TYÖMINISTERIÖ

22.6.2005

Jakelussa mainituille

TM029:00/2003

Khs dnro 2005-1543/39
Stn dnr
Saap./Anl. 27-06-2005

SiLCM

Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi

LAUSUNTOPYYNTÖ

Työministeriö pyytää jakelussa mainittuja antamaan lausuntonsa oheisesta luonnoksesta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi perjantaihin ~~26.8.~~2005 mennessä. 12.9.2005

Lausunto pyydetään toimittamaan osoitteeseen:

Työministeriö
Maahanmuuttopolitiikkatiimi
PL 34
00023 VALTIONEUVOSTO

tai: tyoministerio.maahanmuuttopolitiikka@mol.fi

Lisätietoja antavat johtaja Mervi Virtanen, p. 010 60 48020 (mervi.virtanen@mol.fi) tai ylitarkastaja Olli Sorainen, p. 010 60 48022 (olli.sorainen@mol.fi).

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Kansliapäällikkö Markku Wallin

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ylitarkastaja Olli Sorainen

LIITE: Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi (15.6.2005)

Käyntiosoite: Eteläesplanadi 4, Mikonkatu 4
Postiosoite: PL 34, 00023 Valtioneuvosto
Puhelinvaihde: (09) 16 006
Faksi: (09) 1604 7950
Kotisivu: www.mol.fi
Sähköposti: kirjaamo.tyoministerio@mol.fi

JAKELU

Tasavallan presidentin kanslia
Valtioneuvoston kanslia
Ulkoasiainministeriö
Oikeusministeriö
Sisäasiainministeriö
Puolustusministeriö
Valtiovarainministeriö
Opetusministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Kauppa- ja teollisuusministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ympäristöministeriö
Oikeuskanslerinvirasto
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Korkein hallinto-oikeus
Helsingin hallinto-oikeus

Ulkomaalaisvirasto
Kansaneläkelaitos
Verohallitus
Opetushallitus
Eläketurvakeskus
Väestörekisterikeskus
Vähemmistövaltuutettu
Tasa-arvovaltuutettu
Rajavartiolaitos
Keskusrikospoliisi
Suojelupoliisi
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
Espoon kihlakunnan poliisilaitos
Vantaan kihlakunnan poliisilaitos
Turun kihlakunnan poliisilaitos
Tampereen kihlakunnan poliisilaitos
Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos
Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitos
Joensuun kihlakunnan poliisilaitos
Oulun kihlakunnan poliisilaitos

Ahvenanmaan lääninhallitus
Etelä-Suomen lääninhallitus
Itä-Suomen lääninhallitus
Lapin lääninhallitus
Länsi-Suomen lääninhallitus
Oulun lääninhallitus

Etelä-Karjalan liitto
Etelä-Pohjanmaan liitto
Etelä-Savon maakuntaliitto
Hämeen liitto
Itä-Uudenmaan liitto
Kainuun maakunta -kuntayhtymä
Keski-Pohjanmaan liitto
Keski-Suomen liitto
Kymenlaakson liitto
Lapin liitto
Pirkanmaan liitto
Pohjanmaan liitto
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Pohjois-Savon liitto
Päijät-Hämeen liitto
Satakuntaliitto
Uudenmaan liitto
Varsinais-Suomen liitto
Suomen Kuntaliitto

Helsingin kaupunki
Vantaan kaupunki
Espoon kaupunki
Kuopin kaupunki
Kotkan kaupunki
Porvoon kaupunki
Karjaan kaupunki
Närpiön kaupunki
Lappeenrannan kaupunki
Joensuun kaupunki
Tampereen kaupunki
Turun kaupunki
Espoon kaupunki
Oulun kaupunki
Liedon kaupunki
Kemin kaupunki
Nurmijärven kunta

Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Vastaanottokeskukset

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
AKAVA ry
Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
Kunnallinen työmarkkinalaitos ry
Valtion työmarkkinalaitos
Kirkon sopimusvaltuuskunta
Suomen Yrittäjät
Rakennusliitto

Helsingin yliopisto
Joensuun yliopisto
Jyväskylän yliopisto
Kuopion yliopisto
Lapin yliopisto
Oulun yliopisto
Tampereen yliopisto
Turun yliopisto
Vaasan yliopisto
Åbo Akademi
Suomen akatemia

Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
Suomen ammattiin opiskelevien keskusliitto SAKKI ry
Suomen ammattikorkeakouluopiskelijoiden liitto SAMOK ry

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
Centret för forskning om etniska relationer och nationalism CEREN

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA
Suomen itsenäisyyden juhlavuoden rahasto SITRA

Suomen Pakolaisapu ry
Suomen Punainen Risti
Pakolaisneuvonta ry
Ihmisoikeusliitto ry
Amnesty International
Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA
Väestöliitto
Maataloustuottajain keskusjärjestö MTK
Siirtolaisuusinstituutti

Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO
Vähemmistöasiain neuvottelukunta
Ihmisoikeusasiain neuvottelukunta
Ulkosuomalaisparlamentti

Suomen venäjänkielisten yhdistysten liitto
Suomen virolaisten liitto
Inkerikeskus ry.
Viron Inkeri-seura
Pietarin Inkerin liitto
Maahanmuuttajien tuki ry
Monika-naiset liitto ry
Kulttuurikeskus Caisa

Keskustapuolueen puoluetoimisto
Sosialidemokraattisen puolueen puoluetoimisto
Kansallisen kokoomuksen puoluetoimisto
Vasemmistoliiton puoluetoimisto
Vihreän liiton puoluetoimisto
Ruotsalaisen kansanpuolueen puoluetoimisto
Kristillisdemokraattisen puolueen puoluetoimisto
Perussuomalaisten puoluetoimisto

Evankelisluterilainen kirkko
Ortodoksinen kirkkokunta

Työryhmän ehdotus

hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi

TYÖMISTERIÖ

15.6.2005

Sisältö

TIIVISTELMÄ III
SAMMANFATTNING IV
SUMMARY V
ESIPUHE VI
1. OHJELMAN LÄHTÖKOHDAT 1
1.1. Väestön ikärakenteen muutos 1
1.2. Työmarkkinoiden toiminnan muutos 1
1.3. Euroopan unionin muodostamat puitteet 2
1.4. Kansainväliset muuttovirrat ja Suomi 3
1.5. Ihmisoikeudet ja kansainvälisen suojelun tarve 5
1.6. Maahanmuuttopolitiikan arvot 6
1.7. Toimintaympäristön globaalistuminen 7
1.8. Maahanmuuton taloudelliset vaikutukset 7
1.9. Maahanmuuttopolitiikan ihmiskasvoisuus 8
2. OHJELMAN TAVOITTEET JA KEINOT 8
3. POLITIIKKALINJAUKSET JA TOIMENPITEET 9
3.1. Edistetään työperusteista maahanmuuttoa 9
3.2. Edistetään opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa 18
3.3. Kanavoidaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoa työmarkkinoiden tarpeisiin 19
3.4. Edistetään monikulttuurisuutta ja syrjimättömyyttä 20
3.5. Opastetaan ulkomaalaisia ja tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista 24
3.6. Kehitetään humanitaarista maahanmuuttoa 33
3.7. Parannetaan valvonnan edellytyksiä 44
4. OHJELMAN TOIMEENPANO 47
5. OHJELMAN SEURANTA 47

Tiivistelmä

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

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

Ohjelmaehdotuksen mukaan tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi tulee muiden toimien ohella myös edistää työperusteista maahanmuuttoa. Työperusteista maahanmuuttoa edistettäessä huomioon tulee laajasti ottaa ulkomaalaisten tulo Suomessa toimivien yksityisen ja julkisen alan työnantajien palvelukseen, ulkomaalaisten tutkijoiden sekä elinkeinonharjoittajien maahanmuutto ja elinkeinotoiminnan edellytykset sekä myöhemmin mahdollisesti työmarkkinoille siirtyvät ulkomaalaiset, kuten opiskelijat ja perheenjäsenet. Työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää eri toimijoiden, kuten valtiovallan, kuntien sekä työmarkkina- ja muiden järjestöjen yhteistyötä.

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

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

Sammanfattning

En arbetsgrupp tillsatt av arbetsministeriet år 2004 har förberett ett utkast till regeringens invandrarpolitiska program. Gruppens arbete har letts av en ministergrupp som behandlar invandringsfrågor och som har arbetsminister Tarja Filatov som ordförande.

I förberedningen av det andra invandrarpolitiska programmet har arbetsgruppen eftersträvat en helhetsbetonad approach. Till centrala teman hör bland annat att bereda sig för en framtida situation där tillgången till arbetskraft är bristfällig också genom att befrämja arbetsrelaterad invandring, att skapa ett handledningssystem, att effektivisera styrningen av integrationsfrämjande, att förbättra etniska relationer mellan befolkningsgrupper samt att se till att Finland också i framtiden kan ta hand om sina humanitära och andra internationella förpliktelser. Tyngdpunkten ligger dock på att befrämja den arbetsrelaterade invandringen.

Enligt programförslaget skall också arbetsrelaterad invandring främjas vid sidan av andra metoder för att besvara framtida brister i tillgång till arbetskraft och kompetensunderskott. I främjandet av arbetsrelaterad invandring bör stor vikt läggas vid beaktandet av utlänningars sysselsättning hos i Finland etablerade arbetsgivare inom den privata och den offentliga sektorn, invandring av utländska forskare samt näringsidkare och förutsättningar för näringsverksamhet samt utlänningar som eventuellt senare kommer in på arbetsmarknaden, som studerande och familjemedlemmar. Främjandet av arbetsrelaterad invandring förutsätter samarbete mellan olika parter såsom staten, kommunerna samt arbetsmarknads- och andra organisationer.

Arbetsgruppen har förberett sammanlagt 35 politiska utstakningar med nödvändiga åtgärder. Många utstakningar som föreslås i programutkastet förutsätter mer konkret förberedning. Ytterligare förorsakar många utstakningar kostnader. I syfte att verkställa det invandrarpolitiska programmet föreslås att ett verkställighetsprogram skall förberedas. I samband med programmet görs nogrannare redovisningar för verkställandets kostnader, fördelningen av kostnaderna, de centrala ansvarande instanserna, samarbetspartners och samarbetsformer. I verkställighetsprogrammet definieras också tidsschemat för genomförandet av åtgärderna.

I programmet föreslås också att regeringen regelbundet i ministergruppen behandlar frågor angående migration och etniska relationer och avfattar ett ramprogram om invandrarpolitik, integrationsfrämjande och etniska relationer och ger en redogörelse till riksdagen minst en gång per mandatperiod.

Summary

The working group set up by the Ministry of Labour in 2004 has prepared a draft of the immigration-policy programme of the government. The work of the working group has been directed by a ministerial group handling immigration issues and whose chairman is Minister of Labour, Tarja Filatov.

In the preparation of the second immigration-policy programme a comprehensive approach has been aimed at. Central themes include, for instance, preparing for problems with the availability of labour in view, also by developing work-related immigration, the creation of a guiding system, making the steering system of the integration of immigrants more effective, improving ethnic relations between different groups and ensuring that Finland also in the future will be able to take care of her humanitarian and other international commitments. Yet, the focal point is on the promotion of work-related immigration.

In order to meet the scarcity of labour and the deficit in knowledge accompanying the programme proposal, also work-related immigration should be promoted beside other activities. When promoting work-related immigration, account should be taken of the recruitment of foreigners for private and public employers in Finland, the immigration of foreign researchers and self-employed persons, the prerequisites for business activities, and foreigners possibly entering the labour market at a later stage, such as students and family members. The promotion of work-related immigration requires the cooperation of different actors, such as the government, municipalities and the labour market organizations as well as other organizations.

The working group has prepared altogether 35 policy guidelines plus measures. Several of the policy guidelines presented in the draft programme require more concrete preparation. Moreover, several guidelines cause expenses. For the implementation of the immigration-policy programme the preparation of an implementation programme is proposed. In connection with it, a more accurate assessment is made of the costs, division of costs, central quarters of responsibility as well as cooperation partners and forms of cooperation caused by the implementation. The implementation programme also defines the timetables for realizing the measures.

In the programme it is also proposed that the government shall regularly deal with issues related to immigration and ethnic relations in the ministerial group and that it shall draw up a framework programme on immigration policy, integration and ethnic relations and on that basis submit a report to parliament at least once during the electoral period.

