

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2006 vp

Ministeriön selvitys maahanmuuttopoliittisen ohjelman uudistamisesta

Työministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 7 päivänä helmikuuta 2006 pyytänyt työministeriöltä selvityksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman uudistamisesta.

Työministeriö on 28 päivänä helmikuuta toimittanut selvityksen valiokunnalle (MINS 1/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- työministeri Tarja Filatov
- sisäasiainministeri Kari Rajamäki
- johtaja Mervi Virtanen, työministeriö
- ylijohtaja Pentti Visanen, sisäasiainministeriö
- lähetystöneuvos Ilkka Rentola, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jorma Immonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Max Janzon, Rajavartiolaitos
- vähemmistövaltuutettu Rainer Hiltunen
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääninhallitus

- johdon tuen erityisasiantuntija, ylitarkastaja Pauliina Helminen ja tulosalueen johtaja Tutta Tuomainen, Ulkomaalaisvirasto
- toinen varapuheenjohtaja Atanas Aleksovski ja työjaoksen puheenjohtaja Meri-Sisko Eskola, etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO
- kansainvälisten asioiden päällikkö Markus Laitinen, Helsingin yliopisto
- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Liisa Murto, Pakolaisneuvonta ry
- päälakimies Jorma Rusanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- lapsiasiavaltuutettu
- Ulkomaalaisvirasto
- AKAVA ry
- Keskuskauppakamari
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

TYÖMINISTERIÖN SELVITYS

Työministeriön vuonna 2004 asettama työryhmä on valmistellut esityksen hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Työryhmän työtä on ohjannut maahanmuuttokysymyksiä käsittelevä ministeriryhmä, jonka puheenjohtajana toimii työministeri Tarja Filatov.

Järjestyksessä toisen maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelussa on tavoiteltu kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Keskeisiä teemoja ovat muun muassa varautuminen näköpiirissä oleviin työvoiman saatavuusongelmiin myös työperusteista maahanmuuttoa kehittämällä, opastusjärjestelmän luominen, kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen, väestöryhmien välisten etnisten suhteiden parantaminen sekä siitä huolehtiminen, että Suomi tulevaisuudessaakin kykenee huolehtimaan humanitaarisista ja muista kansainvälisistä sitoumuksistaan. Pääpaino on kuitenkin työperusteisen maahanmuuton edistämisessä.

Ohjelmaehdotuksen mukaan tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi tulee muiden toimien ohella myös edistää työperusteista maahanmuuttoa. Työperusteista maahanmuuttoa edistettäessä huomioon tulee laajasti ottaa ulkomaalaisten tulo Suomessa toimivien yksityisen ja julkisen alan työnantajien palvelukseen, ulkomaalaisten tutkijoiden sekä

elinkeinonharjoittajien maahanmuutto ja elinkeinotoiminnan edellytykset sekä myöhemmin mahdollisesti työmarkkinoille siirtyvät ulkomaalaiset, kuten opiskelijat ja perheenjäsenet. Työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää eri toimijoiden, kuten valtion, kuntien sekä työmarkkina- ja muiden järjestöjen yhteistyötä.

Työryhmä on valmistellut yhteensä 35 politiikkalinjausta toimenpiteineen. Useat ohjelma-luonnoksessa esitetyt politiikkalinjaukset edellyttävät konkreettisempaa valmistelua. Lisäksi useat linjaukset aiheuttavat kustannuksia. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten ehdotetaan valmisteltavaksi toimeenpano-ohjelma. Sen yhteydessä arvioidaan tarkemmin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, kustannusten jako ja keskeiset vastuutahot sekä yhteistyökumppanit ja yhteistyömuodot. Toimeenpano-ohjelmassa myös määritellään aika-taulut toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Ohjelmassa ehdotetaan myös, että hallitus käsittelee maahanmuuttoon ja etnisiin suhteisiin liittyviä kysymyksiä säännöllisesti ministeriryhmässä sekä laatii puiteohjelman maahanmuuttopolitiikasta, etnisistä suhteista ja kotouttamisesta ja antaa sen pohjalta eduskunnalle selonteon vähintään kerran vaalikaudessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallintovaliokunta on saanut pyytämäänsä kirjallisena selvityksenä maahanmuuttopoliittisen ohjelman uudistamisesta asiaa valmistelleen virkamiestyöryhmän ohjelmaehdotuksen sekä ministeriöiden toimenpide-esityksistä koostuvan ehdotuksen toimeenpano-ohjelmaksi. Kyseinen maahanmuuttopoliittinen ohjelma on järjestyksessään toinen.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelussa on tavoiteltu kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ohjelman keskeisiä teemoja ovat muun muassa työperusteisen maahanmuuton kehittäminen, opastusjärjestelmän kehittäminen, kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen, väestöryhmien välisten etnisten suhteiden parantaminen sekä Suomen humanitaarisista ja muista kansainvälisistä sitoumuksista huolehtiminen myös tulevaisuudessa. Pääpaino on ollut työperusteisen maahanmuuton edistämisessä.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen on ajankohtainen kysymys niin Suomessa kuin

