

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
24/2008 vp**

Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maahanmuuttojohtaja Mervi Virtanen ja ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Tarja Hyvönen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Ulla-Jill Karlsson ja ylitarkastaja Tarja Koskimäki, opetusministeriö
- opetusneuvos Leena Nissilä, Opetushallitus
- lääninsosiaalitarkastaja Marja Kaasalainen, Etelä-Suomen lääninhallitus
- maahanmuuttajapalvelujen yksikön paikalliskojohtaja Marjatta Erharuyi, Helsingin työvoimatoimisto

- kaupunginjohtaja, ylipormestari Jussi Pajunen, Helsingin kaupunki
- toimialajohtaja Timo Juurikkala, Vantaan kaupunki
- projektipäällikkö Heikki S. von Hertzen, Monimuotoisempi Kaakkois-Suomi MOKS 2
- maahanmuuttoasiain koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- vt. koulutuslajohtaja Atanas Aleksovski, Tampereen ammattipisto
- informaatikko Helena Hämäläinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lainopillinen asiantuntija Outi Tähtinen, Suomen Yrittäjät ry
- TVY ry:n hallituksen jäsen Pirjo Lehtonen, Turun seudun Työttömät ry
- henkilöstöjohtaja Minna Vanhala-Harmanen, Opteam Yhtiöt ry
- konttoripäällikkö Aila Toriseva, Vammalan Betoni Oy
- selvitysmies, professori Pentti Arajärvi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Akava ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston selonteko antaa hyvän kokonaiskäsityksen kotoutumislain toimeenpanosta ja siinä ilmenneistä haasteista. Valiokunta katsoo, että selonteossa tunnistetaan varsin hyvin keskeiset maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät ongelmat ja toiminnan kehittämistarpeet.

Maahanmuuttoasiat on vuoden 2008 alusta lukiin keskitetty sisäasiainministeriöön, mutta sillä ei ole kotouttamista edistävää alue- tai paikallishallintoa, vaan sisäasiainministeriö tulostuu työvoima- ja elinkeinokeskuksia työ- ja elinkeinoministeriön kautta. Työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen määrärahat ovat edelleen työ- ja elinkeinoministeriön momenteilla. Jotta koulutus- ja työvoimapalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelut saadaan tarkoituksenmukaisella tavalla tukemaan kotouttamista, tarvitaan paitsi voimavarojen lisäämistä myös vastuiden selkiyttämistä ja saumatonta yhteistyötä sisäasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoalojen kesken.

Valiokunta korostaa, että suomalainen hallinto- ja palvelujärjestelmä on vaikeasti hahmotettava monelle kantasuomalaisellekin. Maahanmuuttajan, jolla on heikko kielitaito ja puutteellinen tuntemus yhteiskunnastamme ja kulttuuristamme, on hyvin vaikea hakea tarvitsemansa palvelut omatoimisesti eri viranomaisilta. Tästä syystä on tärkeää, että maahanmuuttajapalvelut rakennetaan ns. "saattaen vaihdettava" -periaatteelle ja huolehditaan siitä, ettei maahanmuuttajaa jätetä yksin etsiytymään seuraavan viranomaisen luo.

Työn keskeinen merkitys kotoutumisessa

Työllistyminen ja mahdollisuus työn avulla hankkia toimeentulo itselle ja perheelle edistävät parhaiten kotoutumista. Maahanmuuttajien

työllistyminen kohtaa kuitenkin monenlaisia esteitä, jotka liittyvät paitsi heidän valmiuksissaan oleviin puutteisiin myös lainsäädäntöön ja asenteisiin.