Esipuhe

Hallitus antoi periaatepäätöksellään ensimmäisen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman 1997. Ohjelmassa painottuivat päätöksen nimen mukaisesti ensisijaisesti pakolaispoliittiset kysymykset. Työperusteinen maahanmuuttopolitiikka oli sivuosassa.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan hallituksen tulee laatia uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelun tarkoituksena on määritellä maahanmuuttopolitiikan arvot tavoitteena ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen sekä hyvän hallintokulttuurin vahvistaminen. Samalla on tarkoitus torjua maahanmuuttoon liittyviä uhkia.

Strategia-asiakirjan mukaan maahanmuuttopoliittisen ohjelman tulee olla kokonaisvaltainen. Eri osa-alueet käsittävät maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen sekä työntekoon, kotoutumiseen, opiskeluun, sosiaaliturvaan, asumiseen ja etnisiin suhteisiin liittyvät kysymykset. Myös kansainvälisen suojelun antamiseen liittyvät kysymykset tulee sisällyttää maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan. Menettelyihin liittyviä kysymyksiä tulee tarkastella erityisesti oikeusturvan ja tehokkuuden kannalta. Maahanmuuton taloudellisia, yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja sosiaalisia vaikutuksia tulee tarkastella.

Käsillä oleva luonnos hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi pyrkii vastaamaan ohjelmatyölle asetettuihin vaatimuksiin. Ohjelmaluonnoksen valmistelua on sovitettu hallituksen tulevaisuusselonteon valmisteluun ja valmistelussa on otettu huomioon hallituksen globalisaatioselvityksen johtopäätökset.

Ohjelmaluonnokseen sisältyy kaksi rajausta. Strategia-asiakirjan mukaan ohjelman laadinnan yhteydessä tulee tarkastella eri viranomaisten välisiä toimivaltakysymyksiä. Maahanmuuttoasioiden hallinnon kehittämistarpeet on nostettu valmistelun kuluessa myös julkiseen keskusteluun. Työryhmä on kuitenkin katsonut parhaaksi jättää valtioneuvoston ministeriöiden välisen toimivallan jaon hallituksen erikseen pohdittavaksi. Maahanmuuttohallinnon kehittämistarpeet tulee kuitenkin selvittää.

Vaikka maahanmuuttopolitiikkaan sisältyviä ja siihen liittyviä teemoja käsitellään laajasti, ohjelmaluonnoksessa kuitenkin rajoitutaan pääasiassa EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta suuntautuvaan maahanmuuttoon. EU:n sisällä tapahtuvassa liikkuvuudessa ei määritelmän mukaan ole kyse maahanmuutosta vaan sisämarkkinoista. Monet ohjelmassa ehdotetut politiikkalinjaukset kuitenkin vaikuttavat ulkomaalaisten asemaan kansalaisuudesta riippumatta.

Maahanmuuttopoliittinen ohjelma on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana on toiminut Länsi-Suomen maaherra Rauno Saari. Jäseninä ovat olleet johtaja Mervi Virtanen työministeriöstä, kansliapäällikkö Ritva Viljanen sisäasiainministeriöstä, yksikön päällikkö Johanna Suurpää ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta (31.12.2004 asti apulaisosastopäällikkö Anne Neimala) sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtiosihteeri Risto Volanen valtioneuvoston kansliasta, neuvotteleva virkamies Pentti Vesterinen valtiovarainministeriöstä, valtiosihteeri Anssi Paasivirta kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä sekä suunnittelija Mikko Cortés Téllez opetusministeriöstä. Työryhmään kutsuttiin 12.2.2004 Suomen Kuntaliiton edustajaksi johtaja Keijo Sahrman. Vuoden 2004 loppuun asti työryhmän työhön osallistui asiantuntijana myös projektipäällikkö Mikko Kautto valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän pääsihteerinä on toiminut ylitarkastaja Olli Sorainen työministeriöstä ja muina sihteereinä erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen työministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola sisäasiainministeriöstä ja ylitarkastaja Sami Miettinen ympäristöministeriöstä.

Työryhmän työtä on ohjannut maahanmuuttopoliittinen ministeriryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut työministeri Tarja Filatov. Ministeriryhmään ovat kuuluneet lisäksi ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, ulkomaankauppa- ja kehitystyöministeri Paula Lehtomäki, sisäasiainministeri Kari Rajamäki, alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos ja peruspalveluministeri Liisa Hyssälä.

Työryhmä on kokoontunut 19 kertaa. Työryhmä on järjestänyt kolme kuulemistilaisuutta, joista yksi pidettiin Turussa ja kaksi Helsingissä. Ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa 1.4.2004 työryhmä kuuli toimiston päällikkö Jorma Hanhialaa Teollisuuden ja työnantajain keskusliiton Turun aluetoimistosta, aluesihteeri Martti Havinia Metalliliiton Turun aluetoimistosta, VTL Petri Uusikylää Net Effect Oy:stä, tutkija Annika Forsanderia CEREN:stä, projektipäällikkö Hannu-Pekka Huttusta Turun työvoimatoimistosta, pakolais- ja maahanmuuttotyön päällikkö Leena-Kaisa Åbergia Suomen Punaisesta Rististä (SPR:n ja Ihmisoikeusliiton yhteinen puheenvuoro), toiminnanjohtaja Liisa Murtoa Pakolaisneuvonta ry:stä sekä vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalaista. Toisessa kuulemistilaisuudessa 22.3.2005 työryhmä kuuli uudelleen vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalaista ja Leena-Kaisa Åbergia Suomen Punaisesta Rististä (SPR:n Ihmisoikeusliiton, Pakolaisavun ja Pakolaisneuvonnan yhteinen puheenvuoro) sekä Suomen venäjänkielisiä edustavaa Anna Leskistä, Suomessa asuvia somalialaisia edustavaa Abdirizak H. Mohamedia sekä suunnittelija Taina Martiskaista Lastensuojelun Keskusliitosta. Kolmannessa kuulemistilaisuudessa 21.4.2005 työryhmä kuuli asiantuntija Riitta Wärniä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, apulaisjohtaja Matti Viialaista Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:sta, työmarkkinayksikön johtaja Markku Salomaata toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, neuvottelupäällikkö Markku Lemmettyä Akavasta sekä työmarkkina-asiamies Merja Berglundia Suomen Yrittäjät ry:stä.

Työryhmä on tehnyt tutustumismatkan Närpiön kuntaan 8.12.2004, jossa työryhmä kuuli maahanmuuttajien kanssa työskenteleviä eri viranomais- ja muita tahoja sekä maahanmuuttajia. Lisäksi työryhmä on tehnyt tutustumismatkan Pariisiin 3.-4.3.2005 Suomen pysyvään OECD-edustustoon, jossa työryhmä kuuli OECD:n asiantuntijoiden kokemuksia maahanmuuttopolitiikan kehittämisestä järjestön eri jäsenmaissa. Työryhmä on perehtynyt työn kuluessa sille toimitettuihin aloitteisiin, kannanottoihin ja kirjelmiin.

Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi on yksimielinen.

Helsingissä 15. kesäkuuta 2005

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Rauno Saari
Puheenjohtaja
Maaherra
Länsi-Suomen lääninhallitus

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Mervi Virtanen
Johtaja
Työministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Ritva Viljanen
Kansliapäällikkö
Sisäasiainministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Johanna Suurpää
Yksikön päällikkö
Ulkoasiainministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Marja-Terttu Mäkiranta
Hallitusneuvos
Sosiaali- ja terveysministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Risto Volanen
Valtiosihteeri
Valtioneuvoston kanslia

xxxxxxxxxxxxxxx

Pentti Vesterinen
Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Keijo Sahrman
Johtaja
Suomen Kuntaliitto

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Anssi Paasivirta
Valtiosihteeri
Kauppa- ja teollisuusministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxx

Eero J. Aarnio
Lainsäädäntöneuvos
Oikeusministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Mikko Cortés Téllez
Suunnittelija
Opetusministeriö

Työryhmän sihteerit

xxxxxxxxxxxxxxx

Olli Sorainen
Ylitarkastaja
Työministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Eeva Vattulainen
Erikoissuunnittelija
Työministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Jorma Kantola
Lainsäädäntöneuvos
Sisäasiainministeriö

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Sami Miettinen
Ylitarkastaja
Ympäristöministeriö

1. Ohjelman lähtökohdat

1.1. Väestön ikärakenteen muutos

Väestön ikääntyminen ja työvoiman tarjonnan väheneminen vaikuttaa lähivuosina merkittävästi työvoiman määrään ja työmarkkinoiden rakenteisiin. YK:n arvion mukaan Euroopan väestöstä yli 60-vuotiaiden osuus nousee vuoteen 2020 mennessä nykyisestä 23 %:sta 33 %:iin.

Euroopassa väestö vanhenee nopeammin kuin muualla maailmassa, ja Suomessa ikärakenteen muutos tapahtuu useita muita Euroopan maita aikaisemmin. Vuosina 2004-2005 työmarkkinoilta poistuu Suomessa ikääntymisen takia jo enemmän työvoimaa kuin sinne tulee. Suomen väestö ikääntyy niin, että vuonna 2030 Suomessa arvioidaan olevan 65 vuotta täyttäneitä yli 600 000 enemmän kuin nyt. Samana ajanjaksona työikäisten määrä vähenee yli 300 000 hengellä ja 0-14-vuotiaiden lasten määrä 70 000:lla. Lisäksi Suomessa ikääntyminen aiheuttaa alueellisesti kasvavia eroja väestön ikärakenteessa.

Teollisuusmaiden väestökasvun hidastumisesta huolimatta maailman väestömäärän arvioidaan kasvavan puolitoistakertaiseksi seuraavien viiden vuosikymmenen kuluessa. Väestönkasvu on yhä nopeaa erityisesti Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n arvion mukaan työvoiman määrä maailmassa lisääntyy seuraavien kymmenen vuoden aikana 500 miljoonalla hengellä.

Kaikissa alhaisen syntyvyyden teollisuusmaissa yhä suurempi mielenkiinto kohdistuu työperusteiseen maahanmuuttoon. Työvoiman maahanmuuton avulla katsotaan osin voitavan lievittää työvoiman vähenemisen mahdollisesti aiheuttamia häiriöitä työmarkkinoilla. Yksin maahanmuutolla ei kuitenkaan voida ratkaista odotettavissa olevia työmarkkinoiden rakenneongelmia. Suomessa on tärkeää muun muassa huolehtia työmarkkinoilla jo olevan työvoiman sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nykyistä laajemmasta työhön osallistumisesta sekä työn tuottavuuden nostamisesta. Ihmiset tulisi saada pysymään työssä nykyistä pidempään.

1.2. Työmarkkinoiden toiminnan muutos

Väestön ikääntymisen aiheuttaman työvoiman tarjonnan vähenemisen ohella myös muut tekijät vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan. Tällaisia ovat muun muassa työvoimaan osallistumisen aste, työssäkäyntialueiden laajuus sekä alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus, kouluttautumishalukkuus ja muu työvoiman käyttäytyminen. Väestö- ja työvoimaresurssien pienentyminen johtaa myös työmarkkinoiden alueelliseen erilaistumiseen. Kasvukeskusten ympärille on muodostunut työssäkäynnin suuralueita. Osa maaseutualueista taas on jäänyt yksin tai nivoutunut seudullisiin tai monenkeskisiin työssäkäyntialueisiin. Suomen eri alueilla on erilaiset mahdollisuudet kilpailla työvoimasta ja houkutella yrityksiä.

Työmarkkinoiden toimintaan liittyy myös työvoiman kysyntä. Työvoiman tulevaan kysyntään vaikuttavat muun muassa palvelujen merkityksen kasvu toimialarakenteessa, tuotantoteknologian ja työn organisoinnin kehitys, työn tuottavuuden kasvu sekä se, että elinkeinoelämä aina tavalla tai toisella sopeutuu työmarkkinoiden toimintaan. Myös palvelujen, varsinkin tietovaltaisten palvelujen digitalisointi etenee. Keskeinen yritysten sopeutumiskeino on toimintojen strateginen sijoittautuminen. Myös palveluja voidaan enenevässä määrin sijoittaa ulkomaille. Yritysten sijoittautumispäätöksiin vaikuttavat työvoiman saatavuuden ohella myös muut tekijät, kuten markkina- ja kilpailutilanne.

