

Asia: Lausuntopyyntö (Dnro 2005 - 1543/396) kaupunginhallitukselle

### **Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi**

Kaupunginkanslia on läheteellään 28.6.2005, Dnro 2005 - 1543/396, pyytänyt maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukuntaa antamaan lausunnon kaupunginhallitukselle 12.8.2005 mennessä työministeriön vuonna 2004 asettaman työryhmän ehdotuksesta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi.

Järjestyksessä toisen maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelussa on tavoiteltu kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ohjelmaehdotuksessa käsitellään ohjelman lähtökohtia, tavoitteita ja keinoja sekä esitellään politiikkalinjaukset, toimenpiteet, vastuutahot ja kuvataan ohjelman toimeenpano ja seuranta. Ohjelmaehdotuksen keskeisinä teemoina nousevat työperusteisen maahanmuuton edistäminen työvoimapulan ehkäisemiseksi ja väestön osaamispuutteen vahvistamiseksi, kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen, väestöryhmien välisen etnisten suhteiden parantaminen sekä humanitaarinen pakolaisten vastaanotto. Pääpaino on työperusteisen maahanmuuton edistämässä.

Työryhmä on valmistanut 35 politiikkalinjausta toimenpiteineen. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten ehdotetaan valmisteltavaksi toimeenpano-ohjelma. Sen yhteydessä arvioitaisiin tarkemmin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, kustannustenjako, keskeiset vastuutahot sekä yhteistyökumppanit ja – muodot. Ohjelmaluonnoksessa ehdotetaan myös, että hallitus käsittelee maahanmuuttoon ja etnisiin suhteisiin liittyviä kysymyksiä säännöllisesti ministeriryhmässä ja laatii puiteohjelman maahanmuuttopolitiikasta, etnisistä suhteista ja kotoutumisesta ja antaa sen pohjalta eduskunnalle selonteon vähintään kerran vaalikaudessa.

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta lausuu työryhmän ehdotuksesta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi seuraavaa:

### **Yleiset huomiot**

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta pitää työryhmän ohjelmaehdotusta-peruslähtökohdiltaan hyvänä.

Ohjelmaehdotuksessa tuodaan esiin uusia linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia työperusteisen maahanmuuton ja maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi, kuten

- Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa neuvoteltavat kahdenväliset pilottihankkeet työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi
- työvoiman maahanmuuttoa koskevan lupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja perheenjäsenten työnteko-oikeutta koskevien rajoitusten korjaaminen (ulkomaalaislaki)
- ehdotukset perheenjäsenten ja Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten aseman parantamiseksi
- elinkeinoharjoittajien oleskelulupajärjestelmän selkiyttäminen
- maahanmuuttajan rekisteröintimenettelyn yksinkertaistaminen
- maahanmuuttajien yrittäjyyden edistäminen
- ulkomailla saadun osaamisen tunnustamisen joustavoittaminen
- työn perusteella maahan tulleiden, elinkeinoharjoittajien sekä heidän perheenjäsentensä opastaminen kotouttamisen rinnakkaisena vaihtoehtona
- kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen
- asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän selventäminen verotuksen suhteen
- asuntopolitiikan kehittäminen
- kotouttamisjärjestelmän tehostaminen ottamalla käyttöön laajapohjaisesti valmisteltava maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma, jossa asetetaan valtakunnalliset toimintaa ja voimavaroja koskevat tavoitteet
- pakolaispolitiikan kehittäminen siten, että kotouttamisen rinnalla pakolaisten vapaaehtoinen palauttamispolitiikka nousee aktiiviseksi toimenpiteeksi mm. vapaaehtoista paluuta motivoivaa paluuavustusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä tarkentamalla.

Maahanmuuttopolitiikkaa ja kotouttamistoimia on leimannut pakolaisten ja paluumuuttajien vastaanoton sujumisen varmistaminen ja reagointi kansainvälisiin tilanteisiin humanitaarisin perustein. Ohjelmaehdotus painottaa aktiivisempaa työperäistä maahanmuuttopolitiikkaa ja tavoitteellisempaa, myös työperusteisesti maahan tulevien maahanmuuttajien kotouttamista. On myönteistä, että ohjelma ottaa kantaa kotouttamislainsäädännön ulkopuolelle jääviin maahanmuuttajiin ja että pakolaiset on nostettu omaksi erityisryhmäkseen.

