ryhmä- että perheryhmäkotina.

Lastensuojeluasetuksen mukaisella henkilöstömitoituksella ryhmäkotien henkilöstöku-

lut nousisivat keskimäärin 140 mk majoitusvuorokautta kohti, kun vertailukohtina ovat Perniön ja Ruukin vastaanottokeskukset. Nykyisten ryhmäkotiapaikkojen mukaan lasketuna kustannukset nousisivat noin 3 miljoonaa markkaa vuonna 1999.

#### Turvapaikanhakijoiden säilöönottotilat

Säilöönottettujen turvapaikanhakijoiden vastaanottotehtäviin tarvittaisiin lisää noin kaksi henkilötyövuotta eli noin 320 000 markkaa. Säilöönottotilojen järjestämisestä aiheutuisi myös jonkin verran kertaluontoisia lisäkustannuksia. Niiden määräksi arvioidaan 100 000 markkaa. Kustannukset kohdistuisivat momentille 34.07.61 pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Vastaanottokeskuksessa tapahtuvan säilöönnoton kustannukset ovat sitä pienemmät mitä vähemmän säilöönottoa tapahtuu. Säilöönottettujen vartiointista aiheutuisi kustannuksia sisäasiainministeriön hallinnonalalle.

#### Kotoutumissuunnitelma

Maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työtömäksi työnhakijaksi tai joka hakee toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea, olisi oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan. Maahanmuuttaja ja kunta sekä työvoimaviranomainen sopivat suunnitelman sisällöstä keskenään.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan ei riipu kansalaisuudesta, vaan työttömyydestä ja viimeisijaisen toimeentuloturvan tarpeesta. Kotoutumissuunnitelman piiriin tulevien määrää arvioitaessa on kuitenkin lähdetty siitä, että joistakin maista tuleville maahanmuuttajille ei pääsääntöisesti syntyisi oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, koska he työllistyvät tai eivät ole työmarkkinatuen ja toimeentulotuen varassa.

Kotoutumissuunnitelma sisältäisi yksilöllisesti maahanmuuttajan ja hänen perheensä tarpeita vastaavia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Toimenpiteet pyrittäisiin järjestämään nykyisten organisaatioiden ja rahoituksen puitteissa, kuten työvoimapolitiittisina toimenpiteinä, kansalais- ja työväenopistojen kursseina, kunnan järjestämänä opetuksena, maahanmuuttajan omaehtoisena opetuksena, osallistumisena sivistys- ja kansalaisjärjestöjen toimintaan ja muina näihin rinnastettavi-

na toimenpiteinä. Lasten ja nuorten valmistavaa opetusta järjestetään jo nykyisinkin peruskoulussa ja ammatillisissa oppilaitoksissa.

Tulkkipalveluja järjestettäisiin pakolaisille kuten nykyisinkin.

Samoin tulkkipalveluja tarvittaisiin maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden järjestämiseen. Käytännössä tulkkipalveluja joudutaan järjestämään ehkäisevänä toimeentulotukena.

Kotouttamistoimenpiteitä keskitettäisiin ensimmäisen kolmen maassaolovuoden aikaan. Maahanmuuttajakoulutus kestää noin 200 päivää, joten maahanmuuttaja olisi muiden kotouttamista edistävien toimenpiteiden piirissä noin kaksi vuotta. Muut toimenpiteet voisivat vaihdella kokopäiväisistä tietyn tuntimäärän viikossa kestäviin toimenpiteisiin. Kun maahanmuuttajan kanssa olisi tehty kotoutumissuunnitelma, olisi hänelle järjestävä aktiivitoimenpiteitä koko suunnitelman ajaksi.

Lapsille ja alle työikäisille nuorille järjestettäisiin suomalaiseen koulutukseen valmistavaa opetusta ja muuta heidän tarpeitaan vastaavia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja tukea.

Eläkeikäisten kotoutuminen suuntautuisi omatoimisen selviytymisen tukemiseen ja kosketuksen saamiseen suomalaiseen yhteiskuntaan.

Kotouttamisohjelman ja kotoutumissuunnitelman toteuttamiseen ei ehdoteta lisärahoitusta, vaan ne tulisi hoitaa valtion ja kuntien talousarvioissa asianomaisiin pääluokkiin kunakin vuonna varattujen määrärahojen puitteissa.

#### Kotoutumissuunnitelman piiriin tulevien määrät

Suomeen on parina viime vuonna muuttanut noin 13 500 henkilöä vuosittain. Heistä noin puolet on tullut EU- ja Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) valtioiden alueelta. Suuri osa näistä muuttajista on Suomen kansalaisia.

Maassa asuvan ulkomaalaisväestön määrä kasvoi vuonna 1996 noin 5 200 henkilöllä sekä vuonna 1997 noin 6 850 henkilöllä.

Esityksen taloudellisten vaikutusten selvittämisen kannalta ulkomaalaiset on seuravassa jaettu kahteen ryhmään, sen mukaan miten heidän arvioidaan olevan kotouttamista edistävien toimenpiteiden tarpeessa.

Ensimmäisen ryhmän ulkomaan kansalaisten työttömyys on keskimäärin jopa alhaisempi kuin kantaväestön. He eivät pääsääntöisesti tulisi kotoutumissuunnitelman piiriin. Nämä ulkomaalaiset ovat muuttaneet Suomeen EU:n alueelta, EFTA-maista, Kanadasta, Yhdysvalloista, Kiinasta, Japanista ja Oseanian alueelta. Heidän määränsä lisäys oli vuonna 1996 yhteensä noin 600 henkilöä ja vuonna 1997 noin 1 150. Tässä ryhmässä tapahtuu vuosittain sekä maahanmuuttoa että maastamuu-  
ttoa.

Toisen ryhmään on otettu ulkomaalaiset, joiden työttömyys on korkea tai joiden muutto tiedetään, esimerkiksi toimeentulotuen tarpeen perusteella, olevan kotouttamista edistävien toimenpiteiden tarpeessa. Tähän ryhmään kuuluvista ylivoimaisesti suurin osa on tullut pakolaisina ja paluumuuttajina entisen Neuvostoliiton alueelta.

Tähän ryhmään otettujen ulkomaalaisten määrä kasvoi vuonna 1996 noin 4 700 henkilöä ja vuonna 1997 noin 5 700 henkilöä. Näistä ulkomaalaisista arvioidaan noin 80 prosenttia tulevan henkilökohtaisen kotoutumissuunnitelman piiriin eli heillä olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan joko työttömyyden tai toimeentulotuen tarpeen perusteella. Edellä mainituista arvioidaan olevan lapsia noin 35 %. Eläkeiän saavuttaneita arvioidaan olevan noin 5 %. Tämän ryhmän osalta maastamuu-  
ttoa tapahtuu noin muutaman kymmenen henkilön verran vuosittain. Tällä maastamuu-  
tolla ei ole merkitystä kotouttamista edistävien toimenpiteiden tarpeessa olevien määrän arviointiin.

Vuonna 1998 arvioidaan maahan muuttavan pakolaisia yhteensä noin 1 450, joista kiintiöpakolaisia olisi 600, pakolaisten perheenjäseniä 500 ja turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan saavia noin 340. Entisen Neuvostoliiton alueelta arvioidaan muuttavan noin 2 000 henkilöä. Muita maahanmuuttajia arvioidaan tulevan 3 000 henkilöä. Tässä luvussa ovat avioliiton ja avoliiton kautta tulleet, työluvan saaneet, Ruotsista ja muista maista Suomeen paluumuuttavat henkilöt. Eli vuonna 1998 arvioidaan ulkomaalaisten määrän kasvuksi noin 6 500 henkilöä, joista yhteensä noin 1 000 tulisi EU- ja EFTA-maista.

Kotoutumissuunnitelman piiriin tulisi vuosittain noin 4 300 uutta maahanmuuttajaa lapset ja muut ei-työikäiset mukaan lukien. Jos kotoutumissuunnitelma kaikkien kohdalla laadittaisiin kolmeksi vuodeksi, olisi sen

piirissä vuosittain noin 13 000 maahanmuuttajaa.

Maahanmuuttajissa arvioidaan olevan vuosittain lapsia ja yli 64-vuotiaita yhteensä noin 1 700 henkilöä. Heidän kotoutumissuunnitelmansa järjestyisi kunnallisten palvelujen ja kunnan järjestämien toimenpiteiden ja tuen avulla.

Työikäisiä ja sen mukaisten kotoutumista edistävien toimenpiteiden tarpeessa arvioidaan olevan noin 60 % eli noin 2 600 henkilöä vuosittain.

Työvoimapoliittisten tai niihin rinnastettavien toimenpiteiden piiriin tulisi noin 2 600 uutta henkilöä vuosittain. Työvoimapoliittisista toimenpiteistä tärkein on työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena järjestettävä maahanmuuttajakoulutus. Yhtä henkilöä kohti tämän koulutuksen kustannukset ovat noin 26 700 markkaa. Maahanmuuttajia koskevan tilaston mukaan maahanmuuttajakoulutus pystyy vastaamaan nykyisen kysynnän tarpeisiin. Tältä osin tästä esityksestä ei juuri aiheutuisi lisäkustannuksia. Myös muut työvoimapoliittiset toimenpiteet pyrittäisiin järjestämään valtion talousarviossa asianomaisten momenttien puitteissa.

TE-keskus ja kunta voisivat sopia kunnan järjestämien kotouttamista edistävien toimenpiteiden rinnastamisesta työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun mukaisiin toimenpiteisiin. Tämä toisi sekä joustoa että kustannussäästöjä. Jos toimenpide koostuisi pääasiassa opiskelusta, se voitaisiin rinnastaa työvoimapoliittiseen maahanmuuttajakoulutukseen.

Koulutusta, johon maahanmuuttajat voisivat hakeutua järjestetään opetushallinnon piirissä. Siitä aiheutuvat kustannukset sisältyvät kunkin järjestäjän omaan talousarvioon.

Jos rinnastetussa koulutuksessa olisi noin 500 maahanmuuttajaa vuosittain, arvioitaisiin säästöjen maahanmuuttajakoulutuksessa olevan noin 13,4 miljoonaa markkaa. Myös rinnastetun koulutuksen ajalta maahanmuuttajalla olisi oikeus ylläpito- ja kulukorvaukseen. Tästä aiheutuvat lisäkustannukset olisivat noin 3 miljoonaa markkaa. Toisaalta koulutuksen järjestäjille saattaisi aiheutua lisäkustannuksia, jotka on tässä arvioitu 1/3 maahanmuuttajakoulutuksen kustannuksista eli noin 4,5 miljoonaksi markaksi.

Tämän laskelman säästövaikutus olisi noin 6 miljoonaa markkaa. Laskelma on arvio ehdotuksen vaikutuksesta. Sen tueksi ei ole saatavissa vahvoja taustatietoja. Se, mitä

taloudellisista vaikutuksista voidaan todeta on, että maahanmuuttajien kotouttamisen kustannukset eivät nousisi ehdotetun lain vuoksi.

Myös kunnan muiden kotouttamista edistävien toimenpiteiden järjestämisessä pyritään mahdollisimman paljon tehostamaan nykyisiä toimenpiteitä ja löytämään taloudellisesti edullisempia vaihtoehtoja. Tämän esityksen tavoitteena on jo olemassa olevien voimavarojen tehokkaampi käyttö.

Tehokkaat kotouttamista edistävät toimenpiteet keskitetään kolmeen ensimmäiseen Suomessa oleskeluvuoteen. Näillä toimenpiteillä ja niiden ajoituksella arvioidaan saavutettavan sekä taloudellista säästöä että ihmisten syrjäytymisen ehkäistymistä.

### Kotoutumistuki

Kotoutumistuen käyttöönotto ei aiheuta lisäkustannuksia, koska käytännössä maahanmuuttajat saavat kotoutumistuen suuruuden toimeentuloturvan nytkin työmarkkinatukena ja toimeentulotukena. Tässä esityksessä näiden tukien saaminen sidottaisiin tuensajan vastavuoroisuuteen: velvollisuuteen hankkia Suomessa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Kotoutumistuessa yhteensovitettaisiin työmarkkinatukea ja toimeentulotukea sekä muutettaisiin työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä ja toimeentulotuen perusosan alentamisedellytyksiä.

Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olisi kotoutumista tukeviin aktiivitoimenpiteisiin osallistuminen. Maahanmuuttajalla ei olisi oikeutta työmarkkinatukeen kolmen ensimmäisen maassaolovuoden aikana muutoin kuin kotoutumistukena. Samoin toimeentulotuen perusosaa voitaisiin henkilön itsensä osalta alentaa, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyisi toteuttamasta hänen kanssaan sovittuja toimenpiteitä.

Kotoutumistuen suuruus olisi sama kuin mitä suomalaiselle maksetaan, silloin kun hänen toimeentulonsa koostuu vastaavista tuista. Tosiasiassa kotoutumistuen suuruus usein määräytyisi toimeentulotuesta annetun lain mukaan, koska kotoutumisvaiheessa maahanmuuttajat ovat usein toimeentulotuen tarpeessa työmarkkinatuen ja asumiseen perustuvan sosiaaliturvan lisäksi. Kotoutumissuunnitelman piirissä olevalla maahanmuuttajalla olisi oikeus työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä tai rinnastettavissa toimenpiteis-

sä ylläpito- ja kulukorvauksiin samoin edellytyskin kuin kantaväestölläkin.

### Vuoden 1998 talousarvio

Momentilla pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto on vuoden 1998 talousarviossa varauduttu noin 600 uuden kiintiöpakolaisen ja 500 perheen yhdistämishojelman puitteissa tulevan omaisen vastaanottoon. Kunnille maksettavien valtion korvausten piirissä on noin 5 600 aikaisempina vuosina saapunutta pakolaista. Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispolitiittisessa ohjelmassa on esitetty pakolaiskiintiön korottamista vuosittain 100 hengellä 1 000 pakolaisen kiintiöön saakka.

Uusia turvapaikanhakijoita arvioidaan tulevan 1 000, joista yhden kolmasosan arvioidaan saavan myönteisen päätöksen. Turvapaikanhakijoiden arvioidaan olevan vastaanottojärjestelmän piirissä keskimäärin 12 kuukautta. Vuonna 1997 tuli 973 turvapaikanhakijaa.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon valtion talousarviossa on varattu 238 miljoonaa markkaa yhteensä. Siitä on varattu pakolaisten vastaanottoon 173 miljoonaa markkaa ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon 65 miljoonaa markkaa.

Valtion korvauksiin kunnille, eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuesta sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksista, arvioidaan tarvittavan noin 65 miljoonaa markkaa. Tässä tarkoitettuja paluumuuttajia entisen Neuvostoliiton alueen arvioidaan tulevan noin 2 000.

### 5.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyviä asioita koordinoivan työministeriön alainen hallinto on keskeisessä asemassa valmistellessa ja toteuttaessa kotoutumista edistäviä toimenpiteitä.

Ehdotetussa laissa asianomaisella ministeriöllä tarkoitetaan työministeriötä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan työministeriön toimialaan kuuluu pakolaisuus, mikäli asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan, siirtolaisuus, turvapaikanhakijoiden vastaanotto sekä maahanmuuttajien yhteiskuntaan sijoittumista edistävät toimenpiteet.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoilla huolehditaan alueellisesti työ-

elämään ja työmarkkinoihin liittyvistä asioista. Osastojen on tarkoitus huolehtia myös maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden suunnittelusta, toteutuksesta, seurannasta ja kehittämisestä alueellisella tasolla. Yhteistyö keskuksen työvoima- ja yritysosastojen välillä parantaa mahdollisuuksia maahanmuuttajien yrittäjyyden tehokkaalle tukemiselle. Maahanmuuttajien syrjäytymisen ehkäisemiseen voidaan vaikuttaa myös EU:n sosiaalirahaston hankkeiden avulla.

Paikallistasolla maahanmuuttajien työvoimavalvuhasta vastaavat työvoimatoimistot. Työvoimahallinnossa esitys merkitsee maahanmuuttajien hyväksymistä erityisryhmäksi työllistämistä edistäviä toimenpiteitä ja palveluja kehitettäessä ja annettaessa. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että maahanmuuttajat jäisivät pysyvästi erityispalvelujen asiakkaisiksi, vaan heidät on tarkoitus ohjata yksilöllisten edellytystensä mukaisesti tarvittaessa työvoimatoimistojen peruspalveluihin.

Työvoimatoimistoissa on jo laadittu kotoutumissuunnitelmia vastaavia maahanmuuttajien työllistymissuunnitelmia. Tarkoitus on yleistää käytäntöä ja tehostaa yhteistyötä kunnan viranomaisten kanssa maahanmuuttajia koskevissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteiden kehittämiseksi ja työllistymisen tehostamiseksi.

Työvoimahallinnon keskeisestä merkityksestä huolimatta esitys korostaa kuntien velvollisuutta sitoutua alueellaan asuvien maahanmuuttajien kotoutumisen suunnitelmalliseen edistämiseen. Kunnilta edellytettäisiin maahanmuuttajataustaisia asukkaita koskevaa yleistä kotouttamisohjelmaa, jotta TE-keskus tekisi kunnan kanssa sopimuksen pakolaisten vastaanotosta.

Kunnan velvollisuutta perustellaan sillä, etteivät esityksen tarkoittamat maahanmuuttajat maahantulonsa alkuvaiheessa yleensä ole työmarkkinoiden käytettävissä muun muassa kielitaidon puutteen vuoksi. Esitys koskisi myös työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä, kuten kotiaiteja ja vanhuksia, joiden kotoutumista tulisi edistää muutoin kuin työmarkkinoille valmentamisen kautta. Maahanmuuttajaperheeseen voi kuulua lapsia ja nuoria, joita koskevat kotoutumista tukevat toimenpiteet kuuluvat kunnan sosiaalitali opetustoimelle.

Esityksen tavoitteena on, että kuntien sosiaalitoimessa maahanmuuttajien yleiseen ohjaukseen käytettävän ajan tarve vähenisi. Kotoutumistukea koskeva päätös tehtäisiin

nykyisiä tukipäätöksiä harvemmin, enintään vuodeksi kerrallaan.