Maahanmuuttajilla on Suomeen tullessaan yleensä hyvin korkea työmotivaatio. Tätä motivaatiota pitäisi pitää yllä ja tukea järjestämällä kaikille maahanmuuttajille mahdollisimman nopeasti tilaisuus työn tekoon kotoutumis- ja kielikoulutuksen ohessa. Järjestöjen toteuttamissa hankkeissa on saatu hyviä kokemuksia kotoutumis- ja kielikoulutuksen ja työn joustavasta yhdistämisestä. Valiokunta korostaakin kolmannen sektorin merkitystä maahanmuuttajien työllistämässä ja katsoo, että järjestöjen voimavaroja tämän toiminnan kehittämiseen tulee lisätä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että nopean työllistymisen esteet lainsäädännöstä poistetaan. Ulkomaalaislain tulee turvata työntekojen oikeus kaikille maahanmuuttajille maahantulopöytäkirjasta riippumatta. Sosiaalisia yrityksiä ja julkisia työvoimapalveluja koskevia lakeja tulee muuttaa niin, että maahanmuuttajille voidaan tarjota vaikeasti työllistyville tarkoitettuja palveluja mahdollisimman nopeasti. Myös työttömyysturvalakia tulee muuttaa niin, että maahanmuuttaja voi hakeutua omatoimisesti kielikoulutukseen tarvitsematta pelätä työttömyysturvan katkaisemista.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajille suunnattujen työvoimapalvelujen resursseja lisätään merkittävästi niin, että maahanmuuttajille suunnattuja palveluja pystytään kehittämään ja heidät saadaan selvästi nykyistä nopeammin työllistymispolun alkuun. Valiokunta korostaa, että voimakas panostaminen maahanmuuttajien nopeaan työllistymiseen on kaikkien osapuolten kannalta järkevää ja tuo onnistumistaan siihen sijoitetut resurssit moninkertaisesti takaisin.

Tällä hetkellä maahanmuuttajien työttömyysaste on kantaväestöön verrattuna noin kolminkertainen. Syyskuun lopussa 2008 oli noin 12 250 työtöntä maahanmuuttajaa ja heidän keskimääräinen työttömyysasteensa oli 17,7 %.

Vuoden 2007 lopussa naisten työttömyysaste oli 25,2 % ja miesten 15,8 %. Erityisen korkea työttömyysaste on Somalian, Irakin, Iranin, Afganistanin ja Marokon kansalaisilla. Kun yleinen työttömyysaste taantuman seurauksena nousee, vaarana on, että maahanmuuttajien työttömyys lisääntyy entisestään.

Kotouttamislain uudistus ja soveltamisalan laajentaminen

Kotouttamisen haasteet ovat kasvaneet ja kasvavat edelleen, kun maahanmuutto lisääntyy ja maahantulon perusteet monimuotoistuvat. Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyyn näkemykseen, että kotouttamislain soveltamisalaa tulee muuttaa siten, että maahantulon perusteesta riippumatta maahanmuuttajat voivat saada yksilöllisiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, esimerkiksi kielikoulutusta. Tällä hetkellä työn perusteella muuttavat ja heidän perheenjäsenensä jäävät usein vaille mahdollisuutta opiskella suomen tai ruotsin kieltä. Laajentaminen edellyttää kuitenkin merkittävästi lisäresursseja ja asettaa haasteita koko palvelujärjestelmälle.

Valiokunta korostaa, että kohderyhmän laajennus asettaa maahanmuuttajat keskenään nykyistä tasavertaisempaan asemaan. Tavoitteena tulee olla, että kaikki maahanmuuttajat voivat osallistua tasavertaisina yksilöinä suomalaisen yhteiskunnan rakentamiseen.

Lasten ja nuorten kotouttaminen

Tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on huolehtia lasten ja nuorten kotoutumisesta ja pureutua koulutusjärjestelmän rakenteellisiin ongelmiin. Erityisen haavoittuva ryhmä ovat syrjäytymisvaarassa olevat maahanmuuttajataustaiset nuoret. Heidän kotouttamisekseen tarvitaan pitkäjänteistä moniammatillista, kuntien, valtion ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyötä. Yhteistyölle tulee kehittää nykyistä joustavampia muotoja ja rakenteita.

Selonteon kehittämis ehdotuksissa mainitaan opiskelumahdollisuuksien lisääminen korkeakouluissa. Valiokunta painottaa, että sen lisäksi tarvitaan myös ammatillisen koulutuksen kehit-

tämistä ja erityistoimia, joilla edistetään nuorten siirtymistä peruskoulusta toisen asteen oppilaitoksiin.

