

VNS 4/2008 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO
EDUSKUNNALLE
KOTOUTTAMISLAIN
TOIMEENPANOSTA**

SISÄLLYS

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE.....	4
KOTOUTTAMISLAIN TOIMEENPANOSTA.....	4
1 Johdanto.....	4
Selonteon tausta.....	5
Selvitys kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koskevista kysymyksistä.....	6
2 Toimintaympäristön muutoksia.....	7
3 Suomessa asuvat maahanmuuttajat.....	11
4 Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.....	15
4.1 Yleistä kotouttamisesta.....	15
4.2 Kotouttamislaki.....	16
4.2.1 Kotouttamislain lähtökohdat ja tavoitteet.....	16
4.2.2 Viranomaisten toimivalta kotouttamislain toimeenpanossa.....	16
4.2.3 Kotouttamisohjelma.....	17
4.2.4 Kotoutumissuunnitelma ja kotoutumistuki.....	17
4.3 Muu kotouttamiseen liittyvä lainsäädäntö.....	17
5 Kotouttamislain tarkastelua.....	18
5.1 Kotouttamislain soveltamisala.....	18
5.2 Viranomaisten toimivalta ja yhteistyö.....	20
Hallinnon hajanaisuus.....	21
5.3 Kotouttamisen välineet ja keinot.....	21
5.3.1 Kotouttamisohjelmat.....	21
5.3.2 Kotoutumissuunnitelmat.....	22
Työvoimatoimistojen laatimat suunnitelmat.....	22
Kuntien laatimat suunnitelmat.....	23
5.3.3 Kotoutumistuki.....	23
6 Kotouttamisen toimeenpano.....	24
6.1 Maahanmuuttajat työmarkkinoilla.....	24
6.1.1 Työllisyys ja työttömyys.....	24
6.1.2 Työhallinnon kotoutumista edistävät toimenpiteet.....	26
Kotoutujien määrät ja resurssit.....	26
Työvoimapolitiittinen ja omaehtoinen kotoutumiskoulutus.....	27
Kotoutumiskoulutukseen liittyviä käsitteitä.....	27
Koulutukseen osallistuvien määrät ja resurssit.....	28
Koulutuksen sisältö.....	29
Työvoimapolitiittiseen koulutukseen rinnastettava koulutus.....	29
Ammatillinen koulutus.....	31
6.2 Kunnan yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen tukemisessa ja edistämässä.....	31
6.2.1 Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalvelut.....	31
6.2.2 Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren.....	32
Varhaiskasvatus ja esiopetus.....	32
Valmistava opetus.....	33
Perusopetus.....	33
Nuoret maahanmuuttajat.....	34
6.2.3 Maahanmuuttajanaiset.....	36
6.2.4 Ikääntyvät ja ikääntyneet maahanmuuttajat.....	37
6.2.5 Pakolaisten vastaanotto ja kuntiin sijoittuminen.....	38
7 Ulkomailta suoritettujen tutkintojen tunnustaminen.....	39
8 Etniset suhteet.....	40
8.1 Yhdenvertaisuuden edistäminen.....	41
8.2 Maahanmuuttajien osallistuminen ja yhdistystoiminta.....	42

	Järjestöt kotouttajina	43
8.3	Asenteet, syrjintä, rasismi ja rikollisuus	43
	Asenteista maahanmuuttajia kohtaan	43
	Syrjinnästä ja rasismista	43
	Muusta rikollisuudesta	44
9	Syrjäytyminen	45
10	Tiedotus ja neuvonta	46
	Omakielisen neuvonnan kehittäminen	47
11	Seuranta	48
12	Kustannukset	49
	Maahanmuuttajien erityistuki	52
13	Kehittämisehdotukset	52
	LIITTEET 68	
	1. Euroopan unionin kotouttamispolitiikka	68
	1.1 EU:n kotouttamispolitiikka	68
	1.2 EU-rahastot	70
	1.3 ESR -ohjelma	71
	1.4 Kansainvälistä vertailua	71

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE

KOTOUTTAMISLAIN

TOIMEENPANOSTA

1 Johdanto

Ensimmäisen kerran Suomen maahanmuuttopolitiikkaa tarkasteltiin kokonaisvaltaisesti vuonna 1997, jolloin valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen hallituksen pakolais- ja maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Tuolloin määriteltiin ensimmäisen kerran tavoitteeksi kaikkien maahanmuuttajien joustava ja tehokas kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. Ohjelman lähtökohta oli, että koko yhteiskunnan ja maahanmuuttajien oman edun mukaista on se, että maahanmuuttajat voivat ylläpitää äidinkieltään ja vaalia alkupeleistä kulttuuriaan.

Hallitus antoi ohjelmaan perustuen eduskunnalle lakiesityksen turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja maahanmuuttajien kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja laki tuli voimaan 1.5.1999. Tuolloin maahanmuuton painopiste oli humanitaarisessa maahanmuutossa ja työperusteisen maahanmuuton merkitys oli pieni. Näin ollen kotouttamislainkin painotus oli selkeästi humanitaarisesti maahan muuttaneiden kotoutumisen edistämisessä.

Suomen kotouttamislaki oli voimaan tullessaan ensimmäisiä Euroopassa. Euroopan unionin toimivalta ei ulotu kotouttamisen alueelle, mutta sitä mukaa kun kotouttamisen haasteet ovat jäsenmaissa 2000-luvulla kasvaneet, ne ovat kehittäneet yhteistyötään ja muun muassa sopineet kotouttamisen yhteisistä periaatteista. Niissä korostetaan muun muassa kotouttamisen kaksisuuntaisuutta: toisaalta maahanmuuttajan aktiivista pyrkimystä kotoutua ja toisaalta vastaanottavan yhteiskunnan mukautumista uuteen tilanteeseen. Periaatteet vastaavat pitkälti myös Suomen kotouttamislain ja suomalaisen kotouttamispolitiikan lähtökohtia.

Suomessakin maahanmuutto on 2000-luvulla sekä lisääntynyt että muuttanut muotoaan. Pakolaisten ja muista humanitaarisista syistä muuttavien määrä on suhteessa vähentynyt ja taas perhesitein tapahtuva ja työperusteinen maahanmuutto ovat kasvaneet. Pääministeri Matti Vanhasen I hallitus valmistelikin hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman, jonka valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksensä lokakuussa 2006. Tässäkin ohjelmassa maahanmuuttoa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, mutta keskeiset teemat ovat varautuminen näköpiirissä oleviin työvoiman saatavuusongelmiin myös työperusteista maahanmuuttoa kehittämällä sekä kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen ja väestöryhmien välisten etnisten suhteiden parantaminen. Ohjelman yksi linjaus on, että kaikki - myös työperusteisesti maahan muuttavat ja heidän perheenjäsenensä - tarvitsevat opastusta suomalaiseen yhteiskuntaan asettumisensa tueksi. Linjauksen mukaisesti parhaillaan valmistellaan kotouttamista täydentävää opastusjärjestelmää, jossa tarkoituksena on perehdyttää mahdollisimman monet maahan määräaikaaisestikin muuttavat heti maahantulon alkuvaiheessa kieleen ja suomalaiseen yhteiskuntaan. Näin luodaan myös hyvät valmiudet kotoutumisprosessin jatkamiseen silloin kun oleskelu mahdollisesti muuttuukin pysyväisluonteiseksi.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman linjauksia ovat myös kotoutumisen kaksisuuntaisuus ja siihen liittyen se, että kotoutuminen otetaan huomioon läpivirtauksena eri valtakunnallisissa ohjelmissa ja strategioissa ja eri sektorit sisällyttävät laatukriteereihin kotoutumisen edistämisen. Avainsektoreina mainitaan asuminen, koulutus, päivähoido ja muut sosiaalipalvelut, terveydenhuolto ja työvoimapalvelut. Lisäksi tarvitaan kohdennettuja ja tehokkaita kotoutumista edistäviä erityispalveluja. Kunnat, työvoimatoimistot ja muut paikallisen tason toi-

mijat tarvitsevatkin uudessa tilanteessa aiempaa enemmän ohjausta ja tietoa kotoutumisen edistämässä. Linjausten mukaan kotouttamisjärjestelmän ohjausta tulee tehostaa erityisesti ottamalla käyttöön laajapohjaisesti valmistettava etnisten suhteiden ja kotouttamisen puite-ohjelma, jossa asetetaan valtakunnalliset toimintaa ja voimavaroja koskevat kotouttamisen tavoitteet. Puiteohjelmaa on valmisteltu rinnan kotouttamisselonteon kanssa.

Kaksisuuntainen kotoutuminen on edellytys maahanmuuton kasvulle tulevaisuudessa. Samoin edellytyksenä ovat toimivat suhteet eri väestöryhmien välillä. Vuoropuhelun syventäminen ja lisääminen sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen ovat aiempaa tärkeämpiä kehittämisalueita.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa sitouduttiin hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimenpidekirjausten toteuttamiseen. Erityisesti hallituksen ohjelmassa nostettiin esille maahanmuuttajien kotoutuminen suurissa kaupungeissa. Eräissä suomalaisissakin kaupungeissa on havaittavissa maahanmuuttajaväestön keskittymistä samoille asuinalueille. Esimerkiksi eräissä peruskouluissa maahanmuuttajaoppilaiden osuus on jo puolet kaikista oppilaista. Keskittymien kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi hallituksen ohjelman linjausten mukaan pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävillä maahanmuuttoalueilla laaditaankin yhdessä valtion ja seudun kuntien kanssa pilottiohjelma maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi.

Selonteon tausta

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

Kotouttamislaki on muutettu moneen kertaan, mutta kotouttamisen kehittämiseen liittyviä muutoksia on ollut vain kaksi.

Kotouttamislain muutos tuli voimaan vuoden 2006 alusta (1215/2005). Siinä otettiin huomioon eduskunnan vuoden 2002 selonteosta antamassa lausunnossa olleita muutostarpeita. Kotouttamista koskeva määritelmä laajennettiin kattamaan maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisen myös muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Muutoksen tavoitteena oli, kuten eduskuntakin toivoi se, että kotouttamistoimenpiteiden tulisi mahdollisimman laajasti olla osa normaaleja yhteiskunnan palveluja.

Kotouttamislain muutoksella selkiytettiin eri viranomaisten tehtäviä, työnjakoa ja vastuita. Aluetasolla lääninhallitukset lisättiin vastuuviranomaisiksi oman toimialansa osalta. Lisäksi korostettiin työvoimatoimistojen ja kuntien yhteistyötä ja selvennettiin vastuunjakoa.

Lakiin lisättiin ohjeellinen luettelo kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista, jotka tuli ottaa huomioon kotouttamisohjelmia ja kotoutumissuunnitelmia laadittaessa. Kotoutumissuunnitelmaa koskevia säännöksiä muutettiin siten, että se voi sisältää myös perusopintoja ja ammatillisia opintoja, lukio-opintoja, korkeakoulutkintoihin johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta. Suunnitelmaan oikeuttavaa aikaa pidennettiin eräin perustein viiteen vuoteen. Suunnitelmaan oikeuttavaa aikaa ei enää lyhentäisi äitiys-, sairaus- ja vanhempien lomat. Viranomaisia veloitettiin laatimaan suunnitelma kahdessa kuukaudessa kotikunnan saamisesta ja kehoitettiin ohjaamaan kotoutuja toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta. Alle 18-vuotiaalla maahanmuuttajalla olisi oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän itse tai hänen vanhempansa pyytävät sitä tai

kunnan viranomaiset katsovat hänen hyötyvän kotoutumissuunnitelmassa sovittavista palveluista ja toimenpiteistä.

Hallitus ei esittänyt kotouttamislain muuttamista siten, että oikeus työmarkkinatukena maksettavaan kotoutumistukeen käynnistyy lähtökohtaisesti työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumispäivästä sen vuoksi, että yleensäkin työmarkkinatuen saamisen edellytysten vastikkeellisuutta arvioitiin uudelleen. Työttömyysturvalain mukaan korvaukseton määräaika kuuluu toimenpiteen aikana, johon henkilö on osoitettu.

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

Kotouttamislain muuttamisella pyrittiin siihen, että maahanmuuttajien kotoutumista edistetään sekä erityispalveluilla että huomioimalla heidän tarpeensa peruspalveluissa. Moniin asioihin ei kiinnitetä vielä tarpeeksi huomiota tai tarvittaviin palveluihin ja toimenpiteisiin ei ole riittävästi resursseja. Näitä ovat muun muassa eduskunnankin lausunnossaan esille nostamat: ulkomailla saadun koulutuksen hyödyntäminen, alueelliseen ja henkiseen eriytymiseen liittyvät asiat, tiedon saanti, seurannan ja arvioinnin järjestämiseen ja syrjäytymisvaarassa olevien tilanteen parantaminen.

Kotouttamislain muutoksella (972/2007) muodostettiin sisäasiainministeriön maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus, johon kuuluvat maahanmuutto-osasto ja sen alaisuudessa Maahanmuuttovirasto.

Lisäksi kotouttamislain muutoksilla on kansallisesti voimaan saatettu kolme neuvoston direktiiviä. Kotouttamislakia on muutettu myös ulkomaalaislain ja työttömyysturvalain kokonaisuudistusten vuoksi.

Neuvoston direktiivi (2001/55/EY) vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi saatettiin kansallisesti voimaan vuonna 2002 (118/2002)

Vuonna 2005 saatettiin kansallisesti voimaan Neuvoston direktiivi(2003/9/EY) turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (632/2005) yhdessä ulkomaalaislain muuttamisen kanssa.

Neuvoston direktiivi (2003/81/EY) oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, saatettiin voimaan vuonna 2007 (1269/2006) yhdessä ulkomaalaislain muuttamisen kanssa.

Kotouttamislain muutos (1292/2002) aiheutui työttömyysturvalain kokonaisuudistuksesta. Kotouttamislain muutos (649/2004) aiheutui puolestaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta.

Selvitys kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koskevista kysymyksistä

Kuten edellä on mainittu, Eduskunta edellytti selonteosta antamassa lausunnossa (EK 39/2002 vp, HaVM 20/2002 vp), että hallintovaliokunnalle on annettava vuoden 2005 loppuun mennessä selvitys maahanmuuttajien palvelutarpeista ja kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista kysymyksistä. Hallintovaliokunta myönsi selvityksen antamiseen lisää aikaa vuoden 2006 alkupuolelle. Työminis-

teriö toimitti 27 päivänä helmikuuta 2006 hallintovaliokunnalle selvityksen maahanmuuttajista aiheutuvista kustannuksista (MINS 2/2006 vp).

Työministeriön toimeksiannosta Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) selvittivät maahanmuuttajien palvelujen käyttöä, käytöstä aiheutuvia kustannuksia ja kustannusten jakautumista valtion, kunnan ja asiakkaan kesken maahanmuuttajaryhmittäin. Lisäksi VATT teki vuonna 2005 selvityksen 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyydestä, tuloveroista ja tulonsiirroista.

Tutkimusten mukaan maahanmuuttajat ja pakolaiset käyttivät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita vähemmän kuin kantaväestö, kun käyttöä mitattiin käyntikerroilla ja hoitopäivillä. Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollistanut sen selvittämistä, mitä lisä- ja erityiskustannuksia maahanmuuttajat ja pakolaiset palvelun käyttäjinä aiheuttavat. Nämä maahanmuuttajuudesta ja pakolaisuudesta aiheutuvat lisä- ja erityiskustannukset eivät näy rekistereissä ja tilastoissa. Tulosten voitaneen kuitenkin katsoa viittaavan siihen, että maahanmuuttajat ovat joiltain osin palvelun alikäyttäjiä. Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei kuitenkaan voida tehdä arvioita maahanmuuttajien palvelutarpeesta.

Johtopäätöksiä tehtäessä oli huomattava, että Stakesin ja VATT:n tutkimustulokset eivät kaikilta osin ole kattavia ja yleistettävissä. Suurin este maahanmuuttajien palvelujen käytön ja tästä aiheutuvien kustannusten selvittämiseksi on tilasto- ja rekisteriaineiston puute. Yksinomaan maahanmuuttajia koskevan rekisterijärjestelmän kehittämistä ei pidetty kuitenkaan mahdollisena. Työministeriö katsoi, että pakolaisten vastaanoton laskennallista korvausta ei voida pitää ylimitoitettuna, kun otetaan huomioon, että pakolaisista aiheutuu lisäkustannuksia, koska he tarvitsevat myös erityisiä ja räätälöityjä palveluja.

Työministeriön mukaan nykyistä kattavamman tiedon saamiseksi maahanmuuttajien palvelujen käytöstä ja käytöstä aiheutuvista kustannuksista sekä maahanmuuttajien palvelutarpeiden selvittämiseksi kehitetään jatkossa seurantaa yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja kuntien kanssa.

Valiokunta katsoi, että saadun selvityksen perusteella on todettava, että maahanmuuttajista aiheutuvia kustannuksia ei voida selvittää pelkästään nykyisten tilastojen pohjalta. Selvityksessä ehdotetulla kyselytutkimuksella voitaisiin täydentää käytettävissä olevaa tietoa aineistoa. Samalla olisi mahdollista hankkia tietoa maahanmuuttajien palvelutarpeesta ja tyytyväisyydestä palveluihin. Valiokunta piti välttämättömänä maahanmuuttajuudesta aiheutuvien kustannusten seurannan ja tilastoinnin kehittämistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tiedon yhteismitallisuuteen ja luotettavuuteen sekä yhdenmukaisiin seuranta- ja tilastointitapoihin.

Hallinnolla ei ole ollut määrärahoja vastata hallintovaliokunnan toimeksiantoihin. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden ja palveluiden käytön tutkimusta ei ole voitu toteuttaa. Valtakunnallisen kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelman valmistelun yhteydessä on valmistunut seurantajärjestelmä. Vastuu seurantajärjestelmän käyttöönotosta on eri viranomaisilla ja koordinaatiovastuu kunnilla.

2 Toimintaympäristön muutoksia

Väestön ikääntyminen ja eläkkeelle siirtyminen on johtamassa työikäisen väestön määrän supistumiseen alle työmarkkinoiden tarpeen. Tällä hetkellä on jo nähtävissä joillakin aloilla suoranaista työvoimapulaa. Työvoiman tarve tulee kasvamaan entisestään tulevaisuudessa. Maahanmuutto on yksi keino muiden keinojen kuten paremman kohtaannon, pitempien työurien ja koko työvoimareservin ohella, jolla voidaan vastata työvoiman tarpeeseen ja varau-

tua myös tulevaisuuden työvoimapulaan. Yksin maahanmuutolla ei voida täysin vastata väestön ikääntymisestä johtaviin haasteisiin sosiaalisesti ja poliittisesti kestävällä tavalla.

Suomen työllisyysasteen uskotaan nousevan vuoden 2008 kuluessa samalla kun työvoiman tarjonta laskee nykyisessä tilanteessa. Valtionvarainministeriön kansantalousosaston 27.8.2008 julkaiseman suhdannekatsauksen mukaan koko viime vuoden ajan jatkunut hyvä työllisyyskehitys jatkuu myös tänä vuonna. Työllisyysaste nousee 70,6 prosenttiin. Työvoiman tarjonnan kasvu on hidastumassa. Työttömyysaste painuu tänä vuonna 6,2 prosenttiin viime vuoden 6,9 prosentista. Avoimena olevia työpaikkoja oli viime vuonna keskimäärin 54 100, eli 7 % enemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisten lukumäärä saavutti vasta viime vuoden lopulla 1980-luvun lopun tason, noin 2,5 miljoonaa henkilöä. Vaikka työttömyysaste on edelleen korkea, työmarkkinoiden kireys on jo lähellä 1980-lopun tasoa. Ensi vuonna työllisyysaste ei odoteta suuriksi muutoksiksi.

Avointen työpaikkojen määrät ovat olleet työvoimatoimistoissa selvässä ja tasaisessa kasvussa vuodesta 2004 lähtien. Tilanne työvoimatoimiston raportoimien rekrytointiongelmien osalta on ollut aaltoilevampi. Vuoden 2006 lopusta alkanut rekrytointiongelmien määrän lisääntyminen on ainakin tammikuun tietojen pohjalta loppunut, vaikka avointen työpaikkojen määrän kasvu on jatkunut. Tammikuussa 2008 vaikeasti täytettäviä työpaikkoja oli lukumääräisesti eniten teollisen työn, palvelutyön sekä terveydenhuolto- ja sosiaalialan ammateissa. Suhteellisesti eniten vaikeasti täytettäviä työpaikkoja ammattialan työpaikoista oli kuljetus- ja liikennetyössä.

Yleisin syy rekrytointiongelmiin oli tammikuussa 2008 työvoimapula, eli avoinna olleeseen työpaikkaan ei ollut lainkaan hakijoita. Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) 5.3.2008 julkaiseman henkilöstö- ja koulutustiedustelun mukaan miltei puolella EK:n jäsenyrityksistä oli lokakuussa 2007 vaikeuksia uusien työntekijöiden palkkaamisessa. Rekrytointivaikeudet ovat lisääntyneet useana peräkkäisenä vuotena. Joka neljännessä tapauksessa rekrytointivaikeudet johtuvat työvoimapulasta. Rekrytointiongelmien syyt vaihtelevat suuresti sen mukaan, minkä ammattialan tai ammatin avoimesta työpaikasta on ollut kyse. Työvoimapula vaivaa eniten terveydenhuollon ja sosiaalialan työpaikkojen täyttöjä. Työnhakijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet vaikeuttavat erityisesti maa- ja metsätaloustyön, hallinto- ja toimistotyön sekä rakennustyön työpaikkojen täyttöjä. Työpaikan ominaisuudet ovat merkittävät rekrytointiongelmien syy kaupallisen työn ja palvelutyön ammateissa.

Työvoiman saatavuusongelmat ovat olleet viime aikoina yleisimpiä liikenteen ja rakennusalan toimipaikoissa. Yleisimmät ammatit, joissa on ilmennyt rekrytointiongelmia, ovat viimeisimmän tiedustelun mukaan olleet: sairaanhoitaja, lähi/perushoitaja, lastentarhanopettaja, koneasentaja, hitsaaja ja koneistaja. Työvoiman saatavuusongelmien arvioidaan edelleen lisääntyvän, sillä lähivuosina työvoiman kysynnän ennakoitaan kasvavan työvoiman tarjontaa nopeammin.

Suomessa asuvista runsaasta 133 000 ulkomaan kansalaisista työkäisiä (15-64-vuotiaita) on noin 105 000 eli 79 %. Osuus on huomattavasti korkeampi kuin suomalaisilla, joista 66 % on työkäisiä. Työvoimaan ulkomaalaisista kuuluu noin 65 000 henkilöä eli 60 %. Tämä eroaa selvästi kantaväestöstä, josta työvoimaan kuuluu 75 %. Työkäisten osuus ja ulkomaalaisten työttömyysasteet vaihtelevat kansalaisuuskittain ja sukupuolen perusteella erittäin paljon. Työttömyys on koetellut pahiten Suomeen pakolaisina tulleita ryhmiä. Tätä nykyä erittäin korkea työttömyysaste (yli 50 %) on afganistanilaisten, iranilaisten, irakilaisien, somalien ja sudanilaisten joukossa, vaikka näidenkin ryhmien työttömyysasteet ovat viime vuosina alentuneet. Työttömänä ulkomaalaisia oli helmikuussa 2008 yhteensä 11 900 henkilöä.

Ulkomaalaisten maahanmuutto Suomeen on lisääntynyt viime vuosina, joskin Suomen kokonaisluvut ovat edelleen pieniä suhteessa tulevaan työvoiman tarpeeseen. Ulkomaan kansalaisia muutti maahan lähes 17 000, mikä on 22 % enemmän kuin vuonna 2006.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan työntekijän oleskelulupahakemuksia tuli vireille vuonna 2007 yhteensä 6 318, kun vastaava määrä vuonna 2006 oli 3 838. Vireille tulleiden työntekijän oleskelulupahakemusten määrä kasvoi noin 65 % vuoteen 2006 verrattuna. Päätöksiä tehtiin vuonna 2007 yhteensä 5 839 edellisen vuoden määrän ollessa yhteensä 3 215. Työntekijän oleskelulupien 10 suurinta hakijakansalaisuutta vuonna 2007 olivat Venäjä, Ukraina, Kiina, Turkki, Kroatia, Serbia, Bosnia ja Hertsegovina, Jugoslavia, Intia ja Filippiinit. Vuoden 2008 tammi-huhtikuussa työntekijän oleskelulupahakemuksia tehtiin 2 424. Kasvu edellisen vuoden tammi-huhtikuun on 21 %.

Oleskelulupapäätöksiä muulla perusteella tehtiin vuonna 2007 yhteensä 2 850, kun päätöksiä vuonna 2006 tehtiin yhteensä 2 344. Päätösmäärän kasvu vuoteen 2006 verrattuna oli noin 21 %. Myönteisten päätösten osuus vuonna 2007 oli noin 95 %. Kyse on sellaisten hakijoiden oleskelulupahakemuksista, jotka eivät tarvitse työntekijän oleskelulupaa työskennelläkseen Suomessa, vaan voivat työskennellä Suomessa ns. tavallisella oleskeluluvalla. Esim. erityisasiantuntijat, urheilijat ja valmentajat kuuluvat tähän muu peruste- ryhmään. Myös ulkomaalaiset tutkijat ja au pair -sopimuksen perusteella Suomeen hakevat ulkomaalaiset kuuluvat tähän ryhmään.

Maahanmuuttopoliittisen linjausten mukaisesti Sisäasiainministeriössä on käynnistetty seuraavia hankkeita työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja lisäämiseksi Suomessa:

1) SM on 23.10.2007 asettanut työntekijän oleskelulupajärjestelmän kehittämistä koskevan hankkeen. Hankkeen toimikausi on 23.10.2007 - 31.12.2008. Tavoitteena on selvittää nykyisen työntekijän oleskelulupajärjestelmän lainsäädännölliset ja käytännön ongelmat ottaen huomioon jo tehty valmistelu sekä resurssikysymykset. Kehittämistyön tavoitteena on saada työntekijän oleskelulupajärjestelmä paremmin vastaamaan tarvetta lisätä ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa ja vetovoimaisuutta.

2) SM on 21.2.2008 asettanut työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa valmistelevalle hankkeelle. Hankkeen toimikausi on 3.3.2008 - 1.12.2008. Tehtävänä on laatia hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa edellytetty toimenpideohjelma työvoiman maahanmuuton kehittämisestä ja edistämisestä. Samassa yhteydessä tarkastellaan muita ohjelmassa olevia työvoiman maahanmuuttoa koskevia esityksiä ja selvitetään niiden toteuttamismahdollisuuksia ja -kanavia.

3) SM asetti 11.2.2008 hankkeen selvittämään mahdollisia yhteistyömuotoja työvoiman maahanmuuton edistämiseksi lähtömaiden kanssa. Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, minkälaisia viranomaisyhteistyömuotoja kolmansien maiden kanssa voitaisiin käyttää ulkomaisen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja minkälaisia viranomaistoimenpiteitä (ml. mahdoll. koulutusyhteistyö/koulutusohjelmat) se edellyttäisi Suomen viranomaisilta Suomessa ja ulkomailla (erit. edustustojen rooli). Työryhmän tehtävänä on ollut myös arvioida yhden tai useamman mahdollisen pilottiyhteistyön aloittamista EU-maan ja/tai kolmannen maan kanssa ja määrittää myös periaatteet yhteistyölle. Hankkeen tehtävänannossa ei ole kuitenkaan määritelty ennalta, mitä konkreettisia muotoja yhteistyö saisi tai minkä maiden kanssa sitä tehtäisiin.

4) Euroopan Sosiaalirahaston osarahoittamana on kansallisesti käynnissä kaksi valtakunnallista kehittämisohjelmaa, jotka koskevat työvoiman maahanmuuttoa ja työhön tulevien ulkomaalaisten alkuvaiheen opastusta (Maahanmuuton alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta/toimintalinja 2 sekä Työperusteisen maahanmuuton edistäminen/ toimintalinja 4). Kum-

mankin kehittämisohjelman tavoitteen on asetettu kansallisesti; niihin rahoitettavien hankkeiden on sovittava toimenpiteensä.

5) Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee vuoden 2008 loppuun mennessä arvion tulevasta ulkomaalaisen työvoiman tarpeesta yhdessä sisäasiainministeriön kanssa. Selvitys sisältää niin alue- kuin toimialakohtaisen arvion kysynnän kehityksestä sekä mahdollisuuksista vastata kysyntään kotimaisella ja ulkomaalaisella työvoimalla. Selvitysten jälkeen tarkastellaan työperusteisen maahanmuuton politiikkaa kokonaisuutena hallituksen ohjelman puolivälitarkastelun yhteydessä.

Maahanmuuton kasvaessa ja monipuolistuessa sekä työperäisen maahanmuuton kasvun lisääntyessä toimintaympäristö muuttuu ja aiheuttaa uusia haasteita myös kotoutumisen kannalta. Maahanmuuttajista tulee osa yhteiskuntaa ja eri politiikkalohkoissa tulee siten huomioida kasvava maahanmuutto. Maahanmuuttajat eivät ole kuitenkaan yhtenäinen ryhmä, vaan tarvitaan erilaisia lähestymistapoja turvaamaan se, että Suomesta kehittyy entistä parempi paikka elää, asua, yrittää ja tehdä työtä ilman, että joutuu kokemaan syrjintää tai rasismia. Palvelu- ja tukijärjestelmien haasteet kasvavat ja edellyttävät kehittämistä, jotta Suomeen muuttavien osaaminen saataisiin työmarkkinoiden ja yhteiskunnan hyödyksi tehokkaasti.

Kaikille maahanmuuttajille tulisi tarjota tilaisuus päästä mahdollisimman pian Suomeen muuton jälkeen hankkimaan työelämässä ja arkisessa kanssakäymisessä tarvittava kielitaito ja tietoa suomalaisessa yhteiskunnassa toimimisesta riippumatta siitä millä perusteella he ovat Suomeen muuttaneet. Koulutusta tarvitsevat kotouttamislain piirissä olevien lisäksi opiskelijat, työn perusteella muuttaneet, haja-asutusalueilla asuvat ja ulkomailla asuvat Suomeen muuttoa suunnittelevat.

Varsinaisia kotouttamistoimenpiteitä ei ole kuitenkaan tarpeellista kohdentaa tilapäisesti lyhyeksi aikaa Suomeen muuttaville ulkomaalaisille. Ulkomaisen tilapäistyövoiman määrä Suomessa on muutaman viime vuoden aikana noussut huomattavasti ja arvioiden mukaan volyymi olisi noin 40 000 . Vuosittaisen kasvun voidaan arvioida olevan tuhansia henkilöitä. Tilapäisen työnteon voimakas kasvu on tapahtunut pääosin työmarkkinavetoisesti. Ulkomaalaisten tilapäinen työssäkäynti Suomessa on monitahoista. Työ voi olla hyvin lyhytaikaista tai kestää useita vuosia. Työ voi tapahtua Suomessa asumatta, Suomessa asuen tai työviikkojen ajan Suomessa tilapäisesti majoittuen. Tällaisten ulkomaalaisten työ-, perhe- sekä muut siteet painottuvat lähes poikkeuksetta kotimaahansa eikä heillä ole Suomeen tullessaan aikomusta asettua Suomeen pysyvästi asumaan.

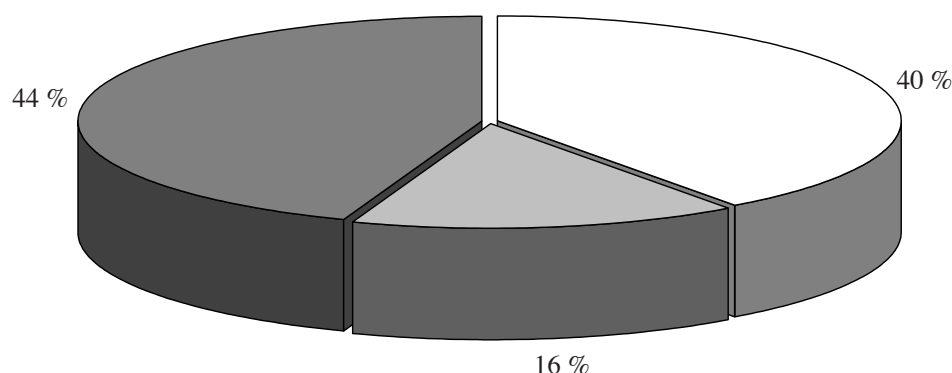
Lisäksi Suomessa oleskelee vuosittain huomattava määrä tutkinto- ja vaihto-opiskelijoita, joista vain harva jää lopulta Suomeen asumaan ja työskentelemään. Suomessa ilmaista koulutusta saaneiden opiskelijoiden resursseja tulisi saada hyödynnettyä jatkossa kansallisilla työmarkkinoilla yhä enemmän.

Varsinainen kotoutuminen tapahtuu vuorovaikutuksessa suomalaisen yhteiskunnan kanssa, keskeisimmin arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä kuten päiväkodeissa, kouluissa, harrastuksissa ja työpaikoilla. Kotoutumisen edistäminen on poikkihallinnollista ja ulottuu kaikkien viranomaisten vastuualueelle. Se edellyttää, että maahanmuuttajaväestön tarpeet otetaan huomioon valtakunnallisessa, alueellisessa ja paikallisen tason valmistelussa läpivirtauksena kaikilla politiikan sektoreilla ja kaikkia julkisia palveluja järjestettäessä. Lisäksi tarvitaan erillisiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, kuten kieli- ja kotoutumiskoulutusta.

Kotoutumisen ja kotouttamisen poikkihallinnollisuus edellyttää tehokasta yhteen sovittamista. Kotouttamispolitiikka on myös varsin uusi politiikan sektori, joten alue- ja paikallisviranomaiset ja muut toimijat tarvitsevat selkeää, eri tason ohjausta ja neuvontaa. Kotoutuminen onkin kaksisuuntaista: maahanmuuttajan lisäksi palvelujen sisältö, lähiyhteisöt, vuorovaikutustavat, ylipäänsä koko yhteiskuntamme muuttuu väestön monimuotoistuuessa.

Nykyinen kotouttamislaki on valmisteltu ja tullut voimaan aikana, jolloin pakolaisuus ja muut humanitaariset syyt olivat merkittävimmät maahan muuton perusteet. Nyt, kun maahanmuuton perusteet ovat moninaisemmat, myös kotouttamisen haasteita on tarkasteltava uudelleen. Kotoutumissuunnitelmassa määriteltävien yksilöllisten kotouttamistoimenpiteiden tarpeessa on myös yhä enemmän perhesyistä tai työperusteisesti maahan muuttaneita. He ovat kuitenkin kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuja ainoastaan silloin kun he ovat työttömiä työnhakijoita tai toimeentulotuen saajia. Moni esimerkiksi puolisona maahan tullut jää näin paitsi ilman kotouttamistoimenpiteitä, myös tyystin ilman viranomaisten neuvontaa ja ohjausta. Jokainen maahan muuttava tarvitsee vähintäänkin informaatiota ja opastusta suomalaisen yhteiskunnan rakenteista, maahan muuttavan oikeuksista ja velvollisuuksista, palvelujärjestelmästä sekä mahdollisuuksista opiskella suomen/ruotsin kieltä. Niissä tilanteissa, joissa tilapäinen maassa oleskelu muuttuikin pysyväisluonteiseksi, ensi vaiheen opastus on pohja tuolloin tapahtuvalle kotoutumiselle.