### 5.3. Vaikutukset kuntien kannalta

Kotouttamisohjelman ja kotoutumissuunnitelmien laatiminen vaatisi yhteistyötä kunnan eri toimialojen, TE-keskuksen, lääninhallituksen, kansaneläkelaitoksen, poliisin sekä muun paikallis- ja aluehallinnon kesken. Tavoitteena olisi maahanmuuttajien tarpeiden sekä palvelu- ja etuusjärjestelmien yhteensovittaminen kotoutumiseen liittyvissä toimenpiteissä.

Kunnalla olisi päävastuu kotouttamisohjelman ja kotoutumissuunnitelmien laatimisessa yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Tämän ei kuitenkaan arvioida vaativan lisähenkilökuntaa. Kotoutumistuen käyttöönotto vapauttaisi sekä kunnan henkilöstöä että tulkkausaika sosiaaliturvaetuksien ja toimeentulotuen yhteensovittamisesta vastaanoton sisällölliseen kehittämiseen. Myös työviranomaisten osuus painottuisi enemmän.

Kotouttamisohjelma sekä yksilökohtaiset ja perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat ja niihin liittyvä kotoutumistuki saattaisivat jossain määrin vähentää kunnan toimeentulotukimenoja, koska työiässä olevat maahanmuuttajat saisivat kotoutumissuunnitelman mukaisissa toimenpiteissä ollessaan työmarkkinatukea. Tehokkaan kotoutumisen seurauksena maahanmuuttajien odotetaan myös työllistyvän helpommin. Tämän vuoksi kotouttamistoimenpiteiden myönteiset vaikutukset saattaisivat pidemmällä ajalla olla merkittäviä myös kunnallistalouden kannalta.

Toimeentulotukimenojen vähentymisen kunnallistaloudelliset vaikutukset kohdistuisivat entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleviin ja muihin kolmansista maista tuleviin maahanmuuttajiin. Pakolaisten osalta asialla ei olisi kolmen ensimmäisen vuoden aikana kunnallistaloudellisia vaikutuksia, koska valtio korvaa heidän toimeentulotukimenoensa kolmen vuoden ajalta. Tämä on se aika, johon kotoutumissuunnitelman mukaiset toimenpiteetkin pääsääntöisesti kohdistuisivat.

### 5.4. Vaikutukset yksilön kannalta

Maahanmuuttajan kannalta esityksen vaikutukset olisivat kahdenlaisia. Maahanmuuttajalle tarkoitettujen kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestämistä tehostettaisiin. Maahanmuuttajalla, jonka toimeentulo olisi

työmarkkinatuen ja toimeentulotuen varassa, olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Vastavuoroisesti maahanmuuttajalla olisi velvollisuus kykyjensä ja voimiensa mukaan noudattaa kotoutumissuunnitelmaa, jotta hän saisi valmiudet hankkia toimeentulonsa työstä tai yrittäjyydestä ja jotta hän voisi osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin.

Maahanmuuttajan toimeentulon turvaamisesta sovittaisiin kotoutumistuella. Kotoutumistuki voitaisiin myöntää vuodeksi kerrallaan. Kotoutumistuen saaminen edellyttäisi kotoutumissuunnitelman noudattamista. Perusteeton kieltäytyminen suunnitelman noudattamisesta johtaisi työmarkkinatuen menetykseen ja toimeentulotuen alentamiseen henkilön itsensä osalta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa järjestettäisiin opinto-, työ- ja muita aktiivisia toimintoja, joihin kaikkien vastaanottokeskuksessa asuvien turvapaikanhakijoiden tulisi osallistua. Perusteeton kieltäytyminen johtaisi toimeentulotuen perusosan alentamiseen henkilön itsensä osalta.

Säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden vastaanotto järjestettäisiin vankilan tai poliisin pidätystilojen sijasta vastaanottokeskuksen yhteyteen.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistettaisiin siten, että muun muassa hallintomenettely, muutoksenhaku ja tietojen salassapito säädetään koskemaan riittävässä määrin myös yksityistä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjää.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaislasten sekä muiden oleskelulupaa hakevien, ilman huoltajaa maassa oleskelevien, asemaa parannettaisiin uudella edustajajärjestelmällä. Edustaja käyttäisi huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa, valvoisi alaikäisen etua ja vastaisi alaikäisen hoidon ja kasvatuksen järjestymisestä.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden henkilötietojen suojaamisesta säädettäisiin lailla, kuten hallitusmuodon 8 §:n 1 momentti edellyttää.

### 5.5. Ympäristövaikutukset

Valtakunnallisesti maahanmuuttajien asuminen on keskittynyt Etelä-Suomeen. Alueellisesti maahanmuuttajat ovat keskittyneet asumaan suuriin kaupunkeihin.

Osittain asuntopolitiikan ohjaamina maahanmuuttajat näyttävät keskittyvän kaupungeissa asumaan samoille asuinalueille. Asun-

toalueita suunniteltaessa ja kehitettäessä tulisi ottaa huomioon alueellisen segregaaation ja eriarvoisuuden ehkäiseminen. Kunnat voivat vaikuttaa asuntoalueiden kehitykseen samoin kuin maahanmuuttajien sijoittumiseen kunnan vuokra-asuntojen asukasvalinnan kautta.

Maahanmuuttajien liikaa keskittymistä tulee välttää. Riittävän suurten etnisten ryhmien muodostuminen on kuitenkin tärkeää. Näin oman kulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen sekä uskonnon harjoittaminen ovat mahdollisia. Myös esimerkiksi erityispalvelujen kuten tukkipalvelujen järjestäminen helpottuu. Yhteisön koko voi vaikuttaa myös mahdollisuuksiin työllistyä etnisen yhteisön piirissä. Viranomaiset voivat palvelujensa kehittämiseksi pyrkiä aktiivisesti saamaan palvelukseensa alueella asuvien etnisten ryhmien edustajia.

Kunnat voisivat sisällyttää kotouttamisohjelmiinsa esimerkiksi maahanmuuttajien asumista koskevia kohtia. Yksilötasolla viranomaiset voisivat kotoutumissuunnitelmissa kiinnittää huomiota maahanmuuttajan ja hänen perheensä niihin kotoutumiseen vaikuttaviin seikkoihin, jotka liittyvät asumiseen.

Esitys pyrkii vaikuttamaan ympäristöasioihin myös edistämällä asukkaiden yleistä hyvinvointia maahanmuuttajien kotoutumisen ja työelämään osallistumisen kautta. Kehitettäessä maahanmuuttajien valmiuksia osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan edistettäisiin myös heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa omaan asuinalueeseensa.

### 5.6. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksen tavoitteena on yhdenvertaisuuden edistäminen Suomessa maahanmuuttajien ja kantaväestön kesken. Tarkoituksena on suunnata positiivisia erityistoimia niihin maahanmuuttajiin, jotka syrjäytymisen ehkäisemiseksi tarvitsevat erityistä tukea saavuttaakseen tasavertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa suomalaiseen yhteiskuntaan. Esityksen lähtökohta kuitenkin on, että toimeentuloturvan saamisen osalta maahanmuuttajalta voidaan edellyttää osallistumista yhteiskuntaan, joka hänen toimeentulonsa turvaa.

Maahanmuuttajissa on erityisryhmiä, kuten vammaiset, sairaat ja vanhukset, joilta ei samalla tavalla voida vaatia pyrkimystä aktiiviseen kotoutumiseen kuten muilta ryhmiltä. Heidän osaltaan kotoutumissuunnitelmat

voisivatkin painottaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä kuntoutukseen. Eri-tyistapaukset on otettu huomioon myös esitettäessä seuraamuksia suunnitelman noudattamisen keskeyttämisestä.

Myös sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen vaatii suunnitelmasta vastuussa olevilta viranomaisilta erityistä huomiota. Tarkoitus ei ole suunnata toimenpiteitä ainoastaan yhteen työmarkkinoille pyrkivään perheenjäsenen vaan saada koko perhe mukaan kotoutumisprosessiin ja yhtenäiseen kotoutumissuunnitelmaan, jonka noudattaminen vaikuttaisi perheen toimeentuloon. Perheessä tämä voisi tarkoittaa, että myös vaimolta edellytettäisiin osallistumista suunnitteluun ja toimenpiteisiin. Muutoin perheen äiti esimerkiksi pienten lasten hoidon vuoksi voi jäädä kokonaan suomen tai ruotsin kielen opetusta vaille ja kielitaidottomana yhteiskunnan ja sen verkostojen ulkopuolelle.

## 6. Asian valmistelu

### 6.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 18 päivänä lokakuuta 1995 toimikunnan valmistelemaan hallitukselle ulkomaalais- ja pakolaispoliittisen ohjelman. Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta jätti 30 päivänä joulukuuta 1996 loppumietintönsä, jossa käsiteltiin muun muassa maahanmuuttajien vastaanottoa ja yhteiskuntaan kotoutumista. Valtioneuvoston 16 päivänä lokakuuta 1997 hyväksymä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma perustuu toimikunnan mietintöön. Virkamiestyönä valmisteltu hallituksen esitys perustuu hallituksen ohjelmaan sekä toimikunnan ehdotuksiin.

Lakiehdotusta on käsitelty Suomen kuntaliiton ja työministeriön järjestämässä tilaisuudessa, johon oli kutsuttu 15 kunnan edustajat ja vastaavan kunnan alueella toimivan työvoimatoimiston edustajat. Lisäksi valmistelussa on kuultu pakolais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan monikulttuurisuusjaostoa.

### 6.2. Lausunnot

Esityksestä on pyydetty 21 päivänä heinäkuuta 1997 lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, valtion vastaanottokeskuk-

set, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto, Migrants' Forum Suomen tukiryhmä ry, Monikulttuuriyhdistys Familia Club ry, Suomen ulkomaalaisyhdistys ry, Suomen venäjänkielisen väestön Foorumi ry, kansanedustaja Hannu Kempainen, apulaisprofessori Lars D. Eriksson Helsingin yliopistosta sekä tohtori Ismo Söderling Väestöliiton väestöntutkimuslaitokselta.

Esityksestä pyydettiin uudelleen 3 päivänä joulukuuta 1997 lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto.

## 7. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

### 7.1. Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi samanaikaisesti tämän esityksen kanssa. Tämä esitys on otettava huomioon esityksen jatkokäsittelyssä.

### 7.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Tässä esityksessä huomioon otettavat kansainväliset sopimukset on selostettu kohdassa kansainväliset sopimukset.

EU:n ministerineuvoston turvapaikkatyöryhmässä on käsiteltävänä komission 5 päivänä maaliskuuta 1997 tekemä ehdotus siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua koskevaksi yhteiseksi toiminnaksi. Komission ehdotuksen mukaan ministerineuvosto voisi päättää tilapäistä suojelua koskevista menettelyistä, niiden kestosta ja kohde-ryhmästä sekä jäsenvaltioiden keskinäisestä taakanjaosta tilanteessa, jossa tapahtuu kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden joukkopako unionin ulkopuolisesta valtiosta. Riittävän suojelun tason turvaamiseksi ja hallitsemattoman liikkumisen välttämiseksi yhteinen toiminta pyrkisi takaamaan suojelun kohteille tietyt vähimmäisoikeudet muun muassa sosiaaliturvan, asumisen ja koulutuksen osalta.

Ehdotettu ei sinänsä vaikuttaisi esitettyihin Suomen kansallisiin ratkaisuihin vastaanoton järjestämisessä. Suomi voi vaikuttaa yhteistä tointa koskevan asiakirjan sisällön muotoutumiseen ottaen huomioon kansalliset säännökset.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1. Lakiehdotuksen perustelut

## 1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tavoitteet.* Ehdotetussa laissa säädettäisiin maahanmuuttajien kotouttamista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä siten, että maahanmuuttajilla olisi maassaolon alkuvaiheessa mahdollisuudet hankkia suomalaisen yhteiskunnan aktiivisen ja tasavertaisen jäsenen tarvitsemia valmiuksia. Kotoutumisen edellytyksiä ovat suomen tai ruotsin kielen taito sekä tieto yhteiskunnasta, sen kulttuurista sekä työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksista.

Tavoitteena on, että ehdotetuilla toimenpiteillä edistettäisiin maahanmuuttajien mahdollisuutta tehdä todellisia, omaan ja perheensä elämään vaikuttavia valintoja ja saavuttaa muun väestön kanssa tasavertainen asema yhteiskunnassa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta.

Laissa säädettäisiin myös turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä siten, että päätöksen odotusaikana toteutuisi hakijoiden turva ja hallitusmuodon ja ihmisoi-keussopimusten mukainen kohtelu.

Hallitusmuodon 15 a §:n mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka ei saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.

Hallitusmuodon 15 a §:llä on läheinen yhteys hallitusmuodon 6 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Turvapaikanhakijoiden asettumista suomalaisen yhteiskuntaan ei pyritä edistämään, koska heidän turvapaikka- tai oleskelulupahakemusta ei ole ratkaistu.

Lailla järjestettäisiin myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten pakolaisten ja oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevien lasten edustaminen paremmin lapsen etua vastaavalla tavalla kuin mitä holhouslain mukaan on mahdollista.

2 §. *Määritelmät.* Suomen kielessä kotoutuminen on uudissana, suomenkielinen vastine sanalle integroituminen. Kotoutuminen on yksilöllinen, vähittäinen ja vuosia jatkuva

kehitys. Kotoutunut maahanmuuttaja osallistuu suomalaisen yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään sen tasa-vertaisena jäsenenä, jota koskevat sekä yhteiskunnan jäsenen velvollisuudet että oikeudet. Kotoutuminen toteutuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa, jolloin muutosta tapahtuu sekä maahanmuuttajassa että yhteiskunnassa.

Yksilön kotoutuminen edistyy, kun hän esimerkiksi oppii suomen tai ruotsin kieltä ja hankkii muita suomalaisessa yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Nekin maahanmuuttajat, jotka ikänsä tai muiden syiden vuoksi eivät hakeudu työmarkkinoille, tarvitsevat suomen tai ruotsin kielen taitoa, tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä muita valmiuksia elää ja toimia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Yhteiskunnan velvollisuudet kotouttamisessa liittyisivät kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja voimavarojen järjestämiseen. Normaali palveluissa otettaisiin huomioon maahanmuuttajien tarpeet. Varsinaisia kotoutumista tukevia toimenpiteitä olisivat ne toimenpiteet, joilla tuettaisiin suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen saavuttamista. Näistä tärkeimpiä olisivat kielen opettaminen, yhteiskuntatietouden opettaminen sekä oikeusjärjestelmän ja historian samoin kulttuurin opettaminen. Toimenpiteet keskitettäisiin tehokkaasti maassa-asumisen alkuaikaan. Näin pyrittäisiin nopeuttamaan maahanmuuttajan kotoutumista.

Tasavertaisuuden ja valinnanvapauden periaatteiden mukaisesti maahanmuuttajalla olisi myös mahdollisuus harjoittaa ja ylläpitää omaa kulttuuriaan, uskontoaan ja elämäntapojensa.

Yhteiskunnan velvollisuudet liittyvät myös kulttuurisesti moniarvoisen, etnisesti tasa-arvoisen, vastavuoroisen ja suvaitsevan yhteiskunnan kehittämiseen. Edellytyksiä kotoutumiselle luodaan järjestämällä normaali palvelujärjestelmää täydentäviä toimenpiteitä, kuten kielen ja yhteiskuntatietouden opetusta ja tulkkipalveluja.

3 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kotouttamista tukevien toimenpiteiden henkilöpiiristä. Edellytys kotouttamista tukevien toimenpiteiden piiriin kuulumiselle olisi, että henkilö on muuttanut Suomeen ja että hänellä on kotikuntalaissa tar-

koitettu kotikunta Suomessa. Soveltamisalaa kuulamista ei rajattaisi kansalaisuuden mukaan, siten myös Suomen kansalainen voisi tulla kotouttamista edistävien toimenpiteiden piiriin.

Maahanmuuttajat voidaan lain soveltamisen kannalta ryhmitellä seuraavasti:

1) avio- tai avoliiton kautta olekeluluvan saaneet,

2) pakolaiset, suojelun tarpeen vuoksi tai painavan humanitaarisen syyn vuoksi oleskeluluvan saaneet,

3) kohdassa 2 tarkoitettujen henkilön perheen yhdistämisen perusteella oleskeluluvan saanut perheenjäsen,

4) kohdassa 2 tarkoitettujen henkilön omainen, jolle olisi myönnetty oleskelulupa läheisen suhteen tai muun erityisen syyn vuoksi;

5) entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevat paluumuuttajat,

6) muut paluumuuttajat sekä

7) muut maahanmuuttajat.

Pykälän 3 momentin 3 kohdassa perheen yhdistämisellä tarkoitettaisiin pakolaisella ennen Suomeen tuloa olleen perheen yhdistämistä. Perheenjäsenellä tarkoitettaisiin avio- tai aviopuolisoa, alle 18-vuotiasta naimatonta lasta, adoptiolapset mukaan lukien sekä naimattoman alle 18-vuotiaan vanhempiä sekä hänen alle 18-vuotiaita naimattomia sisarusiaan.

Kohdassa 4 tarkoitettaisiin omaisella Suomessa asuvan pakolaisen vanhoja vanhempiä, tai hänen yli 18-vuotiasta lastaan tai muuta omaista, joka olisi riippuvainen Suomessa asuvasta sukulaisestaan. Samoin omaisella tarkoitettaisiin henkilöä, jolle olisi myönnetty oleskelulupa siitä syystä, että hänen Suomessa asuva sukulaisensa olisi hänestä riippuvainen.

Eri maahanmuuttajaryhmät tarvitsevat eri tavalla yhteiskunnan järjestämiä kotouttamista edistäviä toimenpiteitä, jotkut eivät lainkaan.

Pakolaissopimuksen mukaan "Pakolainen on henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta."

Monet pakolaiset ovat joutuneet kotimaassaan henkilökohtaisen vainon kohteeksi tai tulevat konfliktitilanteista. Monien pakomatka ja siihen käytetty aika on ollut pitkä, ja monella on myös takanaan vuosien pakolaisleirillä oleskelu. Heillä ei ole Suomeen

muuttaessaan tukenaan esimerkiksi suomalaista aviopuolisoa tai työyhteisöä. Useimmat pakolaiset tarvitsevat näin ollen pitkäkestoista, tehokasta ja monimuotoista tukea kotoutumisessaan.

Entisen Neuvostoliiton alueelta tulevat paluumuuttajat ovat tuen tarpeen suhteen usein vastaavassa asemassa. Hekin muuttavat yksin tai perheen kanssa erilaiseen yhteiskuntaan.