Neuvottelukunta toteaa, ettei ohjelmaehdotuksessa esitetä analyysiä työperäisen maahanmuuton määrällisistä tarpeista eri sektoreilla tulevaisuudessa. Määrällinen analyysi on kuitenkin neuvottelukunnan näkemyksen mukaan kriittinen kysymys palveluja suunniteltaessa ja kustannuksia arvioitaessa. Pääkaupunkiseudulla Uudenmaan TE-keskus ja Helsingin Tietokeskus ovat tehneet laskelmia työperusteisen maahanmuuton tarpeesta vuoteen 2010 mennessä. Alustavissa tuloksissa on tehty johtopäätöksiä, ettei suuriin ulkomaalaisten massarekrytointeihin olisi tarvetta. Todettakoon myös, että Suomesta siirtyä työpaikkoja halvan työvoiman maihin.

Suurten kaupunkien kilpailukyvyyn ja kansainvälistymisen näkökulmasta kriittinen kysymys on kaupunkien houkuttelevuus ulkomaisten osaajien, investointien ja innovaatioiden kannalta. Toinen kriittinen tekijä on jo maahan sijoittuneiden ulkomaalaisten yritysten ja niiden osaavien työntekijöiden kiinnittyminen Suomeen. Ohjelmaehdotuksessa ei pohdita realistisesti Suomen maaimagoa ja houkuttelevuutta. Helsingin seudun vahvuuksia ovat mm. hyvä infrastruktuuri, poliittisten ja taloudellisten olojen vakaus, yliopisto-opiskelun maksuttomuus sekä teknologiayönteisyys. Keskeinen heikkous liittyy tunnetusti asuntomarkkinoiden

toimintaan: asuntojen hinnat ja vuokrataso ovat korkeita. Asuntomarkkinat vaikeuttavat sekä korkeasti koulutetun että matalapalkka-alojen työvoiman saatavuutta esimerkiksi pääkaupunkiseudun yrityksiin. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa tulisi pohtia yleisesti mm. sitä, miten tekijöitä, jotka vähentävät Suomen houkuttelevuutta, voitaisiin kehittää myönteiseen suuntaan.

Olisi toivottavaa, että ohjelmaehdotuksessa tuotaisiin paremmin ilmi se, missä määrin esimerkiksi yksityisen sektorin työnantajat pyritään saamaan mukaan työperusteisen maahanmuuton perusteella maahan tulleiden kotoutumisen tukemiseen. Kotoutumisen tukitoimia tuskin voidaan edellyttää jätettäväksi yksin kuntien, muun julkisen sektorin tai kolmannen sektorin vastuulle.

Ohjelmaehdotuksessa maahanmuuttajien kotoutumista edistävän lainsäädännön epäkohtiin, kuten ulkomaalaislain puutteelliseen toimivuuteen, tarttuminen on myönteistä. On toivottavaa, että hallituksen ohjelmassa otettaisiin lisäksi myös kantaa nykyiseen kansalaisuuslakiin. Suomen maahanmuuttopolitiikkaan liittyvän lainsäädännön tulisi kaikilta osin tukea maahanmuuttajien harkintaa asettua pysyvästi Suomeen. Harkintaan liittyy olennaisesti kansalaisuuden saaminen. Uudessa kansalaisuuslaissa (2003) asetettiin kansalaisuuden edellytykseksi aikaisemman viiden vuoden sijaan kuuden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu Suomessa. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan lainsäädäntöä tulisi tältä osin tarkistaa.

Maahanmuuton lähtökohtien tarkastelussa ei neuvottelukunnan näkemyksen mukaan pohdita riittävän kattavasti maahanmuuttopolitiikkaa suhteessa Suomessa jo asuviin maahanmuuttajiin sekä yhä monikulttuurisempaan suomalaiseen yhteiskuntaan.