Työssä oleva ulkomainen työvoima Suomessa (arvio vuositasolla noin 90 000 henkeä)



- | | |
|---|--|
| □ | Maassa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset, muut kuin työn perusteella muuttaneet (noin 36 000) |
| ■ | Maassa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset, työn perusteella muuttaneet (noin 14 000) |
| ■ | Maassa tilapäisesti työskentelevät ulkomaalaiset (noin 40 000) |

3 Suomessa asuvat maahanmuuttajat

Suomi on pitkään ollut maastamuuttomaa, erityisesti 1960- ja 1970 luvuilla Suomesta muuttettiin Ruotsin työmarkkinoille. Suomeen muutto oli hyvin vähäistä, kunnes 1990-luvun alussa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen tapahtuneissa muutoksissa Suomeen muutto kasvoi. Maahanmuutto oli kuitenkin ensisijassa humanitaarisin perustein tapahtuvaa muuttoa, Suomesta turvapaikkaa hakevien määrä nousi, ja Suomeen muuttivat myös paluumuuttajan aseman saaneet inkerinsuomalaiset.

Yleisin maahanmuuton peruste on edelleen perheside. Lähtökohtana on ollut, että pysyvästi Suomeen muuttavat henkilöt kotoutuvat suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. Muulla kuin kun työn perusteella muuttavien henkilöiden, kuten pakolaisten, kotoutumiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Työn perusteella muuttaneiden on arvioitu kotoutuvan työelämän avulla.

Suomessa asui vuoden 2007 lopussa vakinaisesti 132 708 ulkomaan kansalaista, mikä on noin 2,5 prosenttia koko väestöstä.

Väestö: 5 300 484																																																					
↓																																																					
KANSALAIKUUS	ÄIDINKIELI																																																				
<table border="1"> <tr><td>Suomi</td><td>5 167 776</td></tr> <tr><td>Ulkomaalaiset yht.</td><td>132 708</td></tr> <tr><td colspan="2"><i>Suurimmat ryhmät:</i></td></tr> <tr><td>Venäjä</td><td>26 211</td></tr> <tr><td>Viro</td><td>20 006</td></tr> <tr><td>Ruotsi</td><td>8 349</td></tr> <tr><td>Somalia</td><td>4 852</td></tr> <tr><td>Kiina</td><td>3 978</td></tr> <tr><td>Thaimaa</td><td>3 470</td></tr> <tr><td>Saksa</td><td>3 318</td></tr> <tr><td>Turkki</td><td>3 182</td></tr> <tr><td>Britannia</td><td>3 143</td></tr> <tr><td>Irak</td><td>3 036</td></tr> </table>	Suomi	5 167 776	Ulkomaalaiset yht.	132 708	<i>Suurimmat ryhmät:</i>		Venäjä	26 211	Viro	20 006	Ruotsi	8 349	Somalia	4 852	Kiina	3 978	Thaimaa	3 470	Saksa	3 318	Turkki	3 182	Britannia	3 143	Irak	3 036	<table border="1"> <tr><td>suomi</td><td>4 836 183</td></tr> <tr><td>ruotsi</td><td>289 596</td></tr> <tr><td>saame</td><td>1 777</td></tr> <tr><td>Vieraskieliset yht.</td><td>172 928</td></tr> <tr><td colspan="2"><i>Suurimmat ryhmät:</i></td></tr> <tr><td>venäjä</td><td>45 224</td></tr> <tr><td>viro</td><td>19 812</td></tr> <tr><td>englanti</td><td>10 589</td></tr> <tr><td>somali</td><td>9 810</td></tr> <tr><td>arabia</td><td>8 119</td></tr> <tr><td>kurdi</td><td>5 893</td></tr> <tr><td>albania</td><td>5 791</td></tr> <tr><td>kiina</td><td>5 733</td></tr> </table>	suomi	4 836 183	ruotsi	289 596	saame	1 777	Vieraskieliset yht.	172 928	<i>Suurimmat ryhmät:</i>		venäjä	45 224	viro	19 812	englanti	10 589	somali	9 810	arabia	8 119	kurdi	5 893	albania	5 791	kiina	5 733
Suomi	5 167 776																																																				
Ulkomaalaiset yht.	132 708																																																				
<i>Suurimmat ryhmät:</i>																																																					
Venäjä	26 211																																																				
Viro	20 006																																																				
Ruotsi	8 349																																																				
Somalia	4 852																																																				
Kiina	3 978																																																				
Thaimaa	3 470																																																				
Saksa	3 318																																																				
Turkki	3 182																																																				
Britannia	3 143																																																				
Irak	3 036																																																				
suomi	4 836 183																																																				
ruotsi	289 596																																																				
saame	1 777																																																				
Vieraskieliset yht.	172 928																																																				
<i>Suurimmat ryhmät:</i>																																																					
venäjä	45 224																																																				
viro	19 812																																																				
englanti	10 589																																																				
somali	9 810																																																				
arabia	8 119																																																				
kurdi	5 893																																																				
albania	5 791																																																				
kiina	5 733																																																				
SYNTYMÄVALTIO																																																					
<table border="1"> <tr><td>Suomi</td><td>5 097 956</td></tr> <tr><td>Ulkomailla synt. yht.</td><td>202 528</td></tr> <tr><td colspan="2"><i>Suurimmat ryhmät:</i></td></tr> <tr><td>Entinen Neuvostoliitto</td><td>43 805</td></tr> <tr><td>Ruotsi</td><td>30 203</td></tr> <tr><td>Viro</td><td>16 728</td></tr> <tr><td>Venäjä</td><td>5 872</td></tr> <tr><td>Somalia</td><td>5 802</td></tr> <tr><td>Entinen Jugoslavia</td><td>5 470</td></tr> <tr><td>Saksa</td><td>5 289</td></tr> <tr><td>Kiina</td><td>5 269</td></tr> <tr><td>Irak</td><td>4 794</td></tr> <tr><td>Thaimaa</td><td>4 761</td></tr> </table>	Suomi	5 097 956	Ulkomailla synt. yht.	202 528	<i>Suurimmat ryhmät:</i>		Entinen Neuvostoliitto	43 805	Ruotsi	30 203	Viro	16 728	Venäjä	5 872	Somalia	5 802	Entinen Jugoslavia	5 470	Saksa	5 289	Kiina	5 269	Irak	4 794	Thaimaa	4 761																											
Suomi	5 097 956																																																				
Ulkomailla synt. yht.	202 528																																																				
<i>Suurimmat ryhmät:</i>																																																					
Entinen Neuvostoliitto	43 805																																																				
Ruotsi	30 203																																																				
Viro	16 728																																																				
Venäjä	5 872																																																				
Somalia	5 802																																																				
Entinen Jugoslavia	5 470																																																				
Saksa	5 289																																																				
Kiina	5 269																																																				
Irak	4 794																																																				
Thaimaa	4 761																																																				

Vuoden 2007 aikana Suomeen muutti yhteensä 25 230 henkilöä, joista ulkomaan kansalaisia oli 16 928. Nousua edellisvuoteen oli 12,4 %. Samana vuonna Suomesta muutti 12 268 henkilöä nettomuuton ollessa siis 12 962 henkilöä.

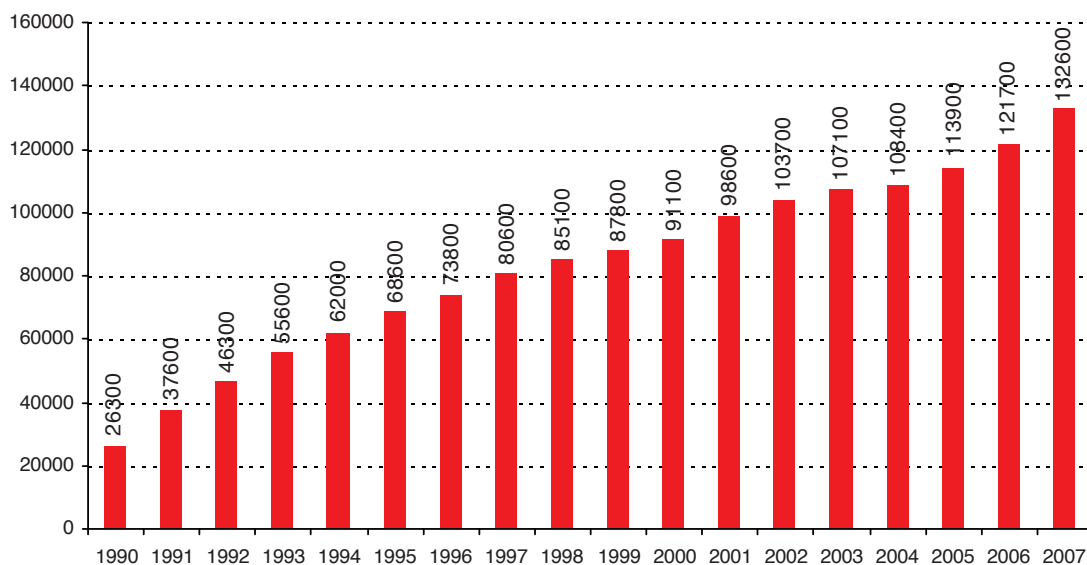
Maahanmuutto vuosina 2006 ja 2007

	Maahanmuutto			Maastamuutto			Nettomaahanmuutto			Väestö 31.12.2007
	2006	2007	muutos %	2006	2007	muutos %	2006	2007	muutos %	
YHTEENSA	22 451	25 230	12,4 %	12 107	12 268	1,3 %	10 344	12 962	25,3 %	5 300 484
Suomen kansalaiset	8 583	8 302	-3,3 %	9 394	9 215	-1,9 %	-811	-913	12,6 %	5 167 776
Ulkomaan kansalaiset:	13 868	16 928	22,1 %	2 713	3 053	12,5 %	11 155	13 875	24,4 %	132 708
-OECD-maat	3 748	4 292	14,5 %	1 545	1 598	3,4 %	2 203	2 694	22,3 %	33 873
-OECD:n ulkopuoliset maat	10 120	12 636	24,9 %	1 168	1 455	24,6 %	8 952	11 181	24,9 %	98 835

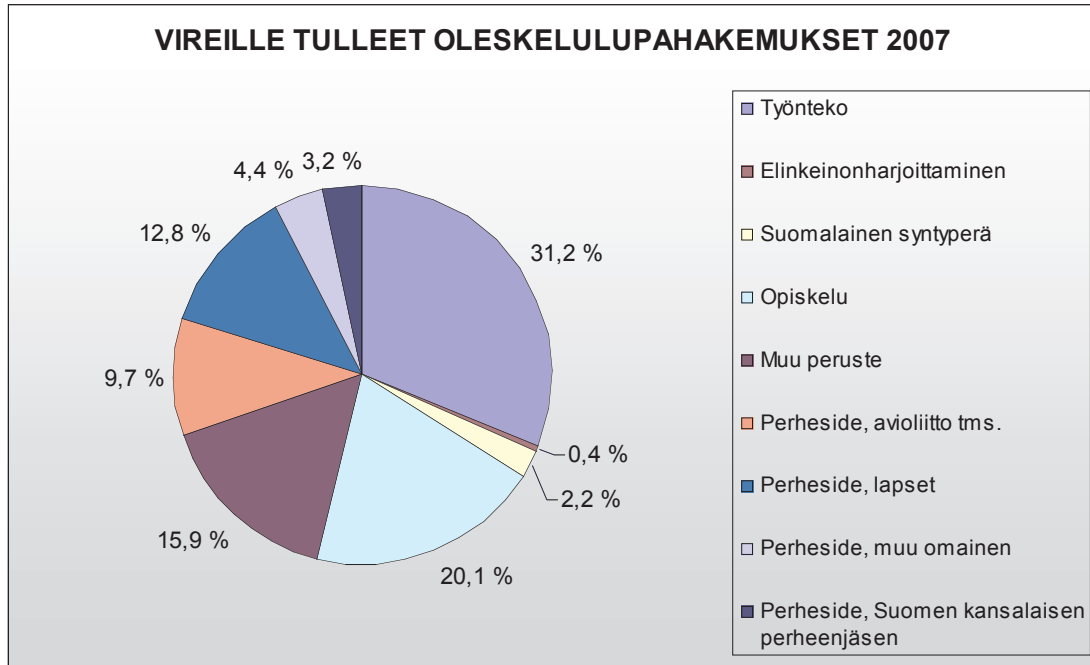
Lahde: Tilastokeskus

Vaikka Suomen ulkomaalaisväestö on vuodesta 2002, jolloin edellinen selonteko laadittiin, noussut noin 30 000 henkilöllä, on sen osuus kansainvälisesti verrattuna edelleen pieni. Vanhoista EU-maista Suomessa on pienin ulkomaalaisten osuus.

Ulkomaalaiset Suomessa 1990–2007



Kaikkiaan Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvia oleskelulupahakemuksia alla mainituilla eri perusteilla tuli vireille vuonna 2007 yhteensä 19 804, kun määrä vuonna 2006 oli 16 116. Kasvua tapahtui noin 23 prosenttia.



Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2007 yhteensä 19 219 oleskelulupapäätöstä, joista 90 prosenttia oli myönteisiä. Perhesiteen perusteella suurimmat hakijakansalaisuudet vuonna 2007 olivat Venäjä, Somalia, Intia, Turkki ja Afganistan. Työn perusteella suurimmat hakijakansalaisuudet olivat Venäjä, Ukraina, Intia, Kiina, Turkki, Kroatia.

Poliisi teki vuonna 2007 noin 1400 myönteistä päätöstä Suomen kansalaisen perheenjäsenen ensimmäiseen oleskelulupahakemukseen. Jatkolupahakemuksia poliisi ratkaisi yhteensä 17 353 kappaletta, joista vain 2-3 % oli kielteisiä. EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinti- ja oleskelukorttihakemuksia poliisi ratkaisi vuoden 2007 aikana 14 047 kappaletta, joista vain noin 1 % oli kielteisiä päätöksiä. Tilastot perustuvat ulkomaalaisrekisteristä saattuihin tietoihin.

Vuonna 2007 turvapaikanhakijoiden määrä väheni 38 % suhteessa vuoteen 2006. Jo tuolloin oli ollut laskua 35 % verrattuna vuoteen 2005. Viime vuonna hakemuksen jätti yhteensä 1434 henkilöä, vuonna 2006 hakijoita oli 2324 henkilöä ja vuonna 2005 yhteensä 3574 henkilöä. Vuonna 2007 hakijoiden suurimmat lähtömaat olivat Irak, Venäjä, Somalia, Serbia, Iran, Turkki ja Afganistan.

Ulkomaan kansalaisista asui vuonna 2006 noin 50 prosenttia Uudenmaan maakunnassa. Varsinais-suomen maakunnassa asui noin 10 prosenttia ja Pirkanmaan maakunnassa noin 7 prosenttia.

4 Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

4.1 Yleistä kotouttamisesta

Eri maissa kotoutuminen määritellään eri tavoin, riippuen vallitsevasta maahanmuuttopolitiikasta, maahanmuuton luonteesta ja historiasta sekä ylipäänsä yhteiskuntapolitiikan luonteesta. Euroopassa kotoutumisen sisältö on saanut yhtenäisempiä muotoja EU:n yhteisten kotouttamisen periaatteiden hyväksymisen myötä.

Suomen kielessä kotoutuminen on uudissana, jolla on haluttu korvata vierasperäinen sana ”integraatio”. Kotouttamislaissa ”integraatio” on suomennettu kotoutumiseksi ja integroitumisen edistäminen kotouttamiseksi. Kotoutuminen on myös vuorovaikutusta, sitä kuinka maahan muualta muuttanut henkilö pystyy käyttämään hyväksi yhteiskunnan luomia mahdollisuuksia. Tämä edellyttää pyrkimistä syrjimättömään ja yhdenvertaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi se edellyttää muutoksia palvelujärjestelmässä, samoin kuin ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa arjen tilanteissa, kuten työelämässä, kouluissa, päiväkodeissa, asuinalueilla. Puhumme kaksisuuntaisesta kotoutumisesta, sekä maahanmuuttajan että yhteiskunnan mukautumisesta uuteen tilanteeseen.

Mitä sosiaalisesti kotoutuneempi yhteiskunta on, sitä läheisemmin ja kiinteämmin sen osat (ihmiset tai ryhmät) ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tästä tilanteesta käytetään usein sosiaalisen koheesion tai yhteenkuuluvuuden käsitettä (Entzinger & Biezeveld 2003). Kun maahan muuttaa kulttuurisesti tai kielellisesti erilaisia ihmisiä, tämä luonnollisesti tuottaa haasteen yhteenkuuluvuudelle.

Suomalainen yhteiskunta muuttuisi ilman maahanmuuttoakin, mutta kasvava maahanmuutto asettaa yhteiskunnalle uudenlaisia haasteita niin poliittisesti ja hallinnollisesti (esim. Saukkonen 2007) kuin kulttuurisesti. Tämä sosiokulttuurinen muutosprosessi, joka johtaa yhteiskunnan monimuotoistumiseen, voi olla kitkainen tai joustava.

Kotoutuminen on prosessi, ei saavutettu asiantila. Maahanmuuttajan osalta prosessi on yksilöllinen ja riippuu merkittävästi hänen iästään sekä kieli-, kulttuuri-, koulutus-, ammatti-, perhe- jne. taustastaan ja olosuhteistaan. Kotoutumista edistää, jos tukimuodot ovat joustavia siten, että ne voidaan räätälöidä vastaamaan yksilöllisiä tarpeita.

Yhteiskunta tukee maahanmuuttajan kotoutumista pääsääntöisesti kolme vuotta maahan tuloa. Useinkaan maahanmuuttajan kotoutumisprosessi ei pääty kolmen vuoden jälkeen, vaan saattaa jatkua pitkäänkin, ehkäpä läpi hänen elämänsä. Se ei henkilökohtaisena prosessina pääty myöskään esimerkiksi kansalaisuuden saamiseen. Kansalaisuuden saatuaan henkilö on kuitenkin osa suomalaista väestöä, joskin edustaa ehkä kulttuurisesti ja kielellisesti uudenlaista vähemmistöä. Kotouttamisen yhteydessä onkin tarve tarkastella myös kansalaisuuteen johtavaa prosessia ja arvioida kotouttamisen sisältöä aktiivisen kansalaistamisen näkökulmasta. Kansalaisuuslainsäädännön uudistustarpeen arviointi aloitetaan vuonna 2008.

Henkilöä saatetaan arkikielessä kutsua epätarkoituksenmukaisesti maahanmuuttajaksi senkin jälkeen kun hän on saanut Suomen kansalaisuuden tai jopa silloin kun hän on syntynyt Suomessa, jos esimerkiksi toinen vanhemmista on asettunut Suomeen maahanmuuttajana. Väestön elinolojen seurannassa tämän eron tekeminen on sen sijaan osin tarkoituksenmukaista. Seurantatietojen avulla pyritään tunnistamaan ryhmiä, joiden elinolosuhteet selvästi poikkeavat esimerkiksi sosiaalisesti tai taloudellisesti keskiarvosta. Näin voidaan tunnistaa eroja, puuttua niihin ja vaikuttaa näiden ryhmien elinolosuhteisiin sekä ennalta ehkäistä ongelmien syntymistä ja korjata niitä. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että maahanmuutta-

jien ja maahanmuuttajataustaisen väestön elinolosuhteiden kehittymistä seurataan erikseen useammassakin sukupolvessa, huolimatta heidän Suomen kansalaisuudestaan. Tällöin yksiselitteisiä taustamuuttujia on vaikea löytää, mutta taustamuuttujina käytetään usein esimerkiksi kansalaisuutta, syntymämaata tai äidinkieleltä.

4.2 Kotouttamislaki

Kotouttamislaki on puitelaki, joka ohjaa kotouttamista ja jossa määritellään erityisesti alue- ja paikallisviranomaisten työkajoa kotouttamisessa. Huomioitava on, että myös kolmannella sektorilla on tärkeä rooli kotoutumisen edistämässä. Liikunta-, kulttuuri- ja vapaa-ajanjärjestöiltä odotetaan myös maahanmuuttajaväestön rohkaisemista mukaan toimintoihin.

Kotouttamislaki antaa välineitä kotouttamisen organisointiin, mutta siinä ei säädetä palvelujen sisällöstä tai tuottamisesta. Palvelujen ja toimenpiteiden järjestäminen perustuu muuhun lainsäädäntöön, keskeisimmin opetustoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä työllistymistä edistäviin säädöksiin. Samoin kotoutumista edistävien toimenpiteiden kustannuksista ovat vastuussa kunnan ja valtion eri sektorit.

4.2.1 Kotouttamislain lähtökohdat ja tavoitteet

Kotouttamislain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista sekä turvata turvapaikanhakijoiden ja joukkopaon vuoksi tilapäistä suojelua saavien toimeentulo ja huolenpito järjestämällä vastaanotto. Lain tavoitteena on lisäksi auttaa ihmiskaupan uhreja.

Kotouttamislain 2 §:n määritelmässä kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen.

Kotoutumisella tarkoitetaan lain 2 §:n 2 kohdassa viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, joka käsittää sekä koko väestön sekä maahanmuuttajat. Sen sijaan oikeus yksilöllisiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin on oikeus niillä äskettäin maahan saapuneilla, jotka ilmoittautuvat työttömäksi työnhakijaksi tai ovat toimeentulotuen tarpeessa.

4.2.2 Viranomaisten toimivalta kotouttamislain toimeenpanossa

Kotouttamislain 6 §:n mukaan maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpano on siirtynyt työministeriöltä sisäasiainministeriölle 1.1.2008 alkaen. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla voi olla vastaanottokeskuksia ja järjestelykeskuksia.

Alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaavat lain 6b §:n perusteella TE-keskukset ja myös lääninhallitukset oman toimialansa osalta.

Kotouttamislain 6d §:n mukaan paikallistasolla kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta huolehtii siitä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun työvoimaan kuulumattoman maahan-

muuttajan ja maahanmuuttajan, jonka työvoimatoimisto ohjaa kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin kotoutumista edistetään kotouttamislain 7 §:ssä mainituilla toimenpiteillä ja palveluilla. Valtion-hallinto ei voi antaa kunnalle sitovia ohjeita maahanmuuttajien kotouttamisen järjestämisestä. Kotouttamisen järjestämisestä ei myöskään ole tehty sopimuksia kuntien tai kuntaliiton ja valtion kesken.

Työvoimatoimistolla on lain 6c §:n mukaan päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttamisesta. Työvoimatoimisto vastaa yhdessä työvoima- ja elinkeinokeskuksen kanssa kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapalvelujen, luku- ja kirjotustaidon opetuksen ja perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröidylle maahanmuuttajalle.

4.2.3 Kotouttamisohjelma

Kotouttamislain 7a §:n 2 momentin mukaan kunta vastaa kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Kunnan aloitteesta työvoimatoimiston ja tarpeen mukaan muiden viranomaisten on osallistuttava oman toimialansa osalta ohjelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Kunnan tulee huolehtia siitä, että maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ja muita tahoja kuullaan kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa.

4.2.4 Kotoutumissuunnitelma ja kotoutumistuki

Kotoutumissuunnitelma on lain 10 §:n mukaan maahanmuuttajan henkilökohtainen suunnitelma niistä toimenpiteistä, joita hän tarvitsee kielen oppimiseen, jatko-opintoihin ja työllistymiseen ja ylipäätään Suomeen asettautumiseen. Oikeus kotoutumis-suunnitelmaan on lain 11 §:n mukaan henkilöllä, joka on muuttanut Suomeen, asuu Suomessa, on työtön työnhakija tai toimeentulotuen tarpeessa tai alle 18-vuotias. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan kestää kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkittämisestä. Aikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella laissa mainituilla perusteilla. Tähän viiden vuoden aikaan ei lueta eräitä perhevapaita ja sairauslomiamia. Lähtökohtaisesti 11a §:n perusteella maahanmuuttaja, kunta ja työvoimatoimisto laativat yhdessä kotoutumissuunnitelman.

Kotoutumistuki muodostetaan kotouttamislain 12 §:n mukaan työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Kotoutumistuen soveltamisalue on laajempi kuin työmarkkinatuen. Sitä voidaan myöntää myös henkilölle, joka on muun tahon (aikuislukiot, kansanopistot, kansalaisjärjestöt) kuin työviranomaisen järjestämässä toimenpiteessä tai koulutuksessa. Työvoimatoimisto päättää kunkin kotoutujan osalta sen toimenpiteen, johon hän osallistuu, rinnastamisesta työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen. Tämän rinnastamisen keskeisin oikeusvaikutus on se, että toimenpiteeseen osallistuvan henkilön toimeentulo voidaan järjestää kotoutumistuella ja hänellä on oikeus ylläpitokorvaukseen. Samoin osallistujan vakuutusurva järjestetään samoin perustein kuin työvoimapoliittisessa toimenpiteessä.

4.3 Muu kotouttamiseen liittyvä lainsäädäntö

Palvelulainsäädäntö koskee muun väestön kanssa yhdenvertaisesti myös maassa asuvaa maahanmuuttajaväestöä ja peruspalveluita järjestettäessä on otettava huomioon heidän erityistarpeensa, myös maahanmuuttajaväestön heterogeenisuus. Peruspalveluiden sisällä tarvitaan usein palvelukäytäntöjä täydentäviä menettelyjä, kuten tulkausta ja muita kielipalveluja. Tarvetta vastaavasti järjestetyt peruspalvelut edistävät maahanmuuttajan kotoutumista. Niitä täydennetään erityisillä kotouttamispalveluilla, kuten valmistavalla opetuksella perus- ja ammatillisessa koulutuksessa sekä aikuisten kotoutumiskoulutuksella.

Kotoutumisen edistäminen ulottuu usean ministeriön vastuualueelle, keskeisimmin sisäasiain-, opetus-, sosiaali- ja terveys-, työ- ja elinkeino- sekä ympäristöministeriön alueelle. Sisäasiainministeriöllä on yleisvastuu kotouttamisen yhteensovittamisesta. Kotouttamislaki ei ole poistanut muiden viranomaisten vastuuta maahanmuuttajien kotoutumiseen tähtäävien tukitoimien osalta. Kotouttamislaki kytkeytyy tiiviisti olemassa olevaan muuhun lainsäädäntöön.

Suomessa asuvalla ulkomaalaiselle on Suomen perustuslain mukaan lähes samat oikeudet ja velvollisuudet kuin Suomen kansalaisella. Ulkomaan kansalainen ei kuitenkaan voi osallistua valtiollisiin vaaleihin, tulla valituksi eräisiin korkeisiin virkoihin, ei ole asevelvollinen ja häntä ei myöskään voida velvoittaa siviilipalvelukseen. Suomeen kansalaisuuteen liittyviä perusoikeuksia on myös maahantuloon liittyvät vapaudet.

Ulkomaalaislaki (301/2004) on tärkeä laki ulkomaalaisen kotoutumisen kannalta. Lain soveltamisala kattaa ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon liittyviä säännöksiä.

Suomessa asuminen ratkaistaan kotikuntalain (201/1994) ja Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993, soveltamisalalaki) nojalla. Kotikuntalain mukaista asumiskäsitettä sovelletaan julkisiin terveystalouteen ja sosiaalipalveluihin, kuten päivähoitoon, vammaispalveluihin ja vanhusten palveluihin. Soveltamisalalain mukainen asumisen käsite koskee seuraavaa sosiaaliturvaa: kansaneläke, lapsilisä, äitiysavustus, asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki, lapsen hoitotuki, vammaistuki, rintamasotilaseläke ja maahanmuuttajan erityistuki. Lisäksi soveltamisalalain mukaista asumiskäsitettä sovelletaan sairaus-vakuutuslaissa ja työttömyysturvalaissa. Yksinomaan työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa on työeläkelainsäädäntö sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus ja työnantajan järjestämä työterveyshuolto.

EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten sosiaaliturvan koordinaatio perustuu neuvoston asetukseen nro 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä. Asetus kattaa mm. opiskelijat. Asetuksen toimeenpanosta on annettu erikseen asetus 574/72.

Kolmansien maiden kansalaisen, jonka ei katsota asuvan Suomessa, ellei kyse ole kansainvälistä suojelua hakevasta henkilöstä, oikeus palveluihin ja sosiaaliturvaan jää perustuslain perusoikeussäännösten varaan. Kyseeseen tulee lähinnä elämän turvaavien palvelujen ja toimeentulon antaminen, kunnes henkilön oikeudellinen asema on ratkaistu tai henkilö poistuu maasta.

Kotouttamiskoulutuksesta ei ole omaa erillislainsäädäntöä. Laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) säädetään työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta, joka toimii keskeisenä välineenä aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa.

5 Kotouttamislain tarkastelua

5.1 Kotouttamislain soveltamisala

Kotouttamislain soveltamisalasäännöksen mukaan kotoutumista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palvelujen piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Soveltamisalassa ei näy riittävästi kotouttamisen kaksisuuntaisuus. Kotouttamislain monet kohdat kattavat kuitenkin kaikki Suomessa asuvat ja oleskelevat, kuten etninen tasa-arvo ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Kaikki maahanmuuttajat hyötyvät myös monista laissa mainituista kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä ja palveluista.

Kotouttamislain 11 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan on maahanmuuttajalla, joka on toimeentulotuen tarpeessa tai ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon tai on alle 18-vuotias. Kotoutumissuunnitelman yksilöllisten kotoutumista edistävien toimenpiteiden ulkopuolelle lähtökohtaisesti jäävät työntekijänä tai yrittäjänä tulevat.

Työntekijän tai yrittäjän perheenjäsenellä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän hakeutuu työttömäksi työnhakijaksi. Hänen oleskelulupansa ehtona ulkomaalaislain 39 §:n 3 momentin mukaan oleva turvattu toimeentulo ei estä kotoutumistuen myöntämistä työhallinnon järjestämän toimenpiteen aikana. Toimenpiteen ajalta myönnettävä kotoutumistuki ei ole tarveharkintainen. Perheenjäsenistä yksilöllisten kotoutumista edistävien toimenpiteiden ulkopuolelle jäävät ne, jotka ovat työssä tai eivät muusta syystä hakeudu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Kunta ei ole velvollinen järjestämään heille kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, koska he eivät - tarvitessaankaan - voi jatkuvaluontoisesti tukeutua toimeentulotukeen.

Kotouttamislaisissa ei ole yksilöllisiä oikeuksia Suomessa tilapäisesti oleskeleville maahanmuuttajille. Tilapäisesti oleskelevat maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä eivät kuulu asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin. Tilapäisesti oleskeleva voidaan kuitenkin katsoa Suomessa asuvaksi, jos hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten. Suomessa loppututkinnon suorittaneille opiskelijoille voidaan myöntää oleskelulupa kuudeksi kuukaudeksi työnhakua varten, mutta yhteiskunta ei tue hänen kielenopintojaan tai yhteiskuntaan kotoutumista. Ensisijassa tutkinto-opiskeluun tulisi sisällyttää suomen tai ruotsin kielen opetusta. Sekä opiskelijoilla että työn perusteella Suomeen muuttaneilla ja täällä lyhytaikaisesti työskentelevillä on ulkomaalaislain mukaan toimeentuloedellytys.

Myös työhön tai yrittäjäksi tulevat maahanmuuttajat tarvitsisivat sekä kielen opetusta ja muuta tukea kotoutumiseensa. Tavoitteena on, että he kotoutuisivat työelämään ja yhteiskuntaan jos oleskeluun liittyy pysyvyyttä ja aikomus jäädä Suomeen. Koulutuksen järjestämisestä aiheutuva tarkoituksenmukainen kustannusten jako valtion ja kuntien viranomaisten sekä maahanmuuttajan ja työnantajan kesken on vielä selvittämättä.

Suomessa on myös syrjäytymisvaarassa olevia maahanmuuttajia, joilla ei ole mahdollisuutta osallistua tai, jotka eivät pysty osallistumaan kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin.

Jos työperusteista maahanmuuttoa lisätään ja työntekijät tulevat perheineen, tarkoittaa se vastaavasti niiden maahanmuuttajien määrän kasvua, joilla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan ja kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin. Erityisesti paine kohdistunee niihin toimenpiteisiin, joiden ajalta maksettava tuki ei ole tulosidonnainen. Osa tilapäisesti Suomessa työskentelevistä jäänee pysyvästi tänne työvoiman tarpeen vuoksi.

Tarkoitus on käynnistää kotouttamislain kokonaisuudistus syksyllä 2008. Uudistuksessa huomioidaan toimintaympäristön muutokset ja maahanmuuton monipuolistuminen ja kasvu. Lainsäädännöllisesti tavoitteena pyrkiä siihen, että (yhden lain) kotouttamislain perusteella voidaan järjestää laajasti erilaisten kotoutujien tarpeisiin vastaavia toimenpiteitä ja palveluja.

5.2 Viranomaisten toimivalta ja yhteistyö

Kotouttamisen lähtökohta on se, että Suomessa asuva maahanmuuttaja on oikeuksien ja velvollisuuksien suhteessa samassa asemassa kuin Suomen kansalainen (vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta). Maahanmuuttajilla on oikeus peruspalveluihin (opetus, kotoutumiskoulutus, työllistäminen, sosiaali- ja terveyspalvelut, asuminen), joiden järjestämistä ja kehittämistä vastuussa ovat asianomaiset sektoriministeriöt, aluehallinto sekä paikallistasolla kunnat ja työvoimatoimistot. Sisäasiainministeriö voi huolehtia kotoutumisen edistämistä valmistelemalla lainsäätöä, eduskunnalle annettavia selontekoja ja selvityksiä, valmistelemalla maahanmuuttajien asemaan liittyviä valtioneuvoston ohjelmia, edistämällä tutkimusta, seuranta- ja raportointia ja huomioimalla tutkimusten tulokset politiikka- ja säädösvalmistelussa. Tulosohtaus, kuntiin suunnattavat suositukset sekä informaatio-ohjaus on keskeisiä vaikuttamisen välineitä. Voimavarojen kohdentaminen on tärkeä keino tehostaa kotouttamista, joten oman talousarviovalmistelunsa lisäksi sisäasiainministeriö pyrkii vaikuttamaan siihen, että muut ministeriöt ottavat maahanmuuttajien tarpeet huomioon omissa suunnitelmissaan ja talousarvioehdotuksissaan.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset huolehtivat kotouttamisen alueellisesta ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta sekä yhteistyöstä kuntien, työvoimatoimistojen ja muiden toimijoiden kanssa. Vuoden 2007 loppuun asti TE-keskuksen ja sen työvoimaosaston vastuulla olevien maahanmuuttoasioiden tulosohtaus ja määrärahat olivat samassa ministeriössä. Sisäasiainministeriö tulosohtaa TE-keskuksia työ- ja elinkeinoministeriön kautta.