Työvoiman saatavuusongelmien lisääntymisellä todennäköisesti kuitenkin on vaikutuksia yritysten investointihalukkuuteen sekä yleensä yritysten perustamiseen sekä toimintojen säilyttämiseen Suomessa. Suomeen muuttavat ulkomaalaiset työntekijät, elinkeinonharjoittajat ja myöhemmin mahdollisesti työmarkkinoille sijoittuvat henkilöt, kuten opiskelijat, voivat onnistuneen maahanmuuttopolitiikan myötä muodostaa merkittävän työvoimavaran.

Työperusteisen maahanmuuton avulla voidaan myös laajentaa Suomen osaamispohjaa, jota väestön ikääntyminen maan eri alueilla uhkaa kaventaa. Yhteiskunnan monimuotoistuminen ja monikulttuuristuminen heijastuu usein yritteliäisyyden ja innovatiivisuuden lisääntymisenä.

Samanaikaisesti työperusteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisen kanssa tulee tehostaa eri keinoin olemassa olevien työvoimaresurssien käyttöä.

1.3. Euroopan unionin muodostamat puitteet

Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuoden 2004 lopulla oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman, niin sanotun Haagin ohjelman. Ohjelma on jatkoa 1999 hyväksytylle Tampereen ohjelmalle, joka oli ensimmäinen monivuotinen ohjelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Ohjelmalla on tarkoitus vahvistaa EU:ta vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueena muun muassa parantamalla EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyä kotouttaa maahanmuuttajia, antaa suojelua sitä tarvitseville henkilöille, säännellä muuttoliikkeitä ja valvoa unionin ulkorajoja sekä torjua rajat ylittävää rikollisuutta.

Haagin ohjelman tavoitteita konkretisoidaan komission vuonna 2005 esittämässä toimintasuunnitelmassa. Tavoitteiden toteutumista seurataan komission vuosittain neuvostolle esittämässä kertomuksessa. Ohjelman välitarkastelu tehdään vuonna 2006 Suomen puheenjohtajuuskaudella. Välitarkastelun ensisijaisena tavoitteena on tehdä ohjelmaan tarvittavat muutokset, jotka aiheutuvat perustuslaillisen sopimuksen mahdollisesta voimaantulosta.

Vuoden 2004 lopulla neuvosto antoi päätelmät maahanmuuttajien kotouttamista koskeviksi yhteisiksi perusperiaatteiksi. Periaatteet korostavat kotoutumisen kaksisuuntaisuutta, EU:n perusarvojen kunnioittamista, eurooppalaisten oikeuksien noudattamista ja turvaamista, työllistymisen edistämistä, maahanmuuttajien mahdollisuutta saada perustiedot yhteiskunnasta ja kielestä, koulutusta, syrjimättömyyttä, tasavertaisuutta, eri ryhmien välistä kanssakäymistä, demokraattiseen päätöksentekoon osallistumista, kotouttamispolitiikan ja -toimenpiteiden valtavirtaistamista kaikilla asiaankuuluvilla politiikan osa-alueille sekä kaikilla hallinnon ja julkisten palvelujen tasoilla. Periaatteissa korostetaan myös selkeiden päämäärien, mittarien ja arviointikeinojen kehittämistä politiikan mukauttamiseksi, kotoutumisen edistymisen arvioimiseksi ja tiedonvaihdon tehostamiseksi.

Haagin ohjelmassa komissiota pyydetään laatimaan politiikkasuunnitelma laillisesta maahanmuutosta. Koska epävirallinen talous ja laiton työnteko voivat vetää puoleensa laitonta siirtolaisuutta, ohjelmassa vedotaan siihen, että jäsenvaltiot pyrkisivät saavuttamaan Euroopan työllisyysstrategiassa asetetut epävirallisen talouden supistamistavoitteet. Työperusteisen maahanmuuton määristä päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Komissio neuvottelee EU:n jäsenmaiden valtuutuksella Maailman kauppajärjestössä (WTO) palvelukauppasopimus GATS:ista osana niin sanottua Dohan kehitysagendaa. Palvelukauppasopimuksella on vaikutuksia siirtolaisuuteen ja kehitys- ja teollisuusmaiden työvoimaan.

EU:n laajentumista koskevat liittymissopimukset vaikuttavat työvoiman liikkuvuuden kansalliseen sääntelyyn. Sopimus, jonka nojalla EU:hun liittyi 1.5.2004 kymmenen uutta jäsentä, antaa

määräaikaisen mahdollisuuden vanhoille ja uusille jäsenmaille rajoittaa työvoiman vapaata liikkuvuutta vanhojen ja uusien jäsenmaiden välillä. Suomessa tuli EU:n laajentuessa voimaan laki Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (myöhemmin siirtymäaikalaki), jonka tarkoituksena on rajoittaa uusien jäsenmaiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyä Suomessa. Laki on määräaikaisesti voimassa 30.4.2006 saakka.

Hallitus seuraa siirtymäaikalain vaikutuksia eduskunnan edellyttämällä tavalla. Lain vaikutusten seurannan ja arvioinnin pohjalta hallitus valmistelee tarvittavat esitykset lain muuttamiseksi, kumoamiseksi tai jatkamiseksi. Eduskunnan edellyttämän siirtymäaikalakia koskevan selonteon valmistelu käynnistetään vuoden 2005 aikana.

1.4. Kansainväliset muuttovirrat ja Suomi

YK:n arvion mukaan maailmassa oli vuonna 2003 noin 180 miljoonaa maahanmuuttajaa, mikä on noin 2,9 % maailman väestöstä. Viime vuosikymmenien nopean väestökasvun takia maahanmuuttajien kokonaismäärä maailmassa on lisääntynyt nopeasti. EU:n alueella arvioidaan olevan noin 35 miljoonaa maahanmuuttajaa.

Suomi on ollut perinteisesti maastamuuttomaa, josta on lähdetty töihin ulkomaille, kuten Ruotsiin, Australiaan ja Pohjois-Amerikkaan. 1960- ja 70 –luvuilla erityisesti Ruotsin suuret teollisuuslaitokset vetivät Suomesta runsaasti vähän koulutettua työvoimaa. Vuosituhannen vaihdetta lähestyttäessä vähän koulutetun työvoiman maastamuutto väheni ja korvautui pienemmässä mitassa koulutetun työvoiman maastamuutolla. Ulkosuomalaisten määrä on tällä hetkellä lähes 1,3 miljoonaa henkeä. Ulkosuomalaisten ja suomalaisen yhteiskunnan vuorovaikutussuhteen vahvistamiseksi työministeriössä on valmisteltu ensimmäistä ulkosuomalaispoliittista ohjelmaa.

Toisen maailmansodan jälkeen Keski- ja Pohjois-Euroopan maihin suuntautunut työvoiman muuttoliike ei kanavoitunut Suomeen. Suomessa vähitellen laajentuville teollisuus- ja palvelusektoreille riitti kotimaisilta työmarkkinoilta saatava työvoima. Kotimaisen työvoiman saatavuus on johtunut muun muassa naistyövoiman suuresta suhteellisesta osuudesta. Naiset ovat olleet hyvin koulutettuja, ja kehittyneen perhepolitiikan ansiosta naistyövoima on ollut tehokkaasti käytössä. Lisäksi suuri sosiaalinen liikkuvuus on tuonut työvoimaa eri yhteiskuntakerroksista asiantuntija-ammatteihin. Työvoiman maahanmuuton vähäisyyteen Suomessa on vaikuttanut myös se, että Suomella ei monien muiden Euroopan maiden tavoin ole siirtomaahistoriaa.

Väestörekisterin mukaan vuoden 2004 lopussa Suomessa asui 108 346 ulkomaalaista. Äidinkieleltään muita kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisiä oli 133 183. Ulkomailla syntyneitä oli 166 361.

Kuvio 1. Suomen väestö 31.12.2004

Väestö: 5 236 611

KANSALAISUUS	
Suomi	5 112 729
Ulkomaalaiset yht.	108 346
Suurimmat ryhmät:	
Venäjä	24 626
Viro	13 978
Ruotsi	8 209
Somalia	4 689
Irak	3 392
Serbia ja Montenegro	3 336
Britannia	2 655
Saksa	2 626
Kiina	2 625
Iran	2 555

ÄIDINKIELI	
suomi	4 811 945
ruotsi	289 751
saame	1 732
Vieraskieliset yht.	133 183
Suurimmat ryhmät:	
venäjä	37 253
viro	13 784
englanti	8 345
somali	8 096
arabia	6 589
albania	4 808
kurdi	4 757
kiina	4 172

SYNTYMÄVALTIO	
Suomi	5 070 250
Ulkomailla synt. yht.	166 361
Suurimmat ryhmät:	
Entinen Neuvostoliitto	38 547
Ruotsi	29 191
Viro	11 238
Entinen Jugoslavia	4 870
Somalia	4 771
Venäjä	4 275
Saksa	4 274
Irak	4 250
Kiina	3 567
Britannia	3 354

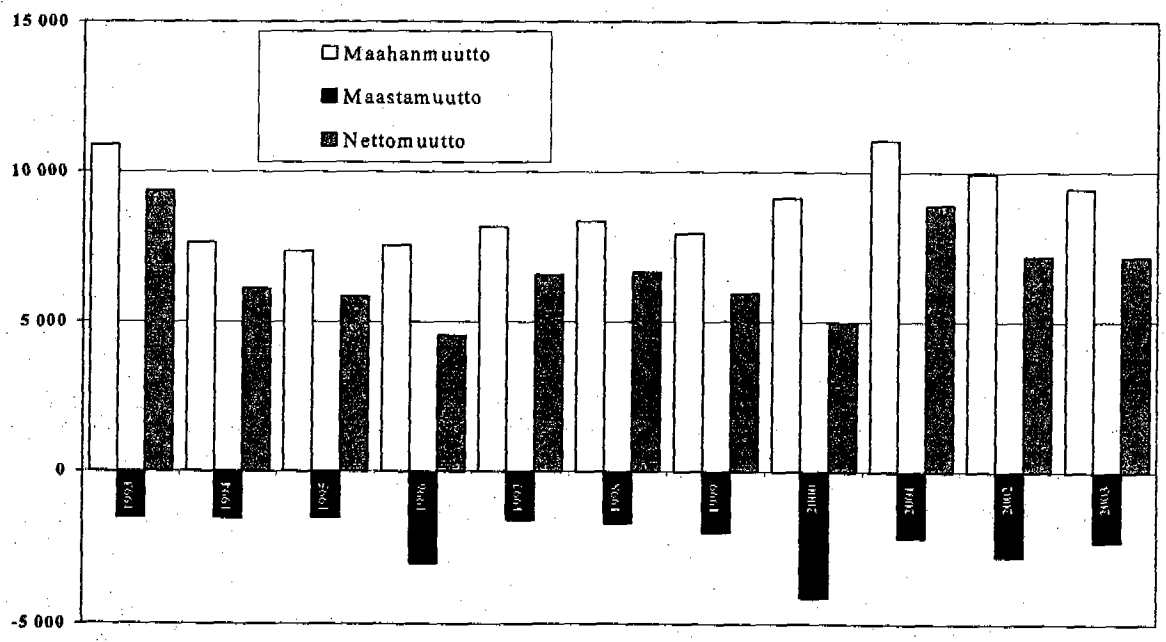
Lähde: tilastokeskus

Ulkomaan kansalaisten osuus koko väestöstä oli noin 2 % ja ulkomailla syntyneiden osuus noin 3 %. Luvuissa eivät ole mukana Suomen kansalaisuuden saaneet ulkomaalaiset eivätkä määräaikaisesti maassa työskentelevät ulkomaalaiset, joita voidaan arvioida olevan vuodenajasta riippuen 4 000-12 000. Luvut ovat EU-alueen pienimmät, kun vertailussa huomioidaan myös eri maiden tilastoimaton ulkomaalaisväestö.

Ulkomaan kansalaisia asuu suhteellisesti eniten pääkaupunkiseudulla (Helsingissä 5,6 %, Vantaalla 4,4 % % ja Espoossa 4,3 % väestöstä), Turussa (4,6 %) ja Ahvenanmaalla (5,6 %). Ulkomaalaisväestöä on keskimääräistä vähemmän erityisesti Pohjanmaalla, Savossa ja Satakunnassa. On kuitenkin huomattava, että väestörekisteriin perustuvat tiedot ovat henkilöiden muuttoilmoituksiin perustuvina hieman epätarkkoja.