koko Euroopassa. Euroopassa väestö vanhenee nopeammin kuin muualla maailmassa, ja Suomessa kehitys on nopeampaa kuin useissa muissa Euroopan maissa. Vuoteen 2030 mennessä Suomessa arvioidaan työikäisten määrän vähenvän yli 300 000 henkilöllä ja 0—14-vuotiaiden lasten määrän 70 000 henkilöllä. Työvoiman saatavuuden on arvioitu lähivuosina vaikeutuvan useilla aloilla ja alueilla. Väestön ikärakenteen muutoksesta, työmarkkinoiden toiminnan muutoksista ja toimintaympäristön globaalistumisesta johtuen Suomessa tarvitaan tulevina vuosina erilaisia uusia keinoja työvoiman ja yrittäjyyden lisäämiseksi sekä osaamispohjan vahvistamiseksi. Valiokunta katsoo, että työperäisen maahanmuuton lisääminen on tässä suhteessa yksi keskeinen keino. Samalla on tarpeen tehostaa olemassa olevien työvoimaresurssien käyttöä ja huolehtia siitä, että Suomessa asuvien työnhakijoiden käytännön mahdollisuudet työllistyä eivät heikenny.

Ohjelmaa valmistelleen työryhmän tehtävänä on ollut myös määrittellä maahanmuuttopolitiikan arvot. Arvoina on mainittu muun muassa oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen, rasismien ja syrjinnän torjuminen sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen, lapsen edun periaate, hyvän hallinnon periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet sekä avoin toimintatapa. Ohjelmaehdotuksissa korostetaan, että maahanmuuttopolitiikan arvot ovat koko yhteiskunnan arvoja ja että arvot niveltyvät Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, perustuslain sekä julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaan ja muuhun lainsäädäntöön sisältyviin arvoihin. Näihin linjauksiin voidaan yhtyä. Valiokunta tähdentää etenkin sen merkitystä, että varmistetaan arvojen toteutuminen myös käytännössä niin julkisen hallinnon piirissä kuin laajemminkin yhteiskunnassa. Myös ohjelman painotukset maahanmuuttopolitiikan ihmiskasvoisuudesta ja väestöryhmien välisten suhteiden edistämisestä ovat tässä suhteessa tärkeitä.

Maahanmuuttopolitiikan kehittäminen edellyttää pitkäjänteisyyttä ja systemaattisuutta sekä laajaa yhteistyötä eri tahojen kesken. Valiokun-

ta katsoo, että yksi ohjelman keskeisistä ehdotuksista on maahanmuuttopolitiikkaa, kotouttamista sekä etnisiä suhteita koskevan puiteohjelman laatiminen ja sen pohjalta selonteon antaminen eduskunnalle kerran vaalikaudessa. Menetely antaa hyvät mahdollisuudet lisätä ja laajentaa yhteiskuntapoliittista keskustelua ja vahvistaa kansanvaltaista ohjausta koskien maahanmuuttopolitiikan sisältöä, kehitystä, tavoitteita ja tuloksia.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen

Valiokunta pitää työperäistä maahanmuuttoa välttämättömänä työvoiman saatavuuden ja osaamispohjan vahvistamiseksi ja toteaa, että sen edistämiseksi tarvitaan monia kokonaisvaltaisesti vaikuttavia toimenpiteitä. Työperäistä maahanmuuttoa tarvitaan täydentämään kotimaista työvoimaa. Samalla on tärkeää, että työperäistä maahanmuuttoa lisääessä varmistetaan tulijoiden oikeudenmukainen ja työehtojen mukainen kohtelu ja huolehditaan siitä, ettei synny jakautuneita työmarkkinoita.