TE-keskusten oleellisimpia tehtäviä kotouttamisessa on maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen hankkiminen ja pakolaisten vastaanoton ohjaaminen. Pakolaisten vastaanoton ohjaaminen sisältää mm. kuntapaikkojen hankkimisen pakolaisille mukaan lukien alaikäisten vailla huoltajaa tulleiden pakolaisten vastaanoton järjestämisestä sopimisen ja pakolaisten vastaanotosta aiheutuvien kustannusten korvaamisen kunnille. TE-keskukset kotouttamisen koordinaatiosta vastaavina viranomaisina osallistuvat monin tavoin myös ei-työvoimaan kuuluvien kotouttamisen järjestämiseen.

Kotouttamisen koordinaatioon liittyvät tehtävät siirrettiin lääninhallituksilta TE-keskuksille vuonna 1997. Siirrosta huolimatta maahanmuuttajat peruspalvelujen käyttäjänä ovat koko ajan sisältyneet myös lääninhallitusten tehtäväkenttään. Vuoden 2006 alusta voimaan tullella kotouttamislain muutoksella haluttiin korostaa lääninhallitusten vastuuta maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnittelussa, ohjauksessa ja valvonnassa. Lääninhallitusten mahdollisuudet ovat informaatio-ohjaus ja peruspalvelujen tarjonnan ja tarpeen arviointi. Käytännössä lääninhallitusten osallistuminen lienee jäänyt vähäiseksi ja lähinnä ESR-rahoituksella toteutettujen projektien varaan.

Työvoimatoimistot vastaavat julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja kotouttamislaissa työvoimatoimiston tehtäväksi säädettyjen palvelujen ja toimenpiteiden järjestämisestä. Lainsäädännössä työvoimatoimiston vastuualue on selvä: sen tehtävät kohdistuvat työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneeseen kotoutujaan. Käytännössä työvoimatoimistot ovat huolehtineet asiakkaan tarpeista kokonaisvaltaisemmin: ohjanneet lasten päivähoitossa ja koulutuksessa, neuvoneet eri viranomaisten palveluihin jne. Työvoimatoimistolta odotetuissa palveluissa on näkynyt selvästi se, että työhallinnolla on ollut maahanmuuton ja kotouttamisen koordinaatiovastuu.

Kunnan vastuu maahanmuuttajien osalta niin kuin muidenkin ihmisten osalta kulminoituu peruspalvelujen järjestämisvastuuseen. Jotta maahanmuuttaja voisi käyttää peruspalveluja, hän tarvitsee tulkkausta, ohjausta ja neuvontaa ja kielen opetusta sekä muuta yhteiskunnan toimintaan osallistumisen tukea. Erityisesti kunnan tulisi tukea niiden maahanmuuttajien kotoutumista, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä.

Kotouttamislain mukaan kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kuntien toimintaa voidaan ohjata lainsäädännöllä ja määrärahaohjauksella.

Hallinnon hajanaisuus

Aikuisten maahanmuuttajien kotouttamiseen tarkoitettujen määrärahojen ovat pääosin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa. Tämä vaikuttaa rajoittavasti sisäasiainministeriön hallinnon alan vaikutusmahdollisuuksiin kotouttamisen ja kotouttamispalvelujen kehittämisessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi kotouttamiskoulutukseen käytettävää määrärahaa. TE-keskusten työvoimaosastot maksavat pakolaisten ja paluumuuttajien vastaanoton korvaukset, hankkivat kuntapaikkoja pakolaisille ja maksavat korvaukset pakolaisten vastaanottamisesta. TE-keskukset tekevät paljon sellaista työtä maahanmuuttajien kotouttamisessa, joka perinteisesti ei kuulu niiden ydintehtäviin ja vaatii erityistä perehtymistä. Kotouttamisen kannalta hyvin merkittäviä ovat työvoimatoimistot.

Samalla kun maahanmuuttoasiat keskitettiin sisäasiainministeriöön, siirrettiin kuntia koskeva hallinto sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön vuoden 2008 alusta.

Valtion viranomaiset eivät voi antaa kunnille ohjeita. Vaikuttaa siltä, että maahanmuuttajien pääsy kotoutumista edistäviin palveluihin vaihtelee kunnittain erittäin paljon.

Eräisiin kuntiin sijoitetut pakolaiset muuttavat hyvin pian suurempiin kuntiin. Vuosikausia jatkunut pakolaisten kuntapaikkojen puute on edelleen akuutti ongelma. Erityisesti on vaikea löytää kuntaa, joka ottaisi vastaan yksin tulleita alaikäisiä pakolaisia. Yhtenäisiä ja vertailukelpoisia seurantatietoja kuntien järjestämästä kotouttamisesta ei ole olemassa.

5.3 Kotouttamisen välineet ja keinot

5.3.1 Kotouttamisohjelmat

Kotouttamisohjelmien tarkoitus on tukea kotouttamisen suunnittelua kunnassa ja sovittaa yhteen eri hallintokuntien ja muiden alueen toimijoiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämistä. Ohjelmien vaikuttavuus varmistetaan kytkemällä ne muuhun kunnan strategiseen ja talousarviosuunnitelmaan. Kotouttamislain uudistamisen yhteydessä jää harvittavaksi, kuinka tarkoin puitelaisissa voidaan määritellä kotouttamisohjelmien luonnetta ja sisältöä.

Nykyisen kotouttamislain perusteella valtion ei voi antaa kunnille sitovia ohjeita kotouttamisohjelman sisällöstä, sen laatimisesta tai hallinnollisesta käsittelystä. Ohjelmien kattavuuden ja vaikuttavuuden kehittämisessä valtion vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat suosituksiin, informaatio-ohjaukseen ja muuhun yhteistyöhön kuntien kanssa.

Kotouttamisohjelman tulisi olla eri tahojen yhteinen ”tarjotin” kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä, palveluista, yhteistyöstä ja vastuista. Tärkeintä kotouttamisohjelmassa on maahanmuuttajien tarpeiden tunnistaminen ja niitä vastaavat palvelut ja toimenpiteet.

Kotouttamisohjelmien merkitys vaihtelee kunnittain. Pidetäänkö kotouttamisohjelmaa velvoittavana tai ohjaavana kuten lainsäädännössä on tarkoitettu, riippuu paljon siitä, millä tasolla se kunnassa käsitellään ja hyväksytään. Ohjelman vaikuttavuuden kannalta on oleellista kuinka se on otettu huomioon kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmassa, talousarviossa ja kunnan strategiassa. Kotouttamisohjelman statukseen vaikuttaa myös sen laatimisprosessi.

Sitoutuminen ohjelman toimeenpanoon on voimakkaampaa, jos se on valmisteltu laajassa yhteistyössä eri tahojen kanssa.

Työministeriö teki vuodesta 2000 lähtien kotouttamislain toimeenpanosta kunnille vuosittain kyselyn. Hallinnollisista muutoksista johtuen vuoden 2007 tietoja ei ole saatavilla. Jatkossa sisäasiainministeriön tarkoituksena on teettää vastaavanlainen kysely kunnille joka toinen vuosi, sillä vuosittaiset tilastomuutokset ovat olleet hyvin vähäisiä.

Vuoden 2006 toimintaa koskevan kyselyn mukaan kotouttamisohjelma on 172:lla eli 82 %:lla vastanneista kunnista (n=211). 33 kuntaa ilmoittaa, että ohjelmaa ei ole ja kuudessa ohjelman teko on vireillä. Lähes kaikki maahanmuuttajamäärältään suuret kunnat ovat laatineet kotouttamisohjelman. Useimmiten kotouttamisohjelman on hyväksynyt kunnan valtuusto tai -hallitus. Muina hyväksyjinä mainitaan kunnallinen lautakunta (perusturva-, sosiaali- ja terveys- tai sosiaalilautakunta).

Ohjelman laadintaan osallistuvien ja myös palvelujen tarjoajien kirjo on monipuolistunut. Maahanmuuttajien edustajat ovat mukana ainakin 43 kunnan kotouttamisohjelman laadinnassa. Alueellisesti tarkasteltuna eniten kuntia, joissa maahanmuuttajat ovat edustettuina, on Uudenmaan, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen ja Pohjanmaan kunnissa. Elinkeinoelämän edustus ei vielä näy kovin vahvasti ohjelman laatijatahoina.

Ohjelmia on myös uudistettu. Ohjelmien muutosten perusteena ovat olleet sekä rakenteelliset (kuntamuutokset, seutuyhteistyö, organisaatiomuutokset) että toiminnalliset syyt. Toiminnalliset syyt ovat liittyneet ohjelmien sisällön kehittämiseen, kuten ensivaiheen toimenpiteisiin, vastualueiden ja aikataulujen tarkistamiseen, pakolaisten vastaanotosta saatujen kokemusten huomioon ottamiseen, monipuolisen ja riittävän kielen opetuksen esille nostamiseen, kriittisiin palvelujen nivelvaiheisiin ja niissä oleviin erityisryhmiin (mm. lapset ja nuoret). Näkökulmaa on laajennettu, mm. työvoiman maahanmuuttoon ja neuvontatyön ja osallisuuden korostamiseen

5.3.2 Kotoutumissuunnitelmat

Työvoimatoimistojen laatimat suunnitelmat

Kotouttamistoimenpiteiden käynnistäminen edellyttää oikeutta kotoutumis-suunnitelmaan, joka on työttömäksi työnhakijaksi rekisteröidyllä ja/tai sellaisella maahanmuuttajalla, joka saa kunnan toimeentulotukea.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään silloin kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt yhtäjaksoisesti kaksi kuukautta. Maahanmuuttaja on pyrittävä ohjaamaan kotoutumista edistävään tai tukevaan toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta. (Kts.6.1.2 määrien osalta)

Työhallinnon osalta kotoutumissuunnitelma korvaa työnhakusuunnitelman. Sen tulee perustua yhdessä maahanmuuttajan kanssa laadittuun palvelutarvearvioon sekä hahmottaa maahanmuuttajan osaaminen ja erityistaidot työhön tai koulutukseen ohjaamisen helpottamiseksi. Työvoimatoimiston tulee varmistaa tarvittaessa tulkin avulla, että maahanmuuttaja on ymmärtänyt suunnitelman tarkoituksen ja sisällön sekä siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet (O/10/2006TM).

Kotoutumissuunnitelma ei sinänsä anna maahanmuuttajalle välitöntä oikeutta toimenpiteisiin ja palveluihin, joihin osallistumisesta siinä on sovittu. Toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen riippuu viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevista voimavaroista. Suun-

nitelma ei kuitenkaan saa olla tyhjä paperi siten, että siihen ei millään tavalla sisälly maahanmuuttajan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä.

Kotouttamislain mukaan työvoimatoimisto ohjaa kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun maahanmuuttajan kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin, jos maahanmuuttaja ei terveydentilansa tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi voi osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Ohjaus tapahtuu yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Kuntaan ohjaaminen ei kuitenkaan katkaise työnhakijana olemista. Myös oikeus työmarkkinatukena maksettavaan kotoutumistukeen säilyy, jos tuen myöntämisen muut edellytykset ovat edelleen olemassa.

Kuntien laatimat suunnitelmat

Vuotta 2006 koskevan kuntakyselyn kysymykseen kotoutumissuunnitelmien laadinnassa työvoimatoimistojen kanssa tehtävästä yhteistyöstä vastasi 202 kuntaa, joista 49 % ilmoitti tekevänsä hyvin paljon tai paljon yhteistyötä. 40 kuntaa ilmoitti, että yhteistyöhön ei ole tarvetta, koska kunnassa ei asu suunnitelmaan oikeutettuja henkilöitä. Ne kunnat, joissa maahanmuuttajia on paljon, ilmoittivat useimmin tekevänsä hyvin paljon tai paljon yhteistyötä. Ongelmallisimmiksi vastaajat ilmoittavat riittämättömät henkilöstöresurssit, toimenpiteiden riittämättömyyden, koulutuksen ja perehdytyksen tarpeen. Suunnitelmien toteutumista ei kyetä seuraamaan riittävästi.

Kysymykseen kuinka kattavasti kunta tekee suunnitelman niiden kanssa, jotka eivät pyri työmarkkinoille, vastasi 196 kuntaa. Lähes kaikkien suunnitelmaan oikeutettujen kanssa se laadittiin 27 kunnassa, 11 kunnassa yli puolelle ja 21 alle puolelle. Suunnitelmaa ei laadittu juuri kenenkään kanssa 81 kunnassa. 56 kunnassa ei ollut henkilöitä, joilla olisi ollut oikeus kotoutumissuunnitelmaan tai maahanmuuttajalla ei ollut tarvetta kotoutumissuunnitelmaan. Kunnassa tehtyjen suunnitelmien laadusta tai siitä miten suunnitelmat vastaavat maahanmuuttajan tarpeisiin ei ole olemassa seurantatietoja.

Se, tehdäänkö kunnan vastuulla olevaan ryhmään kuuluvan kanssa kotoutumissuunnitelma, näyttää riippuvan paljon siitä, miten maahanmuuttajien vastaanotto kunnassa on järjestetty. Lähes kaikki laativat suunnitelman pakolaisten kanssa. Kunnissa, joissa on maahanmuutto- tai ulkomaalaistoimisto laaditaan suunnitelma myös muiden suunnitelmaan oikeutettujen kanssa. Kunnissa, joissa ei ole maahanmuuttajatoimistoa tai -yksikköä, suunnitelma jää usein laatimatta. Kyse on usein siitä, että oikeutta kotoutumissuunnitelmaan ei havaita ja tarvetta suunnitelmaan ei tunnisteta. Peruspalvelujen piirissä olevien maahanmuuttajien osalta ohjaaminen on riittämätöntä myös siksi, että suuri osa heistä asioi ainoastaan etuuskäsittelyn asiakkaina. Maahanmuuttajanaisten palvelutarpeen arviointia vaikeuttaa puolestaan se, että monissa tapauksissa vain mies asioi toimistossa.

Kunnista saadut tiedot kuvaavat käytännössä sitä, että suuri määrä 15-64-vuotiaista toimeentulotukea saavista maahanmuuttajista jäi vaille henkilökohtaista suunnitelmaa. Samoin vaille suunnitelmaa jäivät alle 15-vuotiaat ja yli 64-vuotiaat maahanmuuttajat.

5.3.3 Kotoutumistuki

Kotoutumistuki muodostetaan työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Kotoutumistuen soveltamisalue on laajempi kuin työmarkkinatuen. Sitä voidaan myöntää maahanmuuttajan ollessa muiden kuin työviranomaisten järjestämässä toimenpiteissä eli niissä toimenpiteissä, jotka työvoimatoimisto päättää rinnastaa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

Rinnastamisen keskeisin oikeusvaikutus on se, että kotoutumistuki myönnetään ilman tarkastusta myös rinnastetussa toimenpiteessä olevalle ja hänellä on oikeus saada ylläpitokor-

vausta. Myös vakuutusturva järjestetään samoin perustein kuin työvoimapolitiisessa toimenpiteessä.

Työvoimatoimistot pitävät erittäin hyvänä rinnasteisen koulutuksen mahdollisuutta. Monet työvoimatoimistot katsovat kuitenkin, että rinnasteiseen koulutukseen osoittamisen tulisi olla kriittisempää, koska hyvin monenlaista koulutusta on tarjolla. Suurten paikkakuntien työvoimatoimistot katsovat, että koulutuksessa olon (läsnäolopäivien) valvonta tulisi järjestää systemaattisemmin.

Rinnastaminen lisää maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua kotoutumista edistävään koulutukseen ja muihin toimenpiteisiin. Myös paikkakunnilla, joilla maahanmuuttajien pieneistä määristä johtuen on ollut vaikeuksia hankkia kotoutumiskoulutusta työvoimapolitiisena koulutuksena, on kotoutujia voitu ohjata muutoin alueella toteutettaviin heille soveltuviin koulutuksiin.

Kotoutumistuen ansiosta maahanmuuttajia on voitu osoittaa eri tahojen järjestämiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin hallinnon rajojen estämättä. Vuonna 2007 4925 maahanmuuttajaa osallistui rinnasteiseen koulutukseen, määrä oli noin 35 prosenttia kaikista työvoimapolitiisissa toimenpiteissä olleista ja 43 prosenttia kaikesta kotoutumiskoulutuksesta. Pääkaupunkiseudulla, jossa määrät ovat suurimmat, rinnasteiseen koulutukseen osallistuneiden suhteellinen osuus oli 33 prosenttia ja Helsingissä peräti noin 40 prosenttia.

Jos henkilö kieltäytyy kotoutumissuunnitelman laatimisesta, hänellä ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan työmarkkinatukeen. Jos taas henkilölle on jo laadittu kotoutumissuunnitelma, ja hän kieltäytyy suunnitelman tarkistamisesta, hänelle asetetaan pääsääntöisesti 60 päivän korvaukseton määräaika, jonka ajalta hänellä ei ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen.

Myös toimeentulotukea voidaan myöntää kotoutumistukena. Käytännössä tilanteet, joissa kokopäiväisiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä tuettaisiin toimeentulotukena myönnettävällä kotoutumistuella, lienevät harvinaisia. Tähän saattaisi kuitenkin olla tarvetta esimerkiksi silloin, kun alle 17-vuotiaat suorittavat peruskouluopintojaan kansanopistossa.

6 Kotouttamisen toimeenpano

6.1 Maahanmuuttajat työmarkkinoilla

6.1.1 Työllisyys ja työttömyys

Maahanmuuttajien määrä on kasvanut voimakkaasti kuluneen vuosikymmenen aikana. Työllisyystilanteen paranemisen myötä Suomeen muuttaneista on yhä suurempi osa suoraan työhön tai opiskelemaan Suomeen tulleita. Samalla kun maahanmuuttajien työttömyysasteet ovat keskimäärin noin kolminkertaiset verrattuna kantaväestöön, muuttaa Suomeen työn perusteella tilapäisesti tai pysyvästi työvoimaa. Muutos asettaa haasteita koko suomalaisen kotoittamisjärjestelmän kehittämiseksi. Erityisen tärkeää on jo maassa nykyisin olevan maahanmuuttajataustaisen väestön työttömyyden alentaminen. Työllistyneistä maahanmuuttajista saadut myönteiset kokemukset tasoittavat tietä myös uusille tulijoille. Suomeen muuttaneet tulevat olemaan yhä tärkeämpi resurssi työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemisessa.

Ikärakenteen muutos ja työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet ovat lisänneet maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen merkitystä. Koska valtaosa maahanmuuttajista on työikäisiä ja heidän motivaationsa päästä työmarkkinoille on korkea, on muuttajien ja

myös suomalaisen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden kannalta tärkeää että maahanmuuttajien resurssit ja osaaminen saadaan täysimääräisesti käyttöön.

Kansalaisuuden mukaan suurimmat työnhakijaryhmät olivat Venäjän ja Viron kansalaiset. Maahanmuuttajien työllistymisen helpottuminen on näkynyt erityisesti Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajien työllisyysaste nousee selvästi maassaolon myötä. Pitkään maassa olleiden työvoimaosuus on lähellä maan keskiarvoa.

Suomessa asuvista runsaasta 133 000 ulkomaan kansalaisista työkäisiä (15-64-vuotiaita) on noin 105 000 eli 79 %. Osuus on huomattavasti korkeampi kuin suomalaisilla, joista 66 % on työkäisiä. Työvoimaan ulkomaalaisista kuuluu noin 65 000 henkilöä eli 60 %. Suomen kansalaisten työvoimaosuus on noin 75%. Jos ulkomaan kansalaisten työvoimaosuus nousisi suomalaisten tasolle, työvoiman määrä lisääntyisi noin 15 000 henkilöllä. Vuoden 2007 lopussa ulkomaalaisten työllisyysaste oli noin 50 prosenttia. Työttömyysaste oli keskimäärin 20 prosenttia. Luvuissa on suuria eroja kansalaisuusryhmien ja myös sukupuolten välillä. Maahanmuuttajanaisten ja -miesten välinen ero on huomattava, naisten työttömyysaste oli 25,2 prosenttia ja miesten 15,8 prosenttia. Erityisen korkea työttömyysaste on Somalian, Irakin, Iranin, Afganistanin ja Marokon kansalaisilla. Työnhakijoina on myös luku- ja kirjoitustaidottomia sekä suurten perheiden äitejä, joiden nopea työllistymien ei ole realistista.

Maahanmuuttajien työttömyydessä myös alueelliset erot ovat suuria. Korkeimmat työttömyysluvut ovat Lapissa, Kainuussa, Pohjois- Karjalassa ja Keski-Suomessa.

Maahanmuuttajien kantaväestöön verrattuna korkeaa työttömyysastetta selittävät useat tekijät. Useimmissa työpaikoissa edellytetään ainakin auttavaa suomen tai ruotsin kielen taitoa ja kielitaidon hankkiminen vie oman aikansa. Muista Pohjoismaista poiketen Suomessa käytännössä kaikki työkäiset työttömät vasta maahan muuttaneet kotoutumissuunnitelmien piirissä olevat ohjataan työvoimatoimistojen asiakkaiksi riippumatta kielitaidosta ja muista työelämän perusvalmiuksista. Työttömien joukossa on myös paljon 1990-luvun laman seurauksena työttömiksi jääneitä ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä. Maahanmuuttajalta puuttuu myös usein kontakteja, jotka auttavat työpaikan löytämisessä. Ammattitaito ja osaaminen eivät aina vastaa työmarkkinoiden tarpeita ja niiden tunnistamisessa ja tunnustamisessa on puutteita.

Maahanmuuttajan työmarkkina-asema on usein epävakaa. Työsuhteet ovat määräaikaaisia ja osa-aikaaisia. Ammattien "etnisuus" lisää epävakautta, ja vähentää liikkumismahdollisuuksia muihin tehtäviin.

Kannustinloukut saattavat vähentää työn vastaanottamisen motivaatiota. Kannustinloukuksi on tulkittu tilanne, jossa palkankorotuksesta johtuva lisätulon menetysprosentti on vähintään 80. Osa maahanmuuttajista työllistyy sen palkkatason ammatteihin, joissa perheen tulot eivät nouse työllistymisen seurauksena. Pahimmillaan esim. maahanmuuttajien muutenkin heikompi työmarkkina-asema yhdistettynä tarveharkintaan puolison tulojen perusteella luo työmarkkinoille eriarvoisuutta ja hyväksikäyttöä. Monimutkainen tarveharkinta ja sovittelun yhdistelmä voi myös estää lyhytkestoisen ja osa-aikatyön vastaanottamisen. Todettakoon, että aktivointitoimenpiteiden ajalta työmarkkinatuki/kotoutumistuki maksetaan ilman tarveharkintaa.

Vuodesta 2000 lähtien pysyvästi Suomessa asuvan maahanmuuttajaväestön määrä on kasvanut noin 42 000 henkilöllä. Tästä huolimatta kotoutumissuunnitelmien piirissä olevien määrä ei ole kasvanut samassa suhteessa. Tämä johtunee siitä, että yhä useampi Suomeen muuttanut työllistyy. Avoimille työmarkkinoille sijoittui vuonna 2007 yhteensä 14 800 maahanmuuttajaa joista kotoutumissuunnitelmien piirissä olevia oli noin 8600.

Viimeaikaisen suotuisan työllisyyskehityksen myötä myös maahanmuuttajien työttömyys on selkeästi alenemassa. Maaliskuussa 2008 maahanmuuttajien keskimääräinen työttömyysaste oli 17,5 prosenttia.

6.1.2 Työhallinnon kotoutumista edistävät toimenpiteet

Kuntien sosiaalitoimi ja työvoimatoimistot ovat olleet kotouttamislain perusteella keskeiset tahot kotouttamispalvelujen järjestämisessä. Päävastuu työkäisten neuvonnasta, ohjauksesta ja koulutuksesta on kotouttamislain mukaan työvoimatoimistoilla. Työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien kotouttamispalvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat.

Ohjauksen ja koulutuksen tarpeet ovat kuitenkin erittäin yksilöllisiä ja tarpeiden jaottelu maahanmuuton syyn perusteella on keinotekoinen. Esimerkiksi korkeasti koulutettuja ammattilaisia tulee perhesyiden tai paluumuuton perusteella ja toisaalta työhön tulevilla saattaa olla suuria ammattitaidon täydentämistarpeita. Työhön tulevien maahanmuuttajien mukana oko perhe, jolloin puoliso saattaa hakeutua kotouttamispalvelujen piiriin.

Suomen tai ruotsin kielen taito ja Suomessa tunnustetun koulutuksen ja pätevyyden merkitys maahanmuuttajien työllistymisessä on kiistaton, mistä syystä muuttajille tulee tarjota mahdollisuus saavuttaa nämä valmiudet riippumatta maahantulon perusteista. Kasvava ja monimuotoistuva maahanmuutto asettaa haasteita kotouttamispolitiikan kehittämiseksi. Myös suoraan työhön ja opiskelemaan tulevien kieli- ja yhteiskuntaan opastavan koulutuksen kehittämiseen on tarvetta.

Kotouttamistoimenpiteiden keskeinen tavoite on auttaa eri perusteilla Suomeen muuttaneita hankkimaan ne valmiudet, joita yhteiskuntaan sopeutumiseen ja työmarkkinoille pääsyyn edellytetään ja toisaalta auttaa suomalaista yhteiskuntaa ja työelämää näkemään maahanmuuttajat voimavarana.

Työhallinnon järjestämät kotouttamispalvelut kohdistetaan siis erityisesti niiden maahanmuuttajien tukemiseen, jotka ovat työttömiä tai tarvitsevat muutoin yhteiskunnan toimeentulojärjestelmien tukea.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden tulisi voida hyödyntää Suomessa työvoimapolitikkajärjestelyjä. Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan katso kotikunnan saaneita opiskelijoita Suomessa vakuutettuna asuviksi. Julkisesta työvoimapolitikkajärjestelystä annetun lain 3 luvun 7 §:n 2 mom. mukaan ulkomaan kansalaiset ja kansalaisuutta vailla olevat rekisteröidään tässä laissa säädetyllä tavalla työnhakijaksi, jos heillä on oikeus ansiotyöhön myönnetyn jatkuvaluonteisen oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaan liity työnantajaa koskevia rajoituksia. Ulkomaalaisten opiskelijoiden oleskeluluvat ovat yleensä tilapäisluonteisia ja heidän työnteko-oikeus maassa oleskelun ajan on lähtökohtaisesti rajoitettua. Julkisesta työvoimapolitikkajärjestelystä annetun lain muuttamista valmistellaan parhaillaan työ- ja elinkeinoministeriössä.

Kotoutujien määrät ja resurssit

Työvoimatoimistojen asiakkaina ja samalla Kansaneläkelaitoksen kotoutumistukena maksaman työmarkkinatuen piirissä oli vuonna 2007 yhteensä 12 000 maahanmuuttajaa. Heistä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistui yhteensä 10 462 henkilöä. Eniten osallistuttiin kotoutumiskoulutukseen jossa opiskeli yhteensä 6630 kotoutumissuunnitelmien piirissä olutta. Omaehtoiseen työvoimakoulutukseen rinnastettavaan koulutukseen osallistui 4925 henkilöä.

Vuonna 2007 kotoutumissuunnitelmia laadittiin ensimmäistä kertaa 4962, kun vuonna 2008 ensimmäisen seitsemän kuukauden aikana niitä tehtiin 5622.

Maahanmuuttajien ohjaukseen on arvioitu tarvittavan vähintään kaksinkertainen aika valtaväestön ohjaukseen verrattuna. Yleensä alkuvaiheessa joudutaan käyttämään tulkkausta, vuorovaikutus on vaativaa ja asioiden selvittäminen vaatii taitoa ja kärsivällisyyttä.

Työvoimakoulutuksen ja muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta (ml. omaehtoinen rinnasteinen koulutus) Kansaneläkelaitos maksaa kotoutumistuen lisäksi koulutuksen aikaista ylläpitokorvausta. (8 € pv). Vuonna 2007 Kansaneläkelaitos maksoi työmarkkinatukena maksettavaa kotoutumistukea yhteensä n. 53,6 milj. euroa ja ylläpitokorvauksia 9,7 milj. euroa.

Työmarkkinatukena maksettavan kotoutumistuen piiriin kuuluvia aikuisia koskevat tiedot on saatavissa niistä kotoutujista, jotka ovat työvoimatoimistojen asiakkaina. Käytännössä kunnat pyrkivät kattavasti ohjaamaan työvoimatoimistojen asiakkaisiksi kaikki vasta maahan saapuneet työkäiset (17-65-vuotiaat) maahanmuuttajat, jotka hakevat kunnan toimeentulotukea.

Kotoutumistuen piirissä olevat ja heidän osallistumisensa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja sijoittuminen avoimille työmarkkinoille vuosina 2003-2007:

Vuosi	2003	2004	2005	2006	2007
Kotoutumistuen piirissä vuoden aikana	10 000	10 445	10 600	10 800	12 000
Vuoden aikana ensimmäistä kertaa laaditut kotoutumissuunnitelmat	3 058	3 048	3 506	4 281	4 962
Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä yhteensä henkilöitä:	8 248	8 727	8 912	9 300	10 462
Heihin kohdistuneet toimenpiteet:					
-työvoimapolitiittisessa koulutuksessa	6 589	5 785	5 817	6 015	6 630
-työvoimakoulutukseen rinnastettavassa koulutuksessa	2 522	3 571	3 851	4 363	4 925
-ESR-rahoitteisissa toimenpiteissä (koulutus, kuntoutus, työharjoittelu)	617	416	488	451	
-työharjoittelussa tai työelämä- valmennuksessa	1 743	2 166	2 217	2 322	2 374
-ammatinvalinnan tai kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuneet	54	42	34	24	40
Avoimille työmarkkinoille sijoittumisia	5 033	5 504	6 363	7 616	8 666

Työvoimapolitiittinen ja omaehtoinen kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutukseen liittyviä käsitteitä

Kotoutumissuunnitelmien edellytetään sisältävän kattavasti sellaisia toimenpiteitä, jotka edistävät kotoutumista ja soveltuvat yhteisesti sovittuun palvelukokonaisuuteen. Keskeinen väline näiden taitojen saavuttamiseksi on kotoutumiskoulutus, jota järjestetään sekä **työvoimapolitiittisena että omaehtoisena koulutuksena**.

Työvoimapolitiittisesta kotoutumiskoulutuksesta käytetään yleisesti nimitystä **maahanmuuttajakoulutus**. Koulutus on osa valmentavan koulutuksen kokonaisuutta. Koulutusva-

linnoissa ovat etusijalla kotoutumissuunnitelmien piirissä olevat maahanmuuttajat. Koulutukseen voidaan kuitenkin valita myös muitakin sellaisia maahanmuuttajia joiden kohdalla kielitaidon puute estää työllistymistä. Koulutus on kokopäiväistä opiskelua (n.7 t./päivä). Koulutukseen valittavien kirjo on laaja, vaihdellen luku- ja kirjoitustaidottomista akateemisen tutkinnon suorittaneisiin. Suurin yksittäinen ryhmä ovat suomalaisten ja Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten puoliset. Työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestetään aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä esim. yleiseen kielitutkintoon valmistavaa kielikoulutusta.

Opetushallinnon hallinnoimaa koulutusta kutsutaan **omaehtoiseksi koulutukseksi**. Nimessä korostuu se, että opiskelijat hakeutuvat siihen omaehtoisesti, vapaan opiskeluoikeuden puitteissa. Työhallinto voi kotouttamislain perusteella rinnastaa kotoutumissuunnitelmien piirissä olevilla tällaiset koulutukset työvoimapolitiittiseen koulutukseen siten, että opiskelijoille voidaan maksaa toimeentulon turvaamiseksi työvoimakoulutuksen aikaiset etuudet. Tällöin puhutaan **rinnasteisesta koulutuksesta**. Omaehtoisen koulutuksen rinnastamisesta päättää työvoimatoimisto osana maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaa. Se on mahdollistunut myös maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden ja resurssien huomioonottamisen kotoutumisessa ja pätevytyemisessä Suomen työmarkkinoille.

Valtionosuus - ja kuntarahoituksen kautta järjestetään vapaan sivistystyön, aikuisten yleissivistävää sekä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta, ammatillista perus- ja lisäkoulutusta. Maahanmuuttajien alkuvaiheen koulutusta on lisäksi järjestetty melko paljon myös erilaisella hanke- ja projektirahoituksella.

Koulutukseen osallistuvien määrät ja resurssit

Vuonna 2007 työvoimakoulutuksen aloitti yhteensä 15 600 ulkomaalaista joista valmentavan koulutuksen (kotoutumiskoulutuksen) aloitti 12 857 (95 % hakijoista). Ammatillisen koulutukseen haki 5000 henkilöä, joista aloitti 2 792 (56 %).

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto lähetti 1.7.2008 kyselyn TE-keskusten työvoimaosastoille työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen resursseista. Saatujen vastausten perusteella koulutukseen pääsemiseen liittyen voidaan todeta, että koko maassa tavalliseksi odotusajaksi kotoutumissuunnitelman laatimisesta kotoutumiskoulutukseen pääsyyn muodostuu 3-6 kuukautta. Luku- ja kirjoitustaidottomat joutuvat odottamaan koulutuksen alkua vielä pidempään. Tuona aikana he eivät välttämättä saa mitään tietoa suomalaisen yhteiskunnan toiminnoista tai ainoat tiedonjakajat ovat perheenjäsenet.

Lisäksi kyselyssä pyydettiin tilastoja vuoden 2008 alkupuolen koulutukseen osallistuvien määristä sekä arvioita koulutuksen tarpeesta loppuvuonna sekä vuoden 2009 osalta. Vastaukset eivät olleet keskenään täysin yhtenäisiä, mutta laskettujen aloituspaikkojen määrä vuonna 2008 oli noin 7 250. TE-keskukset arvioivat maahanmuuttaja-asiakkaiden määrän kehityksen vaikeaksi arvioida muutoin kuin pakolaisten vastaanoton osalta. Tarpeen arvioidaan olevan vuoden 2008 tasoa tai lievässä kasvussa.

Työvoimapolitiittisen maahanmuuttajakoulutuksen hankintaan käytettiin v. 2007 noin 26 milj. euroa. Summa on kasvanut vuodesta 2006 noin 6,5 milj. eurolla. Eniten työvoimakoulutuksen aloittaneita maahanmuuttajia oli Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa. Uudenaamaan osuus koko maan aloittaneista oli 39,3 % ja Varsinais-Suomen 10,1 % eli näiden alueiden osuus oli yhteensä lähes 50 %. TEM on arvioinut, että kotoutumiskoulutusmäärärahahan kokonaiskäyttö vuonna 2008 tulee olemaan noin 30 milj. euroa.

Kieli- ja kotoutumiskoulutuksen hankinta on TE -keskuksissa integroitu osaksi muun työvoimakoulutuksen hankintaa. Suurten hankintavolyymien kautta on saatavissa taloudellista

hyötyä ja kustannustehokkuutta. TE -keskukset tekevät nykyisin yleisesti pitkän aikavälin kapasiteettihankintoja, joihin sidotaan myös seuraavien vuosien määrärahoja.