Kotouttamista edistävien toimenpiteiden kohdistaminen keskeisimmin edellä mainittuihin ryhmiin on perusteltua myös siksi, että nämä tulevat tai jäävät maahan valtion erityisperustein tai kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan lainsäädännön perusteella myöntämän oleskeluluvan turvin. Tarve yhteiskunnan tukeen kotoutumisvaiheessa kuitenkin vaihtelee yksilöllisesti. Edellisten lisäksi myös muut maahanmuuttajat, kuten avio- tai avoliiton kautta maahan tulleet saattavat tarvita tukea kotoutumisessaan. Aviopuoliso on rinnastetaan henkilö, jonka kanssa edellä tarkoitettu oleskeluluvan saanut henkilö elää jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluviksi:

1) Suomessa ulkomaalaislain 30 §:n mukaan turvapaikkaa hakenut henkilö, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hänen maasta poistamista koskeva asiaansa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu ja pantu täytäntöön,

2) Suomessa turvapaikkaa hakenut henkilö, jonka maasta poistamista koskevaa päätöstä ei ole voitu panna täytäntöön.

Lainsäädännössä ei ole määritelty tilapäistä suojelua ja tilapäisen suojelun käsitettä. Jos Suomi vastaanottaisi henkilöitä tilapäisen suojelun perusteella, niin käytännössä näiden henkilöiden vastaanotto jouduttaisiin järjestämään samalla tavalla kuin turvapaikanhakijoiden vastaanotto järjestetään, jos tilapäisen suojelun perusteella vastaanotetulla ei olisi oikeutta asumiseen perusteella määräytyvään sosiaaliturvaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön:

1) jolle on myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi,

2) jolle on myönnetty oleskelulupa painavan humanitaarisen syyn vuoksi,

3) joka on pakolaisen tai 1 tai 2 kohdassa

tarkoitettua henkilön perheen yhdistämisen perusteella oleskeluluvan saanut perheenjäsen sekä

4) joka on pakolaisen tai 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua henkilön omainen, jolle on myönnetty oleskelulupa joko hänen tai hänen Suomessa olevan omaisensa olosuhteiden perusteella.

Ulkomaalaislaista poiketen pakolaisten vastaanoton järjestämisessä pakolaistermin käyttö on jo vakiintunut momentissa ehdotettavaan muotoon.

4 §. *Kustannusten korvaaminen.* Pykälään ehdotetaan yleissäännöstä valtion kustannusvastuusta. Kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamisen tavoitteena on tasata maahanmuuton alkuvaiheessa kotikunnalle aiheutuvia kustannuksia sekä kannustaa ja ohjata kuntia toteuttamaan kotouttamista edistäviä toimenpiteitä ja ehkäistä syrjäytymistä.

Kustannusten korvaamisesta säädettäisiin edelleen tarkemmin valtioneuvoston päätöksillä, eikä korvauserusteita ole tarkoitus nykyisestä muuttaa muilta osin kuin alaikäisten edustamisesta aiheutuvien kulujen korvaamisen osalta.

Valtion korvauksia kunnille pakolaisten vastaanotosta on kuvattu yleisperustelujen kohdassa valtion korvaukset kunnille pakolaisten vastaanotosta.

Entisen Neuvostoliiton alueen paluumuuttajista aiheutuvien kustannusten korvaamista on selostettu yleisperustelujen alajaksossa 2.3.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksista valtio vastaisi täysimääräisesti kuten tähänkin saakka.

Alaikäisten pakolaisten ja oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevien lasten edustaminen ehdotetaan 5 luvun mukaan järjestettäväksi siten, että ilman huoltajaa tullee määrättäisiin edustaja. Valtion tulisi korvata edustamisesta aiheutuvat kulut ja palkkio.

5 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Lailla olisi vaikutusta maahanmuuttajan palvelujen ja toimeentuloturvan järjestämiseen kotoutumissuunnitelman toteuttamisen aikana. Lain 3 luvussa sidottaisiin työmarkkinatuen saamisen edellytykset kotoutumissuunnitelman noudattamiseen.

Maahanmuuttajalla olisi oikeus toimeentulotukeen siten kuin toimeentulotuesta annettussa laissa säädetään. Kotoutumissuunnitelman laatimatta jättäminen tai sen noudattamisen laiminlyönti ilman perusteltua syytä johtaisi toimeentulotuen perusosan alentami-

seen henkilön itsensä osalta.

## 2 luku. Toimeenpano

6 §. *Viranomaisten tehtävät.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten vastuusta ja työnjaosta.

Työministeriölle kuuluisi maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen sekä suunnittelu-, ohjaus- ja seuranta-vastuu. Se huolehtisi asiantuntijuuden kehittämisestä ja säilyttämisestä mainituissa asioissa ottaen huomioon ihmisoikeussopimukseen ja humanitaarisiin lähtökohtiin perustuvan pakolais-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan erityistehtävät.

Maahanmuuttoasioiden yhteensovittamista työministeriö hoitaisi yhteistyössä sisäasiainministeriön, ulkoasiainministeriön ja muiden ministeriöiden kanssa.

Työministeriöllä olisi lisäksi ensisijainen vastuu yhteistyössä opetusministeriön kanssa rasismien vastaisen toiminnan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisessa.

Pakolaisten uudelleensijoittamiseen liittyvissä kysymyksissä työministeriön tehtävänä olisi kiintiöpakolaisten vastaanottopolitiikan suunnittelu ja vastaanoton valmistelu sekä kiintiöpakolaisten valinta yhteistyössä muiden vastuuviranomaisten kanssa.

Jokainen hallinnonala vastaisi edelleen oman toimialansa osalta myös pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien palveluista. Maahanmuuttajien palvelut järjestetään pääosin normaalipalveluina maahanmuuttajan tarpeiden mukaan täydentävin palveluin.

Työministeriön hallinnonalan aluehallinto järjestetään TE-keskuksissa. Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun asetuksen mukaan keskusten työvoimaosastojen tehtävänä on muun muassa huolehtia maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumisen edistämisestä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

Pykälän 2 momentin mukaan TE-keskukset vastaisivat alueellaan maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, ohjaamisesta ja seurannasta. Muihin erikseen määrättäviin tehtäviin kuuluisi muun muassa pakolaisten kuntiin sijoittaminen ja vastuualueeseen liittyviä hallinnollisia ja toiminnallisia tehtäviä.

Tehtävä kattaa myös lapset ja vanhuksat sekä muut työmarkkinoiden ulkopuolella olevat maahanmuuttajat.

Keskukset voivat sopia kotouttamisen, palvelujen ja toiminnan järjestämisestä kunnan tai muun palvelun tuottajan kanssa. Kotouttamista edistävistä toimenpiteistä sopimus tehtäisiin useimmiten kunnan kanssa.

Suomessa kunta vastaa peruspalvelujen ja toimeentulotuen järjestämisestä asukkaalleen. Tämän vuoksi pykälän 3 momentin mukaan paikallistasolla kunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Asumisen ja kunnallisten palvelujen järjestäminen koskisi kaikkia maahanmuuttajia. Erityisesti kuitenkin työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien kuten lasten, nuorten ja vanhusten kotouttamista edistävien toimenpiteiden järjestäminen kuuluisi kunnalle niin kuin tähänkin asti.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin työvoimamahallinnon osalta TE-keskusten sekä työvoimatoimistojen vastuu niille jo nykyisinkin kuuluvissa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisessä.

7 §. *Kotouttamisohjelma.* Pykälän 1 momentissa tarkoitettua kotouttamisohjelmassa kunta määritteli tai kunnat määrittelisivät yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten ja tahojen kanssa maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tavoitteet, kotouttamista edistävät toimenpiteet, käytettävät voimavarat ja yhteistyökysymykset.

Tavoitteiden määrittelyssä otettaisiin huomioon paikalliset erityispiirteet ja mahdollisuudet sekä kuultaisiin maahanmuuttajia. Muutoin tavoitteet määräytyisivät lainsäädännön ja hallituksen maahanmuutto- ja paikallispoliittisen ohjelman mukaan seuraavasti:

1) maahanmuuttajat saisivat perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta: perusoikeuksista ja velvollisuuksista ja työelämästä,

2) maahanmuuttajat saisivat kielitaidon, jonka perusteella he voisivat työllistyä tai jatkaa opintojaan,

3) luku- tai kirjoitustaidottomat tai muutoin vähän peruskoulutusta saaneet saisivat luku- ja kirjoitustaidon tai täydentävää opetusta,

4) maahanmuuttajilla olisi mahdollisuus saada kosketus maan asukkaisiin ja yhteiskuntaelämään sekä

5) maahanmuuttajat osallistuisivat tasavertaisina yhteiskunnan taloudelliseen, poliitti-

seen ja sosiaaliseen elämään.

Kotouttamista edistävät toimenpiteet vaihtelisivat maahanmuuttajaryhmittäin ja kunnittain. Niitä olisivat esimerkiksi:

1) Työvoimaviranomaisten toimenpiteet  
— työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet,  
— työvoimapalvelut.

2) Muut kotouttamista edistävät toimenpiteet

— työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnastettavat toimenpiteet,

— informaatiotilaisuudet (sisältäen perustietoja yhteiskunnan toiminnasta, paikallista informaatiota, poliisin toiminnan esittelyä, harrastusmahdollisuuksia, jne),

— opiskelu kansalais- ja työväenopistoissa,

— vapaaehtoistoiminta mahdollisuuksien mukaan siten, että se tukisi maahanmuuttajan ammatillisia valmiuksia,

— kansalaisjärjestöjen toimintaan osallistuminen,

— nuoriso- ja varhaisnuorisojärjestöjen toimintaan osallistuminen.

3) Tukitoimet ja koko perheen kotoutumisen tukeminen

— tulkkipalvelut,

— kuntoutus,

— sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

4) Lasten ja nuorten tukeminen

— perus- ja keskiasteen valmistava opetus,

— maahanmuuttajalasten tarpeiden huomiointaminen päivähoitossa,

— päivähoidon ulkopuolella olevien lasten kotoutumisen tukeminen.

5) Vanhempien maahanmuuttajien omatoimisuuden tukeminen

6) Sukupuolten tasa-arvon edistäminen

7) Maahanmuuttajien asuminen

8) Maahanmuuttajien äidinkielen ja oman kulttuurin tukeminen

9) Paluumuuttomahdollisuuksien tukeminen

Toimenpiteet järjestettäisiin poluksi siten, että maahanmuuttajalle ei syntyisi turhia odotusaikoja toimenpiteestä toiseen siirryttäessä.

Ohjelmassa otettaisiin kantaa kunkin toimenpiteen vastuulliseen järjestäjään, toimenpiteen rahoitukseen ja maahanmuuttajan toimeentulon turvaamiseen aikana, jolloin hän on kotoutumista edistävissä toimenpiteissä.

Maahanmuuttajille, jotka eivät ikänsä tai muun syyn takia olisi hakeutumassa työmarkkinoille, suunniteltaisiin esimerkiksi

muutamia tunteja viikossa kestäväää toimintaa: suomen tai ruotsin kielen opetus, informaatiotilaisuuksiin osallistuminen, kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöissä toimiminen, yhteiskuntatiedouden opetus sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien opetusta.

Lasten ja nuorten tulisi saada suomen tai ruotsin kielen lisäksi oman äidinkielen opetusta sekä valmiudet selviytyä suomalaisessa yhteiskunnassa. Harrastus- ja osallistumismahdollisuuksia tuettaisiin siten, että maahanmuuttajalapsen ja -nuoren saivat yhteyden vastaavassa iässä oleviin suomalaisiin.

Sairaiden, vammaisten ja vanhusten osalta kotouttamisohjelma sisältäisi kielitaitoa ja muita yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja tukevia toimenpiteitä. Toisaalta kotouttaminen olisi sosiaali- ja terveyspalvelujen, muun tuen ja huolenpidon järjestämistä sekä omatoimisen selviytymisen tukemista. Ohjelman toimenpiteillä ehkäistäisiin laitostumista ja täten säästettäisiin yhteiskunnan kustannuksia.

Osa pakolaisina tulleista on sekä fyysisesti että psyykkisesti huonossa kunnossa. Tämä tulisi huomioida terveys- ja sosiaalitoimessa, jotta kuntoutus ja hoito voitaisiin aloittaa välittömästi maahanmuuttoa jälkeen.

Kotouttamisohjelma tehtäisiin pitäen silmällä jokaisen maahanmuuttajan kotouttamista. Erityisesti lasten, nuorten ja muiden työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien kotouttamista edistävät toimenpiteet kohdistuisivat koko ryhmään heidän taloudellisesta tilanteestaan huolimatta. Muilta osin ohjelman painopiste olisi kuitenkin toimenpiteiden ja tuen järjestämisessä niille henkilöille ja perheille, joiden toimeentulo näyttäisi jäävän toimeentulotuen ja työmarkkinatuen varaan tai jotka muutoin näyttäisivät olevan erityisessä syrjäytymisvaarassa.

Ohjelman toimenpiteitä voitaisiin rinnastaa työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun mukaisesti työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Rinnastamisessa otettaisiin huomioon kotouttamisohjelman tavoitteet. Rinnastettavat toimenpiteet voisivat olla kunnan tai maahanmuuttajan omatoimisesti järjestämiä. Rinnastettava toimenpide voisi koostua eri osatoimenpiteistä, kuten opiskelusta, omaehtoisesta opiskelusta, harjoittelusta, kansalaisjärjestötyöstä ja muusta vapaaehtoistoiminnasta tai muista kohtuullisiksi katsottavista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä. Maahanmuuttajan omaehtoinen kotoutumista edistävä koulutus voi muodostaa osatoimenpiteen

tai koko rinnastettavan toimenpiteen. Omaehtoisessa koulutuksessa maahanmuuttaja, joka on korkeasti koulutettu tai muutoin omaa hyvät oppimiskyvyt, voisi hakeutua itse valitsemaansa tehokkaaseen suomen tai ruotsin kielen opetukseen.

Tavoitteena olisi johdonmukainen ja yhtenäinen käytäntö eri kunnissa ja työvoimatoimistojen alueella.

Tämän vuoksi kunta ja TE-keskus sopisivat perusteista, joiden mukaan kotouttamista edistäviä toimenpiteitä voitaisiin rinnastaa työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun mukaisesti työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Yksilökohtaiset päätökset tehtäisiin kuitenkin henkilökohtaisissa kotoutumissuunnitelmissa.

Kotouttamisohjelmassa määriteltäisiin kunnan ja työvoimatoimiston vastuu seurata eri maahanmuuttajaryhmien asemaa ja tilannetta. Seurannan onnistuminen edellyttää täsmällisiä tavoitteita ja konkreettisia kotouttamista edistäviä toimenpiteitä. Seurannan tulisi olla jatkuvaa. Kotouttamisohjelmaa kehitettäisiin, muutettaisiin ja syvennettäisiin tarvittaessa.

Maahanmuuttajien kotouttamisen onnistuminen edellyttää yhteistyötä kunnan sosiaali-, terveys-, sivistys- ja asuntotoimen sekä työhallinnon ja elinkeinoelämän, kansaneläkelaitoksen, poliisin, maahanmuuttaja- ja kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen ja seurakuntien sekä muiden paikallisten tahojen välillä. Maahanmuuttajien edustajien kuuleminen ja heidän osallistumisensa on oleellista. Samoin kuntien tulisi toimia keskenään yhteistyössä riittävien kotouttamisedellytysten takaamiseksi.

8 §. *Pakolaisten kustannusten korvaamisesta sopiminen.* TE-keskus voi sopia kunnan kanssa valtioneuvoston päättämin perusteiden pakolaisten vastaanotosta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Kustannusten korvaamisen edellytyksenä olisi, että kunta on laatinut tai on sitoutunut laatimaan maahanmuuttajien kotouttamisohjelman ja tekee TE-keskuksen kanssa kirjallisen sopimuksen pakolaisten vastaanotosta. Sopimuksessa määritellään myös kotouttamisohjelman laatu. Sopimusmenettelyllä pyrittäisiin varmistamaan siitä, että pakolaisten yhteiskuntaan kotoutumista tuettaisiin korvausta vastaavasti riittävän tehokkailla ja oikein kohdennetuilla toimenpiteillä.

### 3 luku. Kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja kotoutumistuen järjestäminen

9 §. *Pakolaisten kuntaan osoittaminen.* Liikkumisvapautta loukkaamatta pykälässä säädettäisiin erikseen pakolaisen kuntaan osoittamisesta. Tällä varmistettaisiin, että kuntaan asumaan asettava pakolainen saa riittävät palvelut ja mahdollisuudet kotoutua.

Pakolaisen kuntaan osoittaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että TE-keskus neuvottelisi osoittamisesta etukäteen sellaisen kunnan kanssa, joka on keskuksen kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutunut vastaanottamaan pakolaisia sekä laatinut tai sitoutunut laatimaan kotouttamisohjelman. Pakolaiset ovat usein sekä pakoa edeltävistä sekä paon aikaisista kokemuksistaan johtuen erityisen tuen tarpeessa. Järjestelmä varmistaisi heidän tarvitsemiensa palveluiden ja tukitoimenpiteiden saatavuuden.

TE-keskus neuvottelisi pakolaisen vastaanottamisesta ensisijaisesti niiden kuntien kanssa, joiden valmiudet kyseisen pakolaisen kotouttamiseen arvioidaan parhaiksi. Päätöksen kuntaan osoittamisesta tekee TE-keskus. Kuntaan osoittamisessa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon:

- 1) alueen työllisyystilanne ja opiskelumahdollisuudet,
- 2) asuntotilanne,
- 3) muut tekijät kunnassa, kuten asenneilmapiiri tai aikaisemmat kokemukset maahanmuuttajien kotoutumisesta,
- 4) kuntien keskinäinen yhteistyö sekä
- 5) yksilölliset syyt kuten sukulaisuussuhteet ja terveydentila.

Kuntaan osoittaminen ei olisi hallintotoimi, jolla välittömästi velvoitettaisiin kuntaa tai pakolaisia. Pakolainen joutuisi itse hankkimaan asuntonsa, eikä hänen tarvitsemiensa kotouttamista edistävien toimenpiteiden saaminen olisi varmaa, jos pakolainen ei muuttaisi hänelle osoitettuun kuntaan tai muuhun sellaiseen kuntaan, jonka kanssa TE-keskus on tehnyt sopimuksen pakolaisten kustannusten korvaamisesta,

10 §. *Oikeus kotoutumissuunnitelmaan.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maahanmuuttajan oikeudesta kotoutumissuunnitelmaan. Hänellä olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän olisi ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi tai hakenut toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea.