## **Maahanmuuttopolitiikan arvot**

Ohjelmaehdotuksessa arvokeskustelun avaaminen on myönteistä, ohjaavathan arvot ajattelua ja sen myötä myös toimintaa. Ohjelmaehdotuksen arvot niveltyvät Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, perustuslain sekä julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaan ja muuhun lainsäädäntöön sisältyviin arvoihin (kappale 1.6, sivu 6), kuten yhdenvertaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteeseen, lapsen edun periaatteeseen, hyvän hallinnon periaatteeseen, avoimeen toimintatapaan jne.

Ohjelmaehdotuksen arvokeskustelussa tulisi nostaa näkyvämmiin esiin kotoutumisprosessin kaksisuuntaisuus ja sen merkitys maahanmuuttajien sitoutumisessa suomalaisen yhteiskunnan arvoihin ja periaatteisiin. Ohjelmaesityksessä tulisi neuvottelukunnan näkemyksen mukaan painottaa avointa ja jatkuvaa arvokeskustelua ja vuoropuhelua kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja tahoilla.

## Politiikkalinjaukset ja toimenpiteet

### Työperusteisen maahanmuuton edistäminen

Työperusteisen maahanmuuton edistämistä käsitellään kappaleessa 3.1., sivuilla 9 – 17. Helsingin työvoimantarve kasvaa lähitulevaisuudessa väestön ikääntyessä. Työvoiman maahanmuuttoa edistämällä voidaan osin vastata työvoiman saatavuusongelmaan. Helsingin kaupungin hallinnon näkökulmasta koulutettua työvoimaa tullaan tarvitsemaan suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle jo vuoden 2010 aikoihin. Uusia työpaikkoja avautuu kaupungin hoitoalalta sekä talouden ja hallinnon johto- ja asiantuntijatehtävistä. On otettava huomioon, että kuntien tulevaisuuden työvoiman tarve on yhteydessä hyvinvointipalvelujen ja hyvinvointiyhteiskunnan tilaan. Ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä on jo todettu kasvaneen jonkin verran Helsingissä, samoin kuin heidän toimintansa työmarkkinoilla. Helsingin työvoimatoimiston ulkomaalaiset työnhakijat edustivat n. 140 eri kansallisuutta. Suurimmat asiakasryhmät olivat venäläiset (35 %), virolaiset (18 %) ja somalit (13 %).

Ulkomaalaisia työnhakijoita oli Helsingissä vuonna 2004 keskimäärin 5932 kuukaudessa, joista työttöminä 3433. Kotouttamislainpiiriin heistä kuului noin 25 %. Helsingin työpaikkatarjonnasta huolimatta työttömyys maahanmuuttajien keskuudessa on suurempi kuin kantaväestöllä. Helsingissä asui vuoden 2004 - 2005 vaihteessa n. 40 000 maahanmuuttajataustaista (7.7 % väestöstä). Maahanmuuttajien työttömyysaste vaihteli 29 % - 70 %, riippuen henkilön taustasta. Helsingin työvoimatoimistossa ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus oli keskimäärin 12 % kaikista työttömistä työnhakijoista vuonna 2004.

Eräs keskeisiä ihmisoikeusperiaatteita on oikeus työhön. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (1966) sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Valtioiden edellytetään ryhtyvän tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi. Toimenpiteiden tulee sisältää teknistä ja ammatillista ohjausta sekä koulutusohjelmia, suunnitelmia ja menetelmiä vakaan täystyöllisyyden saavuttamiseksi ehdoin, jotka turvaavat yksilön poliittiset ja taloudelliset perusvapaudet. Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että samanaikaisesti kun työperäistä maahanmuuttoa edistetään hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa, tulisi sen pohtia maassa olevan maahanmuuttajataustaisen työvoiman työllistymisen edellytyksiä, esim. työllistymisen rakenteellisia ja asenteellisia esteitä. Suomessa asuvien maahanmuuttajataustaisten työllistämistä ja voimavaraistamista edistäviin toimenpiteisiin tulisi ohjelmaehdotuksessa kiinnittää painokkaammin huomiota eikä jättää asian käsittelyä maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmaan (s. 27).

Tilastokeskuksen, alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten, kuntien tilastoyksiköiden ym. tuottamien työmarkkinoiden tarpeita koskevien tilastojen tulisi olla käyttökelpoisia ja helposti hyödynnettäviä kuntasektorin palveluja suunnittelevien ja niiden kustannusvaikutuksia arvioivien käyttöön.