Koulutuksen toteutuksen määrällinen ja laadullinen sekä määräraha- ja sopimuseuranta on toteutettu työhallinnon tietojärjestelmissä (URA ja OPAL).

Kotoutumiskoulutukseen pääsemisen pitkiä odotusaikoja ei voida ratkaista vain lisäämällä koulutusmäärärahoja, työvoimatoimistoissa tulisi olla myös riittävästi henkilöstöä ohjaamaan maahanmuuttajia alkuvaiheessa heille sopivaan koulutukseen.

Koulutuksen sisältö

Kotoutumiskoulutusta on kehitetty viime vuosina erityisesti opetushallituksen laatimien opetussuunnitelmasuosituksen kautta, mikä on tuonut yhtenäisyyttä eri puolilla maata eri tahojen järjestämälle koulutukselle.

Luku - ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen suositus tuli voimaan v. 2006. Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen suositus tuli voimaan huhtikuussa 2007. Aikaisempaa vahvemmin suosituksissa on painotettu opintojen henkilökohtaistamista sekä kielitaidon että ammatillisen osaamisen kartoittamisen perusteella laaditaan henkilökohtainen opiskeluohjelma. Myös koulutuksen kesto vaihtelee henkilökohtaisten tarpeiden perusteella.

Suomessa toisin kuin muissa Pohjoismaissa kotoutumissuunnitelmien piiriin kuuluvat maahanmuuttajat otetaan välittömästi työvoimahallinnon järjestämään koulutukseen. Koulutuksen työelämälähtöisyyttä on kehitetty pitkäjänteisesti. Olennainen osa koulutusta on maahanmuuttajien osaamisen kartoittaminen ja kehittäminen sekä työharjoittelujaksot. Työelämälähtöisyys on tunnustettu kansainvälisestikin suomalaisen kieli- ja kotoutumiskoulutuksen vahvuudeksi. Tavoitteena on maahanmuuttajien nopea ja sujuva sijoittuminen työmarkkinoille tai ammatilliseen tai muuhun jatkokoulutukseen. Osaamisen käyttöönotto edellyttää järjestelmällistä tiedonvaihtoa esim. työvoimatoimiston ja kouluttajien kesken. Ammatilliset ja työllistymissuunnitelmat muuttuvat ja realisoituvat prosessin kuluessa. Kouluttajien osaamista on kehitetty viime vuosina erityisesti suomen kielen opetuksen käytännön yhteiskuntaan ja työelämään integroinnin suuntaan.

Työvoimapolitiittiseen koulutukseen rinnastettava koulutus

Laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta on työvoimatoimistoille sisällytetty mahdollisuus rinnastaa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin omaehtoisia opintoja tai opiskelun ja harjoittelun yhdistelmiä etuuksien osalta. Edellytyksenä rinnastamiselle on, että koulutus tai toimenpideyhdistelmä edistää maahanmuuttajan kotoutumista ja pääsyä työmarkkinoille. Rinnastamismahdollisuutta laajennettiin v. 2005 kotouttamislain muutoksen myötä myös perusopetus-, lukio-, ammatillisiin - ja korkeakouluopintoihin. Näin maahanmuuttajien käytettävissä onkin periaatteessa koko koulutusjärjestelmä.

Rinnasteisten toimenpiteiden kautta voidaan parantaa kotoutujien yksilölliset tarpeet huomioidottavaa koulutustarjontaa. Myös paikkakunnilla, joilla maahanmuuttajien pienestä määrästä johtuen on ollut vaikeuksia hankkia kotoutumiskoulutusta työvoimapolitiittisena koulutuksena, on kotoutujia voitu ohjata muutoin alueella toteutettaviin heille soveltuviin omaehtoisin koulutuksiin. Rinnasteisen koulutuksen suosio on lisääntynyt vuosi vuodelta. Vuonna 2007 rinnasteisen koulutukseen osallistui noin 5000 maahanmuuttajaa. Erityisen voimakkaasti rinnasteisen koulutuksen tarjonta on kasvanut pääkaupunkiseudulla.

Omaehtoisen rinnasteisen koulutuksen kasvun myötä on kuitenkin syntynyt lähinnä koulutukseen ohjaamiseen ja sen seurantaan liittyviä ongelmia. Kotoutumisprosessin etenemistä saattaa olla vaikea seurata, kun koulutuksen sisällöstä ja tavoitteista ei ole tarkkaa tietoa. Myös maahanmuuttajat saattavat hakeutua samansisältöisiin koulutuksiin uudelleen.

Koulutukselliset tarpeet ovat kuitenkin melko yksilölliset ja riippuvat esim. siitä, mille alalle ja mihin työtehtävään maahan muuttava tulee. Oleellista on varmistaa henkilölle sopivan kielikoulutuksen ja muun ammatillisen täydennyskoulutuksen löytyminen mahdollisimman nopeasti. Opiskelumotivaation kannalta on tärkeää, että ammatillinen orientaatio selviää mahdollisimman aikaisin. Kielikoulutuksen tulisi myös linkittyä ammatilliseen koulutukseen.

Yksilökohtainen seurantavastuu koskee myös rinnasteisissa toimenpiteissä olevia kotoutujia. Omaehtoisessa koulutuksessa ei tunnetta sellaista koulutusta kuin kotoutumiskoulutus, eikä sellaiseen koulutukseen ole myöskään luotu indikaattoreita. Jos henkilö ohjataan rinnasteiseen koulutukseen, hänet kirjataan esimerkiksi vapaan sivistystyön, aikuislukion tai ammatillisen koulutuksen opiskelijaksi. Nykyiset tilastointikäytännöt ja seurantajärjestelmät eivät mahdollista kotoutujien erillistä seurantaa. Omaehtoisessa koulutuksessa on tuhansia muita maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita, jotka eivät kuulu kotoutumistoimenpiteiden piiriin, joten kotoutumistuen piirissä olevien seuranta- vastuu säilyy rinnastamispäätöksen tehneellä työvoimatoimistolla.

Vuodesta 2005 lähtien on ollut mahdollista saada tilastot sekä äidinkielen että kansalaisuuden mukaan ammatillisessa koulutuksessa. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa maahanmuuttajakoulutuksen tilastointia tehdään suuntaviivaopintojen yhteydessä. Maahanmuuttajakoulutus on yksi painopiste vapaan sivistystyön oppilaitoksissa suuntaviivaopinnoissa. Muuten maahanmuuttajien tilastointia ei tehdä erikseen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Aikuislukioiden kohdalla tilastoidaan tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat maahanmuuttajat. Aineopiskelijoita ei erikseen tilastoida. Suurin osa maahanmuuttajista on aineopiskelijoita.

Omaehtoisen koulutuksen tavoitteet määrittyvät kunkin koulumuodon mukaan. Kotoutumiskoulutukseen liittyvät työelämä- yms. osaamisen kehittymiseen liittyvät sisällöt eivät aina sisälly näihin koulutuksiin. Tästä syystä tulisikin erikseen pohtia, miten rinnasteiseen tai muuhun omaehtoiseen koulutukseen osallistuvien ammatillisen osaamisen kartoittaminen, ammatillisen kehittymisen suunnitelmien teko tai työllistymisen tukeminen järjestetään.

Vapaan sivistystyön vaikuttavuudesta ja suuntaviivaopinnoista julkaistiin Koulutuksen arviointineuvoston tekemä laaja tutkimus. Yksi suuntaviivaopintojen kohderyhmästä on ollut maahanmuuttajat. Suuntaviivaopintoja on tuettu kokeilu- ja kehittämisavustuksilla. Opetusministeriö myöntää vapaan sivistystyön oppilaitoksille opintoseteliavustuksia, joiden avulla oppilaitokset voivat myöntää mm. maahanmuuttajille vapautuksen opiskelijamaksusta tai merkittävän alennuksen siitä. Samanlainen laaja tutkimus on tekeillä myös näyttötutkintojärjestelmän toimivuudesta. Tutkimuksen tekee myös Koulutuksen arviointineuvosto.

Tällä hetkellä ei ole olemassa opiskelijapalauttejärjestelmää, jonka kautta voitaisiin saada palautetta omaehtoisessa rinnasteisessa koulutuksessa opiskelevilta. Omaehtoisessa koulutuksessa palaute- ja seurantajärjestelmä noudattaa eri koulumuodoille asetettuja tavoitteita. Eriyisesti kotoutumiskoulutukselle asetettuja tavoitteita ei kyetä seuraamaan omaehtoisessa koulutuksessa. Esimerkiksi vapaan sivistystyön opinnoissa ei ole henkilö pohjaista seurantaa.

Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat tarvitsevat virallisten tutkintojen rinnastamismenettelyn lisäksi myös paljon ohjausta ja tukea uravalinnoissaan. Tutkinnon soveltaminen uudessa ympäristössä vaatii tietoa työelämästä ja ammattien sisällöistä. Kotoutumisvaiheen ohjauksen ja koulutuksen lisäksi tarvitaan usein myös täsmällisempää, ammattikohtaista kielikou-

lusta ja esim. täydennyskoulutuskeskusten ja kesäyliopistojen neuvonta-, ohjaus- ja koulutuspalveluja. Yliopistojen kielikeskusten osaamista tulisi hyödyntää paremmin korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien opetuksessa.

Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen valmistelua varten opetusministeriö asetti 16.8.2007 johtoryhmän, jossa ovat edustettuina vastuuministeriöt sekä työelämän valtakunnalliset keskusjärjestöt. Yksi hallitusohjelman isoja uudistuksia onkin ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus (AKKU), joka kattaa ammatillisen aikuiskoulutuksen, korkeakoulujen aikuiskoulutuksen, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen.

Sisäasiainministeriö on yhdessä opetusministeriön kanssa asettanut valmisteluryhmän, jonka tehtävänä on valmistella AKKU-johtoryhmän käyttöön 31.12.2008 mennessä konkreettiset suunnitelmat ja ehdotukset aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen valmistelun kannalta keskeisistä työperusteista maahanmuuttoa, maahanmuuttajien työllistymistä sekä koulutukseen sijoittumista edistävästä kiireellisimmistä toimenpiteistä. Valmistelutyössä tulee ottaa huomioon eri ministeriöiden toimesta ja yhteistyönä jo laaditut sekä hallitusohjelman pohjalta valmisteilla olevat keskeiset ohjelmat ja suunnitelmat sekä toimia yhteistyössä työelämän valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa.

Ammatillinen koulutus

Ammatillista koulutusta aikuisille järjestetään sekä työvoimapolitiittisena että omaehtoisena koulutuksena. Ammatillisiin perustutkintoihin johtava aikuiskoulutusta järjestetään opetus-suunnitelma- tai näyttötutkintoperusteisesti. Ammatillista lisäkoulutusta järjestetään oppilaitosmuotoisena ja oppisopimuksena. Pääosa koulutuksesta järjestetään näyttötutkintoihin eli ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmistavana koulutuksena taikka tutkintojen osina.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskeli v 2005 yhteensä 9 500 henkilöä, joiden äidinkieli oli jokin muu kuin suomi tai ruotsi. Oppisopimuskoulutuksessa oli yhteensä yli tuhat vieraskielistä henkilöä. Oppisopimuskoulutuksen suosio on kasvanut maahanmuuttajien keskuudessa. Vaikka oppisopimuskoulutus on vaativa koulutusmuoto, ovat siitä saadut kokemukset olleet rohkaisevia. Maahanmuuttajien oppisopimuskoulutukseen liittyvässä kehittämishankkeessa Osumassa, jota koordinoi koulutuskeskus Salpaus, suoritettiin useita näyttötutkintoja. Lisätuen ansiosta keskeyttämisistä ei juuri tapahtunut. Hankkeessa tuli esille maahanmuuttajien suuri tarve saada ohjausta myös opiskelun aikana. Näyttösuunnitelman laatiminen vaatii tutkintojen sisältöjen ja tavoitteiden sekä työpaikan käytäntöjen hyvää tuntemusta.

6.2 Kunnan yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen tukemisessa ja edistämisessä

6.2.1 Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystalvet

Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien terveydestä on vähän tietoa, ja terveyden arviointi on haasteellista, koska maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Muuhun Suomeen väestöön verrattuna maahanmuuttajien ikärakenne on selvästi nuorempi, perusopetuksen jälkeiset opinnot poikkeavat kantaväestöstä, työttömyysaste on selvästi korkeampi ja tulot ovat pienemmät.

Tilastokeskus on vuonna 2002 valmistuneessa elinolotutkimuksessaan selvittänyt eräiden maahanmuuttajaryhmien (lähtömaina Venäjä, Viro, Somalia, Vietnam) terveydentilaa. Itse koetun terveyden, oireilun ja elintapojen suhteen ryhmät poikkesivat toisistaan selvästi, mutta mm. suunterveyden ja mielenterveyden ongelmat olivat yleisempiä kuin koko väestöllä. Stakesin ja VTT:n vuonna 2006 tekemän tutkimuksen ”Maahanmuuttajat ja julkiset palve-

lut” mukaan maahanmuuttajat käyttävät muuhun väestöön nähden vähemmän terveyspalveluita. Kuitenkin lisääntymisterveydenhuollon palveluiden käyttöä oli kantaväestöä enemmän. Tämä selittyy mm ikärakenteella ja suurilla perheillä.

Maahanmuuttajien terveydentilasta, koetusta terveydestä tai terveyspalvelujen taikka sosiaalipalvelujen tarpeesta on Suomessa tähän mennessä kerätty hyvin vähän tietoa. Stakes ei ole tehnyt asian suhteen seurantatyötä. Tilanne on nyt muuttumassa, sillä Kansanterveyslaitos käynnistää vuoden 2009 alussa maahanmuuttajien terveyttä kartoittavan tutkimuksen. Suomessa on kuitenkin perinteitä jo kansainvälisen suojelun perusteella tapahtuneen maahanmuuton kautta syntyneen väestön vastaanottamisessa ja sijoittamisessa. Aktiivinen työperusteinen maahanmuuttopolitiikka lisää maahanmuuttajien määrää ja lisää tarpeita perehtyä maahanmuuttajaväestön terveyden tilaan ja palvelutarpeisiin.

STM:n kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008-2011 korostaa tarvetta maahanmuuttajien palvelutarpeiden huomioimiseksi kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollossa läpäisyperiaatteella. Maahanmuuttajat tulisi saattaa tietoiseksi suomalaisen yhteiskunnan palveluista.

Läpäisyperiaatteen lisäksi on tarpeellista huomioida myös maahanmuuttajien erityiset tarpeet. Terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa esitetään, että maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden kehittämisen yhteydessä laaditaan suunnitelma maahanmuuttajien erityistarpeista terveyden edistämiseksi.

Terveyspalvelujen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota lasten ja perheiden hyvinvointiin. Maahanmuuttajaperheissä on usein työttömyyttä ja toimeentulovaikauksia. Nämä tekijät samoin kuin mahdollisesti ahtaat asunto-olot ja eriytyneet asuinalueet vaikuttavat lasten ja nuorten kotoutumiseen ja koulumenestykseen. Tämän johdosta on välttämätöntä lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön monikulttuurista osaamista ja kohdentaa henkilöstöä ja muita voimavaroja syrjäytymisvaarassa olevien perheiden, lasten ja nuorten tukitoimiin.

6.2.2 Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren

Suomen ja ruotsin kielen taidolla on suuri merkitys yhteiskunnassa toimimisen, koulutukseen osallistumisen, koulutuksessa menestymisen ja työelämään pääsyn kannalta. Suomessa tulee olla oikeus kotoutumiseen yhtälailla myös ruotsiksi. Yhtenä haasteena maahanmuuttajien opetuksen kehittämisen kannalta on kotoutujien heterogeeninen ryhmä. Kotoutujat ovat taustaltaan ja koulutustasoltaan hyvin erilaisia, ja tämä asettaa haasteita koulutuksen kehittämiseksi. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen merkitys lapsen myöhemmälle koulumenestykselle ja ylipäänsä kotoutumiselle on hyvin keskeinen. Maahanmuuttajanuorten puutteelliset kielelliset valmiudet saattavat estää heitä hakeutumasta myöhemmin mm. jatkokoulutukseen. Alueelliset erot kielen opetuksessa ovat suuria ja pienissä kunnissa opetuksen järjestämisessä on puutteita. Kielen opetuksen laatua tulee kehittää ja määrää lisätä, jotta maahanmuuttajataustaisten yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa voidaan edistää. Maahanmuuttajan oman äidinkielen opetus on myös erittäin tärkeää. Yhdessä oman äidinkielen opetuksen kanssa suomi/ruotsi toisena kielenä -opetus vahvistaa oppilaan monikulttuurista identiteettiä ja rakentaa pohjaa myös toiminnalliselle kaksikielisyydelle. Avoimien varhaiskasvatuspalvelujen tarjontaa tulisi kehittää siten, että toiminnassa otetaan huomioon maahanmuuttajaperheet, ja erityisesti kotona olevat äidit.

Varhaiskasvatus ja esiopetus

Hyvinvointipalveluilla ja lähellä perheen arkea tapahtuvalla toiminnalla on suuri merkitys kotoutumisessa, ja maahanmuuttajien kontaktit suomalaiseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin

tapahtuvat useimmiten siellä missä he asuvat. Varhaiskasvatustilastot ovat tärkeä osa perheiden kotoutumisen tukemista ja lasten varhaisen syrjäytymisen ehkäisyä. Varhaiskasvatustilastot tukevat myös perusopetuksen aloittamista ja onnistumista.

Varhaiskasvatus vuoteen 2020 - raportin mukaan varhaiskasvatuksen kannalta eräs merkittävä muutos on monikulttuurisuuden lisääntyminen. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa asui 1-6-vuotiaita vieraskielisiä lapsia vuonna 2006 noin 12 000. Varhaiskasvatuksen piirissä on valtakunnallisesti noin 46 % alle kouluikäisistä lapsista. Valtakunnalliset tilastotiedot varhaiskasvatuksesta olevista maahanmuuttajataustaisista lapsista ovat puutteelliset. Pääkaupunkiseudulla tehdyn selvityksen mukaan kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista noin 8 % on maahanmuuttajataustaisia lapsia. Osuus on korkea, eikä valtakunnallisesti todennäköisesti yhtä korkea, koska kuntien tilanteet eroavat merkittävästi eri osissa maata.

Reportissa todetaan, että maahanmuuttajalasten on hyvä osallistua ainakin osa-aikaisiin varhaiskasvatustilastoihin viimeistään kolmantena tai neljäntenä ikävuotena. Varhaiskasvatuksen merkitys oman äidinkielen tukemisessa ja suomen tai ruotsin kielen toisena kielenä opetuksen suhteen on keskeinen. Kuntien varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelmissa ei juuri ole otettu huomioon, miten tavoitteellinen kielen opetus järjestetään maahanmuuttajataustaisille lapsille. Tärkeä on myös oman kulttuurin tukeminen, joka on myös paremmin huomioitu varhaiskasvatussuunnitelmissa. Lisäksi raportin mukaan maahanmuuttajalapsia koskeva tutkimus on myös nouseva ja merkittävä tutkimusaihe.

Esiopetusikäisten vieraskielisten oppilaiden määrä on kasvanut vuosittain. Kasvu ei ole ollut tasaista, vaan se on vaihdellut vuosittain. Suomen tai ruotsin kielen opetusta esiopetuksen maahanmuuttajalapsista sai noin 50 % ja oman äidinkielen opetusta 10 %. Osa heistä osallistuu myös perusopetukseen valmistavaan opetukseen.

Helsingin yliopistossa on syksyllä 2008 käynnissä haku monikulttuurisen lastentarhanopettajan koulutusohjelmaan. Koulutukseen valitaan yhteensä 20 opiskelijaa.

Valmistava opetus

Oppivelvollisuus- ja esiopetusikäisille maahanmuuttajalapsille voidaan antaa perusopetukseen valmistavaa opetusta. Perusopetukseen valmistava opetus on tarkoitettu jokaiselle maahanmuuttajataustaiselle oppilaalle, jonka suomen tai ruotsin kielen taito ei vielä ole riittävän hyvä perusopetuksen ryhmässä opiskelukseen. Opetusta annetaan 6–10-vuotiaille vähintään 450 ja tätä vanhemmille vähintään 500 tuntia. Vuonna 2006 valmistavassa opetuksessa oli 1 711 lasta.

Maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen oppimäärä esitetään laajennettavaksi lukuvuoden mittaiseksi valtion vuoden 2009 talousarvioesityksessä, koska maahanmuuttajaoppilaat eivät yleensä ole valmiita siirtymään yleisopetukseen puolen vuoden valmistavan opetuksen jälkeen.

Perusopetus

Perusopetuksessa opiskeli vuonna 2007 noin 16 600 vieraskielistä oppilasta. Yleensä maahanmuuttajaoppilaat sijoitetaan perusopetukseen ikäänsä sekä tietojensa ja taitojensa vastavalle luokalle. Heidän on mahdollista saada suomen/ruotsin opetusta erityisen maahanmuuttajalle tarkoitettun suomi/ruotsi toisena kielenä -oppimäärän mukaan. Koulut järjestävät mahdollisuuksiensa mukaan maahanmuuttajaoppilaille tukiovetusta eri oppiaineissa. Tukiovetusta voidaan antaa eri oppiaineissa myös oppilaan äidinkielellä. Lisäksi kunnat voivat järjestää maahanmuuttajalapsille oman äidinkielen opetusta. Vuoden 2007 alusta lähtien budjetissa on ollut 1,4 miljoonan euron lisärahoitus maahanmuuttajien opetukseen yleissi-

vistävässä koulutuksessa. Lisärahoituksen turvin on voitu nostaa tukiopetuksen oppilaskoh-
taista tuntimäärää sekä maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen tuntimäärää 2 tunnis-
ta 2,5 tuntiin.

Vuonna 2006 perusopetuksessa suomi toisena kielenä – oppimäärä opiskeli 12 395 oppilas-
ta. Suomi/ruotsi toisena kielenä – opetuksessa tulisi varmistaa, että kaikki ne maahanmuut-
tajaoppilaat, jotka tarvitsevat erillistä suomi/ruotsi toisena kielenä – opetusta, saivat sitä
esimerkiksi kolme tuntia viikossa. Opetuksen lisääminen edellyttäisi lisämäärärahaa vuosit-
taiseen talousarvioesitykseen. Kun kunnilla ei ole tällä hetkellä lakisääteistä velvollisuutta
eikä riittävästi resursseja opetuksen järjestämiseen, järjestelyissä on kuntakohtaista erilai-
suutta ja siitä johtuvaa epätasa-arvoa.

Maahanmuuttajaoppilaiden oman äidinkielen säilyttämistä ja kehittämistä on tarpeen tukea,
jotta saavutettaisiin toiminnallinen kaksikielisyys. Kansainvälisten tutkimusten mukaan ko-
toutumiseen vaikuttaa ratkaisevasti se, onko maahanmuuttaja saanut opetusta omassa äidin-
kielessään. Oman äidinkielen opetuksen on todettu vahvistavan maahanmuuttajalasten iden-
titeettiä, parantavan oppimistuloksia sekä vähentävän maahanmuuttajien häiriökäyttäytymis-
tä ja rikollisuutta. Tulevaisuuden yhteiskunnassa kielitaidon merkitys tulee entisestään ko-
rostumaan ja maahanmuuttajien kaksi- tai monikielisyys hyödyttää sekä yhteiskuntaa että
maahanmuuttajia itseään parantamalla heidän mahdollisuuksiaan rekrytoitua työmarkkinoil-
le. Vuonna 2006 omaa äidinkieltään opiskeli yli 11 000 oppilasta. Omaa kieltään opiskele-
vien määrä on hieman laskenut vuodesta 2003, silloin oman kielen opiskelijoita oli 11 842.

Maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen asemaa parannetaan seuraavan opetussuun-
nitelmauudistuksen yhteydessä siten, että opetus tulisi osaksi perusopetusta. Myös opetuk-
sen saatavuuteen kiinnitetään huomiota siten, että valtionavustukseen oikeuttavan opetuksen
ryhmän minimikokoa pyritään pienentämään. Lisäksi oman äidinkielen opettajien koulutuk-
sesta tulisi huolehtia.

Nuoret maahanmuuttajat

Syksyllä 2007 julkaistun Opetushallituksen tutkimuksen mukaan n. 5 % peruskoulun ke-
väällä päättäneistä opiskelijoista ei ole opiskelemassa seuraavana syksynä. Sen mukaan eri-
tyisen suuri riski koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen on maahanmuuttajataustaisilla nuoril-
la.

Lukioissa opiskeli vuonna 2006 noin 1900 maahanmuuttajaopiskelijaa, mikä on 29 % lukio-
ikäisten maahanmuuttajien kokonaismäärästä. Lukiossa opiskelevien maahanmuuttajien
osuus lukioikäisten maahanmuuttajien määrästä on viime vuosina pienentynyt. Kaikista lu-
kiolaisista maahanmuuttajia on 1,6 %.

Opetushallinnon alaisessa ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeli vuonna 2006 noin
4800 maahanmuuttajaa, joiden äidinkieli oli muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Heidän osuu-
tensa koko ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärästä oli noin 3 prosenttia. Kysei-
senä vuonna heistä keskeytti ammatillisen peruskoulutuksen noin 15 prosenttia. Opetushal-
litus on aloittanut vuonna 2008 selvityksen tekemisen maahanmuuttajien ammatillisen pe-
ruskoulutuksen keskeyttämisestä.

Maahanmuuttajille järjestetään lisäksi ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulu-
tusta. Valmistavan koulutuksen laajuus on 20–40 opintoviikkoa. Valmistavan koulutuksen
suorittamisesta annetaan ammatilliseen peruskoulutukseen hakeutuvalla kolme valintapistet-
tä. Tällä hetkellä 50 koulutuksen järjestäjällä on opetusministeriön lupa antaa tätä valmista-
vaa koulutusta. Valmistavan koulutukseen osallistuvien määrä on noussut 635 opiskelijasta
vuonna 2000 1153 opiskelijaan vuonna 2007. Valmistavasta koulutuksesta tehdyn selvityk-

sen mukaan lukuvuonna 2003-2004 koulutuksen keskeytti 17 prosenttia. Keskeyttäneistä suurin osa siirtyi muuhun koulutukseen.

Maahanmuuttajanuoret hakeutuvat ammatilliseen koulutukseen useammin kuin lukioon. Toisaalta ammatilliseen koulutukseen pääsy on vaikeutunut viime vuosina, joten yhä useampi maahanmuuttajanuori jää kokonaan koulutuksen ulkopuolelle. Ammatillisen koulutuksen suosio on kasvanut viime vuosina ja hakijoiden määrä on kasvanut kokonaisuutena. Kilpailu opiskelupaikoista on kiristynyt erityisesti pääkaupunki-seudulla. Aloituspaiikkojen lisääminen erityisesti pääkaupunkiseudulla voi osaltaan helpottaa myös maahanmuuttajanuorten koulutukseen pääsyä. Vuoden 2009 alusta lukien tehdyn ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkamäärän lisäyksen kohdentamisen yhtenä perusteena oli maahanmuuttajien koulutuksen pääsyn tukeminen. Toisaalta, jos ammatilliseen koulutukseen pääsemisen este on heikko kielitaito ja peruskoulutodistus, ei aloituspaiikkojen lisääminen välttämättä paranna näiden maahanmuuttajanuorten tilannetta. Joustavaa valintaakaan ei voida soveltaa, jos ei ole edellytyksiä opinnoista selviämiseen. Tarvitaan enemmän analysoitua tietoa siitä, mitkä ovat näiden nuorten jatkokoulutuksen pääsyyn esteet ja kuinka niihin voitaisiin puuttua ja heidän tilannettaan parantaa.

Opetushallitus on toteuttamassa tutkimusta, jossa analysoidaan koulutuksen ulkopuolelle jääneiden maahanmuuttajanuorten tilannetta. Tutkimus valmistuu vuoden 2008 loppuun mennessä. Tukitoimenpiteet ja tarpeet ovat moninaiset ja tuovat mukanaan omia haasteita koulutuksen järjestämiselle erityisesti haja-asutusalueilla, joissa yksittäiselle opiskelijalle voi olla vaikeaa osin mahdotonta tarjota sopivaa koulutusta

Opetusministeriön selvityksen mukaan noin puolet koko nuorisoikäluokasta aloittaa korkeakouluopinnot. Korkeakouluihin siirtymisessä on merkittäviä eroja sukupuolten ja kieliryhmien välillä. Muunkielisten korkeakouluihin siirtyneiden osuus on yli puolet pienempi kuin suomen- ja ruotsinkielisillä. Vuonna 1980 syntyneistä suomenkielisistä aloitti 50 prosenttia ja ruotsinkielisistä 59 prosenttia korkeakouluopinnot vuoden 2005 loppuun mennessä. Muunkielisten vastaava osuus oli vain noin 23 prosenttia. Opetusministeriön politiikka-analyysin mukaan muunkielisten mahdollisuudet päästä korkeakouluopintoihin ovat huolestuttavan heikot.

Maahanmuuttajanuorten kielitaito vaihtelee ja huonosti kotimaisia kieliä osaavilla nuorilla suurempi riski jäädä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Myös peruskoulun, ammatillisten opintojen ja lukion keskeyttäminen on tavallista maahanmuuttajanuorilla. Monilla kunnilla on ollut vaikeuksia riittävän kotimaisen kielen opetuksen järjestämisessä nuorille.

Eräs haastava ryhmä ovat murrosiässä Suomeen muuttaneet heikon ja vähäisen koulutaustan omaavat nuoret, jotka eivät enää ole oppivelvollisuusikäisiä. Yli 18-vuotiaatkin voivat käydä peruskoulua, mutta valtionosuuden oppilaskohtainen yksikköhinta putoaa 18 vuotta täyttäneen oppilaan osalta 60 prosenttiin. Mitään velvoitetta kunnalla ei ole ottaa heitä oppilaiksi. Toisaalta normaalin peruskoulun soveltuminen jo vanhemmalle maahanmuuttajanuorelle voi olla ongelmallista, koska hänen kuuluisi jo ikänsä puolesta olla jo muualla kuin peruskoulussa. Sama koskee osallistumista perusopetukseen valmistavaan opetukseen. Suuret kunnat ovat rakentaneet järjestelmiä, jotka ottavat erityisesti myöhään tulleiden nuorten koulutuksen erityistarpeet huomioon.

Alle 25-vuotiailla työmarkkinatuen saajilla on velvollisuus osallistua jatko-opintojen yhteishakuun. Sellaiset nuoret, jotka ovat asuneet vasta lyhyen ajan Suomessa tai joilla ei ole riittävää suomen- tai ruotsinkielen taitoa jatko-opintoihin hakeutuakseen tarvitsevat erityisen voimakasta ohjausta ja opastusta hakeutumisvaiheessa, koska heidän tietonsa Suomen koulutusmahdollisuuksista ovat usein sattumanvaraisia. Usein myös puuttuva tai muodollinen peruskoulutodistus estää hakeutumisen jatko-opintoihin. Opetushallituksen alaiseen maa-

hanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen valmistavaan (MAVA) valittavilta edellytetään suomen tai ruotsin kielen taitoa. Vuodesta 2007 lähtien on ammatillisen peruskoulutuksen valmistavan koulutuksen suorittamisesta saanut lisäpisteitä yhteisvalinnassa.

Maahanmuuttajien opiskelun saatavuuteen saattaa vaikuttaa mm. se, että aikuislukioita, joissa perusopintoja voisi suorittaa, ei ole läheskään kaikissa kunnissa. Lukio-opinnot ovat lisäksi vaativia erityisesti heikon koulutustaustan omaavalla nuorelle, joten niissäkin tarvittaisiin erityisiä tukitoimia.

Nuoret tarvitsevat hyvin yksilöllisiä ohjaus- ja neuvontapalveluja. Koulujen opinto-ohjaus tai työvoimatoimistojen tarjoamat ammatinvalinnanohjauspalvelut eivät yksin tähän tarpeeseen vastaa. Edellytys laadukkaille nuorten palveluille työvoimatoimistoissa on hyvin toimiva maahanmuuttajien palvelutiimi joka tekee yhteistyötä muiden työvoimatoimiston ja kunnan asiantuntijoiden kanssa. Mahdollisuudet yksilölliseen ohjaavaan palveluun ovat kuitenkin vähäiset niillä suurilla paikkakunnilla joilla valtaosa nuorista maahanmuuttajista asuu. Nuorten työllistäminen edellyttää ohjauksen, koulutuksen, verkostojen ja tiettyjen nuorten työllistämiseksi räätälöityjen tukimuotojen yhdistämistä loogiseksi jatkumoksi.

Maahanmuuttajanuoret ovat myös menestyneet. Suomeen muuttaneet lapset menestyvät OECD-maiden maahanmuuttajien oppimisvertailussa keskimääräistä paremmin. Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksen mukaan Suomeen tulleet maahanmuuttajalapsat saavat niin kutsutussa Pisa-tutkimuksessa jopa 50 Pisa-pistettä enemmän kuin OECD-maiden maahanmuuttajat keskimäärin. Tulokset ovat peräisin vuoden 2006 Pisa-tutkimuksesta, jossa arvioitiin sekä ensimmäisen että toisen polven maahanmuuttajia

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa läpileikkaavina teemoina nostetaan jokaisessa osa-alueessa esiin sukupuolten tasa-arvo ja monikulttuurisuus. Ohjelman mukaan selvitetään lapsen etu turvapaikanhakijana ja pakolaislapsia koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi myös maahanmuuttajanuorten kannalta on tärkeää, että nuorten (15–19 ja 20–24 v.) osuus, joilla ei ole perusasteen jälkeistä koulutusta ja eivät ole koulutuksessa, otetaan huomioon syrjäytymisen ennalta ehkäisyssä.

Maahanmuuttajalapsia ei erotella lastensuojelun tilastoissa erilliseksi ryhmäksi. Stakesin ym. tekemän tutkimuksen mukaan lastensuojelun avoimuuden uusista asiakaista vuonna 2006 oli 8 % maahanmuuttajalapsia tai lapsia, jotka elävät monikulttuurisessa perheessä.¹

6.2.3 Maahanmuuttajanaiset

Maahanmuuttajanaiset voivat olla hyvin haavoittuvassa asemassa kotoutumisen kannalta. Kotoutumisen ongelmat johtuvat usein erilaisista kulttuureihin liittyvistä kotiolosuhteista ja perhemalleista. Puolisoina muuttaneet naiset voivat jäädä ilman toisen puolison tukea, ja jos puoliso ei tue vaimonsa kotoutumista, voi esimerkiksi asiointi julkisissa palveluissa jäädä vieraaksi. Tämä vaikeuttaa kielen opiskelua, kouluttautumista ja sosiaalisten kontaktien luomista, ja voi altistaa myös perheväkivallalle. Naisten työttömyysasteet ovat korkeampia kuin maahanmuuttajamiesten. Koulutustausta voi olla heikko ja luku- ja kirjoitustaidottomuus yleistä.