Suunnitelman muuttamisesta, kestosta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaisiin maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimatoimiston kesken. Suunnitelman keskeyttäminen ja keskeytyneen suunnitelman jatkamista harkittaisiin maahanmuuttajan työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksien mukaan.

Maahanmuuttajan henkilökohtaiset olosuhteet, kuten sairaus tai synnyttäminen tai muu niihin verrattava asia ei keskeyttäisi kotoutumissuunnitelmaa, vaan suunnitelman tulisi joustaa siten, että maahanmuuttajan kotoutumista ja jokapäiväistä selviytymistä tuettaisiin hänen muuttuneiden tarpeidensa mukaisesti.

Kotoutumissuunnitelma korvaisi työvoimapolvelulain 10 c §:n 1 momentissa tarkoitettua työnhakusuunnitelmaa. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan otettaisiin tarpeen mukaan työnhakusuunnitelmaan sisältyviä palveluja ja toimenpiteitä. Lisäksi kotoutumissuunnitelmaa tarkistettaisiin samoin perustein kuin työnhakusuunnitelmaa.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma olisi laadittava viimeistään maahanmuuttajan työttömyyden tai toimeentulotuen saamisen kestänyt viisi kuukautta. Viisi kuukautta on työmarkkinatuesta annetun lain 16 §:n työmarkkinatuen odotusaika. Työvoimapolvelulain mukaan työnhakusuunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys on kestänyt viisi kuukautta.

Suunnitelmaa ei tarvitsisi laatia, jos maahanmuuttaja työllistyy pysyväisluontoisesti palkkatyössä tai yritystoiminnassa tai aloittaa ammatin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot muutoin kuin työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena, ellei maahanmuuttaja sitä vaadi. Näissäkin tapauksissa suunnitelma laadittaisiin kuitenkin myöhemmin, jos maahanmuuttaja kolmen ensimmäisen maassalovuoden aikana ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi tai joutuisi toimeentulotuen varaan. Näissä tapauksissa suunnitelma pyrittäisiin laatimaan mahdollisimman pian. Se olisi kuitenkin laadittava viimeistään viidesä kuukaudessa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta tai toimeentulotuen hakemisesta.

Maahanmuuttajalla olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan kolmen vuoden ajan. Kolmen vuoden aika laskettaisiin siitä, kun henkilön ensimmäinen kotikunta Suomessa on merkitty väestötietojärjestelmään. Maahanmuuttajan yksilöllisen tilanteen mukaan ko-

toutuminen saattaisi olla lyhyempikin, mutta moni saattaa tarvita pitempääkin kotoutumisaikaa. Viranomaisten kotouttamistoimenpiteitä keskitettäisiin maassaolon alkuvaiheeseen. Maahanmuuttajalle haluttaisiin viestiä nopean ja tehokkaan kotoutumisen tärkeyttä.

Maahanmuuttajan pysyväisluontoinen työllistyminen kokoaikatyössä tai yritystoiminnassa keskeyttäisi suunnitelman. Maahanmuuttajan aloittaessa ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot hänen kotoutumissuunnitelmansa keskeytyisi. Suunnitelman keskeytymisestä olisi annettava kirjallinen päätös maahanmuuttajan sitä vaatiessa.

Jos työ tai opinnot loppuisivat tai keskeytyisivät ennen kuin henkilö on asunut Suomessa kolme vuotta, jatkettaisiin keskeytynyttä suunnitelmaa. Jatkamisesta olisi sovittava maahanmuuttajan kanssa viikon kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on ilmoittanut uudelleen työttömäksi työnhakijaksi tai jos hän saa kunnallista toimeentulotukea.

Ehdotetun lain mukainen oikeus kotoutumissuunnitelmaan päättyisi, kun maahanmuuttajalla olisi ollut kotikunta Suomessa kolme vuotta. Monet maahanmuuttajat ovat, alkuvaiheen tehostusta kotouttamisesta huolimatta, kotoutumista edistävien toimenpiteiden tarpeessa pitempäänkin ja niiden järjestäminen kolmen vuoden jälkeenkin on sekä yhteiskunnan että maahanmuuttajan kannalta tärkeää. Samoin tulkkipalvelujen ja maahanmuuttajien tarpeiden huomiointi normaaliarvoissa jatkuisi pitempäänkin.

11 §. *Kotoutumissuunnitelma.* Kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin kotouttamisohjelman toimenpiteiden järjestämistä henkilö- ja perhekohtaisiksi toimenpiteiksi, jotka parantaisivat maahanmuuttajan työllistymismahdollisuuksia ja mahdollisuuksia tasavertaisesti osallistua yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen elämään.

Pykälän 1 momentin mukaisessa sopimuksessa määriteltäisiin myös, mitkä maahanmuuttajan laiminlyönnit tai osallistumisesta kieltäytymiset keskeyttäisivät suunnitelman ja aiheuttaisivat kotoutumistuen menettämisen.

Varsinaisten aktiivitoimenpiteiden lisäksi suunnitelmassa kiinnitettäisiin huomiota päivittäiseen selviytymiseen, sosiaaliseen vuorovaikutukseen kantaväestön kanssa ja muuhun maahanmuuttajan omatoimista selviytymistä tukevaan toimintaan.

Suunnitelman laatisivat maahanmuuttaja,

kunta ja työvoimatoimisto yhdessä. Viranomaiset huolehtisivat siitä, että maahanmuuttaja ja hänen perheensä tosiasiallisesti osallistuisivat suunnitelman laatimiseen.

Suunnitelman laadinnassa kunnan ja työvoimatoimiston vastuu ja tehtävät vaihtelisivat. Työikäisten osalta työvoimatoimisto osallistuisi suunnitelman laatimiseen ja kantaisi päävastuun kotouttamista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä. Muiden maahanmuuttajien kotoutumisen suunnittelussa viranomaisvastuu kuuluisi kunnalle.

Erityisesti lasten ja nuorten osalta ratkaisevaa olisi viranomaisten sitoutuminen kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämiseen. Lapsi tai nuori saattaa olla iässä, jossa hän ei omakohtaisesti voi olla sopimusosapuoli. Toisaalta heillä kuitenkin voi olla lainsäädännöstä suoraan tulevia velvollisuuksia kuten oppivelvollisuus.

Lasten ja nuorten kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia yhdessä heidän huoltajiensa kanssa tai heidän kotoutumista edistävästä toimenpiteistä voitaisiin sopia heidän huoltajiensa kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa.

Pykälän 2 momentissa on kuvattu kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, joita sopimus sisältäisi. Kunta, työvoimaviranomainen ja muu kotoutumista edistäviä toimenpiteitä järjestävä taho velvoitautuisi järjestämään toimenpiteitä, joista maahanmuuttajan kanssa olisi sovittu. Toisaalta maahanmuuttaja sitoutuisi osallistumaan sovittuihin toimenpiteisiin.

Pykälän 2 momentissa mainitulla valmistavalla opetuksella tarkoitettaisiin peruskouluun valmistavaa opetusta ja ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta.

Maahanmuuttajalle, joka ei olisi työmarkkinoiden käytettävissä, järjestettäisiin henkilön perhetilanteen ja toimintakyvyn mukaan kohtuullisia toimenpiteitä. Näitä voisivat olla esimerkiksi tietyn määrän tunteja viikossa kestävä opiskelu, kansalaisjärjestötyö, informaatiotilaisuudet, omien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittäminen: yhteiskuntatietous, urheilu- ja liikuntaharrastukset ja muut näihin verrattavat toimenpiteet.

Myös työmarkkinoille hakeutuvien maahanmuuttajien olisi osallistuttava edellä tarkoitettuihin toimenpiteisiin aikana, jolloin työvoimapolitiittisia tai niihin rinnastettavia toimenpiteitä ei voitaisi järjestää.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että kotoutumista edistäviä toimenpiteitä rinnastettaisiin työmarkkinatuesta annetun lain 2

luvun työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin.

Rinnastettavat toimenpiteet olisivat 2 momentissa mainittuja viranomaisten järjestämiä toimenpiteitä tai maahanmuuttajan omaehtoista koulutusta. Omaehtoiselta koulutukselta vaadittaisiin jatkuvuutta ja kohtuullista viikkotuntimäärää. Kohtuullisena opiskeluaikana voitaisiin pitää keskimäärin 25 tuntia viikossa tai kolmea opintoviikkoa kuukaudessa. Määrittelyn tulisi olla yhdenmukainen opintotukea koskevassa lainsäädännössä omaksuttujen periaatteiden kanssa. Omaehtoinen koulutus olisi kotoutumisvalmiuksien kuten kielitaidon hankkimista ja muiden työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavien valmiuksien hankkimista.

Toimenpiteiden tulisi olla asianomaiselle yksilöidysti osoitettuja. Ne rinnastettaisiin toimenpidekohtaisesti työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun toimenpiteisiin. Tämä olisi välttämätöntä siitakin syystä, että työvoimapoliittisissa toimenpiteissä saadut etuudet vaihtelevat. Esimerkiksi työvoimapoliittisen koulutuksen ajalta suoritetaan kulukorvasta, mutta työharjoittelussa olevalle sitä ei makseta lukuun ottamatta työharjoittelussa olevaa pitkäaikaistyötöntä.

Kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin maahanmuuttajan tarpeiden mukaan järjestettävistä muiden säädösten mukaisista kuntoutus-, työnhaku- ja palvelusuunnitelmista.

Esimerkiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987) mukaan laaditaan palvelusuunnitelma. Sen tulee tarvittaessa sisältää myös muita kuin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987) tarkoitettuja toimenpiteitä.

Kotoutumistoimenpiteiden järjestäminen tai järjestämättä jättäminen ei ole hallinnollinen päätös. Siihen ei voi hakea muutosta valittamalla.

Kotoutumistoimenpiteiden rinnastamisesta työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin säädettäisiin tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

12 §. *Kotoutumistuki.* Pykälässä määriteltäisiin kotoutumistuki. Kotoutumissuunnitelman ajalta myönnettävää työmarkkinatukea ja, mahdollisesti kotoutumistuen osana, myönnettävää toimeentulotukea kutsuttaisiin kotoutumistueksi. Kotoutumistuen saaminen edellyttäisi maahanmuuttajalta pitkäjännitteistä paneutumista suomalaisessa yhteiskunnassa tarvittavien valmiuksien hankkimiseen. Toisaalta maahanmuuttaja olisi selvillä toi-

meentuloturvansa määrästä ja sen saamisen edellytyksistä. Tuki olisi tarkoitettu nimenomaan kotoutumissuunnitelman toteuttamisen aikaiseksi tueksi.

Tavoitteena on, että työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saamisen ehdot eivät rajoitaisi tarkoituksenmukaisiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin osallistumista. Osallistumista kannustettaisiin ja vaadittaisiin silloin, kun maahanmuuttajan toimeentulo on yhteiskunnan viimesijaisen toimeentuloturvan varassa.

Kotoutumistuki ei olisi sinänsä uusi etuuslaji.

Se laajentaisi työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä työvoimaviranomaisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden lisäksi siten, että maahanmuuttajalla olisi oikeus kotoutumistukeen kunnan ja maahanmuuttajan itsensä järjestämien työvoimaviranomaisten lausunnon mukaan työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin rinnastettavien toimenpiteiden aikana.

Toisaalta kotoutumistuki kaventaisi työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä siten, että tuen saamisen edellytyksenä olisi aina kotoutumissuunnitelmanaktiivitoimenpiteisiin osallistuminen, sitä ei voisi saada yksinomaan taloudellisen tuen tarpeen perusteella.

Työmarkkinatukea voitaisiin tarvittaessa täydentää toimeentulotuesta annetun lain mukaisella toimeentulotuella.

Jos henkilö ei täyttäisi ehdotetun lain eikä työmarkkinatuesta annetun lain mukaan määräytyvän työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä, voitaisiin hänelle myöntää toimeentulotukea kotoutumistukena.

Kotoutumistukena myönnettävän toimeentulotuen laskelmassa kotoutumistuki muodostuisi toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n mukaan sekä toimeentulotuen perusosalla katettavien menojen (perusosa) ja tarpeellisen suuruisena huomioon otettavien menojen (lisäosa) sekä tulojen ja varojen erotuksena.

Maahanmuuttajalla olisi 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Suunnitelman aikana maahanmuuttajan toimeentulo, jos hän täyttäisi 13 §:n kotoutumistuen saamisen edellytykset, turvattaisiin kotoutumistuella. Näin maahanmuuttaja voisi saada toimeentulonsa toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla ensisijaisesti muulla tavalla kuin toimeentulotuella.

13 §. *Kotoutumistuen saamisen edellytyk-*



set. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kotoutumistuen saamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kotoutumistuen saamisen edellyksenä on taloudellinen tuen tarve.

Taloudellisen tuen tarve määriteltäisiin siten kuin asiasta säädetään työmarkkinatuesta annetussa laissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa.

Kotoutumistuen saaminen edellyttäisi 1 momentin 2 kohdan mukaan kotoutumissuunnitelman noudattamista. Tämä tarkoittaisi sitä, että maahanmuuttaja osallistuisi toimenpiteisiin, joista hänen kanssaan 11 §:n mukaan on sovittu. Toimenpiteet olisivat 11 §:ssä ja sen perusteluissa kuvattuja henkilön perhetilanteen ja toimintakyvyn mukaan määriteltyjä työmarkkinakelpoisuutta, yhteiskunnallista osallistumista ja elämän hallintaa edistäviä toimenpiteitä.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumistuki voitaisiin myöntää myös työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin rinnastettavissa kotoutumista edistävissä toimenpiteissä siten kuin työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvussa ja 25 §:n 3 momentissa säädetään. Työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momentin rajoitusta ammatilliseen koulutukseen hakeutumatta jättämisestä ei kuitenkaan sovellettaisi. Siten alle 25-vuotiaalle myönnettäisiin kotoutumistuki, kuten 25—64-vuotiaillekin. Myöntämisen edellytyksenä ei olisi hakeutuminen ammatillisen koulutuksen tai ammattikorkeakoulun hakumenettelyssä, vaan kotoutumissuunnitelmassa sovitut toimenpiteet.

14 §. *Kotoutumistuen määräytymisaika ja tarkistaminen.*

Pykälässä ehdotetaan, että kotoutumistuki voitaisiin myöntää kerralla, yhdellä ja samalla päätöksellä, enintään vuodeksi.

Tavoitteena on, että maahanmuuttaja olisi pitkäaikaisesti selvillä toimeentuloturvasa määrästä. Samoin kuin että maahanmuuttaja tietäisi, jotta kotoutumistuen saaminen edellyttäisi häneltä kotoutumissuunnitelman toteuttamista.

Maahanmuuttajan, jonka toimeentulo muodostuu asumisen perusteella myönnettävistä sosiaaliturvaetuksista ja palveluista, työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta, tulot ja menot voidaan kotoutumisaikana ennakoida varsin luotettavasti pitemmältäkin ajalta. Toimeentulotuen määrääminen pitemmäksi ajaksi vapauttaisi myös sosiaalityöntekijän aikaa toimeentulotukimenettelystä maahanmuuttajien kotoutumisen tukemiseen.

Toimeentulotuesta annetun lain 15 §:n mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja suorittaa myös kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.

Kotoutumistuen suuruus tarkistettaisiin kuitenkin, jos henkilön tai hänen perheensä taloudellisessa tilanteessa tapahtuisi sellaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat 13 §:n 1 momentin perusteella myönnettävän kotoutumistuen tarpeeseen. Myös muut muutokset henkilön tai perheen olosuhteissa saattaisivat aiheuttaa muutostarpeita: esimerkiksi toimeentulotuen tarve terveydenhuollon menoihin tai erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuva toimeentulotuen tarve.

15 §. *Yhteistyövelvollisuus.* Kotoutumissuunnitelmassa ja sen kotoutumista edistävissä toimenpiteissä lähtökohtana on palvelujen käytön vapaaehtoisuus. Toisaalta kotoutumistuki on tarkoitettu nimenomaan edistämään ja turvaamaan tuen saajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä ja kykyä toimia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Pyrkimyksenä on kannustaa maahanmuuttajaa kotoutumaan. Tämän vuoksi, jos maahanmuuttaja jättäisi ilman perusteltua syytä laatimatta suunnitelman tai keskeyttäisi suunnitelmassa yksilöidysti tarjotut toimenpiteet, pidettäisiin tätä yksilöidysti tarjotusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisenä. Tämän vuoksi toimeentulotuen perusosan suuruutta voitaisiin henkilön itsensä osalta alentaa enintään 20 prosenttia siten kuin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1 ja 4 momentissa säädetään.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaisiin myös maahanmuuttajan itsenäisen suoriutumisen tukemisesta, mikä vastaisi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämisestä. Tämän vuoksi, jos maahanmuuttaja toistuvasti kieltäytyisi kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai toistuvasti löisi laimin siinä yksilöidysti tarjottuihin toimenpiteisiin osallistumisen, voitaisiin toimeentulotuen perusosan suuruutta alentaa hänen itsensä osalta enintään 40 prosenttia siten kuin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään.

Maahanmuuttajan laiminlyöntiin tai toistuvaan laiminlyöntiin kotoutumissuunnitelmaa ja siinä sovitteja toimenpiteitä koskevassa asiassa sovelletaan, mitä säädetään toimeen-

tulotuesta annetussa laissa. Laiminlyönnissä on kysymys henkilöstä johtuvasta syystä, joka estää kotoutumissuunnitelman laatimisen tai kotoutumista edistävästä toimenpiteestä sopimisen. Henkilön laiminlyönti voi olla tietoista välttelyä osallistumasta suunnitelman laatimiseen ja toimenpiteestä sopimiseen tai passiivista ryhtymättömyyttä yhteydenottoon tai muihin vastaaviin toimenpiteisiin.