Viime vuosina vuosittainen nettomuutto on vaihdellut vajaasta 5 000:sta lähes 9 000:een.

Kuvio 2. Ulkomaan kansalaisten muuttoliikkeen kehitys 1993-2003

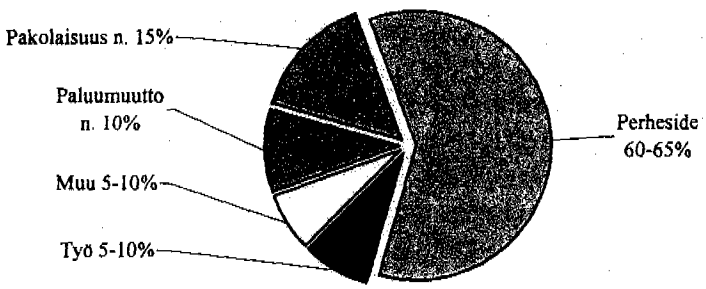


Lähde: tilastokeskus

Maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten määrän lisääntyminen ei ole kovin voimakkaasti johtanut työssä olevan työvoiman määrän lisääntymiseen. Maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten työttömyys on pysytellyt korkealla (vuonna 2004 noin 28 %) ja työllisyysaste matalalla (vuonna 2004 noin 43 %). Maassa asutun ajan kuluessa maahanmuuttajien työllistymismahdollisuudet kuitenkin kasvavat.

Syitä maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten vähäiseen työmarkkinoille osallistumiseen voidaan arvioida olevan useita. Ulkomaalaisten maahanmuuton syyt ovat 1990- ja 2000-luvulla olleet valtaosin muita kuin suoranaisesti työntekoon liittyviä. Yleisin maahanmuuton peruste on 1990- ja 2000-luvuilla ollut perheside. Maassa asuvista ulkomaalaisista suuri osa on lapsia kotona hoitavia äitejä sekä muita kuin työikäisiä. Maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten ammattiosaaminen, kielitaito ja muut työmarkkinoilla tarvittavat taidot usein myös ovat olleet riittämättömiä tai eivät ole vastanneet työmarkkinoiden tarpeita. Työmarkkinoilla on myös esiintynyt ennakkoluuloja ulkomaalaisten palvelukseen ottamisen suhteen.

Kuvio 3. Arvio ulkomaalaisten Suomeen muuton syistä 1990- ja 2000- luvuilla



Lähde: työministeriön arvio (ulkomaalaisten vuosittainen nettomuutto 5 000 – 9 000)

Suomeen tilapäisesti työhön tulevien määrä pysytteli 1990-luvulla noin 10 000 vuosittaisen luvan tasolla, kunnes se vuosituhannen vaihteessa nousi vähitellen hieman yli 20 000 vuosittaiseen lupaan. Suurin osa tilapäisestä työvoimasta on tullut maa- ja puutarhatalouden kausitöihin. Maa- ja puutarhatalouden ulkomaalaisista työntekijöistä arviolta 85 % on venäläisiä ja virolaisia. Sellaisiin tehtäviin, joihin voidaan arvioida tarvittavan korkeampaa koulutusta, on viime vuosina myönnetty vuosittain noin 1 500 työlupaa. Tilapäisesti työhön tulevat eivät kirjaudu maahanmuuttotilastoihin.

1.5. Ihmisoikeudet ja kansainvälisen suojelun tarve

Ihmisoikeuksien toteuttaminen on maahanmuuttopolitiikassakin keskeinen periaate. Ihmisoikeudet koskevat lähtökohtaisesti kansalaisuudesta riippumatta jokaista. Ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta esimerkiksi syrjimättömyys, naisten oikeudet, lapsen edun periaate ja työelämän sosiaaliset oikeudet ovat keskeisiä. Maahanmuuttopolitiikkaan liittyvät kansainväliset sopimusvelvoitteet koskevat keskeisesti ihmisten kohtelua ja oikeusturvaa. Tavoitteena on se, että maahanmuuttajien oikeudellinen asema olisi mahdollisimman lähellä kantaväestön asemaa.

Ihmisoikeudet kuuluvat hallituksen ulkopolitiikan painopistealueisiin. Suomi painottaa ihmisoikeuspolitiikassaan erityisesti naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksia. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa linjataan tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden avulla hallitus toteuttaa aloitteellista ihmisoikeuspolitiikkaa. Selonteossa hallitus sitoutuu kunnioittamaan Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä sitoumuksia.

Vainon kohteeksi joutuneen yksilön oikeus saada kansainvälistä suojelua on yleismaailmallisesti on hyväksytty periaate. Periaate on ilmaistu ihmisoikeuksien julistuksen 14. artiklassa. Pakolaisten oikeudesta saada kansainvälistä suojelua säädetään YK:n vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa (myöhemmin pakolaissopimus) sekä siihen liittyvässä vuoden 1967 lisäpöytäkirjassa.

Pakolaissopimus ja sen sisältämä palautuskiellon periaate on kansainvälisen suojelujärjestelmän kulmakivi. Pakolaisten määrä maailmanlaajuisesti on vähentynyt viime vuosina. Useat pitkään jatkuneet pakolaistilanteet ovat kuitenkin pysyneet muuttumattomina. YK:n pakolaispäävaltuutetun UNHCR:n arvion mukaan sen vastuulla on maailmanlaajuisesti noin 20 miljoonaa henkeä. Pakolaisia näistä on noin 11,5 miljoonaa. Pakolaissopimuksella ei ole täysin onnistuttu vastaamaan nykyisiin pakolaistilanteiden haasteisiin. UNHCR on pyrkinyt löytämään uusia ratkaisuja pakolaisongelmaan. Yhtenäistä lainsäädäntöä ja tulevaisuudessa uusia ratkaisuja etsitään myös EU:n piirissä.

Tällä hetkellä turvapaikanhakijoiden määrät ovat laskeneet lähes koko EU:n alueella. Suomesta haki vuonna 2004 turvapaikkaa 3 861 henkilöä. Määrä oli 20 % suurempi kuin vuonna 2003, jolloin hakijoita oli 3 221. Vuonna 2004 turvapaikan sai 29 ja oleskeluluvan 767 hakijaa. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määriä ja virtoja sekä näiden vaikutuksia Suomelle on vaikea ennustaa edes lyhyellä aikavälillä. Siksi Suomen tulee varautua kansainvälisen suojelun tarpeeseen kansainvälisellä tasolla kokonaisvaltaisten ohjelmien toteutukseen osallistuen ja kansallisella tasolla turvapaikkahakemusten käsittelyä ja vastaanottoa kehittämällä.

1.6. Maahanmuuttopolitiikan arvot

Maahanmuuttopolitiikan arvot ovat koko yhteiskunnan arvoja. Arvot niveltyvät Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, perustuslain sekä julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaan ja muuhun lainsäädäntöön sisältyviin arvoihin. Näitä arvoja ovat muun muassa:

- oikeusvaltioperiaate
- ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen
- rasismin ja syrjinnän torjuminen, tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen
- lapsen edun periaate
- hyvän hallinnon periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet, avoin toimintatapa

Lainsäädännön ja poliittisten ohjelmien antama kuva maahanmuuttopolitiikasta ei kuitenkaan aina kohtaa maahanmuuttajien kokemuksia suomalaisesta todellisuudesta tai suomalaisen maahanmuuttopoliittisen tutkimuksen ajoittain kriittisiäkin äänenpainoja. Tästäkin syystä on tärkeä nostaa maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuttopolitiikkaa toimeenpanevien tahojen julkilausutut arvot sellaiseen asemaan, että niiden toteutuminen myös käytännössä varmistetaan. Yhteisten arvojen keskeisen aseman vakiintumista edistetään voimavaroja kohdentamalla sekä tehokkaalla tiedottamisella.

1.7. Toimintaympäristön globaalistuminen

Maailmantalouden globaalistuminen ja Tyynen meren alueen merkityksen kasvu vaikuttavat monella tavalla EU:n ja Suomen taloudellisen kehityksen edellytyksiin. Osaamispohjaisena mutta suhteellisen pienenä taloutena Suomi on riippuvainen kansainvälisestä tutkimus- ja teknologiaosaamisesta. Suomen osuus globaalista tutkimus- ja kehitystoiminnan kokonaisvolyymista on alle yhden prosentin.

Maahanmuuttopolitiikka on yksi keino, jota voidaan käyttää pyrittäessä globalisaation hallintaan. Työperusteinen maahanmuutto liittyy paitsi odotettavissa olevan työvoiman niukkuuden korvaamiseen, myös osaamispohjan vahvistamiseen. Maahanmuuttajia ei tarvita vain osaavaksi työvoimaksi Suomessa toimivien yritysten palvelukseen, vaan myös uuden yritystoiminnan käynnistäjiksi, työllistäjiksi ja globaalien verkostojen ylläpitäjiksi. Maahanmuuttopolitiikan tulee nojautua moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan tukeen. Globalisaatio aiheuttaa haasteita myös julkisten palvelujen järjestämiselle. On tärkeää parantaa ulkomaalaisiin kohdistuvaa asenneilmastoa ja pyrkiä luomaan entistä myönteisempää Suomi-kuvaa maailmalla.

Tavoite monikulttuuristuvasta yhteiskunnasta asettaa yhteiskunnalle haasteita myös palvelujen tarjoamisen näkökulmasta. Eri kulttuureista tulevien asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen edellyttää valtiolta, kunnilta ja muilta toimijoilta erilaisuuden huomioon ottavaa palveluosaamista. Työyhteisöjen valmentautuminen kohtaamaan muista kulttuureista tulevia työntekijöitä ja asiakkaita sekä johtamisen kehittäminen erilaisuutta tukevaksi helpottavat aidosti monikulttuuristen työyhteisöjen syntymistä.

Globalisoituvassa maailmassa myös keskinäisriippuvuus lisääntyy. Kansallista maahanmuuttopolitiikkaa ei voida suunnitella yksin kansallista lähtökohdista, vaan sen on sovittava kansainväliseen viitekehykseen. Keskeinen viitekehys myös maahanmuuttopolitiikan kannalta on Euroopan unioni. EU-jäsenyyden aikana näkökulma Suomen maahanmuuttopolitiikassa on siirtynyt valvontapainotteisuudesta kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Lisäksi maahanmuuttopolitiikka liittyy usein myös lähtömaiden, kauttakulkumaiden sekä muiden maahanmuuttajia vastaanottavien maiden yhteistyöhön.

YK:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla on käynnissä prosesseja, joiden tavoitteena on siirtolaisasioiden parempi kansainvälinen hallinta. YK:n maahanmuuttokysymysten globaalikomission on tarkoitus jättää raporttinsa syksyllä 2005. Suomi osallistuu aktiivisesti näihin prosesseihin, joilla on merkitystä myös Suomen EU-puheenjohtajuuden 2006 kannalta.

1.8. Maahanmuuton taloudelliset vaikutukset

Maahanmuuton yhteiskunnalle aiheuttamat yleiset nettokustannukset ja –hyödyt riippuvat maahanmuuttajien ikä- ja koulutusrakenteesta. Useimmissa ulkomaisissa tutkimuksissa on havaittu maahanmuutosta yleisesti aiheutuvan ainakin jossain määrin välitöntä positiivista nettovaikutusta yhteiskunnalle. Työn tai elinkeinonharjoittamisen perusteella maahan muuttavien kohdalla positiivinen nettovaikutus korostuu. Ulkomaisten tutkimusten keskeinen havainto on, että maahanmuuton pitkä aikavälin makrotaloudelliset vaikutukset ovat lähes poikkeuksetta positiivisia.

Suomessa ei toistaiseksi ole tutkittu maahanmuuton kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on tutkinut 1990-luvulla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille sekä heidän maksamiaan välittömiä veroja ja saamiaan tulonsiirtoja. Tutkimuksen mukaan Suomeen vuosina 1989-2000 pysyvästi muuttaneiden ulkomaalaisten työllisyys parani keskimääräisesti katsoen voimakkaasti Suomessa asutun ajan kuluessa. Erityisesti lähialueilta kuten Virosta ja Venäjältä sekä OECD-maista tulleet

maahanmuuttajat kiinnittyvät yleensä nopeasti työmarkkinoille. Myös humanitaarisista syistä maahan tulleiden työhön pääsyn edellytykset paranevat maassa asutun ajan kuluessa, joskin hitaasti. Tutkimus kuitenkin tukee käsitystä, että pitkällä aikavälillä kaikenlainen maahanmuutto keskimäärin hyödyttää yhteiskuntaa.