Valiokunta kannattaa ehdotuksia työvoiman maahanmuuttoa koskevan lupajärjestelmän toimivuuden parantamiseksi. Lupajärjestelmän yksinkertaistaminen, sääntelyn selkeyttäminen ja ulkomaalaisrekisterin käytettävyyden lisääminen edistävät myös hakemusten nopeampaa käsittelyä. Lupa- ja rekisteröintiasioiden hoitamista käytännössä helpottaisi, jos maahanmuuttajia koskevat keskeiset rekisteröinnit voisi hoitaa yhden viranomaisen luona.

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös väestötietolain muutoksesta antamaansa mietintöön, jossa se on korostanut tarvetta huolella selvittää väestötietolain kokonaisuudistuksen yhteydessä ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyvät kehittämistarpeet. Mietinnön mukaan kokonaisuudistuksessa tulee myös ottaa huomioon ulkomaalaisen kotipaikan saantiin liittyvän kotikuntalain muutoksen valmistelu (HaVM 5/2005 vp — HE 277/2004 vp).

Ulkomaalaisten työnhakumahdollisuuksien parantamiseksi ohjelmassa ehdotetaan myös muun muassa, että ulkomaalaiselle työnhakijalle voitaisiin myöntää työnhakua varten viisumi-

— tai yli kolme kuukautta kestävästä maassa oleskelua varten myöhemmin mahdollisesti käytöön otettava niin sanottu pitkä viisumi — ja työpaikan järjestyttyä myöntää Suomesta käsin oleskelulupa työntekoa varten. Menettely edistäisi työnhakijan ja työnantajan kohtaamista, kun työtä voisi hakea Suomesta käsin. Asiantuntijakuulemisessa on ehdotukseen suhtauduttu osin myös varauksellisesti ja todettu menettelyn voivan käytännössä johtaa siihen, että maahan työnhakutarkoituksessa pyrkivän ulkomaalaisen työnhakukelpoisuus selvittäisiin muiden maahantuloodellytysten kanssa. Lisäksi, jos rajatarkastuksen yhteydessä epäillään maahantuloon liittyvän luvaton työntekoa, voisi käännästämisestä päättäminen olla käytännössä ongelmallista ottaen huomioon, että ulkomaalaisella olisi tosiasiassa mahdollisuus jättää hakemus ja oleskella maassa hakemuksensa käsittelyn ajan sekä mahdollisuus saada oleskelulupa maahantulonsa jälkeen. Ehdotusta tulisi arvioida sekä viisumivapaiden että viisumivollisten kolmansien maiden kansalaisten aseman kannalta. Menettely saattaisi myös lisätä muiden kuin vapaaehtoisesti työnhakijoiksi maahan saapuvien ulkomaalaisten määrää. Valiokunta pitää ehdotuksen tavoitetta helpottava ulkomaalaisen työnhakua Suomessa kannatettavana, mutta katsoo, että ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia ja toteuttamistapoja suhteessa edellä mainittuihin näkökohtiin on tarpeen vielä selvittää.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ohjelmassa kiinnitetään huomiota myös elinkeinonharjoittajien maahanmuuton edistämiseen ja että toimenpiteitä suunnataan sekä yrittäjille että yrittäjiksi aikoville. Esimerkiksi elinkeinonharjoittajan lupajärjestelmän selkeyttäminen ja elinkeinonharjoittajan käsitteen täsmentäminen ovat tarpeellisia toimenpiteitä. Selvityksen mukaan maahanmuuttajien valmiudet yrittäjäksi ryhtymiseen ovat usein paremmat kuin kantaväestöllä keskimäärin. Yrittäjäyksiaktiivisuutta lisää osaltaan maahanmuuttajien usein heikko työmarkkina-asema. Maahanmuuttajayrittäjät työllistävät myös toisia maahanmuuttajia. Yrittäjäksi ryhtymistä käytännössä on kuitenkin havaittu estävän muun muassa se, että maahanmuuttajien on kie-

liongelmiin ja muiden syiden vuoksi vaikea saada tietoa yritysrahoitusmahdollisuuksista, verotuksesta ja yritystoimintaan yleensä liittyvistä muodollisuuksista sekä käytettävissä olevista neuvontapalveluista. Valiokunnan mielestä onkin tärkeää, että lisätään tarvittavaa tietoa ja neuvontaa siitä, miten Suomessa toimitaan yrittäjänä, perehdytetään yritystoimintaa koskevaan lainsäädäntöön, kehitetään yrittäjäkoulutusta sekä laaditaan ehdotuksia maahanmuuttajayrittäjyyden kasvun ja toimintaedellytysten vahvistamiseksi.