Vuoden 2005 lopussa Suomessa asuvista ulkomaalaisista naisista kuului työvoimaan 55 prosenttia. Maahanmuuttajanaisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistuvista on noin 59 prosenttia, mutta naisten työttömyys on kuitenkin miesten työttömyyttä korkeampi. Tilasto-

¹ (<http://groups.stakes.fi/LAPE/FI/Lastensuojelu/kuvausjärjestelmä/index.htm>)

jen mukaan 15- vuotta täyttäneistä naisista eläkeläiset poisluettuna kuului ryhmään muut ja tuntematon 28,9 prosenttia. 15-19-vuotiaista tytöistä kuului ryhmään muut ja tuntematon 28 prosenttia eli 900 tyttöä.

Vuosina 1991-2004 Suomeen muuttaneista ulkomaan kansalaisista vuonna 2004 oli yksinhuoltaja perheitä noin 20,5 prosenttia. Somaliasta, Uzbekistanista, Vietnamista, Kongon demokraattinen tasavallasta tulleista yli 30 prosenttia asui yksihuoltaja perheessä, joista noin seitsemän prosenttia asui äiti ja lapset perheissä. Thaimaalaisia asui Suomessa vuoden 2007 lopussa yhteensä 3470 henkilöä, joista naisia noin 3000.

Maahanmuuttajia on väestöosuuttaan enemmän perheväkivaltapalveluissa. Tämä johtuu muun muassa sosiaalisen verkostojen ja kielitaidon puutteesta yhdistettynä epätietoisuuteen yhteiskunnan toimintatavoista. Maahanmuuttaja-asiakkaiden osuus on noussut pääkaupunkiseudun turvakodeissa 1990-luvun alkupuolen 9 prosentista vuosittain noin 30 prosenttiin. Tuetun asumisen asiakkaista yli puolet on maahanmuuttajia. Pääkaupunkiseudun turvakotitilastoissa maahanmuuttajat ryhmitellään seuraavasti: asiakas maahanmuuttaja, puoliso suomalainen, asiakas suomalainen, puoliso maahanmuuttaja ja ryhmään, jossa sekä asiakas että puoliso maahanmuuttajia.

Luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat ovat pääasiassa naisia. Kunnissa järjestetään maahanmuuttajille ja erityisesti maahanmuuttajanaisille kielikursseja ja harjaannusta suomalaiseen yhteiskuntaan. Järjestäjinä ovat kunnat, vapaan sivistystyön oppilaitokset ja kansalaisjärjestöt. Tarjonta vaihtelee kunnittain ja usein toiminnalta puuttuu jatkuvuus, koska suuri osa toiminnasta järjestetään projektirahoituksen turvin. Useimmiten kurssit ovat vain hätäapua Suomeen kotoutumisessa. Ne eivät pysty tarjoamaan sellaista kielen ja yhteiskuntaan orientoivaa opetusta, jota maahanmuuttajat tarvitsevat.

6.2.4 Ikääntyvät ja ikääntyneet maahanmuuttajat

Ikääntyvät ja ikääntyneet maahanmuuttajat muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän. Maahan on saavuttu joko Pohjoismaiden tai EU/ETA-maiden kansalaisina, turvapaikanhakijoina, kiintiöpakolaisina, pakolaisen perheen yhdistämisenä, perhesiteen perusteella, paluumuuttajana entisen Neuvostoliiton alueelta, entisenä Suomen kansalaisena tai työluvan perusteella. Myös asumisaika Suomessa vaihtelee merkittävästi.

Vuonna 2006 Suomessa asui 55–64-vuotiaita ulkomaan kansalaisia 7 379 ja yli 64-vuotiaita ulkomaan kansalaisia 7 234. Suomessa on jo monikulttuurista vanhusväestöä, joka on yhteiskunnan järjestettävän hoiva- ja huoltopalveluiden tarpeessa. Yhteiskunnan hyvinvointipalvelut ovat vasta heräämässä maahanmuuttajavanhusten tarpeisiin. Tähän saakka asiaa ovat pitäneet esillä lähinnä kansalaisjärjestöt.

Inkerikeskus ry järjestää viriketoimintaa yli 55-vuotiaille maahanmuuttajille. Vanhustyön keskusliiton vuonna 2006 käynnistämä valtakunnallinen IkäMAMU-toiminta pyrkii omalta osaltaan olemaan mukana luomassa uusia toimintamuotoja ikääntyville maahanmuuttajille. Kohderyhmänä ovat 55+ -ikäiset maahanmuuttajat.

Vanhustyön keskusliitolla on IkäMAMU-toimintaa, jonka tavoitteena on nostaa esiin ikääntyvien maahanmuuttajien asema, kehittää yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa ikääntyville maahanmuuttajille soveltuvia toimintoja ja vaikuttaa siihen, että ikääntyneelläkin on oikeus hyvään kotoutumiseen.

6.2.5 Pakolaisten vastaanotto ja kuntiin sijoittuminen

Pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista. Pakolaisten vastaanottamisella tarkoitetaan asunnon, sosiaali- ja terveyspalvelujen, opetus- ja kulttuuripalvelujen sekä toimeentuloturvan järjestämistä, yhteiskunnan toimintaan perehdyttämistä ja tulkkipalveluja. Kuntiin sijoittamisen tarkoituksena on turvata ensimmäinen asunto ja kotoutumista edistävien palvelujen, kuten kieli- ja perehdyttävän koulutuksen, saanti. Kuntiin sijoitetaan lähtökohtaisesti turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai suojeluntarpeen perusteella saanut henkilö ja tällaisen henkilön perheenjäsenet, mikäli perheside on ollut olemassa jo ennen Suomeen saapumista. Pakolaisia vastaanottavia kuntia valittaessa on pyrkimys sijoittaa samaa etnistä ryhmää edustavat samaan kuntaan/samalle alueelle, koska tällä on merkitystä yhteisöllisyyden syntymiselle, sosiaalisten suhteiden solmimiselle ja oman kulttuurin ylläpitämiselle. Tiivis yhteisö on myös tärkeä tuki kotoutumisprosessin liikkeelle saamisessa ja kontaktien luomisessa kantaväestöön.

TE -keskus tekee kunnan kanssa sopimuksen siitä, että kunta järjestää pakolaisten vastaanoton. Sopimuksessa määritellään kuntaan vastaanottavien pakolaisten määrä ja miten pakolaisten vastaanotto kunnassa järjestetään. Valtio sitoutuu korvaamaan pakolaisten vastaanotosta kunnalle aiheutuvat kustannukset. Monet kunnat tekevät nykyisin ns. avoimia sopimuksia, jossa sitoudutaan pakolaisten vastaanottoon, mutta vastaanotettavien pakolaisten määrä jätetään uuden neuvottelun varaan. Sopimusjärjestelmän tarkoituksena on kattaa koko maan laajuinen pakolaisten vastaanotto. Kuntapaikkoja ei ole kuitenkaan tällä hetkellä riittävästi, joten odotusajat kuntaan pääsemiseksi muodostuvat varsin pitkiksi. Odottelu hidastaa kotoutumista ja on epätarkoituksenmukaista sekä taloudellisista että inhimillisistä syistä. Pakolaisten hajasijoittaminen ei myöskään käytännössä ole toiminut halutulla tavalla, koska pakolaiset muuttavat itsenäisesti maaseudulta ja maaseutukunnista isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin mm. työn ja opiskelun perusteella.

Pakolaisten vastaanotto perustuu siis sopimukseen kunnan ja TE-keskuksen kesken. Sopimusjärjestelmän oleellinen merkitys on siitä, että pakolaisten vastaanotto on suunniteltua ja mitoitettu kunnan mahdollisuuksien mukaan järjestää asunto ja pakolaisuudesta johtuvat erityispalvelut. Kuntaan sijoittamisen keskeisenä tavoitteena on varmistaa asunto ja kotoutumista edistävät palvelut ja tukitoimet kunnassa. Pakolaisen ei ole pakko muuttaa kuntaan, joka hänelle osoitetaan. Hän voi muuttaa haluamaansa kuntaan ja hankkia sieltä itsenäisesti asunnon.

Sopimukseen perustuvista kuntapaikkoja on vähemmän kuin kuntapaikkaa tarvitsevia pakolaisia. Oleskeluluvan saaneet joutuvat odottamaan vastaanottokeskuksessa pitkäänkin. Syyskuussa 2008 kuntapaikkaa vastaanottokeskuksissa odotti 386 pakolaista (oleskeluluvan saaneita aikuisia turvapaikanhakijoita 202, alaikäisiä ilman huoltajaa saapuneita 110, kiintiöpakolaisia 78). Keskimääräinen aika oleskeluluvan saamisesta kuntaan muuttamiseen on kuluvan vuoden aikana ollut 128 päivää.

Yksin tulleet lapset joutuivat odottamaan keskimäärin 178 päivää. Yksin tulleiden nuorten pisimmät odotusajat olivat yli vuoden. Yhtenä syynä siihen, että kunnat eivät ole halukkaita ottamaan vastaan yksin tulleita nuoria on se, että valtio ei korvaa kunnalle 18 vuotta täyttäneen nuoren jälkihoidosta aiheutuvia kustannuksia.

Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisessa on eräillä paikkakunnilla ollut erityisiä vaikeuksia. Kunnat edellyttävät, että valtio korvaa kunnalle alaikäisenä yksin tulleista nuorista aiheutuvat erityiset kustannukset myös nuorten ollessa 18–21-vuotiaita. Käytännössä on kyse kustannuksista, jotka aiheutuisivat esim. tukihenkilön, tukiasumisen, terapian, perhe- tai laitoshuollon ja muun tuen järjestämisestä. Ennalta ehkäise-

vällä toimeentulotuella on voitu tukea nuoren selviytymistä. Valtio korvaa kunnalla toimeentulotuen antamisesta aiheutuvat kustannukset ensimmäisen kolmen vuoden ajalta.

Ei ole kovinkaan tarkoituksenmukaista järjestää oleskeluluvan saamisen jälkeen vastaanottoa vastaanottokeskuksessa. Jos TE-keskuksella ei ole sopimukseen perustuvia kuntapaikkoja jäljellä, eräät vastaanottokeskukset yrittävät hankkia vuokra-asunnon, johon pakolaisen voisi osoittaa. Useimmiten asunto löytyy siltä paikkakunnalta, missä vastaanottokeskus on. Jos vastaanottokeskukset etsivät oleskeluluvan saaneelle vuokra-asunnon ja henkilö muuttaa kuntaan, TE-keskusten ja kuntien väliset sopimukset muuttuvat tältä osin lähes merkityksettömäksi. Lisäksi voisi käydä niin, että se paikkakunta, jossa vastaanottokeskus on, saattaisi joutua kantamaan päävastuun pakolaisten sijoittamisesta. Oleskeluluvan saaneet pyrkivät muuttamaan suoraan isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Toisaalta nykyisessä työmarkkinatilanteessa monet turvapaikanhakijat hakeutuvat työmarkkinoille ja työllistyvät prosessin aikana, ja hakeutuvat itsenäisesti asumaan työnteko-paikkakunnalle.

Sopimusmenettelyn seurauksena pakolaiset ovat sijoittuneet melko tasaisesti kuntaryhmien kesken eri puolille Suomea. Tämä on ollut tietoisia politiikkaa, mutta osin siihen on vaikuttanut kuntapaikkapula. Tutkimuksen mukaan kuudennen maassa asutun vuoden jälkeen pakolaisten jakautuminen Suomen kuntien kesken oli täysin muuttunut siitä, mihin he alun perin sijoittuivat. Pakolaiset muuttavat eniten ensimmäisen kolmen maassa asutun vuoden aikana.²

Oleskeluluvan saaneen henkilön oikeuksien ja kotoutumisen vuoksi, hänet ohjataan maistraattiin ja Kansaneläkelaitoksen toimistoon, jotta hän pääsee Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvan ja palvelujen piiriin. Suomessa asuvana hän voi ilmoittautua työnhakijaksi työvoimatoimistoon, hänen kanssaan voida laatia kotoutumissuunnitelma ja hänen on mahdollista päästä kotoutumiskoulutukseen. Lainsäädännön mukaan vastuu kotikunnan saaneen henkilön toimeentulosta ja palveluista siirtyy kotikunnalle.

Elokuussa 2008 turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän piirissä oli 2255 turvapaikanhakijaa, joista oli yksityismajoituksessa noin 27 prosenttia. Yksityismajoituksessa olevat hakeutuvat pääsääntöisesti sen kunnan asukkaaksi, jossa he hakuaikaan ovat majoittuneet.

7 Ulkomailla suoritettujen tutkintojen tunnustaminen

Ulkomailla tutkinnon suorittaneet tarvitsevat päätöksen tutkintonsa tunnustamisesta, jotta he olisivat kelpoisia julkihallinnon virkaan tai tehtävään. Opetushallitus tekee päätöksiä joko ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1093/2007) tai ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (531/1986) perusteella. Sovellettava laki määräytyy hakijan kansalaisuuden ja tutkinnon suoritusmaan mukaan.

Päätöksissä voidaan asettaa lisävaatimuksia kelpoisuuden saamisen ehdoksi mm. silloin, kun hakijan koulutuksen ja Suomessa vaadittavan koulutuksen välillä on olennaisia eroja. Hakijalta voidaan vaatia lisäopintoja (lain 531/1986 mukaiset päätökset) tai kelpoisuuskokeen tai sopeutumisasiän suorittamista (lain 1093/2007 mukaiset päätökset).

Ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisestä ulkomaisen tutkinnon perusteella päättävät alakohtaiset viranomaiset, esimerkiksi terveydenhuollon ammattien osalta Terveydenhuollon oikeusturvakeskus asettaa mahdolliset lisävaatimukset ammatin-harjoittamisoikeuden saamiseksi.

² Maahanmuuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla, Helsingin kaupungin tietokeskus

Opetushallituksen saaman asiakaspalautteen perusteella vaikuttaa siltä, että Suomen koulutusjärjestelmässä ei ole riittävästi mahdollisuuksia suorittaa täydentäviä opintoja. Täydentäviä opintoja voi suorittaa vain sellaisissa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yksiköissä, joissa annetaan Suomessa ko. ammattiin pätevöittävään korkeakoulu-tutkintoon johtavaa koulutusta.

Hyvän esimerkin akateemisen tutkinnon pätevöitymis- ja täydennyskoulutusmalleista antaa Turussa toteutettu Specima-projekti. Turun työvoimatoimiston Kansainvälinen palvelukeskus hallinnoi vuosina 2000-2007 ESR-hankkeena toteutettua SPECIMA-projektia, jonka tärkeimpänä tavoitteena oli ollut luoda uusia pätevöitymis- ja täydennyskoulutusmalleja korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille. SPECIMA-projektiin osallistui 240 henkilöä. Projekti ei pyrkinyt suuriin koulutusmääriin, koska kyse oli uusien mallien ja käytäntöjen kehittamisestä. Näistä henkilöistä koulutuksissa aloitti 188 opiskelijaa. Loput olivat muissa toimenpiteissä, kuten työharjoittelussa tai projektin rahoilla tapahtuvassa tukityöllistämässä. Pääpaino projektissa oli kuitenkin koulutuksissa. SPECIMA:n kurssit olivat joko valmentavia tai suoraan omaan ammattiin pätevöittäviä. Niiden tulokset työllistymisen kannalta olivat myös paremmat. Tosin lääkäreiden kohdalla työharjoittelu sairaalassa tai terveyskeskuksessa edisti huomattavasti henkilön etenemistä pätevöitymistiellä. Samalla varsinkin projektin loppuvaiheessa työvoimapolun pahentuessa lääkäreiden harjoittelusta oli tulossa myös rekrytointitapa terveydenhoitojärjestelmälle.

Specima-projektin loppuraportissa ehdotetaan luotavaksi eri viranomaisia, hallinnonhaaroja ja ministeriöitä yhdistävä elin, joka keskitetysti seuraisi maassa olevaa korkeakoulutettua maahanmuuttajajoukkoa. Korkeakoulujen tässä asiassa keskinäinen yhteistyö olisi hyödyksi kaikille. Akateemisten ja muiden korkeakoulutettujen maahanmuuttajien ohjausjärjestelmän kehittämistä pidetään välttämättömänä.

Projektin loppuraportin mukaan ratkaisevaa on, että maahanmuuttajalla suomen/ruotsin kielien taitoa, ammattisanasto, työmarkkinataitoja sekä opintoja työsuojelua koskeviin asioihin asti. Näiden taitojen hankkimiseksi tarvitaan kotoutumiskoulutusta.

Projektin päätyttyä korkeasti koulutettujen pätevöittämisskoulutus on ollut opetus-, työ-, ja sisäasiainministeriöiden yhteisessä jatkovalmistelussa. Valtiosihteeri Sailaksen johtama ns. kohtaantotyöryhmä on esittänyt, että korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien pätevöittämisskoulutusta järjestettäisiin soveltuvilla aloilla. Valtion vuoden 2009 talousarvioesityksessä on esitetty opetusministeriölle 1 milj. euroa maahanmuuttajataustaisen opetushenkilöstön pätevöitymisskoulutukseen.

8 Etniset suhteet

Etnisiä suhteita arvioitaessa joudutaan tarkastelemaan useita ilmiöitä. Näistä keskeisimpiä ovat yhdenvertaisuuden toteutuminen, maahanmuuttajien osallisuus ja osallistuminen, vuorovaikutuksen onnistuminen sekä institutionaalisella että ihmisten arjen tasolla, asenteet, syrjintä ja rasismi, rikollisuus. Näiden ilmiöiden kehittyminen positiiviseen suuntaan edellyttää vastaavasti viranomaisten toimenpiteitä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi palveluissa ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistämistä kohdennetuilla tukitoimenpiteillä, vuoropuhelun organisoimista, maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä edustavien yhdistysten voimavaraistamista ja osallistamista, aktiivista asennetyötä ja tiedottamista, rasismien ja syrjinnän vastaisia toimenpiteitä sekä hyvien käytäntöjen tunnistamista ja levittämistä.

Viime vuosina maahanmuuttajayhteisöjen ja viranomaisten välisen vuorovaikutuksen merkitys on kasvanut sekä ristiriitojen ennaltaehkäisyssä että niiden ratkaisussa. Onnistuneen yhteistyön edellytyksenä on, että maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä edustavien jär-

jestöjen osaaminen ja muut toimintaedellytykset taataan ja kehitetään hyvien käytäntöjen tunnistamista ja levittämistä vuoropuhelun käymiseksi myös paikallisella tasolla.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa linjataan monikulttuurisuuden ja syrjäyttämättömyyden edistämistä ja toimeenpanoa. Sisäasiainministeriö sovittaa valtakunnallisella tasolla yhteen ohjelmassa määritellyt eri ministeriöiden vastuualueella olevat toimenpiteet ja edistää yhdenvertaisuuslain toimeenpanoa.

8.1 Yhdenvertaisuuden edistäminen

Kotouttamisohjelmaan tulee sisällyttää myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen. Vastausten mukaan yli puolet kunnista ilmoittaa täyttäneensä tämän lain kohdan.

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) edellyttää, että kaikki viranomaiset laativat yhdenvertaisuussuunnitelman, Suunnitelman sisällöstä laadittujen suositusten mukaan suunnitelma voidaan laatia erillisenä tai yhdistää osaksi muuta suunnitelmaa, jos ei ole tarkoituksenmukaista laatia sitä erikseen.

Kuntakyselyssä yhdenvertaisuussuunnitelmaa koskevaan kysymykseen vastasivat kaikki 211 kuntaa. Vastausten mukaan yhdenvertaisuussuunnitelma on laadittu 51 kunnassa: 25 kunnassa on erillinen ohjelma ja 26 kunnassa se on osa kotouttamisohjelmaa. Vireillä suunnitelman laatiminen on peräti 48 kunnassa. Suurimmalla osalla Suomen kunnista ei vielä kuitenkaan ole suunnitelmaa. Maantieteellisesti ei ollut havaittavissa suuria eroja: ohjelmia on ja niitä laaditaan ympäri Suomea. Pakolaisia vastaanottaneissa kunnissa ohjelma on joko tehty tai se on vireillä muita kuntia useammin.

Yhdenvertaisuussuunnitelman seuranta on toteutettu vähän yli kolmanneksessa kunnista.

Seurantatapoina mainitaan:

- Vuosittainen henkilöstötilinpäätös ja toimintakertomus
- Rasismien seuranta- tai kotouttamistyöryhmän tai vastaavan vuosiraportti
- Seuranta kotouttamisohjelman päivityksen yhteydessä noin 4-5 vuoden välein
- Toimialojen ja yksiköiden johto vastaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta normaalin toimintansa puitteissa. Toteutumista seurataan vuosittain ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman sisältöä tarkistetaan vähintään kerran kolmessa vuodessa.
- Esimiehet seuraavat yhdenvertaisuuslain-suunnitelman toteutumista työpaikoilla ja tarvittaessa raportoivat havainnoistaan yhdessä luottamusmiesten kanssa yhteistyötoimikunnalle.

Sisäasiainministeriö on käynnistänyt maaliskuussa 2008 hankkeen arvioimaan yhdenvertaisuussuunnittelun tilaa ja tekemään ehdotuksen sen kehittämiseksi.

Sisäasiainministeriö on elokuussa 2008 asettanut Syrjinnän seurantajärjestelmän toimeenpano -hankkeen, jonka tavoitteena on toteuttaa kansallinen syrjinnän seurantajärjestelmä. Seurantajärjestelmän kehittäminen liittyy yhdenvertaisuutta koskevan kansallisen ja kansainvälisen oikeuden täytäntöönpanoon ja sen toimivuuden seuraamiseen.

Toteutettavan järjestelmän tarkoitus on antaa ajantasaista ja objektiivista tietoa syrjinnän määrästä, laadusta, syistä ja seurauksista Suomessa. Järjestelmän kautta seurataan etnisen alkuperän, iän, uskonnon ja vakaumuksen, vammaisuuden ja seksuaalisen suuntautumisen

perusteella tapahtuvaa syrjintää. Lisäksi sukupuolen vaikutusta seurataan yhtenä syrjintää mahdollisesti lisäävänä osatekijänä.

Järjestelmän avulla tuotetaan ajantasaista seurantatietoa internetiin ja julkaistaan vuosittain Syrjintä Suomessa -seurantareportti. Lisäksi hallituskausittain tai nelivuotiskausittain laaditaan laajempi yhdenvertaisuustilanteen selvitys.

8.2 Maahanmuuttajien osallistuminen ja yhdistystoiminta

Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänesti noin 20 prosenttia äänioikeutetuista maahanmuuttajista. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus laski 15 prosenttiin äänioikeutetuista. Samaan aikaan maahanmuuttajaehdokkaiden määrä kuitenkin kasvoi pääkaupunkiseudun kunnissa jopa kaksinkertaiseksi. Maahanmuuttajaehdokkaiden määriä ei ole seurattu valtakunnallisesti.

Maahanmuuttajalasten oman äidinkielen opetukseen osallistuvien määrä putosi jopa 10 prosenttiyksikköä vuonna 2004. Perusopetuksen opetussuunnitelman muutos saattoi vaikuttaa asiaan, koska tuolloin opetussuunnitelman perusteista äidin kielen opiskelu siirtyi oppimäärästä täydentäväksi opetuksiksi.

Vuoden 2006 kuntakyselyssä kolmannen sektorin toimintaa koskevaan kysymykseen vastasi 109 kuntaa. Kunnat tukevat eniten kulttuuria ja koulutusta, mm. kielikoulutusta. Myös liikuntajärjestöt, neuvonta- ja kriisipalvelut ja maahanmuuttajien omat yhdistykset kuuluvat tuen piiriin. Kysyttäessä muita kuin kyselyssä mainittuja toimintoja, mainittiin työttömien yhdistykset ja naisten oma toiminta aina liikuntakerhoista yritystoiminnan tukemiseen. Myös järjestöjen keskinäistä verkostoitumista tuetaan. Toiminta-avustukset ja tilojen järjestäminen nousevat eniten käytetyiksi tukimuodoiksi.

Maahanmuuttajien yhdistykset voidaan jakaa kulttuuriyhdistyksiin, uskonnollisiin yhdistyksiin, naisten yhdistyksiin, monikulttuurisuusyhdistyksiin, nuorten yhdistyksiin, kotouttamisyhdistyksiin ja koalitioryhdistyksiin.³ Moni yhdistys kattaa useammankin edellä mainitun alueen.

Monen kulttuuriyhdistyksen kohdalla on myös kysymys tarpeesta ylläpitää lähtömaan yhteiskuntarakenteita vastaavaa sosiaalista järjestystä. Mutta varsinkin nuorten ja naisten yhdistysten toiminnassa on osittain kyse järjestyksen purkamisesta sekä pyrkimyksestä uudelleen heidän asemastaan katsoen tasa-arvoisemman sosiaalisen järjestyksen synnyttämisestä etnisen yhteisön sisälle.

Yksi etnisten yhteisöjen sisäisen järjestyksen kannalta tärkeä ryhmä on uudet maahanmuuttajat. Heille opetetaan kaupassa, pankissa ja virastoissa asioimista ja kerrotaan elämästä Suomessa. Usein yhdistysten erityiskohteena ovat lapset ja nuoret. Kotouttamisohjelmilla on merkittävä vaikutus maahanmuuttajayhdistysten toimintaan, koska niissä maahanmuuttajatyötä tekevät viranomaiset ovat sitoutuneet kehittämään yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa. Kotouttamisyhdistyksissä toimivat sekä maahanmuuttajat että suomalaiset.

Naisten yhdistykset ovat ottaneet arjen kohtaamisen erityisesti esille toiminnassaan, sillä juuri naiset ovat monissa maahanmuuttajaryhmissä niitä, jotka helposti jäävät/jätetään arjen sosiaalisten verkostojen ulkopuolelle. Ihmiset oppivat eniten toistensa kulttuurista arkipäivän kohtaamisissa ja tutustuvat toisiinsa yli kulttuurirajojen.

³ Miikka Pyykkönen, integraatio- ja maahanmuuttajien yhdistystoiminta/Jyväskylän yliopisto 306/2007

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimiva Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) edistää valtakunnallisella ja alueellisella tasolla hyviä etnisiä suhteita laajapohjaisen vuoropuhelun keinoin, mukaan lukien viranomaisten ja uskonnollisten yhteisöjen välinen vuoropuhelu. Alueellisella tasolla toiminta sovitetaan yhteen alueellisten maahanmuuttoasioiden neuvottelukuntien toiminnan kanssa.

Järjestöt kotouttajina

Suomessa on monta jo toimintansa vakiinnuttanutta maahanmuuttajajärjestöä. Ne tekevät merkittävää työtä nuorten ja syrjäytymisvaarassa olevien maahanmuuttaja-ryhmien kanssa. Järjestöjen toiminnan jatkuvuutta haittaa kuitenkin se, että rahoitus on aina vuosittain haettavan avustuksen varassa. Maahanmuuttajajärjestöillä olisi halua ja mahdollisuuksia toimia kumppanijärjestöinä maahanmuuttajien kotouttamisessa. Tämä edellyttäisi sellaista rahoitusta, että järjestöt voisivat kehittää toimintaansa jatkuvammalla pohjalla ja kehittää yhteistyössä viranomaisten kanssa kotouttamisen alkuvaiheen ohjelmia.

Järjestöjen kotouttamisen ja etnisen yhdenvertaisuuden politiikka -työryhmän raportin mukaan järjestöt edistävät maahanmuuttajien kotoutumista tarjoamalla tukihenkilöpalveluja, leiri- ja virkistystoimintaa, kerho- ja kohtaamispaikkatoimintaa, maahanmuuttajille suunnattua turvakotitoimintaa, omakielistä kieliopetusta sekä matalan kynnyksen kielikursseja. Järjestöt edistävät maahanmuuttajien itsetuntoa ja monikulttuuristavat Suomea. Järjestöt painottavat että, jos vaativia erityispalveluita, esimerkkinä väkivallan uhrien auttaminen, huumeongelmaisten nuorten auttaminen jne., siirretään kolmannen sektorin tehtäväksi, tulisi järjestöissä työskentelevien ihmisten hyvinvoinnista pitää huolta, kuten julkisella puolella tehdään.

8.3 Asenteet, syrjintä, rasismi ja rikollisuus

Asenteista maahanmuuttajia kohtaan

Asenteista maahanmuuttajia kohtaan on tehty kattavia tutkimuksia vuodesta 1987 lähtien. Viimeisimmässä tutkimuksessa, joka perustuu vuonna 2003 tehtyihin kyselyihin, todetaan suomalaisten asenteiden muuttuneen aikaisempaa myönteisemmiksi. Silti lähes joka kolmas oli vuonna 2003 osittain tai kokonaan sitä mieltä että Euroopan ulkopuolelta tulleiden maahanmuuttajien on palattava kotimaahansa.⁴ Niin ikään vuonna 2003 tehdyn Eurobarometri-tutkimuksen mukaan noin joka neljäs suomalainen ilmoitti vastustavansa monikulttuurisuutta.⁵ Asenteet työperäistä maahanmuuttoa kohtaan ovat kuitenkin muuttuneet huomattavasti aiempaa myönteisemmiksi.

Syrjinnästä ja rasismista

Maahanmuuttajat joutuvat arvioiden mukaan väkivaltarikosten uhriksi useammin kuin suomalaiset. Poliisin kirjaamien rasististen rikosepäilyjen määrä on kasvanut vuosittain. Vuonna 2006 poliisi kirjasi 748 rasistista rikosepäilyä poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen mukaan. Määrän kasvu saattaa olla osaltaan seurausta ilmoituskynnyksen madaltumisesta, vaikkakin piilorikollisuuden määrä arvellaan olevan edelleen suuri maahanmuuttajien kohdalla. Rikoksen rasistisen motiivin todentaminen on usein haasteellista eikä tuomioita koventamisperustetta rasistisen motiivin perusteella käyttäen ole Suomessa juurikaan annettu.

⁴ Magdaleena Jaakkola. Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003. Työpoliittinen tutkimus 286. Helsinki: Työministeriö, 2005

⁵ EUMC. Majorities` Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey. Vienna: EUMC, 2005

On kuitenkin todennäköistä että poliisiin tietoon tulee edelleen vain murto-osa kaikista syrjintätapauksista ja muista rasistisista rikoksista. Maahanmuuttajien keskuudessa tehtyjen kyselyiden mukaan joka toinen maahanmuuttaja kokee tullessa ainakin kerran syrjityksi työnhakuprosessissa Suomessa asuessaan.⁶

Poliisiammattikorkeakoulussa on parhaillaan meneillään tutkimus rasististen rikosten etenemisestä rikostutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn. Tutkimuksen tekemiseen on ryhdytty koska käytännössä on havaittu että huomattava osa poliisille ilmoitetuista rasistisista rikoksista ei päädy tuomioistuinkäsittelyyn tai johda tuomioistuimen toteamaan rikokseen ja siitä seuraavaan rangaistukseen. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella tähän lopputulokseen johtavia syitä.

Muusta rikollisuudesta

Maahanmuuttajataustaisia vankeja haastateltaessa on havaittu, että heidän taustaltaan löytyi samoja kokemuksia kuin muiltakin vangeilta, esimerkiksi pienituloisuutta ja työttömyyttä. Lisäksi maahanmuuttajavangeilla on usein havaittu myös syrjintäkokemuksia ja epäonnistunut kotoutuminen. Erityisesti nuorten rikosten tekijöiden taustalta löytyy usein rasismien ilmenemismuotoja. Varsinkaan nuoret eivät ole usein selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisessa yhteiskunnassa.

Poliisi kirjaa epäillyn tai uhrin etnisen taustan ainoastaan, jos rikollinen teko tehdään juuri etniseen ryhmään kuulumisen perusteella. Muiden rikosten osalta tilastot perustuvat kansallisuuteen ja syntymämaahan. Tilastoja tarkasteltaessa tulee myös huomioida, että ulkomaan kansalainen voi asua Suomessa pysyvästi tai väliaikaisesti tai oleskella Suomessa tilapäisesti esimerkiksi turistina.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset ovat vuosittain olleet rikoksista epäiltyinä väestöosuutensa nähden noin 1,3 - 1,5 kertaa useammin kuin suomalaiset. Kantasuomalaisten tavoin ulkomaan kansalaiset ovat useimmiten epäiltyinä liikenne rikoksesta. Valtaväestöön verrattuna Suomessa asuvat ulkomaalaiset olivat suhteellisesti useimmin epäiltyinä ryöstöistä ja raiskauksista vuonna 2005.

Maahanmuuttajien yliedustukseen rikoksista epäiltyinä saattaa osaltaan vaikuttaa Suomessa asuvan maahanmuuttajaväestön ikärakenne ja asuinpaikka. Maahanmuuttajaväestössä on suhteellisesti yliedustettuna ryhmä, joka syyllistyy rikoksiin useimmiten myös valtaväestön joukossa eli suurissa asutuskeskuksissa asuvat nuoret miehet. Joissakin yhteyksissä on myös esitetty, että maahanmuuttajataustaisten tekemät rikokset tulevat muita suomalaisia useammin viranomaisten tietoon.

Maahanmuuttajanaiset joutuvat tutkimusten mukaan suhteellisesti useammin väkivallan kohteeksi kuin alkuperältään suomalaiset naiset. Poliisille tulleet ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuneista pari- ja lähisuhdeväkivaltatapauksista lisääntyivät ajanjaksolla 2002 - 2005. Maahanmuuttajataustaiset naiset ovat suomalaisen yhteiskunnan heikon tuntemuksen vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa väkivaltaa kohdatessaan.

Suomessa esiintyy myös jossain määrin etnisten vähemmistöjen turvallisuutta uhkaavia tilanteita, joiden taustalla on kulttuuriin liittyviä erityispiirteitä. Näitä ovat esimerkiksi kunniaan liittyvä väkivalta ja tyttöjen ympärileikkaukset. Ilmiöiden suuruuden arviointi on kuitenkin vaikeaa, sillä tapaukset tulevat harvoin viranomaisten tietoon.

⁶ Inga Jasinskaja-Lahti, Karmela Liebkind ja Tiina Vesala: Rasismi ja syrjintä Suomessa: Maahanmuuttajien kokemuksia. Helsinki: Gaudeamus, 2002

Etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantamista on käsitelty osana hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaa vuosille 2008-2011. Hyvät etniset suhteet ja kotoutuminen nähtiin keskeisinä tekijöinä maahanmuuttajien turvallisuuden lisäämisessä. Tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelma määrittelee toimenpiteitä muun muassa tiedon tarjoamiseksi kattavammin Suomen lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä, etnisten vähemmistöjen osallisuuden lisäämiseksi turvallisuus palveluiden suunnittelussa ja rasistisiin rikoksiin puuttumisen tehostamiseksi.

9 Syrjäytyminen

Syrjäytymisvaaralle altistaa työttömyys, alhainen tulotaso, sosiaaliturvasta riippuvuus, suomen tai ruotsinkielen taidon puute, naisten ja tyttöjen oikeuksia rajoittavat kulttuurit, fyysinen ja psyykkinen segregatio, tiedotuksen puute ja rajoittunut kanssakäyminen kantaväestön kanssa sekä syrjintä työelämässä ja muutoin yhteiskunnassa. Myös yhteenkuuluvuutta lisäävän tiedon puute on eristävä tekijä. Suomessa ei ole riittävästi maahanmuuttajien kielillä ajankohtaisia asioita julkaisevia tiedotusvälineitä. Monet maahanmuuttajat seuraavatkin lähinnä entisen kotimaansa uutisia.