## **Monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen**

Ohjelmaehdotuksessa eri ministeriöille, Kuntaliitolle ja kunnille annetaan yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi (kappale 3.4, sivut 20 - 23). Neuvottelukunta toteaa, että ohjelmaehdotuksessa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia on sisällytetty Helsingin kaupungin johtajiston 6.10.2004 hyväksymään "Rasismien ja etnisen syrjinnän ehkäiseminen Helsingin kaupungin toiminnassa" -ohjeeseen. Kuten kotouttamislain toimeenpanoon, tulisi yhdenvertaisuuslain toimeenpanoon (vrt. kuntien velvoite laatia yhdenvertaisuussuunnitelmat) taata kunnille riittävät resurssit. Neuvottelukunta toteaa myös, että monimuotoisia työyhteisöjä kehittämällä kaupungit voivat parantaa palvelu- ja kilpailukykyään ja toimia esimerkkeinä monikulttuuristuvina työnantajina.

Politiikkalinjauksen numero 15 toimenpide-ehdotuksessa viitataan monietnisen kansalaistoiminnan tukemiseen valtionavustuksin. Järjestöjen toiminnan tukeminen on keskeinen maahanmuuttajien syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden edistämisen linjaus. Valtion, kuten RAY:n ja opetus- ja työministeriön tulee neuvottelukunnan näkemyksen mukaan edelleen kehittää toimintaansa maahanmuuttajajärjestöjen ja monikulttuurisuuden tukemiseksi. On kannatettavaa, että Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO osallistuu maahanmuuttajajärjestöjen- ja yhdistystoiminnan kehittämiseen. Järjestöille myönnettyjen avustusten käytön ja toiminnan seuranta tulisi olla systemaattisempaa ja läpinäkyvämpää. Maahanmuuttajajärjestöjen toiminnan vaikuttavuuden mittaamista tulisi myös pyrkiä kehittämään.

Valtion tulisi osoittaa resursseja myös suurimpien kuntien tiedotukselle, kuulemistilaisuuksien järjestämiselle ja yleiselle kansalaiskeskustelulle maahanmuuttopolitiikasta, sen tavoitteista ja toimenpiteistä. On tärkeää, että keskeiset toimijat tiivistävät dialogia mm. uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

## **Ulkomaalaisten opastaminen ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen**

Ohjelmaehdotuksen kappale 3.5. sivut 24 - 33 käsittelee ulkomaalaisten opastamista ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukemista. Ehdotuksessa esitetty malli (politiikkalinjaus 17), opastamisen ja kotouttamisen jäsentymisestä on uusi järjestely. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan uuden poikkihallinnollisen opastusjärjestelmän toteutuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota järjestelmän toimivuuteen ja laatuun.

Opastusjärjestelmää tukemaan tarvitaan myös kattava neuvontapisteiden verkko, jolla varmistetaan se, että ne henkilöt, joille itseohjautuva opastusjärjestelmä ei ole riittävää, voivat tarvittaessa saada henkilökohtaista konsultointia ja omakielistä opastusta suomalaisesta yhteiskuntajärjestelmästä ja kaupungin palveluista. Neuvontapistetyötä tulee kehittää perustamalla uusia pisteitä eri alueilla pääkaupunkiseudullista yhteistyötä tiivistämällä ja olemassa olevaa verkkotiedottamista hyödyntämällä. Neuvontapisteet ja verkkotiedottaminen palvelevat sekä valtion että kuntien tarpeita, joten valtion odotetaan osallistuvan toiminnan ylläpitokustannuksiin.

On pidettävä myönteisenä, että ohjelmaehdotuksessa esitetään kotouttamiselle asetettavaksi nykyistä järjestelmällisemmät valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet (politiikkalinjaus 18 ja toimenpide-ehdotukset).