Perusopetukseen liittyvät tukitoimenpiteet ovat äärimmäisen tärkeitä kotoutumisen kannalta. Tärkeää on, että kielten- ja tukiopetusta on peruskoulussa riittävästi niin, että kaikki maahanmuuttajanuoret suorittavat peruskoulun oppimäärän. Maahanmuuttajaoppilaiden oman äidinkielen säilyttämistä ja kehittämistä on tarpeen tukea. Sen on todettu vahvistavan maahanmuuttajalasten identiteettiä ja parantavan oppimistuloksia. Myös toisen asteen koulutusta tulee kehittää siten, että nuoren tarpeet voidaan ottaa joustavasti huomioon ja ehkäistä koulutuksen keskeyttämistä sopeuttamalla koulutuksen pituus ja erityistuen määrä ja laatu kulloiseenkin tilanteeseen.

Murrosiässä yksin maahan saapuvat nuoret ovat riskiryhmä. He joutuvat kohtaamaan murrosiän ongelmat ilman vanhempiensa ja yhteisönsä tukea samanaikaisesti, kun he opettelevat uutta kieltä ja tutustuvat uudenlaiseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Heidän kotouttamiseensa tulee kiinnittää erityistä huomiota ja huolehtia siitä, että heille on tarjolla riittävästi moniammatillista tukea. Erityisen tärkeää on huolehtia, että ne nuoret maahanmuuttajat, joilla oppivelvollisuus loppuu suhteellisen pian maahantulon jälkeen, noudattavat kotoutumissuunnitelmaansa ja pysyvät mukana koulutusjärjestelmässä.

Yksilölliset palvelut

Maahanmuuttajat tarvitsevat tilanteestaan riippuen varsin erilaisia palveluja. Lähes kaikki maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa suomalaisesta kulttuurista ja työelämästä sekä kielen opetusta jokapäiväisessä toiminnassa tarvittavan suomen tai ruotsin kielen taidon saavuttamiseksi. Pakolaisina maahan tulleet saattavat tarvita myös terveydenhuollon tai sosiaalitoimen palveluja esimerkiksi kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun seurauksena.

Pakolaisena maahan tulevan perusopetuksessa on usein puutteita, ja hän voi olla jopa luku- ja kirjoitustaidoton. Jokaisella on Suomen perus-

tuslain mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen eikä oikeus ole sidottu ikään. Niiden osalta, jotka eivät ole oppivelvollisia, edellytetään kuitenkin omaa tahtoa ja aktiivisuutta perusopetuksen hankkimiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaiset tarjoavat aktiivisesti mahdollisuuksia perusopetukseen niille maahanmuuttajille, joiden peruskoulutuksessa on puutteita.

Ammatillisen koulutuksen osalta maahanmuuttajien tilanne voi vaihdella puuttuvasta ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulututkintoon, joka ei kuitenkaan täysin vastaa Suomen elinkeino- ja työelämän tarpeita. Huomiota on näin ollen kiinnitettävä sekä ammatillisen peruskoulutuksen antamiseen että maahanmuuttajakohtaisesti räätälöityihin koulutuspalveluihin, joilla muualla saatu koulutus täydennetään suomalaisen työelämän vaatimuksia vastaavaksi.

Erilaisista lähtötilanteista ja tarpeista johtuen tulisikin luoda kullekin maahanmuuttajalle yksilöllinen polku, jolla parhaiten tuettaisiin hänen työllistymistään. Sen osatekijöinä ovat maahanmuuttajan motivoituminen, työelämäpätevyyden saavuttaminen ja työllistyminen. Perhekohtaiset kotouttamissuunnitelmat voivat myös tukea kotoutumisen onnistumista.

Kotouttamissuunnitelma on laadittava yhteistyössä eri viranomaisten ja jokaisen maahanmuuttajan itsensä kanssa. Kotoutumissuunnitelman tulee myös sitoa viranomaisia, ja sen on oltava realistinen ja tavoitehakuinen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä naisiin, joiden lähtömaiden kulttuuri jättää naiset helposti kotoutuksen ulkopuolelle.

Suomen ja ruotsin kielen opetuksen lisääminen ja kehittäminen

Suomen ja ruotsin kielen opetus on nykyisin riittämätöntä ja huonosti koordinoitua. Opetusta järjestävät eri viranomaiset, ja opetussuunnitelmat ja opetusmenetelmät ovat kirjavina.

Maahanmuuttajien erilaisiin valmiuksiin omaksua kieltä ja jo hankitun kielitaidon tasoon ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Opetus on epätarkoituksenmukaista, kun samassa ryhmässä on

sekä hyvin että huonosti kieltä osaavia. Myös työelämälähtöisyys ja henkilön tavoitteena oleva ammatti ja tästä seuraava kielitaidon tarve tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon kielikoulutusta järjestettäessä.