1.9. Maahanmuuttopolitiikan ihmiskasvoisuus

Edellä tässä jaksossa on näkökulmana ollut erityisesti se, että maahanmuutto ja maahanmuuttajat voivat muodostaa yhteiskunnalle keskeisen keinon selvitä paremmin tulevasta työvoiman ikääntymisestä ja muista toimintaympäristön haasteista. Maahanmuuttajat voivat helpottaa työvoiman saatavuusongelmia, laajentaa osaamispohjaa ja lisätä innovatiivisuutta.

Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että maahanmuuttajat eivät ole vain ongelmanratkaisun välineitä, vaan heistä tulee myös osa sitä yhteiskuntaa, jonka ongelmien ratkaisemisesta on kyse. Maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä keskeinen onkin myös ihmisen näkökulma. Tärkeää on tukea sellaisia toimia, joiden avulla Suomesta kehittyy entistä parempi paikka elää, asua, yrittää ja tehdä työtä ilman, että joutuu kokemaan syrjintää tai rasismia ja tällaisista syistä johtuvaa painetta muuttaa maasta.

2. Ohjelman tavoitteet ja keinot

Hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesti maahanmuuttopoliittisen ohjelman yleisenä tavoitteena on määritellä ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavat maahanmuuttopolitiikan arvot, vahvistaa hyvää hallintokulttuuria sekä torjua maahanmuuttoon liittyviä uhkia.

Ohjelman tavoitteena on lisäksi muodostaa kokonaisvaltaiset puitteet maahanmuuttopolitiikan suunnittelulle ja toimeenpanolle sekä edistää moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä ja siten tukea Suomen kansainvälistymistä, parantaa kansainvälistä kilpailukykyä ja yhtenä keinona muiden keinojen joukossa vastata työvoiman ja koko väestön ikääntymisestä aiheutuviin haasteisiin.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteisiin sisältyy ajatus aktiivisesta maahanmuuttopolitiikasta.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteita edistetään seuraavin keinoin:

- edistetään ulkomaalaisten työtekijöiden ja heidän perheenjäsentensä maahanmuuttoa turvaten osaavan työvoiman saatavuus sekä vahvistaen väestön osaamispohjaa,
- parannetaan kaikkien maahanmuuttajien mahdollisuuksia yhdenvertaiseen ja syrjimättömään kohteluun yhteiskunnassa,
- edistetään moniarvoisten ja monikulttuuristen työyhteisöjen kehittymistä ja parannetaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä,
- vahvistetaan kaikkien maahanmuuttajien, erityisesti naisten ja lasten tosiasiallisia mahdollisuuksia kotoutumiseen, osallistumiseen ja perhe-elämään,
- kiinnitetään erityistä huomiota lapsen edun toteutumiseen ja lasten ja nuorten koulutukseen ja kotoutumiseen,
- edistetään ja tuetaan UNHCR:n suojelutehtävää, pakolaisuuden ehkäisyä ja pakolaisten uudelleen sijoittamista,

- tuetaan EU:n lainsäädäntötyötä kansainvälistä suojelua koskevan lainsäädännön vahvistamisessa ja toimeenpanossa sekä yhteensovittamista kansallisen lainsäädännön ja tavoitteiden kanssa,
- vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa pakolaissopimuksen hengessä samalla kun varmistetaan turvapaikkahakemusten tehokas käsittely ja varmistetaan turvallinen ja ihmisarvoinen paluu ja palauttaminen,
- varmistetaan turvapaikanhakijoiden toimintakykyä ylläpitävä vastaanotto,
- vahvistetaan kaikkien maahanmuuttajien mahdollisuuksia hyvän hallinnon mukaiseen kohteluun hallinnon asiakkaana, erityisesti mahdollisuutta viivytyksettömään ja joustavaan hakemusten käsittelyyn,
- vähennetään maahanmuutosta Suomeen lähtömaille mahdollisesti aiheutuvia haittoja ja
- huolehditaan siitä, että Suomessa asuvien työnhakijoiden käytännön mahdollisuudet työllistyä eivät heikenny.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten ehdotetaan valmisteltavaksi toimeenpano-ohjelma.

Hallituksen tarkoituksena on käsitellä maahanmuuttoon ja etnisiin suhteisiin liittyviä kysymyksiä säännöllisesti ministeriryhmässä sekä antaa eduskunnalle selonteko maahanmuuttopolitiikasta ja etnisistä suhteista ja kotouttamisesta kerran vaalikaudessa.

3. Politiikkalinjaukset ja toimenpiteet

3.1. Edistetään työperusteista maahanmuuttoa

Edistetään työperusteista maahanmuuttoa työvoimasta syntyvän niukkuuden ehkäisemiseksi ja väestön osaamispohjan vahvistamiseksi

Väestön ikääntyessä tulevina vuosina työvoiman tarjonta Suomessa supistuu. Suomessa työvoiman saatavuuden odotetaan vaikeutuvan nopeammin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Väestön väheneminen osuu keskeisesti työikäisiin ikäluokkiin. Työvoiman tarjonnan pienentymisellä on myös alueellisia ulottuvuuksia. Nuorempien, liikkuvien ikäluokkien supistuessa syntyy myös osaamisvajetta eri maan alueilla.

Tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi tulee muiden toimien ohella edistää myös työperusteista maahanmuuttoa. Työperusteista maahanmuuttoa edistettäessä huomioon tulee ottaa laajasti ulkomaalaisten tulo Suomessa toimivien yksityisen ja julkisen alan työnantajien palvelukseen, ulkomaalaisten elinkeinonharjoittajien maahanmuutto ja elinkeinotoiminnan edellytykset sekä myöhemmin mahdollisesti työmarkkinoille siirtyvät ulkomaalaiset, kuten opiskelijat ja perheenjäsenet. Monet tässä ohjelmassa mainitut työperusteisen maahanmuuton edistämiseen tarkoitetut keinot parantavat myös ulkosuomalaisten edellytyksiä halutessaan palata Suomeen. Työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää eri toimijoiden, kuten valtiovallan, kuntien sekä työmarkkina- ja muiden järjestöjen yhteistyötä.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen tässä ohjelmassa mainituin toimin merkitsee maahanmuuttopolitiikan aktivointia. Aktiivinen maahanmuuttopolitiikka sisältyy yhtenä keinona myös hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmaan.

1)	***Politiikkalinjaus:*** **Edistetään työperusteista maahanmuuttoa. Korvataan työmarkkinoilta poistuvaa työvoimaa ja vahvistetaan osaamispohjaa ja siten**

turvataan talouskasvun ja taloudellisen toimeliaisuuden edellytyksiä. Tavoitteena on samalla turvata mahdollisuudet kotoutumiseen, osallistumiseen, perheeseen, oikeudenmukaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen.

Toimenpiteet: **Työperusteista maahanmuuttoa edistetään tässä ohjelmassa mainituin toimin yhteistyössä vastuutahojen ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat työmarkkinajärjestöt ja maahanmuuttajien parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt.**

Vastuutahot: **Mainitaan edempänä kunkin politiikkalinjauksen kohdalla.**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Arvioidaan edempänä kunkin politiikkalinjauksen kohdalla.**

Hyödynnetään Suomen vetovoimatekijöitä aikaisempaa tehokkaammin

Suomella on monia vetovoimatekijöitä kilpailtaessa rajojen yli liikkuvasta työvoimasta. Eri selvitysten mukaan tällaisia seikkoja ovat muun muassa puhdas luonto, yleinen vakaus ja turvallisuus, toimivat julkiset palvelut sekä kansainvälisesti toimivien yritysten tunnettuus ja kohtuullinen ansiotaso. Ulkomaalaiset tutkijat ja opiskelijat usein arvostavat suomalaisten oppilaitosten ja tutkijayhteisöjen korkeaa tasoa ja mahdollisuutta suorittaa tutkinto jollain kansainvälisistä suurkielistä. Ulkomaalaiset elinkeinonharjoittajat arvostavat yleensä liiketoimintaympäristön kiinnostavuutta.

Usein nämä myönteiset seikat kuitenkin jäävät kielteiseksi miellettyjen seikkojen, kuten maassa puhuttujen harvinaisten kielten, kylmän ilmaston ja korkean verotuksen varjoon. Siksi Suomen vetovoimatekijöitä tulee tehdä aikaisempaa tunnetummaksi. Tällöin on tarpeen lisätä eri tahojen yhteistyötä ja käyttää hyväksi olemassa olevia verkostoja sekä luoda uusia verkostoja.

Tiedottamista Suomen vetovoimatekijöistä on tärkeä suunnata myös lapsiperheille. Lapsiperheet ovat merkittävä voimavara. Lapset oppivat päivähoidossa ja koulussa maassa puhutun kielen sekä kotoutuvat usein aikuista mutkattomammin. Perheelle syntyy vahvemmat siteet yhteiskuntaan, mikä edistää pysyvää Suomeen jäämistä.

Eri vetovoimatekijät toimivat osin eri tavalla eri ulkomaalaisryhmissä. Eroja on muun muassa sen suhteen, tarkastellaanko vetovoimatekijöitä lähialueilta vai kaukaa katsoen, lyhytaikaisen vai pitkäaikaisen muuton näkökulmasta, perheellisen tai perheettömän muuttajan näkökulmasta.

2) ***Politiikkalinjaus:*** **Harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä politiikkaa, jolla tehdään aikaisempaa tunnetummaksi Suomen vetovoimatekijöitä sekä näihin sisältyen mahdollisuuksia tehdä työtä, harjoittaa elinkeinoa ja opiskella Suomessa.**

Toimenpiteet:

- **Edistetään suunnitelmallista ja pitkäjänteistä politiikkaa yhteistyössä eri toimijoiden, kuten Suomen ulkomaanedustustojen, Suomen Akatemian, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä Finnpron kanssa. Kohdennettua tietoa välitetään eri oppilaitosten sekä ulkomailla toimivien yritysten kautta.**
- **Työministeriö valmistelee strategian linjauksen toteuttamiseksi.**

Vastuutahot: **TM, UM, KTM, OPM, SM, Kuntaliitto**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Selvitetään strategian valmistelun yhteydessä.**

Lisätään sopimusperusteista yhteistyötä lähtömaiden kanssa

Maahantulo- ja työntekolupia myönnettäessä eri lähtömaiden kansalaisten tai tietyiltä alueilta tulevien ulkomaalaisten erityiskohtelu ei ole inkerinsuomalaisia sekä australialaisia ja uusiseelantilaisia työloman viettäjiä lukuun ottamatta kuulunut Suomen maahanmuuttopolitiikkaan. Tulevaisuudessa on kuitenkin odotettavissa tarvetta ulkomailla tarjottavien työnvälityspalvelujen kehittämiseksi. Samassa yhteydessä olisi tarpeen käyttää hyväksi mahdollisuus myös laajempaan sopimusperusteiseen yhteistyöhön työvoiman maahanmuuton alueella. Työpaikkoja ja työntekoa Suomessa koskevan tiedottamisen ohella toimintaan on mahdollista yhdistää alkuvaiheen kielenopetusta ja mahdollisesti tarvittavaa täydennyskoulutusta sekä erilaisia paluuta sujuvoittavia järjestelyjä. Yhteistyön toteuttamisessa edustustoverkolla on keskeinen asema.

Vieraan valtion alueella harjoittava viranomaistoiminta edellyttää sopimusjärjestelyjä, joten sopimuskumppaneiksi on tarkoituksenmukaista valita valtioita, jotka ovat hallinnollisten kustannusten ja toiminnan tehokkuuden kannalta tarkoitukseen sopivia. Sopivuutta harkittaessa huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa maan väestön määrä, ikärakenne ja koulutustaso, väestön liikkuvuuden perinteet, maan etäisyys Suomesta ja maassa asuvien henkilöiden kotoutumisen edellytykset Suomeen. Tällä hetkellä tällaisia maita näyttäisi olevan varsinkin lähialueilla.