Työperusteisen maahanmuuton edistämisessä erityisesti perhepolitiikka ja perheiden palvelujen huomioon ottaminen on tärkeää, ellei haluta perheiden jäävän kotimaihinsa. Avainsektoreita ovat tällöin mm. asumispalvelut, koulujärjestelmä, päivähoito ja muut sosiaalipalvelut (vrt. esim. neuvolat, ongelma- ja kriisitilanteet) terveydenhuolto- ja mielenterveyspalvelut sekä työvoimapalvelut, joista suuri osa on kunnallisia palveluja.

Perusopetusikäisten maahanmuuttajataustaisten lasten suomen tai ruotsin kielen opetuksen resurssien riittävyden ja kattavuuden takaaminen koko perusopetuksen ajan tulisi ohjelmassa ilmaista ja ottaa se huomioon kustannuksissa ja niiden jaossa. Myös alle kouluikäisten maahanmuuttajataustaisten lasten suomen tai ruotsin kielen tukemiseen tulisi ohjelmaehdotuksessa ottaa kantaa. Teini-iässä olevia ja nuoria aikuisia maahanmuuttajia, joilla oppivelvollisuus on suorittamatta, tulee pyrkiä tukemaan henkilökohtaisesti ja tehostetusti siihen asti, että vähintään peruskoulu olisi suoritettu. Taloudellisia tukimuotoja peruskoulua suorittaville maahanmuuttajanuorille tulisi kehittää.

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta ja – opastusta koskevaan politiikkalinjaukseen numero 20 liittyvä kotouttamiskoulutusjärjestelmän määrittely lainsäädännössä, sekä koulutuksen järjestämis- ja rahoitusvastuun selkiyttäminen opetushallinnon ja työhallinnon välillä on merkittävä toimenpide. On kannatettavaa, että kotoutumiskoulutus integroitaisiin nykyistä kiinteämmin osaksi kansallista koulutusjärjestelmää edellyttäen, että tähän myös varataan riittävät resurssit. Maahanmuuttajien koulutukseen liittyvä lainsäädäntö tulisi sisällyttää koulutusta koskevaan lainsäädäntöön eikä eriyttää kotouttamislainsäädäntöön.

Suurin maahanmuuttajien kotoutumisen este on puutteellinen suomen kielen ja suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän tuntemus. Tehokkaan kotoutumisen edellytys on riittävä suomen kielen taito työssä vaadittavan ammattitaidon ohella. Työllistämisen- ja kielenopetusta tulee edelleen kehittää siten, että työllistämisen- ja kielenopetusjaksot tukevat paremmin toisiaan, ja toisaalta opetuksen laatuun ja seurantaan kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Lisäksi koulutuksen kehittämisessä tulisi olla ns. integroiva lähestymistapa, ts. koulutusjärjestelmän kehittämisessä ja järjestämisessä tulee ottaa huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet.

Myös maahanmuuttajan oma motivaatio oppia kieltä ja ymmärtää suomalaista elämää vaikuttavat kotoutumiseen. Maahanmuuttajien kotouttamislain 15 § mukaan maahanmuuttajalla, jolla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, on velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen sekä suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin palveluihin ja toimenpiteisiin. Työryhmän ohjelmaesityksessä tulisi tarkastella myös muiden kuin kotouttamislain piiriin kuuluvien maahanmuuttajien kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin osallistumisen velvoittavuutta.

Neuvottelukunta toteaa, että osalla työttömistä maahanmuuttajista on hyvätkin mahdollisuudet työllistyä oikein kohdistetun, laadukkaan koulutuksen ja valmennuksen avulla. Työvoimapolitiittisten ja niihin rinnastettavien toimien osuus

työttömyyden katkaisijana on korostunut kotoutujien kohdalla. Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin rinnastettavat kotouttavat toimenpiteet lisääntyivät Helsingissä n. 26 % vuodesta 2003 vuoteen 2004.

Työperäinen maahanmuutto asettaa uudenlaisia haasteita monikulttuuristuville työyhteisöille. Suomalaisilta työyhteisöiltä voidaan tulevaisuudessa edellyttää entistä monipuolisempia taitoja kohdata uudet maahanmuuttajatyötoverit. Kantaväestön aktiivista kielitaitoa työyhteisöissä tulee kehittää siten, että alkuvaiheessa maahanmuuttajat voisivat esimerkiksi käyttää äidinkieltään, mikä helpottaa uuteen työympäristöön sopeutumista. Myöhemmässä vaiheessa tulee työnantajan edellyttää työntekijältään aktiivisempaa suomen kielen osaamisvalmiutta.