Suomen tai ruotsin kielen oppimiseen ja opettamiseen tulee kaikkien maahanmuuttajien osalta panostaa huomattavasti nykyistä enemmän. Moni joutuu nykyisin odottamaan esimerkiksi alkeiskurssin jälkeistä seuraavaa koulutusmahdollisuutta lähes määräämättömän ajan. Kielen opetuksen tasovalikoimaa tulee lisätä, jotta jokaiselle on tarjolla hänelle sopivan tasoista opetusta.

Työn perusteella Suomeen muuttaneiden kielikoulutusta tulee kehittää niin, että koulutukseen voidaan osallistua työn ohessa ja vapaa-aikana. Myös työnantajan mahdollisuuksia osallistua koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin tulee tutkia. Tärkeää on keskustella siitä, millainen suomen tai ruotsin kielen taito kussakin ammatissa riittää niin, että kielitaitovaatimuksia ei käytetä syrjinnän välineenä.

Monipuolisen asukasrakenteen turvaaminen

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomeen ei synnyisi maahanmuuttajien asuinalueiksi leimaantuvia lähiöitä. Monissa maissa on saatu kokemuksia siitä, millaisiin tilanteisiin tällainen kehitys voi johtaa.

Monipuolisen asukasrakenteen turvaaminen edellyttää kunnilta pitkäjänteistä ja suunnitelmallista asuntopolitiikkaa, jossa panostetaan vuokra-asuntotuotannon tasaiseen sijoittamiseen koko kunnan alueelle, myös perinteisille omistusasuntoalueille. Tavoitteena tulee olla, että maahanmuuttajien määrä ei millään alueella ylitä 10–20 %:a asukasmäärästä. Jotta tähän tavoitteeseen päästään, tulee kunnan tarvittaessa panostaa myös maahanmuuttajille osoitettavien vuokra-asuntojen hankkimiseen olemassa olevasta asuntokannasta.

Maan sisäisen muuttoliikkeen myötä monet maahanmuuttajat muuttavat muualta Suomesta pääkaupunkiseudulle, mikä asettaa suuria haasteita alueen kaupunkien palveluille. Jotta maa-

hanmuuttajat kotiutuisivat nykyistä paremmin myös muualle Suomeen, tulee pyrkiä siihen, että samasta maasta tai kulttuurista tulevia maahanmuuttajia sijoitetaan saman alueen kuntiin niin, että mahdollisuudet yhteisöllisyyden ylläpitämiseen ja tuen saamiseen omaan yhteisöön kuuluvilta maahanmuuttajilta turvataan.

Kunnat ja maahanmuuttajat

Kuntien keskeisin huoli kotouttamisessa on resurssien ja maahanmuuttajista aiheutuvien kustannusten korvausten riittämättömyys. Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteossa nostetaan esiin maahanmuuttajakertoimen ottaminen osaksi valtionosuusuudistusta ja korostetaan pakolaisten vastaanotosta kunnille maksettavien korvausten saamista vastaamaan kustannusten nousua.

Kuntapaikkojen niukkuus vaikeuttaa positiivisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtymistä vastaanottokeskuksista kuntiin. Kaikkien kannalta olisi järkevää, että siirtyminen tapahtuisi mahdollisimman nopeasti eikä kotoutumisaikaa kuluisi hukkaan asuntoa odottaessa.

Monissa tapauksissa kolmen vuoden kotoutumisaika on osoittautunut riittämättömäksi. Kotouttamislakia uudistettaessa tuleekin selvittää mahdollisuudet aikarajan joustavuuden lisäämiseen.

Valiokunta korostaa myös maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden määrän lisäämistä kuntien henkilöstössä. Tavoitteena tulee olla, että maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden määrä vastaa maahanmuuttajataustaisten asukkaiden osuutta kunnan väestöstä.