Suomen ja lähialueiden välillä on toteutettu ja käynnissä joitain työvoiman liikkuvuuteen liittyviä hankkeita. Interreg-hankkeena toteutettavan Suomen ja Venäjän välinen työvoiman liikkuvuus -projektin tuloksena ensimmäiset työntekijät ovat saapuneet Venäjältä itäiseen Suomeen. Pohjoiskalotin työmarkkinoista Barentsin työmarkkinoihin –projektin yhteydessä on muun muassa toteutettu neljän maan työvoimaviranomaisten yhteiset internet-sivut työvoiman liikkuvuuden kannustamiseksi Pohjoiskalotin alueella. Tähänastisen toiminnan mittasuhteet ovat kuitenkin olleet vaatimattomia.

Työvoiman maahanmuuton edistämisen kannalta sopivia kumppaneita näyttäisi tällä hetkellä olevan myös lähialueita kauempana. Maita, joissa työikäistä ja hyvin koulutettua väestöä on paljon, ovat esimerkiksi Ukraina ja kauempana sijaitsevat Kiina ja Intia.

3) ***Politiikkalinjaus:*** **Lisätään työvoiman liikkumista koskevaa yhteistyötä lähialueiden ja muiden Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa.**

Toimenpiteet: **Neuvotellaan pilottihankkeen käynnistämisestä Venäjän, Ukrainan, Kiinan, Intian tai muun sopivan kumppanin kanssa yhteistyöstä työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi. Yhteistyöstä ja yhteistyön laajuudesta sovitaan kumppanin kanssa. Kumppanimaassa sijaitseviin edustoihin nimetään yhdyshenkilöt koordinoimaan yhteistyötä.**

Vastuutahot: **TM, UM, SM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kustannukset riippuvat toiminnan laajuudesta. Yhdyshenkilöiden palkkaus kustannetaan työministeriön varoista. Pilottihankkeeseen on varauduttava kansallisin varoin, mutta toimintaan on myös mahdollista hakea Interreg- ja muuta EU-rahoitusta.**

Yksinkertaistetaan työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää

Nykyinen työvoiman maahanmuuttoa koskeva lupajärjestelmä perustuu 1.5.2004 voimaan tulleeseen ulkomaalaislakiin ja uusien EU-maiden kansalaisia koskevaan siirtymäaikalakiin. Ulkomaalaisen työnteko Suomessa edellyttää ulkomaalaislain nojalla pääsääntöisesti työntekijän oleskelulupaa tai siirtymäaikalain nojalla työvoimatoimiston hyväksymistä.

Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti. Ensin työvoimatoimisto arvioi, onko avoinna olevaan työhön saatavilla kohtuullisessa ajassa sopivaa työvoimaa työmarkkinoilta. Lisäksi työvoimatoimisto arvioi työehtojen riittävyyden, työnantajan edellytykset toimia työnantajana sekä ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden varsinkin, jos kyseessä on osa-aikatyö. Myönteisen päätöksen jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ja poliisi jatko-oleskeluluvan, ellei luvan myöntämiseen ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä esteitä tai ellei kyseessä katsota olevan yritys kiertää ulkomaalaislain säännöksiä.

Nykyisessä ulkomaalaislaissa laajennettiin ulkomaalaisen oikeutta työntekoon ilman työvoiman saatavuusharkintaa. Suurin osa Suomessa työskentelevistä ulkomaalaisista oleskelee ja työskentelee pelkästään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä toimeentuloedellytysten olemassaoloon liittyvän harkinnan nojalla (tavallinen oleskelulupa, viisumi tai viisumivapaus, työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuvuus). Työvoiman saatavuusharkinta ei koske esimerkiksi yrityksen yli- ja keskijohdon tehtävissä tai erityisasiantuntijana toimivia, ammattiurheilijoita ja valmentajia, ammattitaiteilijoita, ammattijournalisteja, kansainvälisissä järjestöissä toimivia, maatalouden kausityöntekijöitä eikä lyhytaikaisesti Suomeen lähetettäviä työntekijöitä. Tulee kuitenkin huomata, että työvoiman saatavuusharkinta kuitenkin pääosin kohdistuu aloille, joilla työnhakijoita on paljon.

Määräaikaisesti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten voidaan arvioida viime vuosina vuosittain aloittaneen noin 30 000 erilaista työtekojaksoa. Työntekijän oleskelulupa ja siirtymäaikalain mukainen työvoimatoimiston hyväksyminen kuitenkin koskee tällä hetkellä näistä vain alle viidesosaa. Arviot ovat kuitenkin karkeita, koska työvoiman maahanmuuton tilastointi on eri syistä nykyisin puutteellista.

Ulkomaalaisten työntekoa koskevassa lupajärjestelmässä on ongelmia. Järjestelmä on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Työnteko-oikeutta koskevat säännökset ovat yksityiskohtaisia, mutta tulkinnanvaraisia. Hakemusten käsittelyyn kuluu liiaksi aikaa, keskimäärin useita viikkoja. Pitkä käsittelyaika johtuu osin ulkomaalaisrekisterin puutteellisesta käytöstä ja käytettävyydestä. Esimerkiksi poliisi ei useinkaan itse tallenna rekisteriin tarvittavia tietoja, vaan siirtää hakemuksen Ulkomaalaisviraston tallennettavaksi. Osin säännökset tarpeettomasti rajoittavat ulkomaalaisten työnteko-oikeutta. Esimerkiksi perheenjäsenen työnteko-oikeus riippuu siitä, perustuuko päähakijan työnteko-oikeus työntekijän oleskelulupaan vai tavalliseen oleskelulupaan. Työvoiman saatavuusharkinnan nojalla työvoimatoimistoissa hylätään hyvin vähän hakemuksia, monilla ammattialoilla ei käytännössä ollenkaan. Hylkäämiset kuitenkin pääosin kohdistuvat aloille, joilla työnhakijoita on paljon.

Työntekijöiden maahanmuuttoa koskevan lupajärjestelmän tulee olla yhdenmukainen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteiden kanssa. Tavoitteet edellyttävät muun muassa sitä, että lupajärjestelmä on selkeä ja yleiskuvaltaan myönteinen. Mahdollisuus työvoiman saatavuusharkintaan tulee kuitenkin säilyttää herkimpien alojen kohdalla ainakin niin kauan, kun näiden alojen työllisyystilanne säilyy vaikeana.

4) *Politiikkalinjaus:* Yksinkertaistetaan kahdessa vaiheessa työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää.

Toimenpiteet:

- **Ensimmäisessä vaiheessa korjataan ulkomaalaislain työnteko-oikeutta koskevien säännösten ongelmat, kuten sääntelyn vaikeaselkoisuus ja perheenjäsenten työnteko-oikeuden rajoitukset. Lupa-asioita ratkaisevien työvoimatoimistojen määrää supistetaan yhteen tai korkeintaan kahteen. Selvitetään mahdollisuutta supistaa lupa-asioita ratkaisevien poliisiyksiköiden määrää. Työvoiman saatavuusharkinta säilytetään toistaiseksi. Ulkomaalaisrekisterin käyttöä ja käytettävyyttä lisätään. Tilastointia parannetaan. Lupahallinnon käytännön toimintaa tehostetaan ja hakemusten käsittelyä nopeutetaan. Ensimmäinen vaihe toteutetaan heti.**
- **Toisessa vaiheessa muutetaan järjestelmän rakenteita siten, että työnteko-oikeus sisältyy jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään oleskelulupaan, mahdollisesti eräitä vuosittain sovittavia herkimpiä aloja lukuun ottamatta. Toinen vaihe toteutetaan työvoiman saatavuusongelmien lisääntyessä ja työttömyystilanteen helpottaessa.**

Vastuutahot: **TM, SM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Saadakseen oleskeluluvan työntekoa varten ulkomaalaisella tulee lupaa haettaessa olla tiedossa työ. Ensimmäinen oleskelulupahakemus on pääsääntöisesti tehtävä ennen maahan saapumista. Työnhakutarkoituksessa voi saapua maahan ja oleskelulupahakemuksen vireille pano Suomessa on mahdollista. Oleskeluluvan myöntäminen Suomesta käsin on kuitenkin mahdollista vain silloin, jos sen myöntämättä jättäminen olisi kohtuutonta tai työnantajan tai työntekijän kannalta perusteetonta. Mahdollisuus saada lupa myönnettyä Suomesta käsin haettuna edistäisi työnhakijan ja työnantajan kohtaamista ja olisi yhdenmukainen niiden edellä mainittujen ehdotusten kanssa, joiden tarkoituksena on kehittää ulkomailla tarjottavia työnvälityspalveluja.

5) ***Politiikkalinjaus:*** **Parannetaan ulkomaalaisten työntekijöiden mahdollisuutta saapua hakemaan työtä Suomesta ja työpaikan järjestyttyä saada Suomesta käsin myönnettyä oleskelulupa työntekoa varten.**

Toimenpiteet:

- **Työnhakua varten voidaan myöntää viisumi tai myöhemmin käyttöön otettava yli kolmen kuukauden maassa oleskelua varten myönnettävä niin sanottu pitkä viisumi.**
- **Työpaikan löydyttyä päätös oleskeluluvan myöntämisestä tehdään samoin perustein kuin haettaessa oleskelulupaa ulkomailta käsin.**

Vastuutahot: **UM, SM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Selkiytetään elinkeinonharjoittajien maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää

Suomeen muuttavaa elinkeinonharjoittajaa koskee suurelta osin työntekijän oleskelulupaa vastaava elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä, joka otettiin käyttöön nykyisen ulkomaalaislain

myötä. Lupa myönnetään kaksivaiheisesti. Ensin Ulkomaalaisviraston tiloihin sijoitettu Uudenmaan TE-keskuksen virkamies arvioi elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden. Myönteisen päätöksen jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan, ellei luvan myöntämiseen ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä esteitä tai ellei kyseessä katsota olevan yritys kiertää ulkomaalaislain säännöksiä. Toukokuusta vuoden loppuun vuonna 2004 Uudenmaan TE-keskus ratkaisi yhteensä 43 elinkeinonharjoittajan oleskelulupa-asiaa. Vuonna 2005 ratkaisuja arvioidaan olevan noin 130.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmässä ulkomaalaisen elinkeinotoiminnan elinkelpoisuus tulee asianmukaisesti arvioitua. Järjestelmään liittyy kuitenkin monia ongelmia. Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä ei sovi hyvin yhteen Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän ulkomaalaislupajärjestelmän kanssa. Ongelmana on myös elinkeinonharjoittajan käsite, joka edellyttää rajatonta henkilökohtaista vastuunalaisuutta ja on oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen epätarkoituksenmukaisella tavalla jaettu kahtia ammatinharjoittajiin ja elinkeinonharjoittajiin. Elinkeinonharjoittajaksi katsottavalla on oikeus työhön myös toisen palveluksessa, mutta ammatinharjoittajalla ei ole. Työntekijän oleskelulupaan ja tavalliseen oleskelulupaan sisältyvä oikeus elinkeinonharjoittamiseen on epäselvä.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä lisäksi koskee vain suhteellisen pientä osaa sellaisista ulkomaalaisista, jotka mieltävät olevansa elinkeinonharjoittajia. Silloin, kun ulkomaalainen on elinkeinotoiminnasta vain rajoitetusti vastuunalainen, kuten osakeyhtiön osakas tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies, lupahakemus käsitellään joko tavallisena tai työntekijän oleskelulupahakemuksena. Edellä mainituista syistä elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmässä on selkeyttämisen tarvetta.

6) ***Politiikkalinjaus:*** **Selkiytetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmää.**

Toimenpiteet:

- **Selkiytetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa –järjestelmän suhde Patentti- ja rekisterihallituksen ulkomaalaislupajärjestelmään erityisesti koti- ja asuinpaikkapaikkavaatimusten osalta.**
- **Elinkeinonharjoittajan käsitettä uudistetaan siten, että lupajärjestelmä on mahdollisimman yhdenmukainen ja kattaa mahdollisimman suuren osan elinkeinonharjoittamisen perusteella maahan pyrkivistä ulkomaalaisista.**
- **Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä rajoitetaan koskemaan maahan tuloa ja maassa oleskelua, jonka pääasiallinen tarkoitus on elinkeinonharjoittaminen.**

Vastuutahot: **SM, KTM, TM, STM, PRH**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Helpotetaan oleskeluluvan Suomeen saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen pääsyä Suomeen ja Suomen työmarkkinoille

Ulkomaalaisten työntekijöiden mahdollisuus perhe-elämään Suomessa on merkityksellinen pyrittäessä edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Perheen läsnäolo lisää sitoutumista työhön ja yhteiskuntaan. Päätöksen perheen muuttamisesta tulisi ensisijassa perustua työntekijän itsensä ja hänen perheensä päätökseen. Päätöstä ei tule lupamenettelyllä liiaksi ehdollistaa. Myös tilapäisluonteisella oleskeluluvalla maassa työskentelevän henkilön tai opiskelijan perheenjäsenille

tulisi pääsääntöisesti myöntää oleskelulupa, jos sitä koskeva hakemus tehdään ja toimeentuloedellytys täyttyy.

Ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnettyyn oleskelulupaan ei kaikissa tapauksissa sisälly oikeutta tehdä ansiotyötä ilman erillistä työntekijän oleskelulupaa ja siihen liittyvää työvoiman saatavuusharkintaa. Työntekijän oleskelulupa edellytetään, jos perheenjäsenen tilapäinen oleskelulupa on myönnetty muulla perusteella kuin tilapäisen työntekijän oleskeluluvan tai tilapäisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenenä. Esimerkiksi opiskelijan perheenjäsenellä ei ole oikeutta tehdä ansiotyötä ilman erillistä työntekijän oleskelulupaa. Sen sijaan jos perheenjäsen on saanut jatkuvan tai pysyvän oleskeluluvan, perheenjäsen voi tehdä työtä vapaasti. Kaikkien perheenjäsenten vapauttaminen työntekijän oleskelulupavelvoitteesta helpottaisi perheenjäsenten pääsyä työmarkkinoille. Koska perheenjäsenet joka tapauksessa oleskelevat Suomessa, rajoittamaton oikeus työntekoon tulisi sallia.

7) ***Politiikkalinjaus:*** **Helpotetaan oleskeluluvan Suomeen saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen pääsyä Suomeen ja Suomen työmarkkinoille.**

Toimenpiteet:

- **Vapautetaan oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsen työntekijän oleskelulupavelvollisuudesta.**
- **Tehdään ulkomaalaislakiin tarvittavat muutokset.**

Vastuutahot: **SM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Yksinkertaistetaan maahanmuuttajan rekisteröintimenettelyjä

Maahantulolupaa haettaessa ja sitä myönnettäessä ulkomaalaisen maassa oleskelusta, matkan tarkoituksesta, työnantajasta ja muista merkityksellisistä seikoista tehdään merkintä ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalaisrekisteristä luovutetaan tietoja muun muassa väestörekisterikeskukselle ja maistraateille henkilön saamasta Suomen kansalaisuudesta, Kansaneläkelaitokselle ulkomaalaisen sosiaaliturvaan liittyvää päätöksentekoa ja valvontaa varten ja työsuojeluviranomaiselle ulkomaalaisen työntekijän työsuhteen ehtojen ja työnteko-oikeuden valvontaa varten. Ulkomaalaisrekisterin pitäjillä on oikeus saada rekisteriin merkittäväksi tietoja muun muassa väestötietojärjestelmästä, Kansaneläkelaitokselta, kunnan sosiaaliviranomaiselta ja veroviranomaiselta.

Maahan muuttavan ulkomaalaisen on lisäksi tehtävä maistraatille muuttoilmoitus, joka voidaan tehdä puhelimitse. Tiedot päivittyvät maahanmuuttajan halutessa yhdellä ilmoituksella valtakunnalliseen väestötietojärjestelmään ja Postiin. Osoitetiedot välitetään väestötietojärjestelmästä automaattisesti myös viranomaisille, kuten seurakunnille, ajoneuvohallintoon, Kansaneläkelaitokseen, verohallintoon sekä puolustusvoimille. Lisäksi monet eläkelaitokset, pankit, vakuutusyhtiöt, järjestöt, lehtitalot ja yritykset saavat osoitetiedot suoraan väestötietojärjestelmästä.

8) ***Politiikkalinjaus:*** **Yksinkertaistetaan maahanmuuttajien rekisteröintimenettelyjä.**

Toimenpiteet: **Selvitetään, voidaanko kaikkia maahanmuuttajia koskevat keskeiset**

rekisteröinnit hoitaa yhden viranomaisen luona.

Vastuutahot: **SM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Edistetään maahanmuuttajien yrittäjyyttä

Maahanmuuttajien valmiudet yrittäjäksi ryhtymiseen ovat usein paremmat kuin kantaväestöllä keskimäärin. Maahanmuuttajien riskinottokynnys on matala ja heillä on usein runsaasti innovaatiopotentiaalia. Toinen maahanmuuttajien yrittäjyysaktiivisuutta selittävä tekijä on maahanmuuttajien usein heikko työmarkkina-asema. Kielitaidon puute, vaikeus sovittaa aikaisempaa koulutusta ja työkokemusta työmarkkinoiden tarpeisiin sekä syrjintä usein rajaavat maahanmuuttajien työmahdollisuuksia niin, että heillä on mahdollisuus sijoittua vain joillekin harvoille talouden sektoreille.

Yrittäjäksi ryhtymisen käytännössä kuitenkin usein estää se, että maahanmuuttajien on kieliongelmien ja muiden syiden takia vaikea saada tietoa yritysrahoitusmahdollisuuksista, verotuksesta ja yritystoimintaan yleensä liittyvistä muodollisuuksista sekä käytettävissä olevista neuvontapalveluista. Maahanmuuttajayrittäjät usein työllistävät muita maahanmuuttajia. On tärkeää, että maahanmuuttajat eivät kokisi yritysilmapiiriä Suomessa yrittäjyyssuunnitelmien toteuttamisen esteeksi. Kattavaa selvitystä maahanmuuttajien yritystoiminnasta ja sen esteistä Suomessa ei kuitenkaan ole laadittu.

Suomessa on tällä hetkellä järjestelmiä, jotka ovat myös yritystoimintaa kaavailevan maahanmuuttajan käytössä. Keskeisimmät näistä ovat uusyrityskeskusverkosto ja yritystoimintaa aloittavien toimeentulon tukemiseksi tarkoitettu niin sanottu starttirahajärjestelmä. Maahanmuuttajille järjestetty yrittäjäkoulutus on ollut projektiluontoista. Pysyvää maahanmuuttajien tarpeisiin erikoistuneita yrityspalveluja ja yrittäjäkoulutusta on ollut saatavilla lähinnä vain Helsingissä. Vuonna 2004 ulkomaan kansalaisille myönnettiin 368 hakemuksesta yhteensä 277 starttirahaa.

Hallitus edistää yrittäjyyttä yleisesti yrittäjyyden politiikkaohjelman keinoin. Politiikkaohjelmaan sisältyy muun muassa yrittäjyyskoulutus, yrittäjyyden kehittämishankkeet, opettajien täydennyskoulutus sekä starttirahajärjestelmän uudistaminen. Politiikkaohjelman mukaan hallitus perustaa maahanmuuttajien yrittäjyyden edistämisen koordinointiryhmän vuoden 2005 aikana. Eri tahojen toimesta tuotetaan monikielistä yrittäjyyskoulutusta. Kauppa- ja teollisuusministeriö tuottaa osana vuosittaista yrittäjyyskatsausta maahanmuuttajien yrittäjyyttä koskevan tilannekatsauksen.

9) ***Politiikkalinjaus:*** **Edistetään maahanmuuttajien yrittäjyyttä.**

Toimenpiteet:

- **Kauppa- ja teollisuusministeriö asettaa työryhmän edistämään maahanmuuttajien yrittäjyyttä muun muassa yritysrahoitusta kehittämällä.**
- **Laaditaan kattava selvitys maahanmuuttajien yritystoiminnasta.**
- **Vakiinnutetaan maahanmuuttajien yrittäjyyttä koskevat neuvontapalvelut ja koulutus sekä niistä tiedottaminen.**

Vastuutahot: **KTM, OPM, OPH, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kustannukset katetaan kunkin hallinnonalan määrärahoista.**

Parannetaan ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamisjärjestelmää

Maahanmuuttajien aiemman koulutuksen ja kokemuksen puutteellista tunnustamista on pidetty yhtenä työvoiman ja opiskelijoiden liikkuvuuden esteenä. Eri maissa käytössä olevien osaamisen tunnustamisjärjestelmien yhteensopimattomuuteen on kiinnitetty huomiota muun muassa EU:ssa ja Pohjoismaisessa ministerineuvostossa. Myös maahanmuuttajalle itselleen aiheutuu haittaa siitä, että hänen aiempaa koulutustaan ja osaamistaan ei voida täysimääräisesti hyödyntää vastaanottavassa maassa.

Ulkomailla tutkintonsa suorittaneen hakiessa julkisen sektorin tehtävään tai virkaan, jonka kelpoisuusvaatimuksena on vähintään kolmivuotinen korkea-asteen tutkinto, tarvitaan yleensä Suomen viranomaisten päätös tutkinnon kelpoisuudesta Suomessa. Tutkinnon tunnustamisesta vastaa Opetushallitus. Myös eräissä vaarallisissa töissä, kuten esimerkiksi sukellustyössä, nosturin kuljettamisessa sekä räjäytys- ja louhintatyössä työntekijältä vaaditaan pätevyystodistus, kuten siitä on erikseen säädetty. Myös tutkintojen tunnustamisesta näillä aloilla on säädetty.

Ammatinharjoittamisoikeuden ulkomaisen tutkinnon perusteella myöntää sama viranomainen, joka myöntää ammatinharjoittamisoikeuden Suomessa tutkintonsa suorittaneille. Ammatinharjoittamisoikeuden tarvitsevat Suomessa muun muassa terveydenhuollon ammatinharjoittajat, eläinlääkärit, eräät tilintarkastajat, asianajajat ja merenkulun ammatinharjoittajat.

Ammattipätevyyden saavuttamiseen tähtäävää valmistavaa koulutusta akateemisen loppututkinnon omassa maassaan suorittaneille on järjestetty lähinnä työvoimakoulutuksena eri puolilla maata. Koulutusta on hankittu muun muassa lääkäreille ja opettajille. Turun työvoimatoimiston yhteydessä toteutettavan ESR -rahoitteisen Specima-projektin puitteissa on kehitetty uusia malleja akateemisen tutkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien pätevöittämiseksi yhdessä korkeakoulujen kanssa.

10) ***Politiikkalinjaus:*** **Parannetaan ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamisjärjestelmää**

Toimenpiteet:

- **Tehostetaan maahanmuuttajien ulkomailla saadun osaamisen hyödyntämistä joustavoittamalla aiemman koulutuksen ja osaamisen tunnustamista sekä lisäämällä mahdollisuuksia näytön kautta hankittavaan pätevyyden osoittamiseen.**
- **Kehitetään muiden kuin korkeakoulututkintojen tunnustamismenettelyjä.**
- **Parannetaan koordinaatiota ja yhteistyötä osaamisen tunnustamisen parissa toimivien tahojen välillä. Lisätään tiedottamista eri tunnustamismahdollisuuksista.**
- **Jatketaan tiivistä yhteistyötä EU-tasolla ja Pohjoismaisella tasolla osaamisen tunnustamisjärjestelmien yhteensovittamiseksi.**

Vastuutahot: **OPM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

3.2. Edistetään opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa

Helpotetaan opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä

Sisäasiainministeriön työryhmä esitti vuonna 2004 lainmuutoksia, joilla voitaisiin edistää kolmansista maista tulevien opiskelijoiden hakeutumista Suomeen ja sijoittautumista työelämään. Työryhmän näkemyksen mukaan ulkomaalaiset opiskelijat ovat voimavara, joka voi muuntua Suomessa vaikuttaviksi osaajiksi ja täyttää työvoiman tarvetta. Ulkomaalainen, jonka kotoutuminen Suomeen alkaa jo opiskeluvaiheessa ja joka on suorittanut tutkintonsa Suomessa, sijoittuu helpommin työmarkkinoille kuin ulkomaalainen, joka hakee työtä mutta jolla ei ole siteitä Suomeen.

Työryhmä ehdotti muun muassa, että lukukausien aikaiseen työnteko-oikeuteen kohdistuvia säännöksiä muutettaisiin. Nykyisen 20 viikoittaisen tuntirajoituksen sijaan rajoitettaisiin työntekoa pidemmällä aikavälillä. Lisäksi opintoihin sisältyvän lopputyön tekeminen ansiotyönä tulisi työryhmän mukaan vapauttaa työntekijän oleskelulupavelvollisuudesta. Opiskelijalle tulisi myöntää tutkinnon suorittamisen jälkeen jatko-oleskelulupa työnhakua varten. Oleskelulupa myönnettäisiin tutkinnon suorittamisen jälkeen kuudeksi kuukaudeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Myöntämisen edellytyksenä olisi, että henkilön toimeentulo on turvattu. Työryhmän mukaan suomalaisesta oppilaitoksesta valmistunut ulkomaalainen tulisi vapauttaa työntekijän oleskelulupavelvollisuudesta. Työryhmän ehdotusten pohjalta on valmisteltu hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi.