Aikuisten kotoutumiskoulutuksen nykyistä voimakkaampaa integroimista olemassa olevaan aikuiskoulutusjärjestelmään olisi harkittava. Yliopistollisen koulutuksen maksullisuutta harkittaessa (vrt. suunnitelmat lukukausimaksujen huomattavista korotuksista) tulisi julkista tukijärjestelmää selkeyttää.

Asuntopolitiikan todetaan olevan tärkeä osa maahanmuuttopolitiikkaa (s. 33). Maahanmuuton edistäminen luo paineita tonttitarjontaan niin asunto-, vapaa-ajanpalvelu- kuin työpaikkarakentamisessa. Kysyntäpainet kohdistunevat maahanmuuton vilkastuessa ensisijaisesti vuokra-asuntoihin. Vuokra-asuntosektorilla kysyntää syntyy sekä laadukkaista että edullisista ja vaatimattomista vuokra-asunnoista. Todettakoon, että politiikkalinjauksen 9 toteuttamista Helsingissä vaikeuttaa tilojen kallis hinta- ja vuokrataso muuhun maahan ja useissa tapauksissa myös lähtömaahan verrattuna.

## **Humanitaarisen maahanmuuton kehittäminen**

Ohjelmaehdotuksen kappaleessa 3.6, sivuilla 33 - 44 todetaan, että Suomi tukee pakolaiskysymyksiin kolmea pysyvää ratkaisua, jotka ovat pakolaisten vapaaehtoinen paluumuutto, paikallinen kotoutuminen ja pakolaisten uudelleensijoittaminen. On myönteistä, että ohjelmaehdotuksessa esitetään toimenpiteitä vapaaehtoisen paluumuuton edistämiseksi. Keinoina ohjelmaehdotuksessa mainitaan viranomaisyhteistyön tehostaminen, tiedottaminen omaehtoisen paluun mahdollisuudesta, sekä paluuta motivoivan paluuvavustusta koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen.

Ulkomaalaisia koskeva lupajärjestelmä on todettu ongelmalliseksi. Erityisesti B-luvan saaneiden asemaa tulisi tarkistaa, koska käytännöt ovat tällä hetkellä sekavia. B-luvan saaneilla kotoutumismahdollisuudet nykyisen lainsäädännön puitteissa ovat kapeahkot (mm. ei oikeutta työntekoon ensimmäisen vuoden aikana, ulkomailla oleville perheenjäsenille ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella). Osa heistä jää Helsingin vastaanottokeskuksen asiakkaiksi luvan saatuaan, osa muuttaa kuntaan. B-luvan saaneet rekisteröidään tilapäisiksi ja joillakin on vaikeuksia päästä mm. Kansaneläkelaitoksen asiakkaiksi. Todettakoon, että tällä hetkellä suuri osa Helsinkiin tulevista turvapaikanhakijoista, jotka ovat saaneet oleskeluluvan, saa tilapäisen oleskeluluvan B (ulkomaalaislain 51§). Luvan myöntämisen perusteena on, ettei heidän maasta poistaminen ole tosiasiallisesti mahdollista.

## Yhteenveto

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta toteaa, että ohjelmaehdotuksessa esitetyt politiikkalinjaukset sekä toimenpide-ehdotukset ovat lähtökohdiltaan hyviä, joskin edellyttävät tarkistuksia edellä esitetyiltä osin.

Aktiivinen työperusteisen maahanmuuton edistäminen asettaa uusia haasteita kaupunkien palvelujärjestelmille ja niiden mitoitukselle. Pääkaupunkiseudun tulee varmistaa se, että palvelujärjestelmä, esim. lasten päivähoido, perheneuvolat ja muu terveydenhuolto yleensä, perusopetus sekä suomen ja ruotsin kielen aikuisopetuspalvelut, toimivat mahdollisimman tehokkaasti, ja että pääkaupunkiseudulla on valmiudet edistää maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan myös heidän omaa kulttuuriaan kunnioittaen ja säilyttäen (esimerkiksi lasten oman äidinkielen opetus peruskoulussa).