Kotiäidit ja vanhukset

Maahanmuuttajanaaisista erityisesti kotiäidit jäävät usein kotouttamistoimien ulkopuolelle. Valiokunta katsoo, että pienten lasten äitien kotoutumis- ja kielikoulutukseen pitää panostaa huomattavasti nykyistä enemmän. Äidin kotoutuminen ja kielen oppiminen vaikuttaa keskeisesti lasten ja koko perheen kotoutumiseen. Säästämisen äitien kielenopiskelun määrärahoissa kos-

tautuu monikertaisina menoina syrjäytymisen eri muodoissa.

Kielen oppiminen vaikeutuu iän myötä, ja opittu kieli katoaa monesti vanhuuden vaijojen myötä. Kouluttamalla maahanmuuttajia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin voidaan huolehtia siitä, että maahanmuuttajavanhuksille on tarjolla riittävästi palveluja heidän omalla kielellään.

Kotoutumisen onnistumiseen tarvitaan kaikkia

Kotoutuminen ei onnistu vain maahanmuuttajien toimin, vaan tarvitaan muutoksia palvelujärjestelmiin ja koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Suomalaisilla on paljon opittavaa maahanmuuttajien kulttuureista ja sosiaalisesta yhteenkuuluvaisuudesta. Monikansallisuus on rikkaus niin työyhteisössä kuin asuinalueilla ja harrastustoiminnassa. Maahanmuuttajien kotoutuminen tarvitsee onnistuakseen jokaista meistä.

Monikulttuurisen yhteiskunnan rakentaminen edellyttää päätöksentekijöiltä avarakatseisuutta ja panostamista myönteisen asenneilmaiston luomiseen. Maahanmuuttajat eivät ole vain työvoimaa tai numeroita Ulkomaalaisviraston tilastoissa. He ovat kokonaisia ihmisiä kaikkine iloineen ja suruineen. He ovat tulleet Suomeen pakoon sotaan, vainoa, nälkää ja työttömyyttä, aivan kuten suomalaiset ovat aikojen kuluessa läheneet naapurimaihin ja Amerikkaan ja Australiaan asti etsimään itselleen ja perheelleen parempia elämisen mahdollisuuksia.

Maahanmuuttajan puoliso ja lapset ovat usein jääneet lähtömaahan tai jonnekin matkan varrelle. He voivat olla vaarassa tai muuten erittäin vaikeissa olosuhteissa. Maahanmuuttajan kotoutuminen ei voi onnistua kovin hyvin niin kauan, kun hänellä on jatkuva huoli läheistensä kohtalosta.

Oikeus perheen yhdistämiseen on keskeinen toimenpide, jolla kotoutumista voidaan edistää. Maahanmuuttajan puolison ja lasten tulo Suomeen tulisikin nähdä rikkautena ja voimavarana. Oikein kotoutettuina puoliso ja lapset palvelevat koko suomalaista yhteiskuntaa tervehdyt-

tämällä väestön ikärakennetta ja turvaamalla työvoiman saantia kantaväestön ikääntyessä.

Hyvät etniset suhteet ovat keskeinen pohja kehitettäessä monikulttuurista yhteiskuntaa. Niiden edistämiseksi tarvitaan monipuolista yhteistyötä ja kumppanuutta kolmannen sektorin järjestöjen kanssa. Erityisen keskeinen merkitys on yhteistyöllä yritysten ja maahanmuuttajien oimien järjestöjen kanssa. Tärkeää onkin turvata järjestöjen toimintaedellytykset niin, että ne voivat aktiivisesti osallistua työhön hyvien etnisten suhteiden luomiseksi ja kehittämiseksi.

Julkisia palveluja järjestettäessä valtion ja kuntien on tärkeää varmistaa henkilöstön osaaminen ja perehtyneisyys maahanmuuttajakysymyksiin. Viranomaisilta edellytetään maahan-

muuttajaväestön tarpeiden tunnistamista ja huomioon ottamista kaikilla hallinnon sektoreilla ja tasoilla. Kotouttamisen ja hyvien etnisten suhteiden opetussisältöjä tulee sisältyä kaikkien viranomaisten perus- ja täydennyskoulutukseen. Erityistä huomiota tähän tulee kiinnittää opettajien, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ja poliisin koulutuksessa.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Anna-Maja Henriksson /r
Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kyllönen /vas
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /kok

Markus Mustajärvi /vas
Paula Sihto /kesk
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Jyrki Yrttiaho /vas
vjäs. Elsi Katainen /kesk
Krista Kiuru /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.