Maahanmuuttajien syrjäytymisen seuraukset ovat näyttäneet viime vuosina monella tavoin eri Euroopan kaupungeissa. Kun samoille asuinalueille on kasaantunut työttömyyttä, köyhyyttä ja muuta huono-osaisuutta, maahanmuuttajien mahdollisuudet kotoutua ovat heikentyneet. Suomessa syrjäytymisen seurauksia voidaan vielä korjata ja syrjäytymistä ehkäistä, mikäli tunnistettuihin riskeihin puututaan. Mikäli näin ei tehdä, vaarana on vastavainlainen kehitys kuin Alankomaiden, Ruotsin tai Ranskan maahanmuuttajalähiöissä. Eräisiin Suomen suurimpien kaupunkien kaupunginosiin on keskittynyt asumaan maahanmuuttajia huomattavasti enemmän, kuin heidän suhteellinen osuutensa väestöstä on. Eräissä peruskouluissa maahanmuuttajalasten osuus oppilaista ylittää 50 %. Asuinalueiden kehitykseen ja niiden asukkaiden elinolosuhteisiin voidaan vielä vaikuttaa, mutta tilanteeseen on valtion ja kuntien yhteistyöllä puututtava määrätietoisesti ja pikaisesti.

Suomessa asuva maahanmuuttajaväestö on nuorempaa kuin koko väestö. Heistä alle 29-vuotiaita on noin 5 prosenttiyksikköä enemmän kuin koko väestöstä. Nuoret asettuvat pääsääntöisesti uuteen ympäristöön joustavasti ja heidän mahdollisuutensa kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan ovat yleisesti hyvät, erityisesti jos kotoutumista onnistutaan tukemaan oikein. Kuitenkin osa nuorista on vaarassa joutua suomalaisesta yhteiskunnan marginaaliin. Riski on muita suurempi peruskouluikäisinä maahan saapuneiden lasten ja nuorten ryhmässä, mutta syrjäytymistä esiintyy myös nk. toisen polven maahanmuuttajanuorten keskuudessa.

Maahanmuuttajanuorten, varsinkin peruskouluikäisinä Suomeen muuttaneiden, riski jäädä ilman peruskoulun päästötodistusta on muuta väestöä suurempi. Opetushallituksen tilastotietojen mukaan maahanmuuttajanuoret jäävät peruskoulun jälkeen ilman jatkokoulutuspaikkaa yli kaksi kertaa useammin kuin kaikki peruskoulun päästötodistuksen saaneet. Ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelevista noin 3 % oli vuonna 2006 maahanmuuttajia. Lukio-opiskelijoista oli vuonna 2006 maahanmuuttajia 1,6 %. Keskeisenä syynä ammatillisen peruskoulutuksen ulkopuolelle jäämisessä on koulutukseen, myös maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen hakeutuvan riittämätön opetuskielen taito. Maahanmuuttajat keskeyttävät myös muita opiskelijoita useammin ammatillisen peruskoulutuksen. Kokonaan tutkintoon johtavan koulutuksen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista, joiden äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame keskeytti 13,5 %, kun vastaava prosentti kaikista ammatillisessa peruskoulutuksessa olleista oli 9,4 %.

Noin neljäsosa 15–22-vuotiaista maahanmuuttajanuorista oli vuonna 2005 koulutuksen ja työvoiman ulkopuolella, ja lähes kolmasosa 15-16-vuotiaista maahanmuuttajanuorista. Ne

maahanmuuttajanuoret, jotka eivät peruskoulun jälkeen jatka opiskelua tai työllisty, jäävät myös kokonaan viranomaisverkoston ulkopuolelle.

Suomalaisen yhteiskunnan ulkopuolella jäävät usein myös kotona lapsia hoitavat maahanmuuttajanaiset. Heillä on vähän kontakteja oman etnisen ryhmänsä ulkopuolella. Jos yhteiskunta jää vieraaksi vanhemmille, he eivät myöskään pysty tukemaan lapsiaan ja nuoriaan. Toisaalta ongelmia saattaa muodostua myös silloin, kun suurilapsisen perheen äidin on toimeentulon turvaamiseksi hakeuduttava työhön tai työttömäksi työnhakijaksi.

Opetusministeriö on asettanut vuosittain talousarvion määrärahasta Opetushallituksen käyttöön valtionavustuksia ammatillisen koulutuksen kehittämiseen. Maahanmuuttajien ammatillisen peruskoulutuksen kehittämiseen ja tukemiseen tarkoitettuna määrärahan yhtenä myöntämisen perusteena ovat vuosina 2005 - 2008 olleet sellaiset koulutuksen järjestäjien toimenpiteet, joiden tavoitteena on maahanmuuttajatyttöjen ja -naisten koulutukseen ohjaaminen ja koulutuksen tukeminen.

Ei-työvoimaan kuuluville aikuisille maahanmuuttajille ei ole suunnitelmallisia kotoutumista edistäviä palveluja, erityisesti kotimaisten kielen opetusta ja yhteiskunnan toimintaan ja arkeen tutustuttamista. Tämä koskee kaikenikäisiä ryhmiä 17 - vuotiaista eläkeikäisiin saakka.

Ulkomaalaiset poikkeavat valtaväestöstä myös eläkeläisten ja ryhmään ”muu työvoimaan kuulumaton” suhteellisissa osuuksissa. Kun koko väestöstä karkeasti joka viides on eläkeläinen ja vain joka kahdeskymmenes muita työvoimaan kuulumattomia, ulkomaalaisilla suhde oli esimerkiksi vuonna 2005 päinvastainen. Ryhmään ”muu työvoimaan kuulumaton” kuului 26 prosenttia somalialaisista, 28 prosenttia kiinalaisista, 28 prosenttia thaimaalaisista ja noin 20 prosenttia afganistanilaisista. Ikäryhmittäin tarkasteltuna tähän muuttoryhmään kuului 15-16-vuotiasta vieraskielisistä 29,4 prosenttia, 17-22-vuotiaista 21,6 prosenttia, 23-40-vuotiaista 23,5 prosenttia ja 41-vuotiaista tai sitä vanhemmista muuttoryhmään kuului 17,8 prosenttia.

10 Tiedotus ja neuvonta

Vuotta 2007 koskeneen kuntakyselyn mukaan monipuolisimmin tiedotus on järjestetty niissä kunnissa, joissa on omaa maahanmuuttohallintoa (johtaja, koordinaattori tai yksikkö). Pienet kunnat ja ne kunnat, joissa ei ole erillistä maahanmuuttohallintoa ilmoittivat useimmiten, että tiedotusta maahanmuuttajille ei ole järjestetty.

Vastausten mukaan selkeästi suosituin tiedotusmuoto on Internet. Seuraavina mainitaan erikielinen tiedotusmateriaali ja maahanmuuttajien kieliä hallitsevien työntekijöiden antama neuvonta. Myös yhteistyö muiden kuntien kanssa mainitaan tiedotuksen yhteydessä. Samoin erilaiset hankkeet ja projektit, jotka osaltaan hoitavat tiedotus-tehtäviä.

Kotouttamisohjelmat ovat pääosin vain suomen- tai ruotsinkielisiä. Englanninkielisiä kotouttamisohjelmia löytyy muutamasta kunnasta. Muutamia ohjelmia on käännetty myös muille kielille, kuten venäjä, arabia, bosnia ja persia. Tiivistelmiä ohjelmista saattaa löytyä sitten jo useammalla kielellä.

Seudullinen monikulttuurinen tietopalvelukeskus Selma – projekti on pääkaupunki-seudun monikulttuurisuus- ja maahanmuuttotyössä toimivien yhteistyöfoorumi. Hankkeessa on luotu selma-net.fi – pääkaupunkiseudun monikulttuurisuus- ja maahanmuuttotyön verkkopalvelu.

Kansainvälisen kulttuurikeskuksen Caisan ylläpitämä Infopankki tarjoaa maahanmuuttajille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta 15 eri kielellä, ja siinä on mukana useista kunnista ja seu-

tukuntia Suomesta. Suomi.fi- toimitus palkitsi Caisan ylläpitämän Infopankki.fi- verkkopalvelun vuoden 2008 virsulla kiitokseksi hyvästä yhteistyöstä Suomi.fi- portaalin kehittämisessä.

Tänä vuonna on aloitettu sisäasiainministeriön ja opetusministeriön yhteinen maahanmuuttajien alkuvaiheen opetuksen ja neuvonnan järjestämistä koskeva kehittämisohjelma. Ohjelmaan sisältyy myös omakielisen neuvonnan kehittäminen. Ohjelman toimeenpanoon saadaan rahoitusta Euroopan sosiaalirahastosta.

Omakielisen neuvonnan kehittäminen

Maahanmuuttajien neuvonta ja ohjaus sekä palvelujen järjestäminen on organisoitu eri tavalla eri kunnissa. Jossakin kunnissa ulkomaalais-/pakolaistoimisto palvelee humanitaarisista syistä maahan muuttaneita. Muut maahanmuuttajat hakevat palvelunsa normaalipalveluista. Jossakin kunnissa ulkomaalaistoimisto ottaa asiakkaikseen pakolaiset, muut humanitaarisin syin tulleet ja paluumuuttajat. Eräissä kunnissa on maahanmuuttaja-/ulkomaalaistoimistot palvelevat kaikkia kuntaan muuttavia ulkomaan kansalaisia. Eräissä kunnissa ulkomaalaistoimistot huolehtivat asiakkaan kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja toimeentuloturvaan liittyvistä asioista kolmen vuoden ajan asiakkaan maahan- tulosta.

Turussa järjestettiin omakielistä neuvontaa syksyn 2007 aikana, kun Turun kaupunki teki ostopalvelusopimuksen Sondip ry:n kanssa, joka koordinoi neuvontapalvelun toteutumisen. Palvelu alihankittiin viideltä Turussa toimivalta maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuusyhdistykseltä, joilla on pitkä kokemus omakielisen ohjaus-, tuki- ja neuvontapalvelun tuottamisesta. Lisäksi solmittiin työsopimuksia yksittäisten neuvojen kanssa. Palvelu toteutettiin Turun kaupungin tiloissa sekä osittain neuvontaa antavien yhdistysten tiloissa. Neuvontaa annettiin kahdeksalla kielellä mm. venäjäksi, viroksi, albaniaksi, persiaksi, dariksi sekä kurdiksi. Maahanmuuttajat kysyivät eniten työllistymiseen liittyviä asioista, sosiaali- ja terveysasioista, KELAA:n, poliisin ja maistraattiin toimialaan liittyvistä asioista ja koulutusmahdollisuuksista. Kokeilussa kävi ilmi, että apua tarvitaan viranomaisten kirjeiden ja päätösten lukemiseen. Viestin ymmärtämättömyys saattoi johtaa etuuden tai koulutuspaikan menettämiseen. Omakielinen neuvonta päättyi marraskuussa 2007.

Tampereella on aloitettu maahanmuuttajien omakielisen neuvonnan valmistelu. Neuvontaa järjestettäisiin päivystysluontoisesti muutamia tunteja viikossa. Palvelu ostettaisiin maahanmuuttajayhdistyksiltä. Tarkoitus on, että apua annetaan sekä viranomaisten päätöksissä, arjen asiointiin liittyvissä asioissa aina perheväkivaltaan ja avioeroon liittyviin asioihin saakka. Toiminta sisältäisi syrjinnän vastaisen neuvonnan, tiedotuksen ja uusien tulijoiden ryhmäinfot. Tavoitteena on, että neuvoja ei hoida asiaa asiakkaan puolesta, vaan ohjaa hänet oikeaan viranomaiseen. Projekti aloitettiin sosiaali- ja terveysministeriön myöntämän avustuksen turvin. Tavoitteena on, että jatkorahoitus tulee Tampereen kaupungilta.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston itäisellä sosiaaliasemalla on toiminut vuodesta 2000 maahanmuuttajien neuvontapiste, jossa saa neuvontaa arabian, englannin, kurdin, somalian, turkin venäjän ja viron kielellä. Vuonna 2005 suurimman asiakasryhmän muodostivat venäjänkieliset, seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat somalian ja arabiankieliset. Venäjänkielisistä asiakkaista suurin osa oli naisia.

Espoossa toimii neljä alueellista monikulttuurista toimintakeskusta, jotka tarjoavat maahanmuuttajille mm. kotoutumista tukevia ohjaus- ja neuvontapalveluita. Toimintakeskusten henkilökunta palvelee asiakkaitaan suomen ja ruotsin lisäksi kahdeksalla eri kielellä.

11 Seuranta

Kotoutumisen, kotouttamisen sekä etnisten suhteiden seuranta ei ole kattavaa ja systemaattista. Kotoutumista ja elinolosuhteita on tutkittu lukuisin erillistutkimuksin. Tilastokeskus julkaisee vuosittain raporttia Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus, jossa kerätään tilastoja maahan ja maasta muutosta, ulkomaalaisväestön rakenteesta, maahanmuuttajien sosio-ekonomisesta asemasta jne. Lisäksi tietoja maahanmuuttajista ja heidän elinoloistaan saa muun muassa Tilastokeskuksen väestötilastosta, työssäkäyntitilastosta, koulutustilastosta sekä rikos- ja oikeustilastosta. Ministeriöt keräävät oman hallinnollisen seurantansa yhteydessä myös maahanmuuttajiin liittyvää tietoa. Maahanmuuttajanäkökulma tiedonkeruussa on toistaiseksi ollut kuitenkin vähäistä, esimerkiksi maahanmuuttajien palvelutarpeet eivät tule palvelutarveselvityksissä esille.

Kunnat seuraavat kotouttamista ja arvioivat kotouttamisen vaikuttavuutta alueellaan. Työministeriö on tehnyt vuodesta 2000 lähtien kotouttamislain toimeenpanosta vuosittain seurantakyselyn kunnille. Tavoitteena on ollut saada yleistä tietoa kotouttamispalvelujen tilasta ja kehityksen suunnasta, toimijoista ja resursseista. Muutoin kuntien seurantaa ei ohjata tai ohjeisteta.

Kotouttamisen vaikuttavuuden seuranta on vähäistä, joskin useisiin kotouttamistoimenpiteisiin sisältyy jonkinasteinen vaikuttavuusseuranta, kuten asiakastytytyväisyyskysely. Konsulttiyhtiö Accenture valmisteli vuonna 2006 työministeriön toimeksiannosta esityksen kotouttamisen vaikuttavuudesta ja mittaamisesta. Tavoitteena oli muodostaa yhteinen näkemys kotouttamisen vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta poikkihallinnollisesti. Ensimmäisessä vaiheessa luotiin vaikuttavuusmalli ja vaikuttavuuden mittaristo, jolloin tunnistettiin lukuisia määriä suoria ja epäsuoria kotouttamista ja kotoutumista mittaavia indikaattoreita. Toisessa vaiheessa kerättiin saatavilla oleva vaikuttavuus- ja kustannustieto sekä analysoitiin tulokset.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:n julkaisee Sosiaalibarometria, mikä kokoaa kuntien sosiaalitoimen, Kelan toimistojen, terveyskeskusten ja työvoimatoimistojen sekä valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen johdon asiantuntija-arviot (n=630) sosiaali- ja terveyspalveluista, palvelujärjestelmästä ja kansalaisten hyvinvoinnista.

Vuoden 2007 Sosiaalibarometrin mukaan kunnista puuttuvat selvästi useimmin palvelut maahanmuuttajille ja niiden arvioidaan myös heikoimmin vastaavan kansalaisten tarpeisiin. Maahanmuuttajat ovat yhdessä asunnottomien kanssa viimeisellä sijalla niiden väestöryhmien joukossa, joiden hyvinvoinnin arvioidaan kohentuneen (mt., 216).

Etelä-Suomen lääninhallituksen alueensa kunnissa tekemän selvityksen ⁷ mukaan osa kunnista tarjoaa maahanmuuttajille samoja palveluita kuin muullekin väestölle, jolloin maahanmuuttajaväestön osalta asiakaslähtöisyys ei useinkaan toteudu. Erityispalveluja tuotetaan pääasiassa hankeluonteisesti, vain suurimmissa maahanmuuttajakunnissa erityispalveluja tarjotaan osittain myös osana kuntien omaa toimintaa ja organisaatiota. Valtavirtaistaminen - siltä osin kuin se tarkoittaa palveluprosessien uudelleen organisoimista, kehittämistä ja arvioimista siten, että eri alojen toimijat edistävät tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa - on toistaiseksi selvityksen mukaan epäonnistunut monissa kuntien palveluissa.

⁷ Monikulttuurisuuden haasteet Etelä-Suomen läänin kunnissa; Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 128/2008

Kotoutumista, kotouttamista ja etnisiä suhteita tullaan seuraamaan poikkihallinnollisella seuranta- ja arviointijärjestelmällä. Se perustuu pääosin olemassa olevaan tiedonkeruuseen ja sisältää keskeiset suorat ja epäsuorat indikaattorit, ehdotuksen toimeenpanosuunnitelman sekä toimeenpanon kustannusarvion. Seuranta toimeenpantaessa määritellään jatkuvasti seurattavat indikaattorit sekä sovitaan sellaisesta poikkihallinnollisesti kerättävästä tietokannasta, joka on edellytyksenä kattavalle kotouttamisen vaikuttavuuden ja kotoutumisen arvioinnille. Puiteohjelma sisältää vuosittain kerättäviä vaikuttavuusindikaattoreita.

Seuranta ja arviointi kootaan viidestä peruselementistä. (1) Rekisteripohjainen seuranta kootaan Tilastokeskuksen johdolla yhdeksi vuosittain ilmestyväksi julkaisuksi. (2) Palveluntarjonnan vaikuttavuuden ja kotouttamisen tilaa seurataan edelleen sisäasianministeriön tuottamalla joka toinen vuosi julkaistavalla kuntien kotouttamistoiminnan kartoituksella. (3) Palveluiden käyttöä ja etnisten suhteiden kehittymistä seurataan integraatiobarometrin avulla joka kolmas vuosi. Näiden pohjalta tehdään joka neljäs vuosi (4) yleiskatsaus maahanmuuton ja kotoutumisen tilaan, jossa arvioidaan poliittisesti päätettyjen tavoitteiden toteutumista käytännössä. Lisäksi luodaan (5) nettiportaali, johon päivitetään eri seurantamuotojen tietoja sekä uusinta suomalaista (ja mahdollisesti kansainvälistä) tutkimustietoa kotoutumisesta käytettäväksi niin viranomaisten, tutkijoiden, tiedotusvälineiden kuin muiden tahojen tiedontarpeisiin. Osa toiminnoista toteutetaan virkatyönä, osa toimeksiantoina. Seuraavassa esitellään kutakin seurannan ja arvioinnin osaa yksityiskohtaisemmin.

Sisäasiainministeriö asettaa laajapohjaisen ohjausryhmän ohjaamaan seuranta- ja arviointia.

12 Kustannukset

Kotouttamislaissa tarkoitetun toiminnan kustannuksia korvataan kotouttamislain 4 §:n mukaan valtion talousarvion rajoissa. Kustannukset korvataan valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaisesti.

Sisäasiainministeriön pääluokan määrärahat ovat pääasiassa korvauksia niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat pakolaisten kunnallisten palvelujen käytöstä, toimeentulon turvaamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Paluumuuttajien muuttovalmennuksen määräraha 900 000 euroa on tarkoitettu Venäjältä Suomeen muuttavien suomenkielen opetukseen ja kielitaidon testaamiseen Venäjällä. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoon varattu 1 000 000 euroa mahdollistaa lähinnä ohjelman toimeenpanoon liittyvää valmistelua.

**Sisäasiainministeriön pääluokassa
maahanmuuttajien vastaanottoon kohdenneet määrärahat**

		2007	2008	2009 esitys
momentti		(Perustuu to- teumatietoihin)		
26.40.02 (34.07.21)	Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto valtion osalta	8 305 462	7 587 000	7 670 000
26.40.20 (34.07.28)	Paluumuuttajien muuttovalmennus	386 745	900 000	900 000
26.40.30 (34.07.30)	Valtion korvaus kunnille eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksiin	5 745 345	9 300 000	9 300 000
26.40.63 (34.07.63)	Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto	64 749 192	61 363 000	61 352 000
	- korvaukset kunnille pakolaisista	40 110 913	43 817 000	43 806 000
	- turvapaikanhakijoiden kustannukset	24 638 279	17 546 000	17 546 000
26.01.01 (26.01.21)	Sisäasiainministeriön toimintamenot (maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoon suunnatut määrärahat)		1 000 000	1 000 000

Pakolaisten vastaanoton osalta kunnalle korvataan seuraavat kustannukset:

- laskennallinen korvaus pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Yli 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 1 900,52 euroa vuodessa ja enintään 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 222,95 euroa vuodessa. Korvausta maksetaan kolmen vuoden ajalta.
- kunnan antaman toimentulo-/kotoutumistuen kustannukset kolmelta vuodelta
- pakolaiselle annetusta paluumuuttoavustuksesta aiheutuvat kustannukset
- kunnan järjestämän tulkkipalvelun kustannukset,
- alaikäisen ilman huoltajaa Suomeen saapuneen henkilön asumisen, hoidon ja huolenpidon kustannukset,
- vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kunnalle aiheutuvat huomattavat kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta sekä,
- erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta.

Kunnille pakolaisten vastaanotosta maksettavan korvauksen tarkoituksena on korvata palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia. Pakolaisista aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin vaikeasti selvitettävissä, vaikka asiasta on tehty useita selvityksiä. Yrityksistä huolimatta ei ole onnistuttu luotettavasti selvittämään kunnille pakolaisista tai maahanmuuttajista aiheutuvia kustannuksia, koska ne jakautuvat kaikille kuntien toimialoille. Yleisesti arvioidaan, että henkilöresurssin tarve maahanmuuttajien palveluissa on noin 1.5 -kertainen verrattuna kantaväestön tarvitsemiin palveluihin. Tällä hetkellä Efeko (koulutus- ja konsultointiyritys) ja Vantaan kaupunki tekevät kustannuksista omaa selvitystään.

Kunnille maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi maksettava laskennallinen korvaus on suuruudeltaan sama kuin vuonna 1993. Silloin valtionosuusjärjestelmää muutettiin siten, että kunnan valtionosuus määräytyi laskennallisten tekijöiden perusteella (siihen asti valtionosuus oli ollut menoperusteinen). Yleisen valtionosuus-järjestelmän muutokset huomioitiin laskennallisissa kotouttamislaissa tarkoitetuissa korvauksissa. Vuonna 1993 yleisten valtionosuuksien arvioitiin olevan 50 % pakolaisten vastaanoton kustannuksista 1.5 vuoden ajalta, vuonna 2003 ne olivat noin 27 % vastaavan ajan kustannuksista.

Laskennallisten korvausten ei voida enää arvioida kattavan palvelutuotannosta aiheutuneita kustannuksia. Tämän johdosta laskennallisia korvauksia tulisi korottaa 20 %, jotta niiden taso vastaisi kustannusten nousua.

Entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttaneiden osalta kunnalle korvataan seuraavat kustannukset:

- toimeentulotuen antamisesta aiheutuneet kustannukset puolelta vuodelta
- eläkkeen tai muun sosiaaliturvatuuden puuttumisen vuoksi toimeentulotuen antamisesta kunnalle kustannukset enintään viideltä vuodelta.
- henkilön sairauden tai vamman edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat huomattavat kustannukset enintään viideltä vuodelta.
- heimoveteraanien ja heidän aviopuolisoidensa terveydentilan tulotarkastuksesta, asumisesta, toimeentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset koko siltä ajalta, jonka nämä henkilöt ovat Suomessa.

Kunnalle voidaan korvata myös ne kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, henkilön turvallisuuden takaamisesta ja tulkkipalvelusta tai muun uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä palvelusta tai toimenpiteestä.

Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa

maahanmuuttajien kotouttamiseen kohdennetut määrärahat

Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta	32.80.51			
	Valmentavakoulutus /OTP yht	Euroa	Maahanmuuttajiin kohdistuvan koulutuksen osuus	
			Mamu /OTP	Euroa
Valmentavakoulutus 2006	1 886 228	50 251 798,00	777 575	21 345 862,00
Valmentavakoulutus 2007	2 101 212	57 989 298,00	914 942	25 939 445,83
Valmentavakoulutus 2008 (arvio)	1 446 000	38 754 000,00	930 000	24 924 000,00

Taulukossa näkyvän valmentavan koulutuksen osuus kotoutumiskoulutuksesta on 59,5 prosenttia ja ns. rinnasteiseen koulutukseen 41,5 prosenttia. Kotoutumistukea maksettiin 11 927 maahanmuuttajalla ja kotoutumistuen kustannukset olivat yhteensä 53 664 081 euroa. Kotoutumistuesta vain 22 prosenttia oli työttömyyden aikaista tukea.

Rinnasteisen koulutuksen kustannuksista vastaavat pääasiassa kunnat. Osa kustannuksista korvautuu kunnalle valtionosuutena. Aikuislukioiden aineopintojen opiskelijoita ei oteta huomioon valtionosuuslaskelmissa ja suuri osa rinnasteisesta koulutuksesta on juuri tällaisia aineopintoja aikuislukioissa. Myös vapaansivistystyön, joka järjestää kielikoulutusta maahanmuuttajille, valtionosuudet jäävät monessa kunnassa vähäisiksi. Valtion kustannusten jaon kannalta rinnasteinen koulutus tarkoittaa sitä, että osa työvoimatoimiston asiakkaina olevien maahanmuuttajien kotoutumis-koulutuksen kustannuksista on siirtynyt kuntien vastuulle. Ns. rinnasteisen koulutuksen kustannusten määrästä ei saada juurikaan tietoa, sillä opiskelijat jakaantuvat hyvin monen edellä mainitun järjestäjän tarjoamaan koulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen tarve on noussut niin suureksi, että työvoimahallinto ei pysty sitä enää yksin järjestämään.

Maahanmuuttajien erityistuki

Maahanmuuttajien erityistuen täysi määrä on sama kuin täyden kansaneläkkeen määrä. Yksinäisen erityistuki on 558,46 euroa kuukaudessa ja avio- tai avoliitossa olevalle tuensaajalle 495,35 euroa kuukaudessa. Erityistuen määrään vaikuttavat kansaneläkkeestä poiketen hakijan ja hänen puolisonsa käytettävissä olevat tulot. Maahanmuuttajan erityistuen saaja voi lisäksi hakea Kansaneläkelaitoksesta eläkettä saavan asumistukea ja hoitotukea. Tuen määrään ei vaikuta se, että hakijalla on huollettavanaan alaikäisiä lapsia. Maahanmuuttajien erityistuki ei ole kansalaisuusrajoitteinen.

Erityistukea sai vuoden 2007 viimeisenä neljänneksenä 5 047 henkilöä. Heistä alle 65-vuotiaita työkyvyttömyyden perusteella saavia oli 920 ja 65 vuotta täyttäneitä 3 997. Keskimääräinen tuki oli 341 euroa kuukaudessa

Korvaus kunnille pakolaisten vastaanotosta on tarpeen säilyttää erillisenä korvauksena. Kustannusten korvaustaso olisi tarpeen sovittaa sellaiseksi, että sen voi arvioida vastaavan aiheutuneita kustannuksia. Laskennallisten korvausten oikeaa tasoa on pyritty useita kertoja selvittämään, mutta yhteistä käsitystä valtion ja kuntien välillä ei tasosta ole. Valtio vastaa toimeentuloturvan järjestämisestä pakolaisille kotoutumista edistävien toimenpiteiden ajalta.

Peruspalvelujen osalta kunnat osallistuvat maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen kustannuksiin. Erityisen maahanmuuttajakertoimen tarpeellisuutta selvitetään osana valtionosuusuudistuksen valmistelua. Opetushallinnon valtionosuuksiin on sisällytetty vieraskielisten oppilaiden lukumäärään perustuva kerroin.

13 Kehittämisehdotukset

Tässä selonteossa on keskitytty käsittelemään ja kuvailemaan nimenomaan kotouttamislain toimeenpanoa eduskunnan antaman velvoitteen mukaisesti. Kyse ei ole Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa mainitusta työperäisen maahanmuuton toimenpideohjelmasta, työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi ja edistämiseksi, eikä selonteon tarkoituksena ole antaa kehittämisehdotuksia siinä käsiteltäviin haasteisiin ja ongelmiin. Toimenpideohjelman valmistelu on käynnistetty sisäasiainministeriössä ja se valmistuu kuluvan vuoden loppuun mennessä. Sisäasiainministeriössä on käynnistetty lisäksi useita muita hankkeita selvittämään ja valmistelemaan maahanmuuttopoliittisen toimenpideohjelman kirjauksia työperäisen maahanmuuton edistämiseksi ja lisäämiseksi Suomessa. Hankkeiden selvitysten on määrä valmistua vuoden 2008 loppuun mennessä. Hankkeista saadut selvitykset ja niistä aiheutuvat muutostarpeet maahanmuuttajien kotouttamiselle esimerkiksi kotouttamislain soveltamisalan osalta, on tarkoitus ottaa huomioon ja kytkeä lain kokonaisuudistukseen, jonka valmistelu aloitetaan sisäasiainministeriössä vuoden 2008 lopulla.

Maahanmuuttajaväestö kasvaa nopeasti Suomessa. Maahanmuutto Suomeen on tähän asti tapahtunut ensi sijassa muulla kuin työn perusteella. Väestön ikääntyessä myös työn perusteella tapahtuva maahanmuutto kasvaa, ja auttaa osaltaan selviytymään työvoiman ikääntymisestä aiheutuvista työvoiman saatavuusongelmista. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä koskeva järjestelmä on suunniteltu keskeisesti tukemaan humanitaarisin perustein maahan muuttaneiden henkilöiden kotoutumista. Maahanmuuton kasvaessa ja monipuolisuudessa ja työperusteisen maahanmuuton lisääntyessä toimintaympäristö muuttuu ja tavoitteet ja toimenpiteet tulee arvioida uudelleen.

Edellä mainittujen toimintaympäristön muutosten vuoksi kotouttamislain soveltamisalaa tulisi täsmentää ja laajentaa henkilöpiirin osalta. Soveltamisalan tulisi olla kuitenkin luonteeltaan joustava ja korostaa maahantulijoiden yksilöllisiä tarpeita. Maahanmuuttajamäärien kasvaessa kotouttamistoimenpiteiden ja palveluiden saatavuus on käytännössä haluttu varmistaa ensisijassa pakolaisille ja näihin rinnastettaville henkilöille. Näin ollen muut maahanmuuttajaryhmät eivät välttämättä mm. resurssipulan johdosta ole päässeet kaikkiin kotouttamistoimenpiteiden piiriin. Kotouttamislain piiriin eivät ole kuuluneet työn perusteella maahan tulleet henkilöt, koska nämä eivät ole työvoimapalvelujen tai toimeentulon tarpeessa. Soveltamisalan henkilöpiirin laajennuksella on tarkoitus antaa esim. työn perusteella maahan tuleville henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen oikeus ja mahdollisuus päästä tiettyjen yksilöllisten kotouttamistoimenpiteiden, kuten kielikoulutuksen piiriin. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan säätää kotouttamistoimenpiteistä pakollisia kaikille uusille maahanmuuttajille. Kotouttamistoimenpiteiden ei tule olla myöskään samanlaisia kaikille eri perustein maahan tuleville henkilöille, vaan kotouttamistoimet tulee räätälöidä yksilöllisesti eri henkilöiden tarpeiden mukaisesti. Soveltamisalan laajentaminen ei koskisi myöskään sellaisia selvästi tilapäisesti Suomeen muuttavia ulkomaalaisia, joiden esim. työntekeä kestäisi työn kausi- tai projektiluonteisuuden vuoksi vain joitakin viikkoja, kuukausia tai enintään yhden vuoden.

Työvoiman maahanmuuton lisääntyminen aiheuttaa uudenlaisia haasteita. Maahanmuuttajatyöntekijöillä tulee olla mahdollisuus jatkaa perhe-elämää myös Suomessa. Perheen asema on merkityksellinen muuttopäätöksen teossa, ja se lisää sitoutumista työhön ja yhteiskuntaan. Lisäksi asuntopolitiikkaa tulee kehittää siten, että työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvät moninaiset asumisen tarpeet tulevat riittävästi huomioiduksi.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti ESR-kauden 2007-2013 rahoituksella valmistellaan erityisesti työperusteisen maahanmuuton tarpeisiin kotouttamista täydentävää opastusjärjestelmää, jossa tarkoituksena on heti maahantulon alkuvaiheessa perehdyttää mahdollisimman moni määräaikaaisestikin maahanmuuttava suomen- tai ruotsinkieleen ja suomalaiseen yhteiskuntaan. Tavoitteena on luoda hyvät valmiudet kotoutumisprosessin jatkamiseen silloin kun oleskelu muuttuukin pysyväisluonteiseksi.

Hallituksen ohjelman kirjauksen mukaan pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävälle maahanmuuttoalueille laaditaan yhdessä valtion ja seudun kuntien kanssa pilottiohjelma maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. Pilottiohjelman toteuttamista valmistellaan vuonna 2008 pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Tampereella ja se toteutetaan vuosina 2009 ja 2010 ja siinä kehitetään uusia, innovatiivisia menetelmiä kotoutumisen ja nopean työllistymisen sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi maahanmuuttajatiheillä asuinalueilla.

Hallituksen ohjelman mukaisesti on käynnistetty metropolipolitiikkaohjelma, jolle on määritetty tavoitteeksi ratkaista alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia, edistää elinkeinopolitiikan ja kansainvälistymisen toteutusta, monikulttuurisuutta ja kaksikielisyyttä sekä ehkäistä syrjäytymistä. Metropolipolitiikkaohjelman yksi kärkihanke on maahanmuuttopoliittisen ohjelmakokonaisuuden laatiminen ja toteuttaminen valtion ja seudun kuntien yhteistyönä, sisältäen työperäisen maahanmuuton edistämisen, julkisen ja kolmannen sekto-

rin edellytysten vahvistamisen maahanmuuttajien työvoimaresurssin hyödyntäjinä sekä pilotiohjelman maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi.

Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välistä yhteistyötä maahanmuuttokysymyksissä kehitetään muun muassa valmistelemalla osana Metropolipolitiikkaohjelmaa valtion ja seudun kuntien välinen aiesopimus työkäisten maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja muiden toimenpiteiden tehostamiseksi ja yhteensovittamiseksi siten, että maahanmuuttajat ohjautuvat nopeasti kuntaan muutettuaan joko koulutukseen tai työelämään. Aiesopimuksen valmistelu valtion ja kuntien välillä on kesken.