Valiokunta on eri yhteyksissä (esimerkiksi HaVL 17/2006 vp ja HaVL 11/2005 vp) korostanut työvoiman liikkuvuuden ja osaamisen yhteistarkastelua. Tähän liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa koulutuksen ja tutkintojen tunnustaminen sekä työntekijän osaamisen tunnistaminen laajemminkin. Valiokunta kannattaa ohjelmaehdotuksessa ehdotettuja toimenpiteitä. Esimerkiksi tutkintojen muuntokoulutuksella ja korkeakoulu- ja muiden tutkintojen tunnustamisen menettelyjen sekä näyttötutkintojen kehittämisellä voitaisiin helpottaa maahanmuuttajan pääsyä suomalaiseen työelämään. Valiokunta myös kannustaa jatkamaan sekä EU:n että Pohjoismaiden tasolla tiivistä yhteistyötä osaamisen tunnustamisjärjestelmien yhteensovittamiseksi. Lisäksi valiokunta katsoo, että myös viranomaisille ja työnantajille on tarpeen jakaa tietoa tutkintojen ja ammatillisen osaamisen vastaavuuksista ja täydentämismahdollisuuksista.

Valiokunta korostaa suomen ja/tai ruotsin kielen taidon merkitystä maahanmuuttajan työllistymisen ja kotoutumisen kannalta. Lisääntyviin kielikoulutustarpeisiin vastaaminen edellyttää asianmukaisia voimavaroja ja myös panostusta opettajien koulutukseen. Valiokunta katsoo, että riittävä kielitaito on työllistymisen kannalta yksi keskeisistä seikoista, mutta kaikkien ammattiryhmien osalta ei välttämättä tarvita samanlaista kielitaitoa. Valiokunnan mielestä voisi myös selvittää mahdollisuuksia väljentää kielitaitovaatimuksia joidenkin ammattiryhmien sisäisesti, esimerkiksi aine- tai korkeakouluopettajien osalta opetettavan aineen asettamien vaatimusten ja opiskelijoiden kielitaidon puitteissa

ja opetuksen taso turvaten. Maahanmuuttajalla saattaa olla myös jonkin muun sellaisen kielen taito, jonka hallinnasta työssä olisi hyötyä.

Myös perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneiden kotouttamista yhteiskuntaan ja työelämään tulee edistää. Selvityksen mukaan 1990- ja 2000-luvuilla 60—65 prosenttia maahanmuuttajista on saapunut maahan perhesiteen takia. Eduskunta on hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 3/2006 vp) pohjalta 18. huhtikuuta 2006 lain ulkomaalaislain muuttamisesta (EV 33/2006 vp — HE 198/2005 vp), jossa muun muassa muutettiin lain 79 §:ää siten, että kaikilla Suomeen perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneilla ulkomaalaisilla on oikeus tehdä ansiotyötä ilman työntekijän oleskelulupaa. Lainmuutos toteuttaa ohjelmaehdotuksen politiikkalinjausta helpottaa oleskeluluvan Suomeen saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen pääsyä Suomeen ja Suomen työmarkkinoille.

Työvoiman liikkuvuuden tilastointia ja seurantaan on tarpeellista kehittää. Valiokunta viittaa tältä osin niin sanotun siirtymäaikalaain vaikutuksia koskevasta selonteosta antamaansa lausuntoon (HaVL 15/2006 vp — VNS 1/2006 vp). Valiokunta katsoo, että tietoa työvoiman liikkuvuudesta on tarpeen kehittää niin EU-maista kuin kolmansistakin maista tulevien työntekijöiden osalta. Myös lyhytaikaisempaa työntekoa tulisi tilastoida kattavasti.

Työmarkkinoiden kansainvälistyessä on tärkeää, että valvontaa tehostetaan. Valiokunta tukee ohjelman ehdotuksia laittoman työnteon ja laittoman työn teettämisen ehkäisemiseksi. Valvontaa ja harmaan talouden torjuntaa tulee kehittää yhteistyössä viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen kesken. Valvonnan tehostaminen edellyttää myös, että työsuojelupiireillä, poliisilla ja muilla valvontaan osallistuvilla viranomaisilla on käytettävissään asianmukaiset voimavarat. Lisäksi valiokunta pitää edellä mainittuun lausuntoonsa HaVL 15/2006 vp viitaten poliisin niin sanotun PUT-yksikön vakinaistamista perusteltuna. Viranomaistoimien ohella valiokunta tähdentää sitä, että yleisesti tiedostetaan työelämän pelisäännöt ja suhtaudutaan kielteisesti harmaaseen talouteen.

Opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton edistäminen

Ohjelmaehdotuksen linjausten mukaan pyritään helpottamaan ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden työmarkkinoille pääsyä. Tätä tavoitetta tukevia toimenpiteitä on jo joiltain osin toteutettukin.

Helmikuun alusta 2006 on tullut voimaan ulkomaalaislain muutos (34/2006), jolla opiskelijan työnteon viikoittaisen tuntimäärärajoituksen sijaan opiskelijan työnteko-oikeutta rajoitettiin pidemmällä aikavälillä siten, että työn määrä tasoituu keskimäärin 25 tuntiin viikossa. Säännös antaa opiskelijalle aikaisempaa paremman mahdollisuuden työnteon ja opiskelun jaksottamiseen.

Samalla eduskunta lisäsi hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 21/2005 vp — HE 78/2005 vp) pohjalta lakiin myös uuden 81 a §:n, jonka perusteella Suomessa tutkintonsa suorittanut opiskelija voi jatkaa opiskelun aikana aloittamaansa työntekoa taikka aloittaa uuden työnteon opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä, jos hän on sen voimassaoloaikana hakenut jatko-oleskelulupaa työnhakua tai työntekoa varten. Ulkomaalainen, jolle on myönnetty oleskelulupa työnhakua varten, saa aloittaa työnteon heti löydettyään työpaikan. Oleskelulupaa työntekoa varten tulee kuitenkin hakea heti työpaikan löydyttyä. Työntekoa saa jatkaa työnhakua varten myönnetyn oleskeluluvan nojalla siihen saakka, kunnes oleskelulupahakemus työntekoa varten on ratkaistu.

Valiokunta katsoo, että ulkomaalaisiin yliopisto- ja muihin opiskelijoihin sekä tutkijoihin tulee edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi edelleen panostaa. Suomessa opiskelleet ja tutkinnon suorittaneet ulkomaalaiset ovat osaavan työvoiman saatavuuden kannalta yksi tärkeä voimavara tulevaisuudessa. Korkeatasoiset osaajat ja opiskelemaan tulevat akateemiset maahanmuuttajat osaltaan kehittävät ja monipuolistavat suomalaista tiede- ja innovaatioympäristöä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tietoa opiskelemisesta ja tutkinnon suorittamisesta Suomessa jaetaan yhteistyössä yliopistojen ja muiden oppilai-

tosten, ulkomaanedustustojen, kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen CIMOn sekä muiden toimijoiden kanssa ja hyödyntäen olemassa olevia ja uusia verkostoja.

Valiokunta tähdentää toimenpiteitä sen edistämiseksi, että maahanmuuttajat myös jäisivät Suomeen. Tässä kannattaa hyödyntää laajapohjaista yhteistyötä yliopistojen, kuntien, yritysten, eri järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Akateemisen maahanmuuton erityispiirteisiin kuuluu tietynlainen vaihtuvuus ja liikkuvuus. Tässä suhteessa on tärkeää niiden vetovoimatekijöiden ylläpitäminen ja kehittäminen, jotka saavat henkilön säilyttämään yhteyden yliopistoon ja Suomeen sekä mahdollisesti uransa jossain vaiheessa palaamaan taikka jotka myötävaikuttavat uusien ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden saapumiseen maahan.

Valiokunta toteaa, että myös EU:n piirissä kehitetään toimia akateemisen liikkuvuuden edistämiseksi. Tältä osin mainittakoon esimerkiksi Euroopan unionissa käynnissä oleva tutkijadi-
rektiivin valmistelu ja täytäntöönpano.