Momentissa 2 tarkoitetut toimeentulotuen alentamisperusteet olisivat rinnakkaisia toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n alentamisperusteiden kanssa. Maahanmuuttajalle, joka menettelisi 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, ei voitaisi 13 §:n mukaisten kotoutumistuen saamisen edellytysten mukaan myöntää kotoutumistukea. Hänelle voitaisiin myöntää toimeentulotukea siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Hänen osaltaan toimeentulotukea myönnettäessä voitaisiin toimeentulotuen perusosan suuruutta alentaa sen lisäksi mitä säädetään toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä myös tässä momentissa tarkoitetuilla perusteilla.

Kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitun kohtuulliseksi katsottavan toimenpiteen keskeyttämiseen, jos maahanmuuttaja saa kotoutumistukea työmarkkinatukea, sovelletaan, mitä työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momentissa, 17—19 §:ssä ja 20 §:n 2 momentissa säädetään työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen ja keskeyttämiseen.

Työmarkkinatuesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan, jos henkilön kieltäytymisestä, taikka 18 (velvollisuus osallistua koulutukseen) ja 19 §:ssä (työvoimapolitiisesta toimenpiteen keskeyttäminen) tarkoitetusta menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, ei henkilöllä ole oikeutta työmarkkinatukeen ennen kuin hän on ollut työssä tai 10 §:n mukaisessa koulutuksessa vähintään kolme kuukautta.

Säännösten soveltaminen edellyttää, että henkilölle on mahdollisuuksien mukaan tarjottu vaihtoehtoisia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä.

Ennen kotoutumistukea koskevien muutosten tekemistä maahanmuuttajan kanssa tulisi aina neuvotella ratkaisun aikaansaamiseksi soveltuvin osin työmarkkinatuesta annetun lain säännöksiä noudattaen. Tuen keskeyttäminen ja alentaminen olisi nähtävä vasta

viimeisenä keinona.

Pykälän 3 momentin mukaan 17—24 -vuotiaalta nuorelta ei vaadittaisi kotoutumistuen saamisen edellytyksenä työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momentin mukaista koulutukseen hakeutumista, vaan kotoutumistuen saamisen edellytyksenä olisi kotoutumissuunnitelma ja siinä sovittujen toimenpiteiden noudattaminen.

16 §. *Maahanmuuttajan ilmoitusvelvollisuus.* Maahanmuuttaja olisi vastuussa kotoutumisestaan ja kotoutumissuunnitelman noudattamisesta. Tästä syystä pykälän 1 momentissa säädettäisiin maahanmuuttajan velvollisuudesta kotoutumissuunnitelmassa soveltavalla tavalla ilmoittaa suunnitelman toteutumisesta, muutostarpeista ja keskeyttämisestä.

Pykälän 2 momentissa maahanmuuttaja velvoitettaisiin ilmoittamaan taloudellisen tuen tarpeeseen ja sen muutokseen vaikuttavista tuloista ja niiden muutoksista. Hänen olisi annettava myös muut tuen myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot.

Tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan soveltuvin osin toimeentulotuesta annetun lain 17 §:ää.

17 §. *Työmarkkinatuesta annetun lain ja toimeentulotuesta lain soveltaminen.*

Ehdotetun lain perusteella kotoutumistukea myönnettävän työmarkkinatuen myöntämiseen, muutoksenhakuun ja muuhun työmarkkinatukea koskevaan asiaan sovellettaisiin työmarkkinatuesta annetun lain säännöksiä.

Ehdotetun lain mukaan myös muiden kuin työviranomaisten järjestämiä toimenpiteitä voitaisiin pitää työvoimapolitiisina toimenpiteinä. Maahanmuuttajalla olisi oikeus rinnastetuissa toimenpiteissä työmarkkinatukeen samoin perustein kuin työvoimaviranomaisten järjestämissä työvoimapolitiisissa toimenpiteissä.

Tämän vuoksi esimerkiksi kotoutumissuunnitelmassa työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen rinnastetun työharjoittelun ajalta työharjoitteluun osallistuvan vakuutusturva järjestettäisiin siten kuin asiasta työmarkkinatuesta annetussa laissa säädetään.

Kotoutumissuunnitelman muissa kuin työvoimapolitiisissa ja niihin rinnastettavissa toimenpiteissä ollessa työmarkkinatuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta ja kotoutumissuunnitelman noudattamista. Maahanmuuttajan tulisi osallistua toimenpiteisiin, joista hänen kanssaan 11 §:n mukaan

on sovittu.

Kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitusta toimenpiteestä kieltäytymiseen ja muuhun sitä vastaavaan menettelyyn sovellettaisiin, mitä 15 §:n 3 momentissa säädetään.

Toimeentulotuen perusosan alentamisen ehtoihin sovellettaisiin, mitä 15 §:n 2 momentissa säädetään. Toimeentulotuen alentamisen perusteet olisivat rinnakkaiset toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettujen perusteiden kanssa. Toimeentulotuesta annetusta laista poiketen toimeentulotuki voitaisiin myöntää enintään vuoden ajaksi kerrallaan.

Muutoin ehdotetun lain perusteella määrytyvään toimeentulotukeen sovelletaan mitä toimeentulotuen myöntämiseen, muutoksenhakuun ja muuhun toimeentulotukeen liittyvästä asiasta säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa.

Työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaisi kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle sitovan lausunnon maahanmuuttajan kotoutumistoimenpiteiden rinnastamisesta työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sen lisäksi, mitä työmarkkinatuesta annetun lain 3 §:n 3 momentissa ja 34 §:ssä säädetään. Rinnastamisessa tulisi ottaa huomioon 7 §:n mukaisessa kotouttamisohjelmassa sovitut tavoitteet ja toimenpiteet.

18 §. *Muualla laissa olevien viittaussäännösten soveltaminen.* Pykälässä säädetäisiin, että muualla lainsäädännössä olevat viittaussäännökset koskevat myös ehdotetun lain mukaan myönnettävää työmarkkinatukea muutoksenhaussa ja muussa asiassa, jollei ehdotetusta laista muuta johdu. Momentti sisältää tätä koskevan yleisen viittaussäännöksen.

Muualla lainsäädännössä toimeentulotuesta annettua lakia koskevien viittausten katsotaisiin koskevan myös ehdotetun lain nojalla myönnettävää toimeentulotukea muutoksenhaussa ja muussa toimeentulotukea koskevassa asiassa siltä osin kuin ehdotetusta laista ei muuta johdu. Momentti sisältää tätä koskevan yleisen viittaussäännöksen.

#### 4 luku. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

19 §. *Vastaanoton sisältö.* Pykälässä ehdotetaan, että turvapaikanhakijoiden vastaanotona voitaisiin järjestää tilapäinen majoitus, toimeentulotuki, tulkkipalveluja, välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja,

joihin kuuluu muun muassa kidutettujen hoito ja kuntoutus, sekä jokapäiväistä elämää tukevaa työ- ja opintotoimintaa. Opintotoimintaan kuuluisi suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä perustietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeusjärjestyksestä ja maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustarpeiden turvaamiseen liittyy myös sellaisen tiedon antaminen, jota tarvitaan turvapaikan hakemisessa ja arkielämässä selviytymisessä.

Työtoiminta käsittäisi muun muassa vastaanottokeskuksen kiinteistön ja ympäristön siisteyteen ja kunnossapitoon liittyviä tehtäviä.

Tilapäistä majoitusta ja jokapäiväistä elämää tukevia osallistumismahdollisuuksia ja toimintoja, kuten työ- ja opintotoimintaa, järjestettäisiin vain vastaanottokeskuksessa.

Turvapaikanhakijalla ei ole kotikuntalainen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain edellyttämää oleskelulupaa. Tästä syystä hänellä ei ole oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Turvapaikanhakijoille, jotka eivät asuisi vastaanottokeskuksessa, voitaisiin myöntää toimeentulotukea lukuun ottamatta asumiseen myönnettävää toimeentulotukea. Samoin vastaanottokeskuksen ulkopuolella asuville järjestettäisiin välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Toimeentulotuen ja palvelujen saaminen edellyttäisi kuitenkin, että henkilön tulisi ilmoittautua vastaanottokeskuksessa ja hänet rekisteröitäisiin vastaanottokeskuksen asukkaaksi.

Vastaanottokeskusten ryhmäkotien toimintaan tulisi soveltaa lastensuojeluasetuksen 8 §:n säännöstä yhdessä asuinyksikössä enintään hoidettavien lasten ja nuorten lukumäärästä, samaan rakennusryhmään sijoitettavien lasten enimmäismäärästä sekä hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelevien henkilöiden vähimmäismäärästä. Säännöksen tarkoituksena on turvata ryhmäkodeissa asuville lapsille riittävä hoito, kasvatusta ja huolenpito, jota vanhemmistaan erossa olevat lapset tarvitsevat.

Ilman huoltajaa tulevien lasten asioita tulisi hoitaa yhdessä vastaanottokeskuksen ja kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Kunnan lastensuojeluviranomaisella tulisi olla päävastuu alueellaan sijoitusperheessä asuvan alaikäisen turvapaikanhakijan elämäntilanteen seurannasta. Se edellyttäisi tiivistä yhteistyötä lastensuojelu-

viranomaisten ja keskuksen kesken.

Pykälän 4 momentin mukaan lapsille tulisi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja siten, että heidän kehitystään turvattuun ja tasapainoiseen lapsuuteen tuettaisiin. Lapsen edun tulisi olla määräävä tekijä alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa järjestettäessä. Lapsen etu saattaisi vaatia myös tilapäisen majoituksen järjestämistä muulla kuin vastaanottokeskuksessa.

Nykyisen kaltaista toiminnallista jakoa vastaanottoasemiin ja -keskuksiin ei enää tehtäisi. Vastaanottokeskus vastaisi myös ensivaiheen, terveystarkastusten ja turvapaikkatutkimuksen aikaisesta, vastaanotosta. Ulkomaalaisasetuksen (142/1994) 23 §:ssä tarkoitettuna turvapaikkatutkimuksen ja terveystarkastusten ajaksi hakijan majoitus voitaisiin järjestää lyhytaikaisesti, ja tarvittaessa ohjata hänet sen jälkeen toiseen keskukseseen.

20 §. *Valtion vastaanottokeskus.* Valtio voisi edelleen asianomaisen ministeriön hallinonalalla järjestää Suomessa turvapaikkaa hakevien henkilöiden vastaanottoa omana toimintana.

Valtion vastaanottokeskuksilla olisi yhteinen johtokunta. 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. Laki turvapaikan hakijoiden vastaanotto-asetemista ja -keskuksista kumottaisiin ehdotetulla lailla.

21 §. *Toiminnasta sopiminen.* Pykälässä ehdotetaan, että TE-keskus voisi sopia vastaanottokeskustoiminnan ostamisesta. TE-keskus tekisi asianomaisen ministeriön aloitteesta sopimuksen vastaanottokeskustoiminnan ostamisesta. Palvelujentuottajan olisi sitouduttava noudattamaan toiminnassaan lainsäädäntöä ja asianomaisen ministeriön sekä TE-keskuksen antamia ohjeita. TE-keskus valvoisi myös vastaanottokeskuksen toiminnan asianmukaisuutta. Sopimusehtojen rikkomisen seuraamukset sisällytettäisiin sopimukseen.

Keskuksen ylläpitäjänä voisi olla kunta, kuntayhtymä, muu julkisoikeudellinen yhteisö taikka yksityinen yhteisö tai säätiö.

Valtio korvaisi kuten nykyisinkin täysimääräisesti turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.

22 §. *Toimeentulotuki.* Turvapaikanhakijan

toimeentulotuen suuruus ja myöntämisperusteet määräytyisivät toimeentulotuesta annetun lain mukaan. Toimeentulotuesta annetun lain mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Pykälän 2 momentissa olisi valtuussäännös asetuksen antamiseen. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mikä osuus toimeentulotuen perusosasta katsotaan katetuksi vastaanottokeskuksen puolesta annetuissa tavaroissa ja palveluissa ja mikä osuus myönnetään turvapaikanhakijalle itselleen perusosalta katettaviin menoihin.

Pykälän 3 momentissa, poiketen toimeentulotuesta annetusta laista, ehdotetaan, että vastaanottokeskus myöntää ja maksaa toimeentulotuen turvapaikanhakijalle. Turvapaikanhakijoiden toimeentulotukiasiat hoidetaan nykyisinkin vastaanottokeskuksissa. Turvapaikanhakijat ovat valtion vastuulla ja heidän toimeentulotukensa rahoitetaan kokonaan valtion varoin. Näistä syistä heidän toimeentulotukiasioidensa hoito on syytä edelleen antaa vastaanottokeskusten tehtäväksi.

Toimeentulotuen saaminen edellyttäisi, että turvapaikanhakija rekisteröityisi vastaanottokeskuksen asukkaaksi. Toimeentulotuki myönnetään hakemuksesta.

Kun vastaanottokeskuksessa järjestettäisiin työ-, opinto- ja muita tarpeellisia toimenpiteitä, edellyttäisiin vastavuoroisesti, että asukkaat voimiensa mukaan osallistuisivat opintoihin sekä huolehtisivat omalta osaltaan asuinympäristönsä kunnossapitoon, järjestykseen ja siisteyteen liittyvistä kiinteistö-, siivous- ja muista sen kaltaisista töistä.

Tehtävät osoitettaisiin turvapaikanhakijalle yksilöidysti. Tehtävästä kieltäytyminen rinnastettaisiin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaiseen työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen. Tämän perusteella toimeentulotuen perusosan suuruutta voitaisiin henkilön itsensä osalta alentaa enintään 20 prosentilla, jos alentamista henkilön psyykkisen tai fyysisen terveyden, perhetilanteen tai muiden olosuhteiden perusteella ei voitaisi pitää kohtuuttomana.

23 §. *Toimeentulotuen takaisinperiminen.*

Toimeentulotuen takaisinperinnässä menettelyn osalta poikettaisiin siitä, mitä asiasta on säädetty toimeentulotuesta annetussa laissa. Pykälä ei muuttaisi nykyistä käytäntöä. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun valtioneuvoston päätöksen 10 §:n mukaan toimeentulotuen takaisinperinnästä huolehtii toimeentulotukipäätöksen tehnyt vastaanottokeskus. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

Toimeentulotuesta annetusta laista poikkeaminen koskisi takaisinperinnässä vain menettelyä.

24 §. *Muutoksenhaku toimeentulotuesta.* Yhdenmukaisen oikeusturvan kannalta olisi välttämätöntä, että myös muun kuin valtion ja kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen toimeentulotukipäätökseen voitaisiin hakea muutosta. Tämän vuoksi vastaanottokeskusten myöntämän toimeentulotuen muutoksenhausta ehdotetaan lakiin otettavaksi erilliset säännökset. Pykälän mukaan muutoksenhakuin olisi lääninoikeus samoin kuin kunnan toimeentulotukiasiassa tekemästä päätöksestä valitettaessa.

Toimeentulotuesta annetun lain mukaan muutoksenhausta on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Sosiaalihuoltolain 7 luvun muutoksenhaksäännökset soveltuvat vain kunnalta ostetun vastaanottokeskuksen toimeentulotukiasiassa tekemään päätökseen. Myöskään hallintolainkäyttölain säännökset eivät ole sovellettavissa ilman laissa olevaa erillistä viittausta julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön ja säätiön vastaanottokeskuksen toimeentulotukiasiassa tekemään päätökseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että muutoksenhakuun sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia.

Hallintolainkäyttölain 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saannista. Lain 23 §:n mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti.

Muutoksenhakukieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotetaan sen vuoksi, että vastaava muutoksenhakukielto on sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentissa säädetty lääninoikeuden päätöksiin toimeentulotukivalituksissa. Lisäksi henkilö on vain tilapäisesti turvapaikanhakijana. Näin ollen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyyn valitukseen ei aina ehdittäisi antaa päätöstä henkilön Suomessa oleskellessa.

25 §. *Säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden vastaanotto.* Pykälän mukaan ulkomalaislain 46 §:n perusteella säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden säilöönotto voitaisiin järjestää vastaanottokeskuksessa sen sijaan, että se nyt järjestetään joko vankilassa tai poliisiin pidätystiloissa. Suljettu vastaanotto olisi palvelujen ja tukitoimien osalta samantasoista kuin muukin turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Turvapaikanhakijoiden liikkumisvapaus ja yhteydenpitomahdollisuudet olisivat rajoitetut. Suljetun vastaanoton tilat olisi tarkoitus järjestää jonkin vastaanottokeskuksen yhteyteen.

#### 5 luku. Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen

26 §. *Edustaminen ja puhevallan käyttö.* Alle 18-vuotias lapsi ei voi itsenäisesti päättää kaikista henkilökohtaisista asioistaan. Kun lapsella ei ole huoltajia tai muuta laillista edustajaa, joka voisi päättää lapsen asioista Suomessa, hänelle tulisi ehdotetun lain mukaan määrätä edustaja. Lapselle, joka on tullut yksin maahan, määrättäisiin edustaja mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. Edustajan tehtävästä saattaisi tulla pitkäaikainen, jos lapselle ei saataisi määrättyä oheishuoltajaa tai ei löydy oheishuoltajaa, joka pystyisi hoitamaan lapsen asiat ja huolehtimaan lapsen edusta.

Holhouslain 66 §:n mukaan tehtävään voitaisiin määrätä uskottu mies. Holhouslain säännökset eivät kuitenkaan anna tuomioistuimelle tukea sellaisen määräyksen antamiseen, että alaikäisen edustaminen voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisesti. Jotta vailla huoltajaa olevan alaikäisen pakolaisen ja oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen voitaisiin järjestää yhdenmukaisella asianomaisen edut turvaavalla tavalla, olisi siitä säädettävä lailla.

Edustajan tehtäväksi muodostuisi puhevalan käyttö alaikäisen holhousta ja huoltoa koskevissa kysymyksissä. Henkilöä koskevissa asioissa hän käyttäisi puhevaltaa niin kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintomenettelylain 16 §:ssä ja hallintolainkäyttölain 17 §:ssä ja 18 §:n 3 momentissa säädetään. Lisäksi edustaja käyttäisi puhevaltaa alaikäisen varallisuutta koskevassa asiassa, jota hän hoitaisi noudattaen soveltuvin osin holhouslakia.

Edustaja voisi muun muassa panna vireille

tarpeellisia etuuksia ja palveluja koskevia hakemuksia.

Erillistä holhoojan määräämistä ei tarvittaisi alaikäisen varallisuutta koskevien asioiden hoitamiseksi.

Päätettäessä lapsen huoltoon liittyvistä asioista hänen toimivaltansa määräytyisi soveltuvin osin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaan.