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan kotouttamistoimenpiteisiin tulee panostaa riittävästi resursseja. Eduskunnan hallintovaliokunta on kotouttamislain selonteon käsittelyn yhteydessä edellyttänyt, että hallintovaliokunnalle annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä selvitys kotouttamiseen liittyvästä rahoituksesta ja valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista kysymyksistä. Valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta tarvitaan neuvottelukunnan näkemyksen mukaan kattava selvitys.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpano-ohjelmassa sekä laajapohjaisesti valmisteltavassa maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmassa kuntien vastuut ja niille palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannusvaikutukset tulee selkiyttää. Valtionosuuksien määräysperusteita tulee neuvottelukunnan mielestä tarkistaa siten, että maahanmuuttajien suhteellinen osuus kunnassa otetaan huomioon. Maahanmuuttajien työvoimapoliittisen rahoituksen nykyinen taso ja saatavuus ovat johtaneet omaehtoisen ja rinnastettavan koulutuksen kasvuun, ja sitä myötä kuntien kasvavaan järjestämis- ja rahoitusvastuuseen maahanmuuttajien koulutuksesta. Kieliopintojen järjestämiseen kunnille tai muille koulutuksen järjestäjille tulisi erikseen osoittaa valtionosuus kaikille maahanmuuttajille suunnattavien kielikoulutusten järjestämiseen. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan työhallinnon rahoitus on yleisesti riittämätöntä kattamaan luku- ja kirjoitustaidottomien koulutuksen. Olisi lähtökohtaisesti tärkeää saada luku- ja kirjoitustaidottomien koulutukseen lisäresursointia.

Puiteohjelmassa tulisi käsitellä pakolaisten kuntiin sijoittamisesta ja liikkumisesta kuntien välillä johtuvaa kustannusten korvausmenettelyä perusteellisesti. Kuntien pakolaisista saamat laskennalliset korvaukset ovat alentuneet, koska niihin ei ole tehty indeksitarkastuksia. Korvaukset ovat menettäneet 80-luvun lopulta lähtien arvostaan työministeriön omien laskelmien mukaan Helsingin kohdalla n. 40 %. Toisista Suomen kunnista kuntapaikan saaneet pakolaiset jatkavat siirtymistä Helsinkiin joko palvelujen ja/tai työnsaannin perässä tai vertaisryhmän jäsenyyden vuoksi. Vastaanottavat kunnat jatkavat joissakin tapauksissa korvausten perimistä kolmelta vuodelta vaikka pakolainen olisikin siirtynyt Helsinkiin.

Neuvottelukunta esittää kantanaan, että valtion tulee osoittaa talousarvioonsa erityistuki maahanmuuttajatyöhön.

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan onnistuneen maahanmuuttopolitiikan edellytyksenä on sen kiinteä yhteys kotouttamispolitiikkaan ja siihen liittyviin toimenpiteisiin. Maahanmuuttajien kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jossa henkilön maassa oleskelun oikeuden edellytys on pyrkimys tuottaa itselleen ja yhteiskunnalle lisäarvoa. Kantaväestön suhtautumisella maahanmuuttajiin ja sen sopeutumisella monikulttuuriseen ympäristöön on suuri merkitys. Kaikille yleisen toiminnan tasoille, kuten opetukseen, työllistämistöimiin, työyhteisöihin jne. tulisi saada kotikansainvälistämisen henki mukaan siten, että kansainvälistyminen nähtäisiin luontevana ja tärkeänä osana toimintaa.

Todettakoon lopuksi, että Helsingin maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunnan toimikauden 2005 - 2006 tehtävänä on käynnistää Helsingin kaupungin maahanmuutto-ohjelman työstäminen, jossa otetaan huomioon mm. Helsingin kaupungin yhteisstrategiat, kaupungin kansainvälistymisstrategia sekä pääkaupunkiseudun innovaatiostrategia.

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta pitää tärkeänä, että yllä esitetyt ehdotukset ja näkökulmat huomioidaan työministeriön työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ilkka-Christian Björklund  
Puheenjohtaja

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Anu Riila  
Sihteeri  
p. 310 42303