Kotouttamisen ja opastamisjärjestelmän kehittäminen

Valiokunta on muun muassa kotouttamislain muuttamisen yhteydessä tähdentänyt kaikkien maahanmuuttajien kotoutumista ja kiinnittänyt huomiota kotouttamiseen liittyvän tiedottamisen merkitykseen (HaVM 26/2005 vp — HE 166/2005 vp). Valiokunta pitää tervetulleena ehdotusta luoda yksilölliset tarpeet huomioon otta-
va, kotouttamisjärjestelmää täydentävä opastusjärjestelmä, jonka tavoitteena on edistää ulkomaalaisen selviytymistä työelämässä ja yhteiskunnassa Suomessa oleskelun aikana. Etenkin tähän liittyvää perustietoa ja kielikoulutustarjontaa tarvitaan. Myös oleskeluluvista, niiden edellytyksistä, myöntämismenettelystä sekä käsittelyajoista tiedottaminen on tarpeen. Valiokunta pitää tärkeänä, että opastusjärjestelmästä voivat hyötyä niin työntekijät, elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä kuin kaikki muutkin maahanmuuttajat, jotka eivät ole kotouttamislain mukaisten toimenpiteiden piirissä. Myös EU-maiden kansalaiset tarvitsevat ko-

touttamis- ja opastamistoimia tullessaan Suomeen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotouttamista tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti sekä huolehditaan toiminnan kokonaiskoordinaatiosta. Valiokunta pitää myönteisenä ehdotusta tehostaa kotouttamisjärjestelmän ohjausta maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmalla, joka toimii myös pohjana eduskunnalle vaalikausittain annettavalle selonteolle. Kotoutumista tukevat tavoitteet otetaan huomioon myös muissa valtakunnallisissa ohjelmissa ja strategioissa sekä kuntien kotouttamisohjelmissa. Tähän liittyen on erityisen tärkeää, että puiteohjelman valmistelu linkitetään peruspalveluohjelman ja -budjetin valmisteluun.

Valiokunta kannattaa ohjelmaehdotuksessa esiin tuotuja kotoutumiskoulutuksen kehittämiseen ja maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Kotoutumisen kannalta ydinasioita ovat suomen ja/tai ruotsin kielen opetus ja suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään perehtyminen. Toimenpiteissä tulee ottaa huomioon eri erityisryhmien tarpeet. Myös 16—18-vuotiaiden nuorten perusopetuksesta tulee huolehtia niin, että heillä on tosiasialliset mahdollisuudet jatko-opintoihin ja ammatilliseen koulutukseen. Valiokunta pitää tärkeää kiinnittää huomiota myös toimenpiteistä aiheutuvaan opettajatarpeeseen sekä opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämiseen siten, että se antaa hyvät valmiudet toimia monikulttuurisissa kouluissa ja kohdata maahanmuuttajien erityistarpeet.

Lasten ja lapsiperheiden näkökulma

Valiokunta pitää tärkeänä, että kehitettäessä aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa kiinnitetään huomiota myös lasten ja lapsiperheiden näkökulmaan. Lapsen etu mainitaan yhtenä maahanmuuttopolitiikan arvoista. Lapsen edun periaatetta korostetaan turvapaikka- ja muussakin maahanmuuttopolitiikassa samoin kuin hallinto- ja oikeuskäytännössä. Periaatteen aineellisen toteutumisen lisäksi tärkeää on selkeyttää lapsen etua käsitteenä ja oikeudellisena periaat-

teena sekä suhteessa muihin noudatettavina oleviin normeihin. Valiokunta kiinnittää huomiota myös maahanmuuttajalapsia koskevan tiedon ja tilastojen kehittämiseen ja tutkimuksen tarpeeseen.

Osana kotouttamisjärjestelmän kehittämistä ohjelmaehdotuksessa tähdennetään, että valtakunnallista puiteohjelmaa ja kuntien kotouttamisohjelmia valmisteltaessa otetaan huomioon erityisesti lapsiperheiden kotoutuminen. Valiokunta katsoo, että tämä on tarpeellista sekä työperäisen että humanitaarisen maahanmuuton kohdalla. Valiokunta korostaa perheen kokonaisvaltaista kotoutumista ja riittävän aikaisessa vaiheessa saatavan tuen merkitystä. On tärkeää tunnistaa erilaisten perheiden erilaiset tarpeet. Perheen ja lasten kautta maahanmuuttajan siteet yhteiskuntaan voivat vahvistua, mikä edistää pysyvää Suomeen jäämistä.

Humanitaarinen maahanmuutto

Ohjelmaehdotus käsittelee humanitaarisen maahanmuuton kansainvälistä kehittämistyötä YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n toiminnan ja EU:n piirissä tehtävän työn osalta. Pakolaisuus on yhä mittava humanitaarinen haaste. Keskeistä on pyrkiä vaikuttamaan pakolaisuuden perussyihin. Valiokunta tukee Suomen tavoitteita osallistua kansainvälisen suojelujärjestelmän vahvistamiseen kansainvälisin ja kansallisin keinoin. Myös linjaukset pakolaiskiintiön maakohdittaisen kohdentamisen ja pakolaisten valintamennettelyn joustavoittamiseksi ovat kannatettavia.