Edustajan tehtävänä olisi valvoa lapsen etua viranomaisissa ja tuomioistuimissa yleensä sekä osallistua turvapaikkatutkintaan tai muuten selvittää, että lapsen etu on otettu huomioon turvapaikkatutkinnassa ja turvapaikkahakemuksen ja oleskeluluvan käsittelyssä sekä pitää yhteyttä lapsen oikeudelliseen avustajaan.

Edustajan tehtävänä olisi avustaa lasta yhteyden pitämisessä lapsen Suomessa tai muualla oleviin sukulaisiin. Hänen tulisi mahdollisuuksien mukaan neuvotella lapsen tulevaisuudesta lapsen sukulaisten tai sen etnisen yhteisön edustajien kanssa, johon lapsi tuntee kuuluvansa. Hänen tulisi pitää yhteyttä vastaanoton järjestäjiin ja kunnan viranomaisiin, keskustella lapsen kanssa hänen elämäänsä vaikuttavista tärkeistä ratkaisuista sekä antaa lapselle tarvittavaa muuta tukea.

Turvapaikanhakijan oikeudellinen avustaja ja edustaja eivät pääsääntöisesti olisi sama henkilö. Vastaanottokeskuksessa työskentelevää henkilöä ei pitäisi määrätä edustajaksi. Myöskään alaikäisen sukulainen ei sinänsä olisi etuoikeutettu edustajan tehtävään.

Edustajan toimia alaikäisen varallisuutta koskevista asioista valvottaisiin noudattaen soveltuvin osin holhouslakia.

Edustajalla ei olisi kuitenkaan taloudellista vastuuta lapsen huollon ja hoidon järjestämisestä.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluvan alaikäisen välittömästi päivittäisestä hoidosta ja kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta huolehtisi vastaanottokeskus. Kuntaan vastaanotetun alaikäisen välittömän hoidon ja kasvatuksen järjestämisestä vastaisi kunnan sosiaaliviranomainen.

27 §. *Edustajan kelpoisuus.* Edustajaksi voitaisiin määrätä henkilö, joka on antanut suostumuksensa tehtävään. Täysivaltaisuuden lisäksi kelpoisuusehtona olisi kyky hoitaa edustajan tehtäviä moitteettomasti ja alaikäisen etua silmällä pitäen. Edustajaksi määrättävän tulisi riittävästi tuntea alaikäisen kansallista, kielellistä, uskonnollista ja kult-

tuurista taustaa. Riittävät taustatiedot alaikäisen olosuhteista ovat apuna alaikäisen ja edustajan välisten suhteiden kehittämisessä ja keskinäisen luottamuksen aikaan saamisessa.

Edustajana voisi olla myös kunnan virkamies tai työntekijä. Edustajan tehtävä voisi liittyä virkaan tai työhön, mutta silti se määrättäisiin vain suostumuksensa antaneelle henkilölle. Tehtäviä voisi hoitaa esimerkiksi kunnan virkaholhooja tai sosiaalityöntekijä. Edustaja voisi olla myös lastensuojelujärjestöjen työntekijä tai muu tehtävään sopiva henkilö.

28 §. *Edustajan määrääminen.* Vastaanottokeskus huolehtisi alaikäisen turvapaikanhakijan välittömästä hoidosta ja huollosta. Keskus huolehtii myös niistä sen asukkaiksi merkityistä lapsista, jotka eivät turvapaikkaprosessin aikana tosiasiaassa asu keskuksessa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että keskus, jonka asukkaaksi alaikäinen on merkitty, hakisi edustajan määräämistä.

Oleskeluluvan saaneen ja oleskelulupaa hakevan lapsen osalta hakemuksen tekisi sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin. Lapsen huoltoon liittyvät viranomaistehtävät kuuluvat sosiaalihuoltolain ja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain nojalla kunnan sosiaaliviranomaisille. Lastensuojelulaki velvoittaa sosiaaliviranomaisia seuraamaan lasten elinoloja.

Lapsi, joka on täyttänyt 12 vuotta, kykenee esittämään mielipiteensä edustajaa koskevista toivomuksistaan ja henkilön sopivuudesta hänen edustajakseen. Nuoremman lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä, sikäli kuin se lapsen ikään ja kehitystasoon nähden on mahdollista. Lapsen mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen jo ennen hakemuksen vireille panoa jouduttaisi edustajan määräämistä.

29 §. *Edustajan tehtävän lakkaaminen ja edustajan vapauttaminen tehtävästään.* Edustajan tehtävät lakkaisivat ilman eri hakemusta, kun alaikäinen tulisi täysi-ikäiseksi tai kun hänelle määrättäisiin huoltaja tai oheishuoltaja. Samoin edustajan tehtävät lakkaisivat, jos lapsi muuttaisi pysyvästi pois Suomesta. Muulla laillisella edustajalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielintä, silloin kun lapsi on otettu huostaan.

Jos alaikäinen saa oleskeluluvan, joka mahdollistaa hänen pysyvän asumisensa

Suomessa, hänelle voidaan määrätä huoltaja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen (556/1994) mukaan kunnan on ryhdyttävä huoltajan määräämiseksi ilman huoltajaa olevalle lapselle. Jos kuitenkin tehtävään soveltuvaa henkilöä ei löydy ottaen huomioon, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa huoltajan tehtävistä säädetään, ei huoltajan määrääminen ole mahdollista. Tässä tilanteessa olisi tarkoituksenmukaista, että edustaja jatkaisi tehtävänsä.

Edustajan määrääminen lapselle kuitenkin kaikissa tapauksissa olla väliaikainen, kiireluontoinen toimenpide. Jotta vältyttäisiin lasten eriarvoisesta kohtelusta, myös pakolaislapsille ja turvapaikkahakemuksen seurauksena tänne asettuneille lapsille olisi järjestettävä yleisten säännösten mukainen holhous niin pian kuin mahdollista.

Edustaja voitaisiin pyynnöstään vapauttaa tehtävästään. Vapauttamisen perusteena voisi olla edustajan sairaudesta tai esimerkiksi muista työtehtävistä johtuva este tai kykenemättömyys hoitaa edustajan tehtävää. Tehtävästä vapauttaminen voisi tulla kysymyksen myös, jos edustajan etu olisi ristiriidassa alaikäisen edun kanssa tai jos alaikäinen ja edustaja eivät muutoin tulisi toimeen keskenään. Jos alaikäisen huoltaja saapuu Suomeen, tulisi edustaja vapauttaa tehtävästään heti, kun se lapsen ja huoltajan väliset olosuhteet huomioon ottaen olisi mahdollista eikä vapauttaminen olisi lapsen edun vastainen.

Edustajan vapauttamista koskevan hakemuksen voisi tehdä edustaja itse, vastaanottokeskus tai alaikäisen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin, 15 vuotta täyttänyt alaikäinen itse tai alaikäisen huoltaja tai muu laillinen edustaja.

30 §. *Oikeuspaikka.* Edustajan määräämistä ja vapauttamista koskevassa asiassa oikeuspaikkana olisi se käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asukkaaksi alaikäinen on merkitty tai jonka tuomiopiirissä alaikäinen oleskelee. Viimeksi mainittu oikeuspaikka tulisi kysymykseen silloin, kun alaikäinen on muuttanut kunnan asukkaaksi tai alaikäinen ei asu siinä tuomiopiirissä, jossa hänen vastaanottonsa järjestänyt vastaanottokeskus sijaitsee tai kun lapsi hakee oleskelulupaa.

31 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* Sisäasiainministeriön alaisella ulkomaalaisvirastolla on rekisteri Suomessa turvapaikkaa tai oleskelulupaa hakeneista ulkomaalaisista. Tähän rekisteriin ehdotetaan liitettäväksi edustajan määräämistä ja vapauttamista koskevat tiedot. Edustajaa koskevat tiedot olisivat välttämättömiä nimenomaan ulkomaalaislaissa tarkoitettuja lupa-asioita käsitteleville viranomaisille.

Koska oleskeluluvan saaneen lapsen edustajan tehtävästä saattaisi tulla pitkäaikainen ja lapsen kannalta merkittävä, tulisi hänen edustajastaan tehdä ilmoitus väestötietojärjestelmään. Se edellyttäisi muutosta tuomioistuimen ilmoituksista väestötietojärjestelmään annettuun asetukseen (808/1995) ja väestötietoasetukseen (886/1993).

Alaikäisen oikeusturva edellyttää, että hänen omaisuuttaan valvotaan samaan tapaan kuin holhous. Sen vuoksi ehdotetaan, että edustajan tehtävä olisi merkittävä holhouskirjaan, jos alaikäisellä on siinä määrin omaisuutta, että alaikäisen lakimääräinen holhous olisi erityisiä määräyksiä holhouksen vaarapidosta sisältävän julistuksen 4 §:n mukaan merkittävä holhouskirjaan. Holhouskirjaan merkitseminen voitaisiin käytännössä hoitaa siten, että vastaanottokeskus taikka alaikäisen oleskelukunnan sosiaaliviranomainen antaisi holhouslautakunnalle tai suoraan tuomioistuimelle selvityksen siitä, olisiko edustajan tehtävä tarpeen merkitä holhouskirjaan. Alaikäisen varojen määrän ollessa vähäinen voitaisiin valvonnan kannalta pitää riittävänä, että edustaja tehtävänsä päätyttyä tekee alaikäisen omaisuuden hoidosta tilin.

32 §. *Tili edustajan tehtävästä.* Edustaja olisi velvollinen tekemään tilin tehtävänsä päättyessä. Tilin tekemiseen sovellettaisiin holhouslain 5 luvun säännöksiä. Säännös olisi tarpeen, jotta edustajan suorittamia tehtäviä alaikäisen varainhoidossa voitaisiin valvoa.

33 §. *Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen.* Edustajan määräämistä tai vapauttamista koskevasta päätöksestä voitaisiin valittaa hovioikeuteen. Muutoksenhausta huolimatta alaikäisen lapsen etu voi vaatia, että hänelle määrätään pikaisesti edustaja tai että tehtävään sopimattomalle edustajalle saataisiin välittömästi seuraaja. Tämän vuoksi alioikeuden lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen säädettäisiin velvoittavaksi.

## 6 luku. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit

34 §. *Henkilörekisterit.* Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelua ja toteuttamista varten kerätään, talletetaan ja luovutetaan henkilötietoja, joista osa on arkaluonteisia. Hallitusmuodon 8 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

Ehdotetun lain perusteella perustettavissa henkilörekistereissä olisi tietoja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä, kiintiöpakolaisten valintamenettelyä, kuntapaikan hankkimista ja kuntaan osoittamista varten.

Laissa säädettäisiin asukasrekisteristä, johon kuuluisivat valtakunnallinen osarekisteri ja vastaanottokeskusten osarekisterit. Kukin vastaanottokeskus muodostaisi vastaanottokeskuskohtaisen asukasrekisterin niiden henkilöiden tiedoista, jotka sinne majoitettaisiin tai jotka rekisteröityisivät vastaanottokeskukseen. Valtakunnallinen osarekisteri koottaisiin vastaanottokeskusten osarekisterien tiedoista.

Turvapaikanhakijoiden henkilötiedot ovat tarpeen majoituksen, toimeentulotuen ja muiden vastaanoton tukitoimenpiteiden ja palvelujen järjestämistä varten sekä siksi, että henkilö voidaan tavoittaa viipymättä turvapaikkaprosessin joustavaa etenemistä varten.

Pakolaisrekisteri muodostuu Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) Suomen viranomaisille kiintiöpakolaisten valintaa varten lähettämistä henkilötiedoista ja muista pakolaisuutta koskevista tiedoista. Tiedoista ei pääsääntöisesti muodostettaisi automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää rekisteriä, vaan UNHCR:n lähettämät asiakirjat säilytetään sellaisenaan. Rekisteriä käytetään kiintiöpakolaisten ja heidän lähiomaistensa Suomeen valinnassa ja kuntaan osoittamisessa. Lähiomaisten valinta käsittäisi myös Suomessa jo asuvien pakolaisten perheen yhdistämisasiota.

Kuntaanosoitusrekisteri muodostuisi niiden pakolaisten tiedoista, joille TE-keskus osoitaisi kunnan. Tiedot ovat tarpeen, jotta pakolaiselle voidaan osoittaa kunta, joka on sitoutunut pakolaisten vastaanoton järjestämi-

seen, ja lisäksi että pakolaiselle hänen niin halutessaan voidaan osoittaa kunta, jossa hänellä on tuttavvia ja sukulaisia tai hänen etnistä ryhmäänsä olevia henkilöitä.

Koska vastaanottokeskusten toiminta ja pakolaisten kuntiin ohjaaminen ovat vakiintunut osa yhteiskunnan toimintaa, ehdotetaan, että vastaanottoon liittyvistä henkilörekistereistä säädettäisiin lailla.

35 §. *Rekisterinpitäjät.* Asukasrekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä olisi työministeriö. Ministeriö vastaisi myös valtakunnallisen osarekisterin ylläpidosta. Vastaanottokeskuksen osarekisterin pidosta vastaisi asianomainen vastaanottokeskus.

Edelleen 1 momentin mukaan työministeriö voisi ostaa rekisteripalvelut turvapaikanhakijoiden vastaanottoa järjestävältä kunnalta, yhteisöltä tai säätiöltä. Palvelujen osto ja tehtäväksianto sisältäisivät sitoumuksen asiaa koskevan lainsäädännön, sitä alemmanasteisten ohjeiden ja työministeriön määräysten noudattamisesta.

Pakolaisrekisterin pidosta vastaisi työministeriö eli ministeriö säilyttää ja käyttää UNHCR:n lähettämiä kiintiöpakolaisiksi tarjottujen ja valittujen pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä asiakirjoja.

Kuntaanosoitusrekisterin pitäjä olisi TE-keskus. Rekisteriä käytetään pakolaisten kuntaan osoittamisessa kuten 34 §:n perusteissa on todettu.

36 §. *Vastuu rekisteriin talletetuista tiedoista.* Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään henkilötietojen suojasta, ehdotetaan, että ehdotetussa laissa säädettäisiin vastuusta rekisteriin talletetuista tiedosta. Rekistereihin tallettaisi tietoja vain rekisterinpitäjä tai se, jolle rekisterinpitäjä on antanut sen tehtäväksi. Tiedon tallettaja vastaisi myös tallettamisensa tietojen virheettömyydestä sekä siitä, että talletetut tiedot ovat voimassa olevien säädösten ja sopimusten mukaisia. Rekisterinpitäjät vastaisivat tietojen käytön laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Ministeriö antaisi tarvittaessa asukasrekisterin muodostamiseen ja käyttöön liittyviä ohjeita.

37 §. *Asukasrekisterit.* Asukasrekisterit on tarkoitettu vastaanottokeskusten sisäiseen käyttöön majoituksen järjestämisen, toimeentulotuen maksatuksen ja myöntämisen sekä muiden vastaanoton tukitoimenpiteiden ja palvelujen järjestämisen helpottamiseksi. Turvapaikanhakijan tunnistetiedot ja olin-



paikka ovat välttämättömiä ulkomaalaislain mukaan turvapaikkahakemuksia käsittelevälle viranomaiselle, jotta hakija olisi tavoitettavissa asian käsittelyä varten.

Valtakunnalliseen asukasrekisteriin kootaan vastaanottokeskusten asukasrekistereihin kerätyt tiedot. Sitä käytetään turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnan valtakunnalliseen suunnitteluun sekä turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa vastaanottokeskuksiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Rekistereihin kerättäisiin turvapaikanhakijoiden tunnistetiedot sekä rekisterinpitäjän ja ulkomaalaisviraston antama asiakasnumero. Myös syntymäpaikkaa ja kansalaisuutta, kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja voitaisiin kerätä. Turvapaikkahakemuksen käsittelyvaiheet ja hakemukseen annetut päätökset ovat tarpeen arvioitaessa, milloin henkilön oikeus turvapaikanhakijoiden vastaanottoon päättyy.

Rekisteröidyn suostumuksella voitaisiin kerätä myös hänen etnistä taustaansa ja uskonnollista vakaumustaan koskevia tietoja, jos niitä tarvittaisiin palvelujen järjestämissä tai kuntaan osoittamisessa.

38 §. *Pakolaisrekisteri.* Pakolaisrekisteri olisi valtakunnallinen pakolaisten vastaanotosta vastaavan ministeriön käyttöön tarkoitettu rekisteri. Rekisteri muodostuu UNHCR:n Suomelle lähettämistä pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä asiakirjoista. Suomen viranomaiset eivät voi juuri vaikuttaa asiakirjoihin talletettuihin tietoihin. Tietoja tarvitaan sekä kiintiöpakolaisia valittaessa että pakolaisia kuntaan osoitettaessa. Rekisteriä käytetään myös tilastollisiin tarkoituksiin.

Koska rekisterin tiedot ovat UNHCR:n lähettämissä asiakirjoissa, niin rekisteröidyn suostumuksen hankkiminen Suomessa tietojen tallentamiselle ei ole mahdollista. Rekisteröidyn suostumus voidaan kuitenkin katsoa annetuksi, kun hän on UNHCR:n haastattelussa ilmaissut halunsa tulla sijoitetuksi kolmanteen maahan. Pakolaisrekisteri olisi pääosin manuaalisesti, UNHCR:n lähettämien asiakirjojen säilyttämistä, mutta se saattaisi sisältää myös automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettäviä tiedostoja.

39 §. *Kuntaanosoitusrekisteri.* Kuntaanosoitusrekisterit olisivat TE-keskusten rekistereitä pakolaisten kuntaan osoittamista varten. Rekistereitä voitaisiin käyttää myös apuna valtioneuvoston päätöksen perusteella kunnille maksettavien korvausten tarkistami-

nessa.

Rekistereihin kerättäisiin ja talletettaisiin samoja tietoja kuin asukasrekistereihin. Kuntiin osoitettaessa kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevilla tiedoilla olisi erityinen merkitys. Etnistä alkuperää ja uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja voitaisiin kerätä ja tallettaa vain rekisteröidyn suostumuksella.

Kuntaanosoitusrekisteri olisi osittain manuaalisesti ja osittain automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävä rekisteri.