Maahanmuuttajista tulee osa yhteiskuntaa, ja on tärkeää tukea sellaisia toimia, joiden avulla Suomesta kehittyy parempi paikka elää, asua, tehdä työtä ja yrittää ilman, että joutuu kokemaan syrjintää tai rasismia. Tavoitteena ovat aikaisempaa selkeämmin kaksisuuntainen kotoutuminen ja maahanmuuttajien osallisuus yhteiskunnassa ja työelämässä.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen on merkittävä haaste koko väestölle tarkoitettulle palvelujärjestelmälle. Peruspalveluilla voidaan edistää maahanmuuttajien kotoutumista erityisesti, jos palvelujen sisältöä ja käytäntöjä kehitetään tunnistamaan ja vastaamaan kohderyhmien monimuotoisia tarpeita.

Peruspalvelujen lisäksi tarvitaan kotoutumista tukevia erityispalveluja, kuten kotoutuskoulutusta, työmarkkinakelpoisuuden edistämistä, valmistavaa koulutusta, tukiovetusta, ohjausta ja informaatiopalveluja, jotka edistävät työllistymistä ja kotoutumista, eli kulttuurista, taloudellista ja sosiaalista asettautumista Suomeen.

Kotouttamislaki on puitelaki, joka ohjaa kotouttamista ja jossa määritellään erityisesti alue- ja paikallisviranomaisten työkäen kotouttamisessa. Kotouttamislaki antaa välineitä kotouttamisen organisointiin, mutta siinä ei säädetä palvelujen sisällöstä tai tuottamisesta. Palvelujen ja toimenpiteiden järjestäminen perustuu muuhun lainsäädäntöön, keskeisimmin opetustoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä työllistymistä edistäviin säädöksiin. Samoin kotoutumista edistävien toimenpiteiden kustannuksista ovat vastuussa kunnan ja valtion eri sektorit.

Maahanmuuttajalle kotouttamislaki antaa oikeuden kotoutumissuunnitelmaan ja määrittelee kotoutumistuen saamisen edellytykset. Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan maahanmuuttajan tarvitsemista kotoutumista edistävästä palveluista. Kotoutuminen tapahtuu vuorovaikutuksessa suomalaisen yhteiskunnan kanssa, keskeisimmin arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä. Kotoutuminen on kaksisuuntaista, jolloin myös suomalainen yhteiskunta muuttuu kielellisen, kulttuurisen ja etnisen monimuotoisuuden lisääntyessä.

Kehittämisehdotukset 1.

Kotouttamislain soveltamisalaa muutetaan siten, että se ottaa huomioon maahanmuutossa tapahtuneet toimintaympäristön muutokset. Soveltamisalaa laajennetaan koskemaan maahanmuuttoa perusteesta riippumatta niitä henkilöitä, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävänsä vähintään vuoden. Tämän edellytyksen täytyessä esimerkiksi työn perusteella Suomeen muuttavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä olisivat oikeutettuja maahan tullessaan yksilöllisiin kotouttamistoimenpiteisiin. Keskeisin toimenpide on koulutus, ja kotouttamistoimet räätälöidään eri henkilöiden tarpeiden mukaisesti. Muutokset merkitsevät lisästarpeita kotouttamistoimenpiteisiin kohdennettaviin resursseihin, joiden taso arvioidaan muutosten valmistelun yhteydessä.

Muutoksen yhteydessä otetaan huomioon myös kehitettävän opastusjärjestelmän ja kotouttamisen yhteensovittaminen. Opastusjärjestelmä rahoitus edellyttää vakiinnuttamista ESR-kauden (2007-2013) jälkeen.

Kaikissa tilanteissa pakolaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden kotoutumista tukevista ja muista tukitoimista huolehditaan ja tukitoimista aiheutuvat kustannukset korvataan kunnille erillisinä.

Kotouttamislakia ei ole tarkoitus muuttaa enää osittaisuudistuksilla, vaan sisäasiainministeriö käynnistää kotouttamislain kokonaisuudistuksen tavoitteena hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle vuoden 2010 alussa.

Kotouttamisohjelma ja kotoutumissuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy valtakunnallisessa kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelmassa (Puiteohjelma) kotouttamisen poikkihallinnolliset tavoitteet. Tarkoituksena on, että kunnat ottavat huomioon nämä valtakunnallisella tasolla vahvistettavat tavoitteet kotouttamisohjelmissaan. Kuntien kotouttamisohjelmia ja kotoutumisen toimeenpanoa tuetaan informaatio-ohjauksella.

Kotouttamisohjelman valmistelu ja toimeenpano kunnassa edellyttää eri sektoreiden, viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä. Alueellisen yhteistyön tuomat mahdollisuudet tulisi arvioida Paras-hankkeen (Kunta- ja palvelurakennemuutos) yhteydessä.

Kotouttamisohjelman tavoitteet, resurssit ja toimenpiteet sovitetaan eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin ja tämä tulisi ottaa huomioon kunnan talousarviossa ja strategisissa suunnitelmissa niin, että kotoutumista edistäviin peruspalveluihin ja erityisiin tukitoimiin kohdistetaan riittävät voimavarat.

Kunnan vastuulla olevia kotoutumissuunnitelmia ei vielä tehdä kattavasti. Erityisesti kunnissa, joiden palvelujärjestelmässä maahanmuuttoasioiden koordinoimista ei ole osoitettu erilliselle yksikölle, suunnitelma jää usein laatimatta. Lisäksi niiden sisällössä ja toimeenpanossa on kehitettävää sekä kunta- että työviranomaisten osalta.

Kehittämisehdotukset 2.

Kotoutumista edistävät toimet tulee kotouttamisohjelmissa suunnitella niin, että toimenpiteistä vastaavilla viranomaisilla on taloudelliset mahdollisuudet sitoutua kotoutumissuunnitelmissa sovittujen toimenpiteiden järjestämiseen. Maahanmuuttajat tulee kytkeä kotouttamisohjelmien laadintaan. Tärkeätä on myös, että elinkeinoelämän näkemykset otetaan ohjelmassa huomioon.

Maahanmuuttaja tulee ohjata kotoutumista edistävään toimenpiteeseen mahdollisimman pian suunnitelman laatimisesta, suunnitelmien toteutumista tulee seurata ja tarkistaa suunnitelmat tarvittaessa.

Kotoutumissuunnitelman laadinnan lähtökohdaksi otetaan maahanmuuttajan ja hänen perheensä tarpeet. Suunnitelmaan liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden määrittely tarkistetaan kotouttamislain uudistuksen yhteydessä.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää ns. haavoittuviin ryhmiin, kuten luku- ja kirjoitustaidottomiin naisiin, puolisoina Suomeen muuttaneisiin henkilöihin ja nuoriin. Tarkistetaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan koskemaan niitäkin syrjäytymisvaarassa olevia maahanmuutta-

jiä, jotka eivät ole yhteiskunnan taloudellisen tuen tarpeessa. Erityisesti ilman kotoutumissuunnitelmaa jäävät useat puolisoina maahan muuttaneet silloin kun he eivät ole työn tai toimeentulotuen hakijoita. Nuorten maahanmuuttajien kotouttamisessa tulee korostaa kielikoulutuksen tärkeyttä.

Kehitetään toimenpiteitä paikallistasolla kansalaisjärjestöjen ja maahanmuuttajien omien järjestöjen kanssa. Kotouttamisohjelmiin tulisi sisällyttää maahanmuuttajien järjestöjen toiminnan tuki sekä kotoutumista tukevia erityisiä 3. sektorin tehtäviin sopivia toimenpiteitä kuten omakielistä ohjausta ja neuvontaa, ns. matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja, vertaistukea ja ystäväperhetoimintaa sekä etsivää työtä.

Kotoutumistuki

Kotoutumistuella turvataan maahanmuuttajan toimeentulo kotoutumissuunnitelman toteuttamisen aikana. Kotoutumistukea koskevien säännösten mahdollista kehittämis- ja muutostarvetta tarkastellaan, kun sisäasiainministeriön selvitys maahanmuuttajien työllistymisen esteistä ja tuloloukuista on valmistunut ja ns. SATA-komitean (Sosiaaliturvan kokonaisuudistus) työ on edennyt.

Kotoutumiskoulutus

Kehittämisehdotukset 3.

Kehitetään kotoutumiskoulutusta lainsäädännöllä. Tavoitteena on, että kaikille kieli- ja perehdyttävän koulutuksen tarpeessa oleville Suomessa asuville maahanmuuttajille (joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden) voidaan oleskeluluvan perusteesta riippumatta tarjota koulutusta. Laissa säädettäisiin myös ALKU-hankkeen puitteissa päätettävälle aluehallintoviranomaisille velvoite järjestää, ohjata ja seurata koulutusta sekä työnantajille velvoite varmistaa edellytykset koulutukseen osallistumiseksi. Koulutukseen osallistumisesta voitaisiin periä maksu, jos maahantulon peruste on opiskelu, työ tai yrittäminen ja se maahanmuuttajan taloudellinen asema huomioon ottaen olisi kohtuullista. Työnantaja osallistuisi osaltaan työn perusteella Suomeen muuttaneiden kielikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Suomessa oleskelee ja tekee työtä suuri joukko ulkomaalaisia, joiden tarkoitus on tilapäisesti oleskella Suomessa vähemmän kuin yksi vuosi. Tilapäisesti Suomessa työskentelevät ja opiskelevat henkilöt voisivat hyötyä myös kieli- ja perehdyttävästä koulutuksesta. He vastaisivat kuitenkin itse, taikka heidän työnantajansa vastaisivat, koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista.

Koulutuksen käytännön järjestämisestä vastaisi aluehallintoviranomainen, joka huolehtisi myös siitä, että kotoutumiskoulutus sovitetaan yhteen muun koulutuksen kanssa. Määräraha jaettaisiin aluehallintoviranomaiselle tulosneuvotteluissa. Hankintamenettelyssä ja laatusuosituksilla varmistetaan, että koulutuksen odotusajat ovat mahdollisimman lyhyitä.

Kotoutumiskoulutuksen pituus sovitetaan maahanmuuttajan tarpeisiin ja toisaalta työelämän tarpeisiin. Kieli- ja perehdyttävä koulutus ja työnteko tai työharjoittelu liitetään tarvittaessa yhteen. Koulutukseen ohjautumista ja ohjausta tehostetaan.

Maahanmuuttoon liittyvän ohjausjärjestelmän ja menettelytapojen selkeyttäminen on lähitulevaisuudessa välttämätöntä.

Kotoutumiskoulutuksen aikainen toimeentulo järjestettäisiin nykyisin perusteiden jolloin kaikki työkäiset kotoutumissuunnitelmiin oikeutetut asiakkaan ilmoittautuisivat jatkossakin työvoimatoimistoon. Työhallinnolla on edelleen tärkeä rooli maahanmuuttajien työllistymisen tukemisessa. Tavoitteena on, että kotoutumis-koulutukseen osallistujia saa kohtuullisen kielitaidon, tavoitetaso määriteltäisiin myöhemmin. Tavoitetasoa määriteltäessä huomioidaan kansalaisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä määriteltävät kielitaitotasot.

Lapset ja nuoret

Keskeiset kehittämistoimenpiteet maahanmuuttajanuorten osalta liittyvät kielellisten ja kulttuuristen valmiuksien kehittämiseen, maahanmuuttajayhdistysten mukaan ottamiseen ja vanhempien kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Sosiaalinen liikkuvuus/sosiaalinen nousu näyttää olevan huomattavasti vaikeampaa maahanmuuttajien lapsille ja nuorille kuin kantaväestön lapsille ja nuorille.

Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen keston osalta on tuotu esiin tarve joustavoittaa koulutuksen pituutta niiden opiskelijoiden osalta, joilla opetuskielen taito ei ole kehittynyt riittävästi. Koulutuksen kesto on 20-40 opintoviikkoa ja sitä järjestetään pääsääntöisesti 40 opintoviikon mittaisena. Kielellisten valmiuksien opintokokonaisuus on jo nyt laajuudeltaan 10 - 20 ov eli puolet koulutuksen kokonaislaajuudesta. Opetusministeriö arvioi kaikkien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavien koulutusten kokonaisuutta syksystä 2006 käynnistetyn ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavan ja valmistavan korkeilukoulutuksen päätyttyä 31.7.2010. Tähän sisältyy myös maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus.

Jotta tavoite maahanmuuttajien määrän lisäämiseksi lukioissa toteutuisi, tarvittaisiin maahanmuuttajien lukio-opiskeluun erilaisia tukimuotoja: lisäopetusta, opintovalmiuksia parantavia kursseja, rohkaisua seudulliseen yhteistyöhön maahanmuuttajaopetuksen järjestämisessä, suomi/ruotsi toisena kielenä opetusta ja tukiovetusta.

Palvelujärjestelmässä tarvitaan tahoja, jotka voivat ottaa huomioon nuoren tuen tarpeet kokonaisvaltaisemmin. Nuorten ongelmat ovat moninaisia ja oppimisvaikeuksiin kytkeytyy usein käyttämishäiriötä, masennusta, sopeutumattomuutta, traumatisoitumista ja ongelmia perheen kanssa.

Oman äidinkielen ja pienryhmäisten uskontojen opettajista suuri osa on vailla muodollista kelpoisuutta. Näiden alojen opettajien perus- ja täydennyskoulutusta tulisi järjestää laajemmin kansallisella tasolla.

Valtion nuorisosiain neuvottelukunnan suomalaisten nuorten arvoja ja asenteita selvittävässä Nuorisobarometrissa tulisi maahanmuuttajat ottaa mukaan sellaisena otoksena, että tietoa saataisiin myös heidän arvoistaan ja asenteistaan.

Kehittämisehdotukset 4.

Kulttuurienvälisyyskasvatus, syrjimättömyys ja etniset suhteet tulee sisällyttää nykyistä tavoitteellisemmin ja selkeämmin osaksi ainekohtaisia opetussuunnitelmia.

Riittävä maahanmuuttajien oman äidinkielen opetus esiopetuksessa varmistetaan.

Edellytykset perusopetuksen valmistavan opetuksen järjestämiseksi vähintään lukuvuoden mittaisena tulee varmistaa. Valmistavan opetuksen opetusryhmän koon tulisi olla sellainen, että opetussuunnitelman perusteiden mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa.

Tavoitteena on, että suomi/ruotsi toisena kielenä -opetusta taataan kaikille tarvitseville perusopetuksessa vähintään kolme vuosiviikkotuntia. Oppilaitosten velvoitetta järjestää erillistä suomi/ruotsi toisena kielenä -opetusta tulee lisätä. Perusopetuksessa opetusta tulee järjestää kaikilla kielitaidon osa-alueilla kaikille niille opiskelijoille, joiden suomen/ruotsin kielen taito ei ole äidinkielen tasoinen.

Oman äidinkielen opetuksen asemaa pyritään parantamaan siten, että se tulisi osaksi perusopetusta. Samoin minimiryhmäkoko pyritään pienentämään.

Kunnissa tulee kehittää ja järjestää maahanmuuttajanuorille räätälöityä neuvonta- ja ohjaustoimintaa peruskoulun yläasteella ja sen jälkeen yhdessä työvoimahallinnon kanssa.

Opetusministeriö kehittää ammatillisen koulutuksen valmistavan koulutuksen muotoja ja tässä yhteydessä arvioidaan kaikki nykyiset valmistavan koulutuksen muodot, myös maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus.

Rahoituksen oikeaa kohdistumista ja porrastusperusteiden oikeellisuutta tarkastellaan opetusministeriössä vuosittain.

Vähän koulutusta saaneille aikuisille järjestetään yksilöllisen tarpeen mukaisesti yhteensä noin 80 opintoviikon (40+40) kotoutumiskoulutus. Kotiäitien tavoittamiseksi levitetään hyviä käytäntöjä paikallisviranomaisten ja järjestöjen yhteistyössä järjestämistä toiminnallisesta suomen/ruotsin kielen opetuksesta, johon on yhdistetty myös lastenhoito.

Vähemmistöuskontojen opetuksen kokonaistilanne tulee selvittää ja laatia toimenpideohjelma, jolla puututaan esille tulleisiin puutteisiin jotta perustuslain ja uskonnonvapauslain takaama oikeus omaan uskontoon ja uskonnon opetukseen toteutuu käytännössä.

Vieraskielisten ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden opiskelumahdollisuuksia suomalaisissa korkeakouluissa lisätään poistamalla vieraskielisiin ja maahanmuuttajataustaisiin kohdistuvia opiskelijavalinnan ja opiskelun esteitä. Erityistä huomiota kiinnitetään suomen- ja ruotsin kielen opetuksen riittävään tarjontaan. Tarjonnan tulee painottua opintoihin ja työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Syrjäytymisvaarassa olevat maahanmuuttajat

Syrjäytymisen ehkäisyssä keskeisin rakenteellinen tekijä on asuinalueiden suunnittelu ja sellaisten asuinalueiden syntymisen ehkäisy, joille keskittyy sekä taloudellista ja sosiaalista huono-osaisuutta että maahanmuuttajaväestöä. Kun keskittymistä on jo tapahtunut suurimpien kaupunkien eräillä asuinalueilla, tulee kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi ja sosiaalisen eheyden edistämiseksi pikaisesti kehittää ja mallintaa hyviä käytäntöjä. Myös maahanmuuttajien asunnottomuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Tehostettujen kotouttamistoimenpiteiden tarpeessa ovat erityisesti ilman peruskoulun päästötodistusta tai peruskoulun jälkeen ilman jatkokoulutusta jäävät nuoret sekä kiintiöpakolaisina maahan tulevat, erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomat, suurilapsisten perheiden äidit, yksinhuoltajat, kidutuksen uhrit, väkivallan tai muun hyväksikäytön kohteeksi joutuneet naiset. Näiden ryhmien syrjäytymisriski on selvästi muita maahanmuuttajia korkeampi. Pakolaisina maahan tulleiden kotoutuminen kestää muita pidempään, kun taustalla on pakolaisuudesta johtuvia traumaattisia kokemuksia, vainoa ja esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuteen johtavaa syrjintää. Lisäksi myös esimerkiksi puolisoina ja perheenjäseninä Suomeen muuttaneet henkilöt voivat jäädä ilman kotoutumista tukevia palveluita ja tukitoimia ja näin joutua syrjäytymisvaaraan.

Syrjäytymistä lisää erityisesti työnhakutilanteissa ja muutoin työelämässä esiintyvä syrjintä ja ennakkoluuloiset asenteet. Myös rasististen rikosten ja rasistisen piilorikollisuuden määrä on viime vuosina kasvanut. Uhritutkimusten mukaan vain pieni osa sellaisista rikosten uhreista, jotka kokevat rikoksen johtuneen heidän etnisestä taustastaan, tekee rikosilmoituksen poliisille.

Sisäasiainministeriö koordinoi syrjinnän poikkihallinnollista seurantaa. Vuoden 2008 aikana avataan internet-sivusto, jolle tuotetaan ajantasaista syrjintätietoa yhteistyössä eri hallinnonalojen, muiden tilaston tuottajien ja järjestöjen kanssa. Seuraava Syrjintä Suomessa -raportti ilmestyy vuoden 2009 alussa. Syrjinnän vastaista työtä kehitetään poikkihallinnollisena ja laajapohjaisena yhteistyönä seurantatietoihin pohjautuen.

Ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista ovat kasvussa seksuaalirikosten, muun fyysisen väkivallan ja väkivallalla uhkaamisen osalta. Ihmiskauppa koskettaa erityisesti ulkomaalaisia naisia. Väkivaltarikosten ilmoitusten määrän lisääntyminen johtuu osaksi siitä, että eri etnisten ryhmien naiset tietävät paremmin olemassa olevista palveluista ja hakevat niistä aikaisempaa enemmän apua väkivaltaan. Piiloon jäävän väkivaltarikollisuuden osuus on kuitenkin suuri.

Suomessa esiintyy myös jossain määrin turvallisuutta uhkaavia ilmiöitä, joiden taustalla on kulttuurista johtuvia piirteitä. Näitä ovat muun muassa kunniaan liittyvä väkivalta, väistämismisvelvollisuus ja tyttöjen ympärileikkaus. Tarkkaa tietoa ilmiöiden määrästä ei ole, sillä tapaukset eivät yleensä tule viranomaisten tietoon.

Kehittämisehdotukset 5.

Syrjäytymisen ehkäisy ja siihen puuttuminen edellyttävät poikkihallinnollista ja moniammatillista yhteistyötä. Ratkaisevassa asemassa ovat sekä maahanmuuttaja- että muut kansalaisjärjestöt sekä viranomaisten ja järjestöjen välinen yhteistyö. Monia ryhmiä voidaan tavoittaa vain järjestöjen avulla esimerkiksi etsivän työn, auttavien puhelinpalveluiden ja muiden matalan kynnyksen palveluiden avulla.

Maahanmuuttajatiheillä asuinalueilla edistetään maahanmuuttajien koulutusta, työllistymistä ja muuta kotoutumista kehittämällä ja mallintamalla asiakaslähtöisiin työtapoihin, välittömästi asiakkuuden alussa tapahtuvaan osaamiskartoitukseen ja ohjaukseen, moniammatilliseen sekä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöhön sekä työnantajien sitoutumiseen perustuvia hyviä käytäntöjä. Kehittämistyötä pääkaupunkiseudulla toteutetaan valtionhallinnon ja suurten kaupunkien aiesopimuksiin perustuvalla yhteistyöllä.

Maahanmuuttajien asunnottomuuteen tulee puuttua ja sitä tulee ehkäistä.

Puolisoina Suomeen muuttaneiden naisten ja yksinhuoltajien osallistumiseen ja kotoutumiseen tulee kiinnittää huomiota.

Tavoitteeksi asetetaan, että kaikki maahanmuuttajanuoret suorittavat peruskoulun oppimäärän. Maahanmuuttajanuorten osuutta peruskoulun jälkeisissä opinnoissa pyritään lisäämään siten, että se vastaisi koko väestön vastaavaa osuutta. Nuorten syrjäytymiskehitys pyritään tunnistamaan ja katkaisemaan yhteistyössä koulun, sosiaali-, nuorisoviranomaisten, poliisin, järjestöjen sekä nuoren ja hänen vanhempiensa kanssa. Hyviä käytäntöjä yhteistyön, tunnistamisen ja puuttumisen työmenetelmien kehittämiseksi tunnistetaan ja levitetään.

Viranomaisten koulutuksella tulee varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa riittävä osaaminen naisiin kohdistuvan väkivallan ja muuta hyväksikäytön ehkäisyyn, tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen. Yhteistyössä ministeriöiden, kuntien ja järjestöjen kanssa

kehitetään toiminnallisuuteen ja matalan kynnyksen tukeen perustuvan ”Naisten talo” -verkosto. Myös järjestöjen rahoitus tulee tältä osin varmistaa. Tarvittaessa viranomaiset toteuttavat myös muita erillishankkeita yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Ikääntyneet maahanmuuttajat

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä otetaan huomioon myös ikääntyneiden maahanmuuttajien tarpeet kielen oppimiseen ja muiden heidän elämäntilanteensa kannalta tarpeellisten tietojen ja taitojen hankkimiseen. Huolehditaan siitä, että ikääntyneet maahanmuuttajat eivät jää eristyksiin yhteiskunnassa.

Ikääntyneet maahanmuuttajat otetaan huomioon valtakunnan tason ja paikallistason vanhuspolitiikassa.

Työllistymisen edistäminen

Maahanmuuttajien työttömyys on edelleen noin kolminkertainen kantaväestöön verrattuna, vaikka se onkin laskenut viime vuosina. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema on epävakaa ja useinkaan työllistyminen ei onnistu koulutusta vastaavaan tehtävään.

Kehittämisehdotukset 6.

Tavoitteena on maahanmuuttajien työttömyysasteen ja koko väestön työttömyysasteen välisen eron kaventaminen ja puolittaminen vuoteen 2013 mennessä. Työllistyminen edellyttää koulutuksen kohdentamista ja resursointia, kotoutumiskoulutuksen lisäksi ammatillista perus- ja täydennyskoulutusta sekä tutkintojen vastaavuuden ja osaamisen tunnistamista.

Sisäasiainministeriö on asettanut selvitysmiehen maahanmuuttajien työllistymisen esteiden ja tuloloukkojen selvittämistä varten. Selvitysmiehen raportti laaditaan vuoden 2008 loppuun mennessä. Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos tekee tutkimuksen maahanmuuttajien työkyvystä vuoden 2008 loppuun mennessä.

Tiedotus ja neuvonta

Maahanmuuttajat tarvitsevat tiedotusta ja neuvontaa paitsi kotouttamiseen ja palveluihin liittyvistä kysymyksistä, myös muista oikeuksistaan, velvollisuuksistaan ja yhteiskunnallisista kysymyksistä. Selko- ja omakielinen tiedotusmateriaalin tuottaminen, maahanmuuttajille soveltuvien tiedotuskanavien käyttö ja muilla keinoin osallisuuden ja osallistumisen edellytysten lisääminen ovat merkittävä haaste. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänesti noin 20 prosenttia äänioikeutetuista maahanmuuttajista. Hälyttävää on se, että vuoden 2004 kunnallisvaaleissa maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus laski jo 15 prosenttiin äänioikeutetuista.

Kehittämisehdotukset 7.

Sisäasiainministeriön, aluehallinnon ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä kehitetään ohjaus- ja neuvontapalveluita viranomaisten, työnantajien, järjestöjen ja maahanmuuttajien käyttöön.

Tuetaan taloudellisesti Kansainvälisen kulttuurikeskuksen Caisan ylläpitämää sähköistä Infopankkia, joka tarjoaa maahanmuuttajille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta 15 eri kielellä. Tavoitteena on valtakunnallisesti toimiva Infopankki. Valtakunnallisuutta kehitetään rohkaisemalla yhä useampia kuntia liittymään sivuston palvelutarjoajiin. Ylipäänsä kuntien tulisi laajentaa viranomaistiedottamisensa kielivalikoimaa.

Tuetaan maahanmuuttajien omakielisiä tiedotusvälineitä ja julkaisuja ja tiedotteita, jotta kaikilla olisi mahdollisuus saada ajankohtaista tietoa yhteiskunnan toiminnasta ja järjestetään maahanmuuttajien omakielistä ohjausta ja neuvontaa.

Sekä valtakunnallisen että paikallisen tiedottamisen menetelmiä kehitetään yhteistyössä viranomaisten, median ja järjestöjen kanssa siten, että se nykyistä paremmin tavoittaa erityisryhmät. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomien sekä muista syistä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien tavoittamiseksi kehitetään yhteistyössä Yleisradion kanssa vieraskielisiä radio-ohjelmia sekä valtakunnallisilla että paikalliskanavilla.

Kansalaisvaikuttamisen neuvottelukunta on päättänyt ottaa teemaksi maahanmuuttajien osallistumisen.

Ulkomailla suoritettujen tutkintojen tunnustaminen

Tutkintojen tunnustamista kehitetään ja nopeutetaan hallitusohjelman mukaisesti.

Maahanmuuttajien järjestötoiminta

Maahanmuuttajajärjestöjen merkitys sekä kotoutumisen edistämisessä että maahanmuuttajien edunvalvojina on merkittävä. Maahanmuuttajajärjestöt tarvitsevat kuitenkin osaamisensa ja muiden toimintaedellytystensä kasvattamiseen ja vakiinnuttamiseen koulutusta, kohdennettua tiedotusta sekä suoraa ja pitkäaikaista toiminta-avustusta. Nykyinen, pääasiassa hankerahakuihin perustuva rahoitusjärjestelmä ei ole riittävä kasvattamaan viranomaisten ja järjestöjen välistä kumppanuutta kotoutumisen edistämisessä.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) asettama Järjestöjen kotouttamisen ja etnisen yhdenvertaisuuden politiikka -työryhmä on esitellyt maahanmuuttajajärjestöjen politiikkalinjauksen hyvien etnisten suhteiden ja kotouttamisen edistämiseksi. Ehdotuksessa painotetaan järjestöjen roolin ja tasavertaisen yhteistyön ja kumppanuuden kehittämisen tarvetta kotouttamisessa. Edellytyksinä nostetaan esille taloudellisten ja muiden resurssien lisääminen ja rahoitusohjauksen selkeyttäminen ja koulutuksen kehittäminen. Koulutusta ja keskitettyä tiedotusta tarvitaan järjestötoiminnan perusteissa, hankesuunnittelussa ja -hallinnoinnissa, käytettävissä olevista rahoituskanavista sekä vaikuttamisen menettelyistä ja foorumeista.

Myös vakiintuneilla järjestöillä, kuten urheilu-, nuoriso- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöillä on merkittävä rooli maahanmuuttajaväestön kotoutumisen edistämiseksi.

Kehittämisehdotukset 8.

Sisäasiainministeriö selvittää yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ETNO:n järjestöraportin ehdotuksiin perustuen järjestöjen nykyisen rahoitusjärjestelmän sekä koulutuksen, tuen ja ohjauksen kehittämistarpeet. Erityisesti selvitetään mahdollisuudet kehittää tukijärjestelmä, jolla luotaisiin kotouttamisen kumppanuusjärjestöjen verkosto.

Selvitykseen sisällytetään myös tarpeet ja mahdollisuudet sisällyttää ylipäänsä keskeisimpien hankerahoitusten kriteereihin maahanmuuttajaväestön tarpeiden huomioon ottaminen tai yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen. Kuntia rohkaistaan kumppanuuteen maahanmuuttajajärjestöjen kanssa sekä kumppanuuden edellyttämään järjestöjen voimavaraistamiseen.

Maahanmuuttajajärjestöjä, urheilu-, nuoriso-, kulttuuri-, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muita kansalaisjärjestöjä kannustetaan yhteistyöhön esimerkiksi hankerahoituksen myöntämiskriteereillä.

Sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus

Kehittämisehdotukset 9.

Maahanmuuttajien palvelutarpeet tulee ottaa huomioon kuntien eri hallintokunnissa palveluita suunniteltaessa läpäisyperiaatteella. Keskeisiä palveluita ovat sosiaalipalvelut, kuten päivähoito, varhaiskasvatus ja sosiaalityö sekä terveydenhuollon palvelut. Maahanmuuttajien palvelutarpeista tulisi huolehtia vahvistamalla myös henkilöstön monikulttuurista osaamista, selvittämällä palvelutarpeet ja varmistamalla asianmukainen ja riittävä tulkkaus.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa esitetään, että maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden kehittämisen yhteydessä laaditaan suunnitelma maahanmuuttajien erityistarpeista terveyden edistämisessä. Sosiaali- ja terveystalvelministeriö valmistelee yhdessä sisäasiainministeriön kanssa kansallisen toimintaohjelman, joka sisältää maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisen osana normaalijärjestelmää. Kansanterveyslaitos, Stakes ja Työterveyslaitos toteuttavat maahanmuuttajien terveyttä ja palvelutarvetta kartoittavan tutkimuksen. Tulevassa tutkimustoiminnassa ja seurannassa tulisi panostaa maahanmuuttajien tilanteen johdonmukaiseen seurantaan ja arviointiin.

Moniammatillisuutta ja yhteistyötä tulee nykyistä enemmän korostaa erityisesti työskennellessä maahanmuuttajalasten ja -nuorten sekä heidän perheidensä kanssa. Henkilöstölle tulee järjestää koulutusta eri kulttuureista, uskonnoista ja tavoista. Lisäksi maahanmuuttajataustaista henkilöstöä tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammatteihin, joka tulee ottaa huomioon sekä koulutuspolitiikassa että terveydenhuollon rekrytoinneissa. Lisäksi työvoiman rekrytoinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota eettisiin periaatteisiin, jotta lähtömaassa ei synny osaamisvajetta kyseisen alan henkilöstössä.

Pakolaisten kuntiin sijoittaminen

Pakolaisten vastaanotto on osa Suomen humanitaarista politiikkaa. Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville myönnetään turvapaikka tai muu oleskelulupa ja vastaanottoon varaudutaan sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Oleskelulupa turvapaikkaa hakeneelle voidaan myöntää myös työn perusteella.

Valtio korvaa pakolaisten vastaanotosta sopimuksen tehneille kunnille vastaanotosta aiheutuvat kustannukset, joskaan korvausten tasoa ei ole tarkistettu vuoden 1993 jälkeen. Vastaanottosopimuksen tehneiden kuntien määrä on viime vuosina ollut tarpeeseen nähden liian pieni.

Kehittämisehdotukset 10.

Pakolaisia vastaanottavien kuntien määrää on lisättävä. Pakolaisten kuntiin sijoittamista edistetään valtakunnallisella koordinaatiolla ja ohjauksella ja seutukunnallista yhteistyötä kehitetään. Sisäasiainministeriö käynnistää Kuntaliiton, TE-keskusten, lääninhallitusten sekä Maahanmuuttoviraston kanssa kuntiin sijoittamisen strategian valmistelun, missä määritellään sijoittamisen periaatteet. Pakolaisten kuntiin sijoittamista koskeva sopimusjärjestelmä säilytetään.

Erityisesti kiintiöpakolaisten, ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten sekä isojen perheiden asumisen ja palvelujen järjestämiseksi on välttämätöntä saada kuntiin sijoittaminen toimimaan. Samalla vastaanottokeskuksia pyydetään tukemaan myönteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita asunnon ja työn hankinnassa sekä ohjaamaan heitä Kansaneläkelaitoksen asiakkaaksi ja kunnan asukkaaksi rekisteröitymisessä. Sisäasiainministeriö seuraa tilannetta. Lisäksi sisäasiainministeriö neuvottelee pankki- ja rekisteriviranomaisten kanssa pankkipalveluiden järjestämisen nopeuttamiseksi.

Jollei valtion kunnille maksamia laskennallisia korvauksia tarkisteta kustannusten nousua vastaavaksi, niin pakolaisten kuntaan sijoittamispolitiikkaa joudutaan harkitsemaan uudelleen.

Sisäasiainministeriö jatkaa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, kuntien ja työnantajien kanssa kehittämistyötä kiintiöpakolaisten ja myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden työllistymisen nopeuttamiseksi. Kehittämistyön pohjana on EU-rahoitteisena toteutetussa MOST-hankkeessa mallinnetut nopean työllistämisen sekä työn ja koulutuksen joustavan yhdistämisen käytännöt.

Etniset suhteet ja yhdenvertaisuus

Etnisiä suhteita arvioitaessa joudutaan tarkastelemaan useita ilmiöitä. Näistä keskeisimpiä ovat yhdenvertaisuuden toteutuminen, vuorovaikutuksen onnistuminen sekä institutionaalisella että ihmisten arjen tasolla, asenteet, syrjintä ja rasismi. Näiden ilmiöiden kehittyminen positiiviseen suuntaan edellyttää vastaavasti viranomaisten toimenpiteitä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi palveluissa ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistämistä kohdennetuilla tukitoimenpiteillä, vuoropuhelun organisoimista, maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä edustavien yhdistysten voimavaraistamista ja osallistamista, aktiivista asennetyötä ja tiedottamista, rasismin ja syrjinnän vastaisia toimenpiteitä sekä hyvien käytäntöjen tunnistamista ja levittämistä.

Maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja etnisten suhteiden edistäminen on tärkeätä ottaa huomioon kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa. On myös tärkeää huomata, että maahanmuuttajaväestö on vastaavalla tavalla heterogeeninen kuin muukin väestö, he edustavat erilaisia kieli- ja kulttuuri-, koulutus-, ammatti- ja perhetaustoja sekä tulotasoja.

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen maahanmuuttajayhteisöissä on tärkeää ottaa huomioon kotoutumisen edistämisen läpivirtausteemana. Naisten ja tyttöjen oikeuksia rajoittaviin tapoihin on mallinnettava puuttumisen ja ohjauksen keinoja.

Ministeriöiden tulee varmistaa, että hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistämistä koskevat toimenpidelinjaukset toteutetaan.

Kehittämisehdotukset 11.

Lisätään asennekasvatusta sekä syrjimättömyyttä koskevaa tiedotusta kaikkialla yhteiskunnassa, erityisesti päiväkodeissa, oppilaitoksissa, opettajankoulutuksessa, työpaikoilla ja mediasta vastaavilla tahoilla.

Kerätään tietoja paikallistason hyvistä käytännöistä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi. Erityisesti kehitetään ja levitetään hyviä käytäntöjä rasismin ja syrjinnän nollatoleranssi -periaatteen toteuttamiseksi päiväkodeissa, kouluissa, järjestötoiminnassa ja työelämässä.

Sisäasiainministeriö sovittaa valtakunnallisella tasolla yhteen ohjelmassa määritellyt eri ministeriöiden vastuualueella olevat toimenpiteet ja edistää yhdenvertaisuuslain toimeenpanoa. Laajapohjaista valtakunnallista ja alueellista vuoropuhelua kehitetään erityisesti sisäasiainministeriön yhteydessä toimivan Etnisten suhteiden neuvottelukunnassa (ETNO). Kuntia kannustetaan vuoropuhelukäytäntöjen kehittämiseen, myös arjen tilanteissa päiväkodeissa, kouluissa ja asuinalueilla.

Kuntien kotouttamisohjelmiin tulee kotouttamislain mukaan sisällyttää myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen. Lisätään maahanmuuttajien tietoisuutta ihmis- ja perusoikeuksista sekä muista yksilön, erityisesti naisten ja lasten oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa.

Maahanmuuttajien ja etnisiä vähemmistöjä edustavien rekrytoimista julkishallintoon edistetään. Sisäasiainministeriö sisällyttää rekrytointitavoitteet ja esimerkiksi harjoittelupaikkojen tarjoamisen ja asenteisiin vaikuttamisen yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnasta annettaviin suosituksiin.

Suomalaisten asenteet etnisiä vähemmistöjä kohtaan ovat hitaasti kehittyneet positiivisemmiksi. Positiivisesta kehityksestä huolimatta suhtautuminen etnisiin vähemmistöihin jakaa edelleen suomalaisia. Toimivien etnisten suhteiden kannalta on tärkeää, että niin valtaväestölle kuin etnisillä vähemmistöilläkin on riittävästi tietoa kulttuureista ja uskonnoista.

Joidenkin selvitysten mukaan maahanmuuttajien arvioidaan joutuvan väkivallan uhriksi jopa kaksi kertaa useammin kuin valtaväestön edustajien. Poliisin tilastoissa rasististen rikosepäilyjen määrä on kasvanut vuosittain. Myös ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista ovat kasvussa seksuaalirikosten, muun fyysisen väkivallan ja väkivallalla uhkaamisen osalta.

Kehittämisehdotukset 12.

On varmistettava, että Suomeen muuttaville tarjotaan kattavammin tietoa Suomen lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä. Varmistetaan, että kaikki turvallisuusviranomaiset ottavat etniset vähemmistöt huomioon suunnittelussaan. Lisäksi varmistetaan, että viranomaiset laativat yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä edistetään etnisten vähemmistöjen edustajien rekrytointia julkisen sektorin tehtäviin.

Varmistetaan osana sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa, että lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän avulla voidaan tehokkaasti puuttua rasistisiin rikoksiin ja internetissä esiintyviin rasistisiin viesteihin rikosoikeudellisin keinoin.

Ohjaus ja tuki alue- ja paikallistasolle

Hallituksen tasolla politiikan valmistelua sovitetaan yhteen maahanmuuttopoliittisessa ministeriryhmässä. Ministeriöiden välinen yhteensovittaminen edellyttää nykyistä systemaattisempaa yhteistyötä. Sisäasiainministeriö tulosoittaa aluehallintoviranomaisia kotouttamiseen liittyen, muut ministeriöt ohjaavat aluehallintoa osana omaa tulosoitustaan. Sisäasiainministeriö kehittää lainsäädäntö- ja resurssiohjausta täydentävää informaatio-ohjausta hallitusohjelman, hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman sekä etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelman linjauksiin pohjautuen tavoitteena kuntien ja muiden paikallisen tason toimijoiden riittävä informointi ja kannustaminen hyvään kotouttamiseen.

Kotouttamisen ja etnisten suhteiden valtakunnallisen puiteohjelman tarkoituksena on tukea kotouttamispolitiikan toimeenpanoa alueilla ja paikallistasolla asettamalla painopisteet ja tavoitteet. Puiteohjelmassa määritellään toimenpiteet keskeisillä painoalueilla, seurannan

edellyttämät mittarit ja käytettävät voimavarat. Sisällöt viedään soveltuvin osin myös peruspalveluohjelmaan. Ensimmäinen puiteohjelma on tarkoitus hyväksyä syksyllä 2008.

Kehittämisehdotukset 13.

Kotouttamisen ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen TTS- ja talousarviovalmistelun sekä alaisen ja aluehallinnon tulohjauksen yhteensovittamista varten perustetaan korkean tason virkamiestyöryhmä. Sen tehtävänä tulee olemaan lisäksi seuranta valtioneuvoston hyväksymän valtakunnallisen ja poikkihallinnollisen kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelman toimeenpanoa. Puiteohjelman asema vahvistetaan tulevassa kotouttamislain uudistuksessa.

Kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelman tarkoituksena on tukea kotouttamispolitiikan ja kotouttamislainsäädännön toimeenpanoa alueilla ja paikallisella tasolla, erityisesti kunnissa ja täydentää tältä osin ministeriöiden alaisen hallinnon tulohjausta. Ohjelma sisältää valtakunnalliset painopisteet ja tavoitteet vuosille 2008-2011, toimenpiteet ja niiden seurantamittarit sekä suosituksia kunnille. Tulohjausta ja ministeriöiden välistä yhteensovittamista kehitetään ottaen huomioon aluehallintouudistus.

Informaatio-ohjaus annetaan aluehallintouudistuksen yhteydessä aluehallintoviranomaisille ja se organisoidaan osaamiskeskusmallin mukaisesti. Alueellisten osaamiskeskusten tehtävänä on kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden tukeminen kotouttamisessa ja hyvien etnisten suhteiden edistämisessä tiedotuksella, koulutuksella ja laadun kehittämistyöllä. Lisäksi ne huolehtivat seurannasta, hyvien käytäntöjen tunnistamisesta ja levittämistä ja sisältöä kehittävien hankkeiden toteuttamista sekä tuloksien arvioinnista ja levittämisestä. Informaatio-ohjauksen tulee olla poikkihallinnollista, kunkin hallinnonalan omaa informaatio-ohjausta täydentävää ohjausta. Osaamiskeskuksen perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset arvioidaan suunnitteluvaiheen yhteydessä.

Henkilöstömitoitukset ja koulutus

Julkisia palveluja järjestettäessä valtion sekä kuntien on tärkeää varmistaa henkilöstön osaaminen ja perehtyneisyys maahanmuuttajakysymyksiin. Viranomaisilta edellytetään maahanmuuttajaväestön tarpeiden tunnistamista ja huomioon ottamista kaikilla hallinnon sektoreilla ja tasoilla. Henkilöstömitoituksessa on otettava huomioon varautuminen muuta väestöä keskimääräistä pidempiin asiakasaikoihin ja kielipalveluiden - kuten omakieliset palvelut, tulkkaus ja omakielinen kirjallinen ja sähköinen tiedotusmateriaali - järjestäminen.

Maahanmuuttajien määrän kasvaessa myös palvelutarpeet kasvavat valtion henkilöstön osalta. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman tavoitteet, kuntien henkilöstövähennykset ja toisaalta maahanmuuttajapalvelujen henkilöstötarpeiden kasvu muodostavat ristiriidan, johon tulee löytää ratkaisuja.

Kehittämisehdotukset 14.

Kotouttamisen ja etnisten suhteiden asiasisällöt tulee sisällyttää keskeisten ammattikuntien koulutukseen, erityisesti opettajien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutukseen. Ministeriöiden, aluehallinnon ja kuntien tulee järjestää myös riittävästi alan täydennyskoulutusta ja sisällyttää maahanmuuttajakysymykset osaksi muuta henkilöstökoulutusta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää maahanmuuttajaopetuksen opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen.

Arvio keskimääräisestä henkilöstömitoituksesta maahanmuuttajaväestön palveluissa on 1,5 -kertainen koko väestöön verrattuna, joka valtion ja kuntien tulee ottaa huomioon sekä rahoituksessa että palveluja järjestettäessä.

Taloudellisista vaikutuksista

Suomeen muutti viime vuonna 25 230 henkilöä, joista ulkomaankansalaisia oli 16 928. Nousu edelliseen vuoteen oli 12,4 prosenttia. Aktiivisen maahanmuuttopolitiikan myötä työvoiman muutto on kasvussa. Työntekijät ja heidän perheenjäsenensä tarvitsevat kotoutumista edistäviä palveluja ja toimenpiteitä.

Seuraavaksi tarkastellaan kehittämisehdotusten aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia. Alla mainitut kehittämisehdotukset tullaan toteuttamaan kuitenkin valtion talousarvion sekä maaliskuussa 2008 tehdyn kehyspäätöksen puitteissa.

Perusopetuksen valmistavan opetuksen laajentaminen vähintään lukuvuoden mittaiseksi toteutetaan opetusministeriön sisäisillä määrärahakohdennuksilla ja siirrolla työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.80.51 (työllistäminen, koulutus- erillistoimenpiteet). Muutos edellyttäisi perusopetuslain 9 §:n muutosta ja koulutuksen rahoituslain muutosta sekä valmistelua budjettilakina. Muutoksen kustannusvaikutukset ovat noin 9,5 milj. euroa. Muutoksella ei ole vaikutuksia kuntatalouteen.

Suomi/ruotsi toisena kielen -opetuksen laajentaminen ehdotetulla tavalla edellyttäisi kuitenkin 4,5 milj. euron lisämäärärahaa OPM:n kehykseen ja vaikutukset kuntatalouteen olisivat noin 6,3 milj. euroa. Oman äidinkielen opetuksen minimiryhmäkoon pienentäminen edellyttäisi 2 milj. euron lisämäärärahaa OPM:n kehykseen.

Maahanmuuttajaopetuksen opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen järjestämiseksi tarvitaan vuositasolla yhteensä noin 1,2 milj. euron lisäys opetusministeriön kehykseen.

Tavoite tarjota suomen tai ruotsin kielen opetusta vähintään vuoden Suomessa asuville maahanmuuttajille, tarkoittaa kotoutumiskoulutuksen lisämäärärahan tarvetta valtion talousarviossa. Koulutuksen sisältöä kehitetään ja koulutuksen kohderyhmän laajentaminen rahoitetaan vuosina 2008-2013 osittain ESR-rahoituksella. Vuoden 2009 kotoutumiskoulutuksen kustannuksiksi arvioidaan nykyiselle kohderyhmälle ja nykyisellä laajuudella 28 - 30 milj. euroa. Koulutustarpeen arvioidaan kasvavan vuodelle 2010 vuoden 2009 tasosta 20 %, ja 50 % vuodesta 2014 eteenpäin. Määrärahan lisäystarpeeseen vaikuttaa sekä ehdotettu kotouttamislain soveltamisalan laajennus että maahanmuuttajien määrän arvioitu kasvu.

Pakolaisia vastaanottavia kuntia on vaikea löytää, koska kunnat kokevat valtion korvaukset riittämättöminä niihin kustannuksiin nähden, joita pakolaisten vastaanotosta aiheutuu. Laskennallisen korvausten tulisi kattaa pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset. Ongelmana on kuitenkin se, että kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia ei ole pystytty selvittämään. Valtion kunnille maksamia laskennallisia korvauksia pakolaisten vastaanotosta ei ole korotettu vuoden 1993 jälkeen. Arvioitu 20 prosentin nousu vastaa 2,4 milj. euron lisäkustannusta.

Sosiaali- ja terveystalouden osalta kunnat osallistuvat maahanmuuttajien kotouttamista edistävien palvelujen kustannuksiin laskennallisesti määräytyvän sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden mukaisesti. Terveystalouden edistämisen politiikkaohjelman kehittämistoimenpiteisiin on käytettävissä myös sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan (33.80) varattuja terveyden edistämisen määrärahoja. Erityisen maahanmuuttajakertoimen tarpeellisuutta selvitetään osana valtionosuusuudistuksen valmistelua. Opetushallinnon valtionosuuksiin on sisällytetty vieraskielisten oppilaiden lukumäärään perustuva kerroin.

Maahanmuuttajapalveluissa keskimääräisen henkilöstömitoituksen sekä valtion että kuntien palveluissa arvioidaan olevan 1,5-kertainen muuhun väestöön verrattuna. Tämä edellyttää sekä kunnissa että valtiolla joko henkilöstöresurssin lisäystä tai uudelleen kohdennusta. Valtionhallinnossa merkittävin resurssitarve on työvoimatoimistoissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Kokonaiskustannuksia ei ole voitu arvioida, työhallinnon osalta arviointia tehdään parhaillaan ja kunnat joutuvat tekemään sen osaltaan. Maahanmuuttajaväestön määrän ja palvelutarpeen kasvu on vaikeasti sovitettavissa yhteen valtion tuottavuusohjelman toimeenpanon kanssa.

Pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävälle maahanmuuttoalueille laadittavan pilottiohjelman toteuttaminen edellyttäisi rahoitusta valtion talousarviossa sisäasiainministeriön pääluokkaan 2,5 milj. euroa kahdelle vuodelle (yht. 5 milj. euroa). Pilottiohjelman valmistelu toteutetaan kuntien, sisäasiainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä ja rahoituksella nykyisen kehyksen puitteissa.

Osana metropolipolitiikkaohjelmaa valmisteltavan valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välisen aiesopimuksen toimeenpano edellyttää henkilöstö- ja muiden resurssien uudelleen kohdentamista työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa sekä sopimuskuntien sitoutumista vastaavansuuruisilla kohdennuksilla. Kuntien esitys työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetusministeriön pääluokkaan kohdistuvista kustannuksista on yhteensä 2,5 milj. euroa, josta 2 milj. euroa kohdentuu esitetyn 40 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstöresurssin palkkaamiseen työvoimatoimistoihin, osa suomen kielen opetuksen lisäämiseen. Kunnat kohdentavat sopimuksen mukaiseen toimintaan vastaavasti rahoitusta ja henkilöstöresursseja. Aiesopimuksen ja valittavien toimenpiteiden valmistelu valtion ja kuntien välillä on kesken.

Kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurannan ja arvioinnin vuotuiset kokonaiskustannukset ilman vakituisten henkilöstön palkkakuluja ovat noin 200.000 euroa. Osaamiskeskusmallin mukaisen informaatio-ohjauksen kustannukset arvioidaan sen valmistelun yhteydessä.

Seuranta

Kotoutumisen seuranta ja arviointia on tarpeen tehostaa nykyisestä olennaisesti. Seurannan ja arvioinnin lisäksi on otettava huomioon myös kustannustehokkuus. Haasteellisin on mahdollisuus luoda seurantajärjestelmä kuntien järjestämien kotoutumista edistävien toimenpiteiden osalta, koska palvelut järjestetään osana peruspalveluita eikä palvelujen käyttäjiä eritellä kansalaisuuden tai etnisen taustan perusteella. Joissain tapauksissa on mahdollista selvittää palvelujen käyttöä kielen perusteella.

Seurannassa ja arvioinnissa tullaan turvautumaan kahdentasoiseen seurantaan. Talousarvioon tullaan kehittämään kotouttamisen ja etnisten suhteiden tavoitteet, joita voidaan mitata vuosittain tilastollisten ja rekisteritietojen pohjalta. Nämä seurantakeinot jättävät kotoutumisen seurannan kuitenkin välilliseksi ja pinnalliseksi. Tämän johdosta seurantaan tarvitaan lisäksi muita indikaattoreita, joita seurataan määrääjain, esimerkiksi joka toinen tai kolmas vuosi. Seuranta edistäisi yhtenäinen tilastopohja.

Seuranta ja arviointi kootaan viidestä peruselementistä. Rekisteripohjainen seuranta kootaan Tilastokeskuksen johdolla vuosittain. Palvelutarjonnan vaikuttavuuden ja kotouttamisen tilaa seurataan sisäasiainministeriön tuottamalla kuntien kotouttamistoiminnan kartoituksella, jota kehitetään nykyisestä mallista paremmin vastaamaan seurannan tarpeita. Lisäksi laaditaan ja otetaan käyttöön määrääjain suoritettava maahanmuuttajabarometri, jossa selvitetään maahanmuuttajien omia näkemyksiä kotoutumisen edistymisestä. Näiden pohjalta tehdään

määräajoin yleiskatsaus maahanmuuton ja kotouttamisen tilasta, vähintään kerran vaalikaudessa. Lisäksi luodaan nettiportaali, johon päivitetään eri seurantamuotojen tietoja sekä uusinta tutkimustietoa.

Kuntien asiakastietojärjestelmien kehittäminen on edellytyksenä sille, että kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, voimavarojen käyttöä ja tuloksia kunnissa voidaan seurata. Kehitetään indikaattoreita ja tilastollisia mittareita, jotka antavat kokonaiskuvan maahanmuuttajien kotoutumisesta ja elinolosuhteista.

LIITTEET

1. Euroopan unionin kotouttamispolitiikka

1.1 EU:n kotouttamispolitiikka

Maahanmuuttajien kotouttaminen Euroopan unionissa kuuluu jäsenmaiden kansalliseen toimivaltaan. Koska kotouttaminen on kuitenkin myös osa maahanmuuttopolitiikkaa, vaikuttavat maahanmuuttopolitiikan yhdenmukaistamisesta käytyt keskustelut myös maahanmuuttajien kotouttamisesta käytävään keskusteluun. Yhteinen näkemys kotoutumisen edistämisen keskeisestä merkityksestä näyttää olevan hyväksytty EU:n jäsenmaissa.

Tampereen Eurooppa-neuvoston ohjelman jälkeen Euroopan unionin neuvosto hyväksyi marraskuussa 2004 Haagin ohjelman edistämään Euroopan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentamista edelleen. Haagin ohjelman pohjalta OSA-neuvosto hyväksyi 19.11.2004 yhteiset peruseriaatteet (common basic principles), joilla tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen sovellettavia EU:n puitteita. Suuri osa jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkojen käytännöistä perustuu yhteisiin peruseriaatteisiin, jotka ovat seuraavat:

1. Kotouttaminen on dynaaminen kaksisuuntainen prosessi, jonka aikana sekä maahanmuuttajat että jäsenvaltioiden asukkaat joutuvat joustamaan;
2. Kotouttamiseen kuuluu Euroopan unionin perusarvojen kunnioittaminen;
3. Työllistyminen on tärkeä kotouttamisprosessin osa, joka on keskeisessä asemassa maahanmuuttajien osallistuessa tuottavasti ja näkyvästi vastaanottavan yhteiskunnan toimintaan;
4. Kotouttaminen ei onnistu ilman perustietoja vastaanottavan yhteiskunnan kielestä, historiasta ja instituutioista; maahanmuuttajille on annettava mahdollisuus hankkia nämä perustiedot;
5. Ainoastaan koulutuksella maahanmuuttajista ja erityisesti heidän jälkeläisistään voi tulla menestyksekkäitä ja aktiivisia yhteiskunnan jäseniä;
6. Onnistuessaan kotouttamisen perusedellytys on se, että maahanmuuttajat voivat käyttää julkista ja yksityistä infrastruktuuria ja palveluja syrjimättömästi ja samoin ehdoin kuin oman maan kansalaiset;
7. Maahanmuuttajien ja jäsenvaltion kansalaisten välinen jatkuva kanssakäyminen on keskeinen osa kotouttamista. Kohtaamispaikat, kulttuurien välinen vuoropuhelu, maahanmuuttajista ja heidän kulttuuristaan annettava opetus sekä elinolojen parantaminen kaupunkialueilla lisäävät maahanmuuttajien ja jäsenvaltioiden kansalaisten välistä vuorovaikutusta;

8. Oikeus noudattaa kulttuureihin kuuluvia perinteitä ja harjoittaa uskontoa taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, ja tätä oikeutta on kunnioitettava, kunhan muita eurooppalaisia oikeuksia ei loukata eikä kansallista lainsäädäntöä rikota;

9. Maahanmuuttajien kotoutumista voidaan tukea antamalla heidän osallistua demokratiakehitykseen sekä kotouttamispolitiikan ja -toimien suunnitteluun erityisesti paikallisella tasolla;

10. Kotouttamispolitiikkojen ja -toimien valtavirtaistaminen kaikilla politiikan aloilla sekä viranomaisten ja julkisten palvelujen tasoilla on tärkeä osa yleistä oikeusjärjestystä ja sen täytäntöönpanoa;

11. On määritettävä selkeät tavoitteet, indikaattorit ja arviointijärjestelmät, joilla mukautetaan politiikkaa, arvioidaan kotouttamisen edistymistä ja tehostetaan tietojenvaihtoa.

Haagin ohjelmassa komissiota kehoitetaan laatimaan laillista maahanmuuttoa koskeva toimintasuunnitelma ennen vuoden 2005 loppua. Komissio julkaisi 1.9.2005 tiedonannon yhteisestä toimintasuunnitelmasta kotouttamiselle, puitteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle EU:ssa vastauksena Eurooppa-neuvoston pyyntöön luoda kotouttamiseen sovellettavat johdonmukaiset EU:n puitteet. Tiedonannossa otetaan huomioon EU:n voimassa olevat toimintapuitteet ja ehdotetaan uusia toimia sekä kansallisella että EU:n tasolla. Yhteistä toimintasuunnitelmaa koskevissa neuvoston päätelmissä 1.12.2005 kannatettiin toimintasuunnitelman keskeisiä linjauksia ja todettiin, että kotouttamispolitiikkoja ja -toimenpiteitä koskevaa yhteistä lähiestymistapaa on kehitettävä edelleen. Groningenissa 2004 järjestetyssä ensimmäisessä kotouttamista koskevassa ministerikokouksessa käynnistetyt poliittisen keskustelun jatkamiseksi pidettiin toukokuussa 2007 Potsdamissa kotouttamispolitiikasta vastaavien EU:n ministerien epävirallinen kokous. Kokouksessa sovittiin jäsenmaiden läheisemmän yhteistyön vahvistamisesta kotouttamisasioiden sekä kulttuurien välisen vuoropuhelun osalta. Neuvoston päätelmät kotouttamispolitiikkojen vahvistamisesta EU:ssa edistämällä yhtenäisyyttä moninaisuudessa hyväksyttiin kesäkuussa 2007 edellä mainitun tapahtuman seurannan varmistamiseksi. OSA-neuvoston päätelmät kesäkuussa 2007 on uusi edistysaskel EU:n kotouttamispolitiikan ohjaamisessa. Niissä todetaan, että on tarkasteltava sellaisia lähestymistapoja kotouttamiseen, joihin yhteiskunta voi osallistua kokonaisuudessaan, ja että kulttuurien välinen vuoropuhelu on tärkeä väline edistettäessä kotouttamista. Ranskan puheenjohtajuuskaudella marraskuussa 2008 on tarkoitus järjestää seuraava epävirallinen ministerikokous. Kokouksessa olisi tarkoitus Saksan aloitteen pohjalta käsitellä raporttia, jossa olisi ehdotuksia joustavasta menettelystä, jolla voidaan reagoida kulttuurienvälisiin ongelmiin tai konflikteihin ja johon sisältyisi mahdollisesti rajat ylittävä ulottuvuus.

Vuonna 2002 OSA-neuvosto kehotti perustamaan kotouttamisasioihin keskittyviä kansallisia yhteyspisteitä. Komissio perusti kansallisten yhteysviranomaisten verkoston lokakuussa 2002. EU-maiden kansallisten yhteyspisteiden välityksellä hyviä käytäntöjä voidaan levittää jäsenmaiden kesken. Kansallisten yhteysviranomaisten sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja valtioista riippumattomien sidosryhmien välisenä yhteistyönä laaditut kotouttamiskäsikirjat päättäjille ja käytännötoimijoille ohjaavat myös tietojen ja hyvien toimintatapojen vaihtoa. Käsikirjoissa esitetään konkreettisia esimerkkejä maahanmuuttajien kotoutumisen eri osa-alueilta. Tarkoituksena on edistää laajemmin kotouttamispolitiikan suunnittelua Euroopan unionissa (EU) etenkin kehittämällä maahanmuuttajien kotouttamista varten erityinen eurooppalainen kehys. Ensimmäisessä käsikirjan painoksessa 2004 käsitellään vastasaapuneiden maahanmuuttajien tutustuttamista sekä pakolaisia, kansalaisosallistumista ja indikaattoreita. Toisessa painoksessa 2007 keskitytään muihin yhteisissä peruseriaatteissa esille tuotuihin keskeisiin kysymyksiin. Kolmas painos on määrä julkaista vuonna 2009.

Haagin ohjelmassa kehoitetaan luomaan laajalti käytettävissä oleva Internet-sivusto, jonka avulla edistetään kotouttamista koskevien kokemusten ja tietojen vaihtoa. Komissio tulisi perustamaan tämän tiiviissä yhteistyössä kansallisten yhteyspisteiden kanssa. Sivusto on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2008.

Lisäksi vuoden 2008 kuluessa on tarkoitus perustaa Euroopan kotouttamisfoorumi, johon kokoontuu EU:n tasolla toteutettavan kotouttamisen alalla aktiivisesti toimivia sidosryhmiä. EU:n kattojärjestöt, joilla on jäseniä monissa jäsenvaltioissa, vaihtavat tietoja ja laativat kotouttamissivustossa julkaistavia suosituksia.

Nykyisen kotouttamislain tavoitteet ja laajemminkin kansalliset kotouttamisen periaatteemme ovat yhteneväiset vuonna 2004 hyväksytyjen EU:n yhteisten maahanmuuttajien kotouttamisen peruseriaateteiden kanssa. Kotoutuminen tulee jatkossakin kuulua lähtökohtaisesti kansallisen toimivallan piiriin. Kuitenkin yhä lisääntyvä yhteistyö EU:n puitteissa on tärkeää ja hyödyllistä kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan kannalta sekä kansallisen kotouttamispolitiikan ja -lain valmistelussa että niiden suunnittelun kehittämiseksi

1.2 EU-rahastot

Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan puiteohjelmaan 2007-2013 liittyvien rahastojen avulla pyritään osaltaan vastaamaan EU:n kohtaamiin haasteisiin ulkorajavalvonnassa ja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Niillä pyritään myös lisäämään yhteisvastuuta jäsenvaltioiden välillä. Puiteohjelmat ovat samalla osa vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alan vahvistamista Euroopan unionissa. Sisäasiainministeriö on neljän EU-rahaston(kotouttamis-, pakolais-, ulkoraja- ja paluurahastot) hallinnointi- ja vastuuministeriö Suomessa.

Kotouttamisrahaston yleisenä tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden toimia, joilla autetaan taloudelliselta, sosiaaliselta, kulttuuriselta, uskonnolliselta, kielelliseltä ja etniseltä taustaltaan erilaisia 3. maiden kansalaisia täyttämään oleskelun edellytykset, ja helpottaa heidän kotoutumistaan eurooppalaiseen yhteiskuntaan Painopisteenä ovat toimet, jotka liittyvät vasta maahan saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotoutumiseen. Toimilla edistetään kotouttamisen kaksisuuntaista prosessia (yhteiskunta - kotoutujat) Jäsenvaltiot laativat monivuotisen ohjelman koko kaudelle 2007-2013 sekä vuosittain vuosiohjelman, jonka pohjalta rahoitus eri toimintoihin ja projekteihin kohdennetaan. Vuosina 2007-2013 kotouttamisrahaston hankkeisiin arvioidaan käytettävän yhteensä noin 10 miljoonaa euroa.

Pakolaisrahaston, jonka kolmas ohjelmakausi alkoi 1.1.2008, yleisenä tavoitteena on tukea ja edistää jäsenvaltioiden toimia vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkamenettelyjen järjestelyissä ja kehittämisessä. Toimenpiteet sisältävät myös kotouttamista ja kohderyhminä ovat pakolaiset ja turvapaikanhakijat. Vuosina 2008-2013 pakolaisrahaston hankkeisiin arvioidaan käytettävän yhteensä lähes 18 miljoonaa euroa.

Paluurahaston tavoitteena tukea jäsenvaltioiden toimia, joilla kehitetään palauttamismenettelyjen hallinnointia ja säätämällä jäsenvaltioiden toimesta toteutettavia yhteisiä toimia tai kansallisia toimia, joilla pyritään yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen yhteisvastuun periaatteen nojalla.

Ulkorajarahastosta tuetaan kehittämishankkeita, joilla pyritään mm. ulkorajoihin liittyvien tarkastus- ja valvontatehtävien tehokkaaseen järjestämiseen, jäsenvaltioiden harjoittamaan matkustajavirtojen tehokkaaseen hallintaan ulkorajoilla ja jäsenvaltioiden kolmansissa maissa olevien maahanmuuttoasioita käsittelevien viranomaisten hallinnoinnin parantamiseen.

1.3 ESR -ohjelma

Manner-Suomen ESR -ohjelma vuosille 2007-2013 sisältää kaksi maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvää kehittämissuunnitelmaa: Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta (toimintalinja 2) sekä työperusteisen maahanmuuton edistäminen (toimintalinja 4).

Toimintalinjalla 2 tavoitellaan rakennetyöttömyyden alentamista. Toimintalinjasta rahoitetaan mm. SM:n ja OPM:n yhteinen kehittämissuunnitelma ”Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta”. Kohderyhmänä ovat Suomessa jo olevat maahanmuuttajat. Kehittämissuunnitelma koostuu eri paikkakunnilla toteutettavista moniammatillisista ja poikkialueellisista kehittämissuunnitelmista. Hankkeiden tavoitteet ovat yhteiset: alkuvaiheen matalan kynnyksen ohjausmallin kehittäminen, osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen, osaamisen kehittämissuunnitelmien laatiminen ja työnantajayhteistyön parantaminen työllistymisen nopeuttamiseksi. Kehittämissuunnitelmaan liittyy maahanmuuttajien yrittäjyysneuvontapalvelujen tehostaminen sekä sähköisten ohjaus-, kielenopetus- ja kielitaidon arviointivälineiden kehittäminen.

Toimintalinjalla 4 edistetään eurooppalaista yhteistyötä työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikassa. Tämä sisältää tavoitteen edistää työperusteista maahanmuuttoa työvoiman alueellista ja paikallista saatavuutta helpottamaan. Kehittämissuunnitelma toteutetaan työ- ja elinkeinoministeriön toimenpitein. Kohderyhmänä ovat työvoimana maahan tulevat ja heidän perheenjäsenensä. Kehittämissuunnitelmaa toteutetaan valtakunnallisesti ja alueellisina hankkeina, jotka toteutetaan seuraavien hankekokonaisuuksien kautta: 1) Opastusjärjestelmän kehittäminen, 2) yhteistyöverkoston rakentaminen Suomen ja niiden EU-maiden kanssa, joista työntekijöitä on tarkoitus hankkeen puitteissa rekrytoida, 3) Suomen vetovoimastrategian kehittäminen, 4) Työnantajien tukeminen rekrytoinneissa ja 5) pilottiprojektien kehittäminen ja tukeminen.

Kehittämissuunnitelmien hallintoviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö. ESR -ohjelma on komission hyväksymispäätöksen jälkeen edennyt toimeenpanovaiheeseen. Määrärahat ESR -projekteihin jaettiin alueellisesti ja ministeriöille joulukuussa 2007. Valtakunnallinen, TE -keskuskohtainen projektihaku valtakunnallisiin kehittämissuunnitelmiin umpeutui tammikuun lopussa. Projektiarvioinnit ja rahoituspäätökset tehdään kevään 2008 aikana, minkä jälkeen projektien toteutus voi alkaa. Alueellisten projektien toteutusta ja syntyneitä käytäntöjä ja menettelyjä seurataan ja arvioidaan mm. ministeriöön erikseen perustettavien ns. tukirakenteiden kautta.

1.4 Kansainvälistä vertailua

Euroopan komission rahoittaman Migrant Integration Policy Index (Mipex) tutkimushankkeen avulla on vertailtu EU-maiden maahanmuuttopoliittikkojen toteutumista 140 muuttajien avulla. Mipex on maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa kartoittava indeksi, jolla pyritään parantamaan Euroopan kotouttamispolitiikkaa antamalla puolueetonta, ymmärrettävää ja vertailukelpoista aineistoa tarkempaan tarkasteluun ja keskusteluun. Indeksillä kattaen kuusi keskeistä toimintaloikkaa, jotka vaikuttavat maahanmuuttajan elämään ja matkaan kohti kansalaisuutta; pääsy työmarkkinoille, perheiden yhdistäminen, pitkäaikainen maassa oleskelu, poliittinen osallistuminen, kansalaisuuden saaminen ja syrjinnän vastaiset toimet. Jokaista muuttajaa verrataan ihannemalliin, joka perustuu Euroopan neuvoston yleissopimukseen tai Euroopan yhteisön direktiiveihin. Mipex-raportti on julkaistu vuonna 2007 ja se perustuu vuoden 2006 tilanteisiin.

EU25-maat saavat vain keskinkertaiset yhteispisteet kotouttamispolitiikastaan. Vain Ruotsi sai niin korkeat yhteispisteet, että sen kotouttamispolitiikkaa voidaan pitää kauttaaltaan kiitettävänä. Tutkimuksessa parhaat yhteispisteet ovat saaneet Ruotsi, Portugali, Belgia, Hollanti ja viidentenä Suomi sekä EU:n ulkopuolisena maana Kanada. Listan viisi huonointa on Latvia, Kypros, Itävalta, Kreikka ja Slovakia. Tutkimuksen mukaan EU25-maiden kotout-

tamispolitiikka menestyi heikoimmin kansalaisuuteen ja poliittiseen osallistumiseen liittyvissä kysymyksissä.

Mipexin tutkimustulokset ovat Suomen osalta varsin myönteisiä. Mipex-kartoituksen perusteella Suomeen laillisesti muuttavien kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyä on helpotettu eri toimenpitein. Poliittista osallistumista edistävät ohjelmat ovat Ruotsin ja Luxemburgin jälkeen kolmanneksi tehokkaimpia EU25-maiden joukossa. Suotuisiksi on arvioitu myös oikeus perheen yhdistämiseen ja syrjimättömyyteen. Kansalaisuuden hankkimisen osalta arvosana on sen sijaan ollut Suomella vain keskinkertainen.