EU:n piirissä on vireillä useita lainsäädäntö- ja muita kehittämishankkeita, jotka liittyvät yhdenmukaisen turvapaikkamenettelyn luomiseen ja kansainväliseen suojeluun. Valiokunta on muun muassa tukenut Suomen tavoitteita aikaansaada yhtenäinen turvapaikkajärjestelmä, joka tarjoaa yhtenäisen aseman sekä turvapaikkastatuksen saaville että niin sanotun toissijaisen suojelun piiriin kuuluville henkilöille (esimerkiksi HaVL 13/2005 vp — E 72/2004 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota myös EU:n niin sanotun vastuunmäärittämisasetuksen kehittämistarpeisiin. Turvapaikanhakijoiden siirtyminen maasta toiseen on yleiseurooppalainen

ongelma. Selvityksen mukaan Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista niin sanottuja Dublin-tapauksia on yli puolet. Määrä on suuri muihin EU-maihin verrattuna. Valiokunta pitää tärkeänä, että ensisijaisena ratkaisuna korostetaan tehokkaan suojelun antamista sitä tarvitseville sekä tehokkaiden palautusten ja ihmisoikeuksia kunnioittaen suoritettujen palauttamisen täytäntöönpanon merkitystä. Valiokunta tukee Suomen aloitteellisuutta turvapaikkakiertolaisuuden syiden ja vastuunmäärittämisasetuksen toimivuuden selvittämiseksi EU:ssa.

Ohjelmaehdotuksessa painotetaan, että toimiva turvapaikkamenettely on keskeinen osa pakolaisten suojelua. Valiokunta korostaa riittävien oikeusturvan takeiden varmistamista sekä asiantuntevan oikeusavun saatavuutta ja oikea-aikaisuutta turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Valiokunta viittaa tältä osin myös kotouttamislain muuttamista koskevaan mietintöönsä (HaVM 7/2005 vp — HE 280/2004 vp) ja tähdentää, että mahdollisuudesta oikeusapupalveluihin tulee antaa tietoa turvapaikanhakijalle mahdollisimman pian.

Suomessa valtiolla on vastuu pakolaispolitiikasta ja toimenpiteiden rahoittamisesta. Kunnilla on yleinen ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kunnat vastaanottavat kiintiöpakolaisia sekä turvapaikan tai oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita työvoima- ja elinkeinokeskusten kanssa tehtyjen sopimusten nojalla. Toiminnan suunnitelmallisuuden ja ennakoitavuuden lisääminen on tärkeää kuntien näkökulmasta. Humanitaarisiin perusteisiin tulevien maahanmuuttajien palvelutarpeisiin vastaaminen on kuntien kannalta suuri haaste. Kuntien palveluissa joudutaan ottamaan huomioon maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet, ja osa humanitaarisiin perusteisiin tulleista maahanmuuttajista saattaa tarvita yhteiskunnan tukea pitkään tai pysyvästikin. Toiminnan ennakoitavuus ja varmuus riittävistä voimavaroista edistäisi kuntien mahdollisuuksia ja halukkuutta pakolaisten vastaanottoon. Valiokunta korostaa kysymysten käsittelyä osana maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmaa

sekä puiteohjelman ja peruspalveluohjelman välistä yhteyttä.

Eri väestöryhmien välisten suhteiden parantaminen ja syrjimättömyyden edistäminen

Kehitettäessä aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa on samalla tärkeää panostaa toimiin, joilla edistetään myönteistä suhtautumista maahanmuuttoon ja tuetaan monikulttuurisuuden kehittymistä yhteiskunnassa ja työelämässä. Ohjelman linjaukset, joilla tuetaan eri väestöryhmien välisten suhteiden kehittymistä myönteiseen suuntaan, edistetään maahanmuuttajien osallisuutta sekä torjutaan rasismia ja etnisestä alkuperästä johtuvaa syrjintää, ovat tässä suhteessa keskeisiä, ja ne edellyttävät vahvaa sitoutumista kaikilta yhteiskunnan tahoilta.