40 §. *Tietojen poistaminen rekisteristä ja tietojen pysyvä säilyttäminen.* Pykälässä säädettäisiin tietojen säilyttämisajoista ja poistamisesta rekistereistä. Rekistereiden ja niihin sisältyvien tietojen pysyvistä säilyttämisestä määräisi arkistolain 8 §:n 2 momentin nojalla arkistolaitos eli kansallisarkisto tai sen määräyksestä maakunta-arkisto. Jos arkistolaitos päättäisi rekisterin tai tiedon säilyttämisestä pysyvästi, se voisi myös määrätä, missä muodossa rekisteri tai siihen sisältyvä tieto säilytetään.

Siltä osin kuin rekistereitä ja niihin sisältyviä tietoja ei säilytetä pysyvästi, päättää rekistereiden ja niihin sisältyvien tietojen säilytysajoista arkistonmuodostaja. Säilytysajat määräytyisivät yleisen lainsäädännön pohjalta.

Kansallisarkistolla tai maakunta-arkistoilla saattaa olla tutkimuksellisia tarpeita säilyttää joitakin rekistereitä tai niihin sisältyviä tietoja pysyvästi.

## 7 luku. Erinäiset säännökset

41 §. *Tiedonsaantioikeus.* Rekisteriin sisältyviä tietoja ja muita tietoja olisi valtion ja kuntien viranomaisilla oikeus saada silloin, kun se olisi tässä esityksessä tarkoitettujen tehtävien suorittamisen kannalta tarpeen.

Kysymykseen tulisivat turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja pakolaisten kotoutumisesta vastaavat viranomaiset. Muutkin turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjät kuin viranomaistahot velvoitettaisiin antamaan työministeriölle sekä TE-keskuksille tietoja lakiehdotuksessa tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten. Samoin lakiehdotuksen 5 luvussa tarkoitettulla edustajalla olisi oikeus saada tietoja edustajan tehtävänsä hoitamista varten.

Rekistereiden tietoja voitaisiin luovuttaa myös vastaanottokeskukselta toiselle vas-

taanottokeskukselle edellyttäen, että se olisi turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisen vuoksi tarpeen.

42 §. *Tietojen luovuttaminen.* Ulkomaalaisvirasto ja poliisi saattavat tarvita asukarekistereihin sisältyviä henkilötietoja ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsitte-lyä varten. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi turvapaikkatutkintaan kutsuminen, päätöksen tiedoksianto ja kielteisen päätöksen toimeenpano.

43 §. *Salassapitovelvollisuus.* Pakolaisten, muiden maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden yksityisyyden suojan turvaaminen edellyttää erillistä säännöstä salassapitovelvollisuudesta. Salassapitovelvollisia olisivat kaikki tässä esityksessä tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt, kuten kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistuvat, lakiehdotuksen 5 luvussa tarkoitettu alaikäisen edustaja, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten henkilöstö ja vastaanotossa ja kotouttamisessa asiantuntijana käytetty henkilö sekä kuntien luottamushenkilöt.

Salassa pidettäviä tietoja olisivat yksityiset tai perheen salaisuudet. Yksityiset ja perheen salaisuudet voivat olla esimerkiksi uskontoa tai vakaumusta koskevat tiedot ja perheen taloudellista tilannetta koskevat tiedot. Samoin salassa pidettäviä olisivat henkilön pakolaisuutta tai turvapaikanhakemista koskevat asiakirjat ja henkilön kertomat tiedot. Niiden luovuttaminen saattaisi aiheuttaa henkilölle turvallisuusriskin. Salassapitosäännöksellä suojataan myös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden läheisiä ja kotimaahan jääneitä omaisia.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen salassapitovelvollisuuden väistymisestä silloin, kun asianomaisella on lain nojalla oikeus saada tieto asiasta. Ehdotetun lain nojalla kunnan tulisi ilmoittaa työvoimatoimistolle maahanmuuttajista, joiden kanssa se laatii kotoutumissuunnitelman. Kunta ja kansaneläkelaitos voisivat antaa toisilleen kotoutumistun myöntämiseen ja maksamiseen tarvittavat tiedot myös teknisen käyttöyhteyden avulla edellyttäen, että tietojen säädetyttä salassapidon suojauksesta huolehdittaisiin. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus tarvitsee henkilötietoja tai mahdollisesti turvallisuuden takaamiseen liittyviä tietoja sinne majoitettavista ja toisesta vastaanottokeskuksesta sinne siirrettävistä henkilöistä.

44 §. *Muutoksenhakukielto.* Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä

mukaan luettuna työvoimapoliittiset toimenpiteet ja niihin rinnastettavat toimenpiteet ei saisi valittamalla hakea muutosta. Vaikka kotoutumissuunnitelmasta ja kotoutumista edistävästä toimenpiteistä sovitaan maahanmuuttajan ja kunnan sekä työvoimatoimiston kesken, niin tästä huolimatta toimenpiteiden järjestäminen on kunnan ja työvoimaviranomaisen harkintaa. Maahanmuuttajalla ei olisi oikeutta esimerkiksi tiettyyn harjoitteluun tai koulutukseen, jos viranomaiset eivät pidä sitä tarkoituksenmukaisena.

Kotouttamista edistäviä toimenpiteitä järjestäessään kunta ja työvoimaviranomaiset joutuvat ottamaan huomioon käytettävissä olevat voimavarat sekä maahanmuuttajan kotoutumiseen liittyvät tavoitteet että maahanmuuttajien taloudellisen tuen tarpeeseen liittyvät asiat.

Työvoimatoimiston päätös rinnastaa kotouttamista edistävä toimenpide työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen on työvoimapoliittista harkintaa. Tästä syystä myöskään tästä päätöksestä ei saisi hakea muutosta.

Kotoutumistukena myönnettävää työmarkkinatukea ja toimeentulotukea koskevaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta.

Työmarkkinatukea koskevasta kotoutumistukipäätöksestä voi valittaa työmarkkinatuesta annetun lain 30 §:n mukaan. Toimeentulotukea koskevan kotoutumistukipäätöksen muutoksenhausta on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Muutoksenhaussa kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston työmarkkinatukiasiassa ja toisaalta kunnan toimielimen päätös toimeentulotukiasiassa tulisi ratkaisujen ja kaikkien perustelujen osalta yhtenä kokonaisuutena muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

45 §. *Hallintomenettely.* Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon sisältyy runsaasti viranomaisten päätöksiä ja menettelytapoja, joihin sovelletaan hallintomenettelylakia. Vastaanoton kannalta keskeisiä hallintomenettelylain periaatteita ovat: viranomaisen neuvontavelvollisuus ja ensisijainen velvollisuus asian selvittämiseen, asian siirto oikealle viranomaiselle, asianosaisen kuuleminen, hallintopäätöksen sisältöä koskeva selkeäkielisyys sekä tulkittamista koskevat säännökset.

Hallintomenettelylakia ei ilman erityissäännöstä voida soveltaa yksityisiin yhteisöihin. Tämän johdosta ehdotetaan, että lakiin otettaisiin erillinen säännös hallintomenette-

lylain soveltamisesta yksityisiin pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjiin.

Hallintomenettelylain 25 §:n mukaan hallintopäätös on annettava asianosaiselle tiedoksi. Päätöksen tiedoksiantoon sovelletaan tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966). Kyseinen hallintomenettelylain säännös velvoittaisi myös yksityisiä vastaanoton järjestäjiä, koska ne ehdotetaan otettavaksi hallintomenettelylain soveltamisen piiriin.

46 §. *Tarkemmat säännökset.* Lakiehdotuksen täytäntöönpanosta voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin asetuksella. Lakiehdotuksessa olisi myös lain soveltamiseen liittyviä asetuksenantovaltuuksia. Nämä on erikseen mainittu asianomaisen pykälän tai momentin kohdalla.

## 8 luku. Voimaantulosäännökset

47 §. *Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999.

Lailla on tarkoitus kumota turvapaikan hakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista annettu laki. Valtion vastaanottokeskuksista säädettäisiin lakiehdotuksen 4 luvussa.

48 §. *Siirtymäsäännös.* Ehdotetun lain voimaan tullessa vähemmän kuin kaksi vuotta maassa asuneella maahanmuuttajalla olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Viiden kuukauden määräaika laskettaisiin lain voimaantulosta. Muutoin sovellettaisiin, mitä ehdotetussa laissa oikeudesta kotoutumissuunnitelmaan ja kotoutumissuunnitelmasta säädettäisiin.

Jos maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan merkitsemisestä väestötietojärjestelmään olisi kulunut kaksi vuotta lain voimaan tullessa, kotoutumissuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia, ellei maahanmuuttaja sitä vaatisi. Jos kotoutumissuunnitelman toteuttaminen jäisi kovin lyhyeksi, ei suunnitelman tekemiseen velvoittaminen ehkä vastaisi tarkeitustaan. Tästä huolimatta näidenkin maahanmuuttajien kotoutumista tuettaisiin tarvittaessa kunnan kotouttamisohjelman toimenpiteillä ja kaikille tarkoitetuilla palveluilla.

Hallitus antanee eduskunnalle esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Sen mukaan painava humanitaarinen syy oleskeluluvan perusteena kumottaneen. Henkilölle, jonka katsotaan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, myönnettäisiin joko turvapaik-

ka tai oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Muutoksella ei ole ollut tarkoitus muuttaa oleskeluluvan myöntämisperusteita. Tästä syystä suojelun tarve pitäisi sisällään myös painavan humanitaarisen syyn. Henkilölle, joiden oleskeluluvan perusteena voimassa olevan lain mukaan olisi painava humanitaarinen syy, myönnettäisiin oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella.

Painavasta humanitaarisesta syystä oleskeluluvan saaneet ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat pakolaisten vastaanoton piiriin. Samoin kunnille on maksettu valtion korvausta heidän vastaanottonsa järjestämisestä. Asiasta on määrätty valtioneuvoston päätöksessä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Päätöksen mukaan valtion korvausvastuu eräissä tapauksissa kestää kymmenen vuotta pakolaisen maahantulosta. Ilman vanhempiaan tulleiden ja olevien lasten osalta valtio vastaa kustannuksista, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta. Valtion korvauksia kunnille pakolaisten vastaanotosta on selvitetty yleisperustelujen kohdassa valtion korvaukset kunnille pakolaisten vastaanotosta. Suurin osa turvapaikkahakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneista sai sen painavan humanitaarisen syyn vuoksi. Esimerkiksi vuonna 1997 oleskelulupa myönnettiin 281 turvapaikanhakijalle, joista 231 sai luvan painavan humanitaarisen syyn perusteella.

Jos Eduskunta hyväksyy esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta, pitäisi se ottaa huomioon tämän esityksen käsittelyssä.

## 2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999.

## 3. Säättämisyjärjestys

### 3.1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuesta annetun lain ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettu toimeentulotuki sekä työmarkkinatuesta annetun lain mukainen työmarkkinatuki yhdistettäisiin kotoutumistueksi, johon esityksessä tarkoitettulla maahanmuuttajalla olisi oikeus kotoutumissuunnitelman ajalta.

Toimeentulotukeen maahanmuuttajalla olisi oikeus riippumatta siitä, onko hän kotou-

tumissuunnitelman piirissä. Kieltäytyminen suunnitelman tekemisestä tai suunnitelman noudattamisesta voitaisiin tosin rinnastaa työstä tai koulutuksesta kieltäytymiseen, jolloin toimeentulotuen perusosaa alennettaisiin, jollei alentaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Turvapaikanhakijan toimeentulotukea voitaisiin alentaa, jos hän vastaanottokeskuksen asukkaana ilman pätevää syytä kieltäytyisi työ- tai opintoiminnasta. Sen sijaan ehdotetun 12 §:n 3 momentin mukaan maahanmuuttajalla olisi oikeus työmarkkinatukeen kolmen vuoden aikana maahantulosta lukien ainoastaan, jos hän on kotoutumissuunnitelman piirissä.

### 3.2. Perustoimeentulon turva

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siinä lueteltujen sosiaalisten riskitilanteiden, muun muassa työttömyyden aikana. Työmarkkinatuki on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyvä sosiaaliturvan etuusjärjestelmä. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteella hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Mainitun hallituksen esityksen mukaan etuusjärjestelmät on laadittava kattaviksi siten, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä. Kuitenkaan järjestelmien ei tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla esimerkiksi lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka normaalit toimeentulomahdollisuudet olisivatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet.

Vakiintuneen tulkinnan (esimerkiksi PeVL 25/1994 vp) mukaan yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei perustuslain mukaan voi muodostua hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.

Työmarkkinatuesta annettua lakia on muutettu ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten osalta kahteen otteeseen. Kunnan lain muutoksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa sääätämisyjärjestykseen liittyvistä

kysymyksistä (PeVL 17/1995 vp ja 17/1996 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todetaan, että hallitusmuoto ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Ehdot voivat silloin esillä olleen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen johdosta huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustoimeentulon turvan ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta pitikin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta mahdollisena, että ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten osalta tuen saaminen kytkettiin osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen. Tämän edellytyksenä kuitenkin oli taata oikeudellisella tasolla pääsy kyseisten toimenpiteiden piiriin. Siksi valiokunta katsoi, että nuoren tuli ilman odotusaikaa päästä työmarkkinatuen piiriin, jos hänelle ei ole määräajassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua näihin toimenpiteisiin. Lisäksi valiokunta tähdensi sitä, että lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle ennen kuin on selvitetty heidän halukkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

Ehdotetun lain 10 §:n 1 momentissa turvataan maahanmuuttajalle oikeudellisella tasolla yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan, työmarkkinatukioikeuden edellytyksenä olevaan kotoutumissuunnitelmaan määräajassa, joka ei ylitä työmarkkinatuesta annetun lain 16 §:ssä tuen yleiseksi edellytykseksi asetettua viiden kuukauden odotusaikaa. Siten esitys ei johda väliinpuotoajaryhmien syntymiseen. Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa ja 22 §:n 4 momentissa on määritelty ne toimenpiteet, joista kieltäytymisestä ja vastaavasta menettelystä ilman perusteltua syytä saattaa seurata toimentulotuen perusosan alentaminen ja työmarkkinatukioikeuden menetyksensä määräjaksi tai toistaiseksi.

Lisäksi voimaantulosäännöksellä on turvattu lain voimaan tullessa etuuksia saavien maahanmuuttajien oikeus etuuksiin siihen asti, kun heille tehdään esityksessä tarkoitettu kotoutumissuunnitelma.

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon tur-

van alentamiseen perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa käsitellessään hallituksen esitystä laiksi toimeentulouesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp). Lausunnossaan (PeVL 31/1997 vp) valiokunta totesi, että toimeentulotuen perusosan alentamista koskevan 10 §:n 1 momentin tarkoituksena oli edistää työllistymistä ja tarkoituksen olevan sopusoinnussa etuuden luonteen kanssa. Tavoitetta pidettiin lausunnossa myös perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä, erityisesti ottaen huomioon hallitusmuodon 15 §:ssä valtiovallalle asetettu velvollisuus.

Mainituin perustein hallitus katsoo, ettei ehdotus sisällä sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 1 ja 2 momentissa suojattuun toimeentulon turvaan, että esitys olisi käsiteltävä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä

### 3.3. Eri asemaan asettamisen kielto

Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai kielen perusteella. Esityksen mukaan maahanmuuttajia koskivi muista henkilöryhmistä poiketen työmarkkinatuen saamisedellytyksenä velvollisuus osallistua erityisen suunnitelman laatimiseen ja sen mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen. Toimeentulouesta annetusta laista seuraava mahdollisuus tuen alentamiseen henkilön kieltäytyessä työstä tai työvoimapolitiikasta toimenpiteestä koskivi esityksen mukaan maahanmuuttajan osalta myös kieltäytymistä laatimasta kotoutumissuunnitelmaa tai osallistumasta sen mukaisesti toimenpiteisiin. Vastaavasti maahanmuuttajalla olisi oikeus muita väestöryhmiä laajemmin saada työmarkkinatukea ilman tarveharkintaa ja eräitä muita rajoituksia muidenkin toimenpiteiden kuin työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvussa tarkoitettujen työvoimapolitiittisten

toimenpiteiden ajalta. Lisäksi esityksessä rajattaisiin maahanmuuttajan osalta työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu velvollisuus hakeutua koulutukseen koskemaan ainoastaan kotoutumissuunnitelmassa sovittua koulutusta.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan katsonut korkean nuorisotyöttömyyden ja työmarkkinatuen kytkemisen työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin muodostavan hyväksyttävän perusteen ammatillista koulutusta ja työkokemusta vailla olevien nuorten asettamiselle eri asemaan.

Maahanmuuttajien työllisyystilanne on keskimääräistä selvästi heikompi: maahanmuuttajista yli puolet, joissakin etnisistä ryhmistä jopa yli 90 % on työttöminä.

Ehdotettujen toimenpiteiden ja kotoutumistuen, joka koostuu työikäisellä maahanmuuttajalla pääosin työmarkkinatuesta, keskeisenä tarkoituksena on edistää ja parantaa maahanmuuttajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä yleensä hänen kykyään toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Siten ehdotus on nimenomaisesti tarkoitettu edistämään hallitusmuodon 15 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 13 §:n 2 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumista myös Suomen kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden keskuudessa.

Mainituin perustein hallitus katsoo, ettei esitys ottaen erityisesti huomioon hallitusmuodon 15 §:stä ilmenevä tavoite merkitse sellaista poikkeamista yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, että lakiehdotus olisi käsiteltävä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, hallitus pitää tärkeänä, että mainituista säätämisyjärjestyskysymyksistä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

#### Yleiset säännökset

##### 1 §

#### *Lain tavoitteet*

Tämän lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista, sekä turvata turvapaikanhakijoiden välttämätön toimeentulo ja huolenpito järjestämällä turvapaikanhakijoiden vastaanotto.

##### 2 §

#### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *kotoutumisella* maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen; sekä
- 2) *kotouttamisella* viranomaisten kotouttamista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja.

##### 3 §

#### *Soveltamisala*

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

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa turvapaikkaa hakenut henkilö siten kuin asetuksella säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön;

1) jolle on myönnetty ulkomaalaislain (378/1991) 31 §:n mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi;

2) jolle on myönnetty ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oleskelulupa painavan humanitaarisen syyn vuoksi;

3) joka on pakolaisen tai 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun henkilön perheen yhdistämisen perusteella oleskeluluvan saanut perheenjäsen; sekä

4) joka on pakolaisen tai 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun henkilön omainen, jolle on myönnetty oleskelulupa joko hänen tai hänen Suomessa olevan omaisensa olosuhteiden perusteella.