Erityisen tärkeää väestöryhmien välisten hyvien suhteiden edistäminen on paikallistasolla, jolla mahdolliset ongelmatkin yleensä ilmenevät. Erilaisissa hankkeissa syntyneitä hyviä käytänteitä tulee pyrkiä siirtämään pysyviksi toimintamalleiksi. Myönteisen asenneilmapiirin kannalta on tärkeää myös esimerkiksi se, ettei heikennetä työvoimamarkkinoilla jo olevien työllistymismahdollisuuksia ja että palveluja on saatavilla tasavertaisesti niin kantaväestölle kuin maahanmuuttajataustaiselle väestölle.

Maahanmuuttajan työllistymisen lisäksi tarpeellisia ovat myös muut yhteydet kantaväestöön sekä vapaa-aikana että työelämässä. Valiokunta pitää myönteisenä, että toimenpide-ehdotuksissa on kiinnitetty huomiota maahanmuuttajien osallisuuden lisäämiseen ja että tuetaan myös maahanmuuttajien omaa kansalaistoimintaa. Myös näiltä osin on erilaisissa hankkeissa aikaansaatua hyviä toimintatapoja, joita kannattaa pyrkiä siirtämään pysyväänkin käytäntöön.

Päätelmiä jatkotyön kannalta

Valiokunta katsoo, että ehdotus maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi muodostaa hyvän pohjan jatkotyölle. Maahanmuuton kokonaisvaltainen tarkastelu on tarpeen, mutta samalla on tärkeää valita selkeästi ohjelman painopisteet. En-

simmäisessä maahanmuuttopolitiittisessa ohjelmassa painottuivat ensisijaisesti pakolaispoliittiset kysymykset. Valiokunta pitää nyt käsiteltävänä olevan toisen ohjelman peruslinjausta työperäisen maahanmuuton vahvistamisesta oikeana ja ajankohtaisena. On myös tärkeää, että ohjelmassa arvioidaan maahanmuuton vaikutuksia Suomen talouden, työmarkkinoiden ja kilpailukyvyn kannalta. Valiokunta pitää perusteltuna, että hyväksyttävässä maahanmuuttopolitiittisessa ohjelmassa ja sen toimeenpano-ohjelmassa työperäisen maahanmuuton edistäminen näkyy riittävän vahvasti ja konkreettisesti.

Valiokunta tähdentää toiminnan tavoitteellisuutta sekä kattavan seurannan ja arvioinnin merkitystä. Ehdotus maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi sisältää laajan joukon politiikkalinjauksia toteuttavia toimenpide-esityksiä. Osa ehdotetuista toimenpiteistä on jo pantu toimeen. Myös uusia ja jatkotoimenpiteitä tarvitaan. Ohjelmaehdotuksen mukaan ehdotetut toimenpiteet, uusien järjestelmien luominen ja nykyisten kehittäminen vaativat lisäresursseja. Selvityksen mukaan työperusteisen maahanmuuton taloudelliset kokonaisvaikutukset on tutkimuksissa arvioitu pitkällä aikavälillä myönteisiksi, mutta varsinkin alkuvaiheessa maahanmuutosta aiheutuu julkiselle sektorille kustannuksia. Kuten ohjelmaehdotuksessakin viitataan, tulee ohjelmaa täydentää kustannusarvioita koskevilta osin sekä tehdä vastuutahoihin ja aikatauluihin tarvittavat täsmennykset.

Maahanmuuttoasioiden kehittämisessä tulee ottaa huomioon myös EU:n piirissä tapahtuva kehittämistyö. EU:n tavoitteena on edistää työperäistä maahanmuuttoa ja hillitä laitonta maahanmuuttoa ja sen lieveilmiöitä. Vuonna 2006 vietetään EU:ssa myös työvoiman liikkuvuuden teemavuotta. Suomen tuleva puheenjohtajuuskausi tarjoaa Suomelle hyvän mahdollisuuden edistää aktiivisesti EU:n piirissä tapahtuvaa maahanmuuttosektorin kehitystyötä ja toteuttaa siltä osin maahanmuuttopolitiittisen ohjelman tavoitteita.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että maahanmuuttopoliittisen ohjelman
ja sen toimeenpano-ohjelman laadin-*

*nassa otetaan huomioon, mitä edellä on
lausuttu.*

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd

Hannu Hoskonen /kesk
Jyrki Kasvi /vihr
Lauri Kähkönen /sd
Mauri Salo /kesk
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.