##### 4 §

#### *Kustannusten korvaaminen*

Tässä laissa tarkoitetun toiminnan kustannuksia korvataan valtion varoista valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaisesti.

##### 5 §

#### *Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tämä laki ei estä muun lainsäädännön nojalla järjestettävien tukitoimien, palvelujen ja toimeentuloturvan saamista, ellei 3 luvussa toisin säädetä.

#### 2 luku

#### Toimeenpano

##### 6 §

#### *Viranomaisten tehtävät*

Maahanmuuttajien kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä on asianomaisen ministeriön alaisena maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus, seuranta sekä muut erikseen määrättävät tehtävät.

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa.

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

## 7 §

*Kotouttamisohjelma*

Kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisten sekä kansaneläkelaitoksen kanssa. Ohjelma sisältää suunnitelman tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

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

Ohjelmaan liittyy kunnan ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen sopimus perusteista, joilla kotouttamista edistäviä toimenpiteitä voidaan rinnastaa työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) 2 luvun mukaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin siten kuin tässä laissa ja asetuksella säädetään.

## 8 §

*Pakolaisten kustannusten korvaamisesta sopiminen*

Jos kunta on laatinut tai sitoutuu laatimaan 7 §:n mukaisen maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, työvoima- ja elinkeinokeskus voi sopia pakolaisten kustannusten korvaamisesta kunnalle valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaisesti.

## 3 luku

**Kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja kotoutumistuen järjestäminen**

## 9 §

*Pakolaisten kuntaan osoittaminen*

Työvoima- ja elinkeinokeskus osoittaa pakolaisen kuntaan, joka on tehnyt 8 §:ssä tarkoitetun sopimuksen.

## 10 §

*Oikeus kotoutumissuunnitelmaan*

Maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työtömäksi työnhakijaksi tai joka hakee toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea, on oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma korvaa työvoimapalvelulain (1005/1993) 10 c §:n 1 momentissa tarkoitetun työnhakusuunnitelman.

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

Työvoimatoimisto voi katsoa suunnitelman keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot. Työvoimatoimiston on annettava päätös kirjallisena, jos maahanmuuttaja sitä vaatii. Keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta on sovittava 1 momentissa säädetyn edellytyksin viimeistään viikon kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on ilmoittautunut uudelleen työnhakijaksi työvoimatoimistoon.

## 11 §

*Kotoutumissuunnitelma*

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimatoimiston sopimus toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa.

Kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia suomen tai ruotsin kielen opiskelun, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen, maahanmuuttajan omaehtoisen koulutuksen, ammatinvalinnanohjauksen ja kuntoutuksen, työharjoittelun, valmistavan opetuksen, lasten ja nuorten kotoutumisen tukemisesta sekä mui-

den niihin rinnastettavien kohtuullisiksi katsottavien kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestämisestä.

Kotoutumissuunnitelma sisältää työvoimatoimiston päätöksen maahanmuuttajalle yksilöidysti osoitettavien 2 momentissa tarkoitettujen kunnan tai maahanmuuttajan omatoimisesti järjestämien kotouttamista edistävien toimenpiteiden toimenpidekohtaisesta rinnastamisesta työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun mukaisesti työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin siten kuin tässä laissa ja asetuksella säädetään.

## 12 §

*Kotoutumistuki*

Kotoutumistuki on maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelman aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työelämää ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Kotoutumistuki muodostetaan työmarkkinatuesta annetun lain mukaisesta työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta annetun lain mukaisesta toimeentulotuesta.

Maahanmuuttajalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kolmen vuoden aikana muutoin kuin tässä laissa tarkoitettuna kotoutumistukena.

## 13 §

*Kotoutumistuen saamisen edellytykset*

Maahanmuuttajalle myönnetään kotoutumistuki, jos:

- 1) maahanmuuttaja on taloudellisen tuen tarpeessa; sekä
- 2) maahanmuuttaja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa.

Kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti tarjotun 11 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kotoutumista edistävien toimenpiteiden aikana 17—64-vuotiaalla maahanmuuttajalla on oikeus saada kotoutumistukea siten kuin työmarkkinatuesta annetussa laissa sen 2 luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeudesta työmarkkinatukeen säädetään.

## 14 §

*Kotoutumistuen määräytymisaika ja tarkistaminen*

Maahanmuuttajalle myönnetään kotoutumistuki, kun kotoutumissuunnitelmasta sovitaan.

Päätös kotoutumistuen myöntämisestä voidaan tehdä enintään vuodeksi kerrallaan. Kotoutumistuki tarkistetaan, jos henkilön tai hänen perheensä olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu muutoksia.

## 15 §

*Yhteistyövelvollisuus*

Maahanmuuttajalla, jolla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, on velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen sekä suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Jos maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään 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.

Kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitusta, kohtuulliseksi katsottavasta toimenpiteestä ilman pätevää syytä kieltäytymiseen ja muuhun sitä vastaavaan menettelyyn, jos maahanmuuttaja saa kotoutumistukena työmarkkinatukea, sovelletaan, 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*

Maahanmuuttajan on säilyttäväkseen oikeuden kotoutumistukeen ilmoitettava kotoutu-



missuunnitelman toteutumisesta, muutostarpeista ja keskeytymisestä suunnitelmassa sovitulla tavalla.

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

## 17 §

*Työmarkkinatuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain soveltaminen*

Jollei tästä laista muuta johdu, kotoutumistukena myönnettävään työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen ja tukea koskevaan asiaan sekä muutoksenhakuun sovelletaan, mitä työmarkkinatuesta annetussa laissa työmarkkinatuesta ja työmarkkinatukea koskevasta asiasta säädetään sekä mitä toimeentulotuesta annetussa laissa toimeentulotuesta ja toimeentulotukea koskevasta asiasta säädetään.

Työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa kansaneläkelaitoksen paikallistoitimistolle 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 §

*Muulla laissa olevien viittaussäännösten soveltaminen*

Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä viitataan työmarkkinatuesta annetun lain mukaiseen työmarkkinatukeen, viittauksen katsotaan koskevan myös tämän lain nojalla maksettavaa työmarkkinatukea, jollei tästä laista muuta johdu.

Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä viitataan toimeentulotuesta annetun lain mukaiseen toimeentulotukeen, viittauksen katsotaan koskevan myös tämän lain nojalla maksettavaa toimeentulotukea, jollei tästä laista muuta johdu.

## 4 luku

**Turvapaikanhakijoiden vastaanotto**

## 19 §

*Vastaanoton sisältö*

Turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestetään tilapäinen majoitus, toimeentulotuki, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen sekä työ- ja opintotoimintaa. Vastaanoton muusta järjestämisestä voidaan säätää asetuksella.

Edellä 3 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilön tilapäinen majoitus järjestetään vastaanottokeskuksessa.

Alaikäisen ilman huoltajaa tulevan turvapaikanhakijan vastaanottoa varten vastaanottokeskukseen voidaan perustaa ryhmäkoti. Ryhmäkodin toiminnasta ja henkilöstön määrästä säädetään asetuksella.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotossa järjestetään lisäksi lapsen iän ja kehitystason vaatimia muita palveluja.

## 20 §

*Valtion vastaanottokeskus*

Asianomaisen ministeriön hallinnonalalla valtiolla voi olla turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia. Valtion vastaanottokeskusten tehtävistä on voimassa, mitä 19 §:ssä säädetään.

Valtion vastaanottokeskuksilla on yhteinen johtokunta. Johtokunnan tehtävistä, kokoonpanosta, jäsenten määrästä ja asettamisesta säädetään asetuksella.

## 21 §

*Toiminnasta sopiminen*

Työvoima- ja elinkeinokeskus ja kunta, kuntayhtymä, muu julkisoikeudellinen yhteisö taikka yksityinen yhteisö tai säätiö voi sopia turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä sekä siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

## 22 §

*Toimeentulotuki*

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin

kuuluvalla henkilöllä voidaan myöntää toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain mukaan, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Asetuksella säädetään tarkemmin toimeentulotuen perusosalla katettavien menojen jakautumisesta vastaanottokeskuksessa järjestettävään vastaanottoon ja turvapaikanhakijan itsensä suorittamiin perusosalla katettaviin menoihin.

Turvapaikanhakijan toimeentulotuen myöntää hakemuksesta vastaanottokeskus.

Jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle soveltuvasta yksilöidysti osoitetusta työ- tai opinto-toiminnasta, voidaan kieltäytymistä pitää toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kieltäytymisenä.

## 23 §

### *Toimeentulotuen takaisinperiminen*

Toimeentulotuesta annetussa laissa kunnalle annettu toimivalta toimeentulotuen takaisinperinnässä kuuluu vastaanottokeskukselle siltä osin kuin kyseessä on sen myöntämä toimeentulotuki.

Hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

## 24 §

### *Muutoksenhaku toimeentulotuesta*

Vastaanottokeskuksen asukkaaksi merkitty henkilö, joka on tyytymätön vastaanottokeskuksen 22 §:n nojalla tekemään toimeentulotukea koskevaan päätökseen, saa hakea siihen muutosta lääninoikeudelta kirjallisella valituksella. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös vastaanottokeskuksen johtajalle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se lääninoikeuteen.

Valitus tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

Lääninoikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista tai sen määrää, ei saa hakea valittamalla muutosta.

## 25 §

### *Säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden vastaanotto*

Vastaanottokeskuksessa voidaan järjestää ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijan säilöönotto siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

## 5 luku

### **Vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustaminen**

## 26 §

### *Edustaminen ja puhevallan käyttö*

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

Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskeissa asioissa, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintomenettelylain (598/1982) 16 §:ssä, hallintolainkäyttölain 17 §:ssä ja 18 §:n 3 momentissa ja holhouslaissa (34/1898) säädetään.

Edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta.

Ennen kuin edustaja tekee päätöksen lapsen henkilöä tai varallisuutta koskevassa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään edustajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Edustajan tehtäviin ei kuulu huolehtia lapsen välittömästä päivittäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta.

## 27 §

### *Edustajan kelpoisuus*

Edustajaksi voidaan määrätä tehtävään sopeva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan

tehtävänsä moitteettomasti ja lapsen etua silmällä pitäen.

## 28 §

*Edustajan määrääminen*

Hakemuksen edustajan määräämisestä voi tehdä se vastaanottokeskus, jonka asukkaaksi alaikäinen on merkitty, taikka alaikäisen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin.

Ennen edustajaa koskevan hakemuksen tekemistä on lapselle, sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista, varattava tilaisuus selvittää omat toivomuksensa ja mielipiteensä.

## 29 §

*Edustajan tehtävän lakkaaminen ja edustajan vapauttaminen tehtävästään*

Edustajan tehtävät lakkaavat, kun:

- 1) edustettava tulee täysi-ikäiseksi;
- 2) edustettava muuttaa pysyvästi pois Suomesta; tai
- 3) edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja.

Edustaja voidaan vapauttaa tehtävästään, jos hän sitä pyytää tai on sairauden tai muun syyn vuoksi estynyt tai kykenemätön hoitamaan tehtävänsä taikka jos siihen on muu erityinen syy. Jos lapsen huoltaja muuttaa Suomeen, on edustaja vapautettava tehtävästään, jollei vapauttaminen ole lapsen edun vastaista.

Edustajan tehtävästä vapauttamista koskevan hakemuksen voi tehdä edustaja itse, vastaanottokeskus, jonka asukkaaksi lapsi on merkitty, lapsen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin, 15 vuotta täyttänyt lapsi itse tai lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja.

## 30 §

*Oikeuspaikka*

Hakemus edustajan määräämisestä tai vapauttamisesta tehtävästään on pantava vireille siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asukkaaksi lapsi on merkitty tai oleskelee.

## 31 §

*Ilmoitusvelvollisuus*

Tuomioistuimen on ilmoitettava ulkomalaisvirastolle ilman oleskelulupaa olevan lapsen ja väestötietojärjestelmään oleskeluluvan saaneen lapsen edustajan määräämistä tai vapauttamista koskevista päätöksistä.

Edustajan tehtävä on merkittävä holhouskirjaan, jos lapsella on edustajan hoidettavana olevaa omaisuutta siinä määrin, että holhous olisi erityisiä määräyksiä holhouksien vaarinpidosta sisältävän julistuksen (34/1898) 4 §:n mukaan merkittävä holhouskirjaan.

Edustajan tehtävän merkitsee holhouskirjaan edustajan määrännyt käräjäoikeus. Kun edustajan tehtävä on merkitty holhouskirjaan, edustajan tehtävään sovelletaan, mitä holhouslain 5 luvussa säädetään.

## 32 §

*Tili edustajan tehtävästä*

Edustajan velvollisuudesta tehdä tili tehtävänsä päättyessä on voimassa, mitä holhouslaissa säädetään.

## 33 §

*Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen*

Käräjäoikeuden päätöstä, joka koskee edustajan määräämistä tai vapauttamista tehtävästään, on noudatettava, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

## 6 luku

**Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton henkilörekisterit**

## 34 §

*Henkilörekisterit*

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelua ja toteuttamista sekä kotouttamista varten tarkoitettuja henkilörekistereitä ovat:

- 1) asukasrekisteri, johon kuuluvat valtakunnallinen osarekisteri ja vastaanottokeskusten osarekisterit;

- 2) rekisteri pakolaisista (pakolaisrekisteri);  
sekä  
3) kuntaanosoitusrekisteri.

## 35 §

*Rekisterinpitäjät*

Asukasrekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä on asianomainen ministeriö, joka vastaa myös valtakunnallisen osarekisterin ylläpidosta. Vastaanottokeskuksen osarekisterin ylläpidosta vastaa asianomainen vastaanottokeskus. Asianomainen ministeriö voi antaa kunnalle, yhteisölle tai säätiölle tehtäväksi asukasrekisterin ylläpitämisen.

Pakolaisrekisterin rekisterinpitäjä on asianomainen ministeriö.

Kuntaanosoitusrekisterin rekisterinpitäjä on työvoima- ja elinkeinokeskus.

## 36 §

*Vastuu rekisteriin talletetuista tiedoista*

Rekisterin ylläpitäjä vastaa rekisteriin talletamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tallentamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Muutoin rekisterin ylläpitäjän vastuuseen sovelletaan, mitä muualla laissa säädetään henkilötietojen suojasta.

Päävastuullinen asukasrekisterin pitäjä antaa tarvittaessa asukasrekisterin käyttöä koskevat ohjeet.

## 37 §

*Asukasrekisteri*

Asukasrekisteri on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämistä varten pidettävä henkilörekisteri.

Asukasrekisteriin saa kerätä ja tallettaa turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä:

1) tunnistetiedot ja rekisterinpitäjän ja ulkomaalaisviraston antama asiakasnumero sekä syntymäpaikkaa ja kansalaisuutta koskevat tiedot;

2) kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja;

3) vastaanoton järjestämiseksi tarpeellisia turvapaikkahakemuksiin tai maasta poistamiseen liittyvien asioiden käsittelyä koskevia tietoja; sekä

4) rekisteröidyn suostumuksella hänen etnistä alkuperäänsä ja uskonnollista vakaumustaan koskevia tietoja.

## 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 Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun Suomelle osoittamien pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä:

1) tunnistetiedot ja rekisterinpitäjän ja ulkomaalaisviraston antama asiakasnumero sekä syntymäpaikkaa ja kansalaisuutta koskevia tietoja;

2) kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja;

3) terveydentilaa koskevia tietoja;

4) etnistä alkuperää ja uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja; sekä

5) pakolaisuuden syitä ja taustoja koskevia tietoja ja selvityksiä.

## 39 §

*Kuntaanosoitusrekisteri*

Kuntaanosoitusrekisteri on manuaalisesti ja osittain automaattisen tietojenkäsittelyn avulla 9 §:ssä tarkoitettua pakolaisen kuntaan osoittamista varten pidettävä henkilörekisteri. Kuntaanosoitusrekisteriin saa kerätä ja tallettaa kuntaan osoitettavien pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä:

1) tunnistetiedot sekä syntymäpaikkaa ja kansalaisuutta koskevat tiedot;

2) kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja; sekä

3) rekisteröidyn suostumuksella hänen etnistä alkuperäänsä ja uskonnollista vakaumustaan koskevia tietoja.

## 40 §

*Tietojen poistaminen rekisteristä ja tietojen pysyvä säilyttäminen*

Tässä luvussa tarkoitetuista henkilörekistereistä rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan

viiden vuoden kuluttua häntä koskevan viimeisen tiedon merkitsemisestä.

Tässä luvussa tarkoitettujen henkilörekistereiden ja niihin sisältyvien tietojen pysyvääsä säilyttämisestä määrää arkistolaitos siten kuin arkistolain (831/1994) 8 §:n 2 momentissa säädetään. Muutoin sovelletaan, mitä arkistolain 8 §:n 1 momentissa säädetään asiakirjan säilyttämisestä.

## 7 luku

### Erinäiset säännökset

#### 41 §

#### *Tiedonsaantioikeus*

Valtion ja kunnan viranomaisella, kansaneläkelaitoksella sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjällä ja 5 luvussa tarkoitettulla edustajalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta valtion ja kuntien viranomaisilta sekä muulta turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjältä maksutta tässä laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten tarpeellisia tietoja.

Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

#### 42 §

#### *Tietojen luovuttaminen*

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

Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

#### 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 henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja eikä muutamaa tehtävää hoitaessaan saamaansa tietoa, ellei

ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaarana pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista sille, jolla lain nojalla on oikeus saada asiasta tieto.

#### 44 §

#### *Muutoksenhakukiello*

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

#### 45 §

#### *Hallintomenettely*

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa järjestävän yksityisen yhteisön on käsitellessään tässä laissa tarkoitettuja hallintoasioita noudatettava hallintomenettelylakia ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966).

#### 46 §

#### *Tarkemmat säännökset*

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

## 8 luku

### Voimaantulosäännökset

#### 47 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Tällä lailla kumotaan turvapaikan hakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista 13 päivänä joulukuuta 1991 annettu laki (1465/1991) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

#### 48 §

#### *Siirtymäsäännös*

Maahanmuuttajalle, jolla 10 §:n 2 momen-

tin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu määräaika on täyttynyt 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.

---

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1998

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Työministeri *Liisa Jaakonsaari*