11) *Politiikkalinjaus:* Helpotetaan ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden työmarkkinoille pääsyä.

Toimenpiteet:

- **Otetaan käyttöön Suomessa tutkinnon suorittaneille oleskelulupa työnhakua varten pidemmäksi ajaksi kuin kuudeksi kuukaudeksi.**
- **Lisätään ulkomaalaisille opiskelijoille ja Suomessa tutkinnon suorittaneille suunnattuja harjoittelupaikkoja työmarkkinoille sijoittumisen ja kotoutumisen helpottamiseksi.**
- **Tarjotaan ulkomaalaisille opiskelijoille opetusta myös suomen ja ruotsin kielellä ja kielessä, jotta sijoittuminen työelämään tutkinnon suorittamisen jälkeen tehostuisi.**

Vastuutahot: **SM, TM, OPM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Lupajärjestelmän muutokset tehdään virkatyönä.**

Edistetään tutkijoiden maahanmuuttoa

Avoimessa, nopeasti liikkuvan tiedon maailmassa kansainvälisyys on välttämätön osa tutkimustoimintaa. Suomen keskeisiä haasteita ovat suomalaisten tutkimusympäristöjen houkuttelevuus ja kilpailukykyisyys sekä suomalaisten tutkijoiden yhteistyön kansainvälinen verkottuminen. Suomalaisissa korkeakouluissa ulkomaalaisten tutkijoiden osuus on nykyisin huomattavasti alle EU-maiden keskiarvon. Sen lisäksi, että on tarpeen tehostaa tutkijakoulutusta,

Suomeen tarvitaan myös lisää myös ulkomaalaisia tutkijoita niin korkeakouluihin kuin myös yritysmaailmaan.

12) ***Politiikkalinjaus:*** **Tutkimustehtävissä työskentelevien ulkomaalaisten maahanmuuttoa edistetään osana työvoiman maahanmuuton edellytysten parantamista.**

Toimenpiteet:

- **Jatketaan viranomaisten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyön kehittämistä, koska tutkijoiden maahanmuuton edistäminen vaatii yhteistyötä eri sektorien välillä.**
- **Huolehditaan siitä, että työvoiman saatavuusharkinta ei miltään osin ulotu tutkijoihin sovellettavaan lupamenettelyyn.**
- **Myönnetään tutkijoille jatkuvaluonteinen oleskelulupa ottaen huomioon, että projektirahoituksen takia palvelussuhde yleensä sovitaan vuodeksi kerrallaan, vaikka tutkimushanke olisikin vuosien mittainen.**
- **Huolehditaan siitä, että tutkijoille myönnettävään oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus on riittävän laaja. Yrityksiin asiantuntijaksi palkattujen tutkijoiden tulee voida siirtyä joustavasti ammatti- ja toimialojen välillä.**
- **Tutkijoiden tulee sivutoimisesti voida tehdä muuta kuin tutkimustyötä.**

Vastuutahot: **OPM, SM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kustannukset katetaan kunkin hallinnonalan määrärahoista.**

3.3. Kanavoidaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoa työmarkkinoiden tarpeisiin

Entisen Neuvostoliiton alueella asuvien inkerinsuomalaisten ja suomalaista syntyperää olevien on ollut mahdollista muuttaa Suomeen 1990-luvun alusta lähtien. Yhteensä näitä paluumuuttajia on saapunut noin 25 000 lähinnä Venäjältä ja Virosta. Suomeen muuttoaikeissa olevien inkerinsuomalaisten tulee ilmoittautua Ulkomaalaisviraston ylläpitämään paluumuuttojonoon, jonka todellista kokoa selvitetään. Ulkomaalaisviraston arvion mukaan paluumuuttojonon kooksi jäänee noin 10 000-15 000 henkeä.

Inkerinsuomalaisille myönnetään ulkomaalaislain edellytyksin jatkuva oleskelulupa, jos hakijalla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Hakijan tulee osallistua lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen ja esittää Suomen viranomaisen järjestämän kielitutkinnon suorittamisesta todistus. Inkerin siirtoväkeen kuuluneille ja sotien aikaan Suomen armeijassa palvelleille (arviolta noin 1 500 henkeä) on myönnetty oleskelulupa ilman jonotusta ja kielitaitoedellytystä. Paluumuuttoa on käytännössä viivästyttänyt asuntojen puute.

Viime aikoina työnantajat ovat osoittaneet kasvavaa kiinnostusta paluumuuttajien palvelukseen ottamiseen. Pietarissa sijaitseva Inkerin liiton työnvälitystoimisto etsii inkerinsuomalaisia muun muassa teollisuuden sekä kuljetus-, teollisuus- ja rakennusalan työnantajien palvelukseen. Niille inkerinsuomalaisille, jotka eivät muuta Suomeen paluumuuttojonon kautta, voidaan myöntää työntekoa varten tavallinen oleskelulupa, johon ei liity työvoiman saatavuusharkintaa.

13) ***Politiikkalinjaus:*** **Edistetään inkerinsuomalaisten paluumuuttoa siten, että paluumuuttojonon purkamisen ohella paluumuutto kanavoidaan työmarkkinoiden tarpeisiin.**

Toimenpiteet:

- **Ratkaistaan jonossa jo olevien paluumuuttohakemukset nykyisten perusteiden mukaan, mutta jonoon ei enää oteta uusia hakijoita. Jonon purkua nopeutetaan.**
- **Tehostetaan inkerinsuomalaisten työmarkkinoille sijoittumista siten, että jonossa oleville suunnataan tehostettua tiedotusta työntekomahdollisuuksista Suomessa sekä työntekoa varten myönnettävistä määräaikaisista oleskeluluvista. Suomessa toimiville työnantajille suunnataan tehostettua tiedotusta mahdollisuuksista ottaa palvelukseen jonossa olevia paluumuuttajia.**

Vastuutahot: **SM, TM, UM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

3.4. Edistetään monikulttuurisuutta ja syrjimättömyyttä

Edistetään eri väestöryhmien välisiä hyviä suhteita

Väestöryhmien väliset hyvät etniset suhteet ovat olennaisen tärkeitä ihmisoikeuksia kunnioittavassa yhteiskunnassa. Monikulttuurisuus ja alkuperästä riippumaton yhdenvertaisuus ovat myös tärkeitä kilpailu- ja houkuttelevuustekijöitä pyrittäessä edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Monikulttuurinen työyhteisö ja toimintaympäristö voivat olla merkittäviä innovatiivisuuden kasvualustoja. Eri väestöryhmien välisten suhteiden edistäminen vahvistaa myös Suomen kansallisten vähemmistöjen, kuten romanien ja saamelaisten yhdenvertaisuutta ja torjuu näihin ryhmiin kohdistuvaa syrjintää.

Monikulttuuristen ja syrjimättömien työyhteisöjen ja muun yhteiskunnan kehittymisen edellytyksenä on poliittisten päättäjien, viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan vahva sitoutuminen syrjimättömyyteen, alkuperästä riippumattomaan yhdenvertaisuuteen sekä eri kulttuurien ja uskontojen keskinäiseen kunnioittamiseen. Vahvaan sitoutumiseen kuuluvat selkeät rasismin ja muukalaisvihamielisyyden vastaiset kannanotot, rakenteelliseen syrjintään puuttuminen, kotoutumisen tukeminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä voimavarojen suuntaaminen eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseen.

Kansainvälisesti vertaillen eri väestöryhmien väliset suhteet ovat Suomessa melko hyvät. Suomessa ei ole ajauduttu vaihtoehdottomaan tilaan, vaan eri väestöryhmien välisten suhteiden kehittymistä voidaan ohjata suunnitelmallisen politiikan avulla. Kantaväestön ja maahanmuuttajaryhmien välillä esiintyy kuitenkin joissain tilanteissa ajoittain ongelmia. Tärkeää on pyrkiä vahvistamaan myönteisiä asenteita ja pyrkiä vähentämään kielteistä asennoitumista. Lisäksi on tärkeää pyrkiä lisäämään maahanmuuttajien työelämään osallistumista, joka on yhä keskimäärin huomattavasti kantaväestöä alhaisempi.

14) ***Politiikkalinjaus:*** **Tuetaan eri väestöryhmien välisten suhteiden kehittymistä myönteiseen suuntaan.**

Toimenpiteet:

- **Painotetaan rakenteellista työtä väestöryhmien hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi. Hyvien etnisten suhteiden kehittäminen otetaan huomioon kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa, erityisesti työllisyyspolitiikassa, koulutuspolitiikassa, valtion ja kuntien asuntopolitiikassa sekä sosiaalisen ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyssä.**
- **Lisätään asennekasvatusta sekä syrjimättömyyttä koskevaa tiedotusta kaikkialla yhteiskunnassa, erityisesti päiväkodeissa, oppilaitoksissa, opettajankoulutuslaitoksissa, työpaikoilla ja mediasta vastaavilla tahoilla.**
- **Tuetaan työyhteisöjen kehittymistä monikulttuurisiksi. Monikulttuurisuusprojektien hyviä käytäntöjä muutetaan arkisiksi peruslinjauksiksi erityisesti yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.**
- **Kerätään tietoja paikallistason hyvistä käytännöistä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi. Hyvistä käytännöistä tiedotetaan ja ne otetaan huomioon kotouttamisohjelmia kunnissa laadittaessa.**
- **Seurataan kotoutumisen seurannan yhteydessä eri väestöryhmien välisten suhteiden tilaa yleensä ja tässä ohjelmassa esitettyjen toimien toteutumista erityisesti.**
- **Sovitaan tarvittavista mittareista sekä tietojen systemaattisesta ja kokonaisvaltaisesta keräämisestä eri ministeriöiden, tilastojen tuottajien, kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden kesken.**

Vastuutahot: **Kaikki ministeriöt, Kuntaliitto, kunnat**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan.**

Edistetään maahanmuuttajaryhmien osallisuutta ja tuetaan mahdollisuuksia oman kulttuurin säilyttämiseen

Maahanmuuttajien osallistuminen lähidemokratiaan poliittisten puolueiden tai järjestöjen välityksellä edistää sitoutumista yhteiskuntaan. Tärkeätä on, että poliittisen toiminnan lisäksi asuinyhteisöissä ja muussa arkielämän vuorovaikutuksessa pyritään löytämään keinoja maahanmuuttajaväestön osallistumiseksi ja osallisuuden lisäämiseksi. Monissa kunnissa ja asuinyhteisöissä toimii jo nyt yhteistyön neuvottelukuntia, kohtauspaikkoja ja muita maahanmuuttajien ja muun väestön vuorovaikutusta edistäviä elimiä.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) rakenteiden uudistaminen on käynnissä. Vähemmistöasiain neuvottelukunta on asetettu ja aloittanut toimintansa. Maahanmuuttajien osallisuuden kehittäminen on mukana hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa.

Maahanmuuttajien kannustaminen osallisuuteen ei merkitse sitä, että maahanmuuttajia ohjattaisiin luopumaan omasta kulttuuristaan. Suomessa on tuettu maahanmuuttajien, erityisesti maahanmuuttajalasten oman kielen sekä kulttuurin oppimista ja säilyttämistä. Oikeus oman kulttuuriin ei oikeuta perus- tai ihmisoikeusloukkauksiin eikä muuhun Suomessa lainvastaiseksi katsottavaan menettelyyn, kuten avioliittoon pakottamiseen, tyttöjen ympärileikkaukseen tai suvun kunnialla perusteltuun naisiin ja tyttöihin kohdistuvaan väkivaltaan. Maahanmuuttajan oikeus oman kulttuurin säilyttämiseen on voimassa vain lainsäädännön puitteissa.

15) ***Politiikkalinjaus:*** **Edistetään maahanmuuttajien osallisuutta ja tuetaan mahdollisuuksia lainsäädännön puitteisiin sijoittuvan oman kulttuurin säilyttämiseen.**

Toimenpiteet:

- **Luodaan nykyistä parempia edellytyksiä maahanmuuttajien osallisuudelle lähiyhteisöissä, kuten naapurustossa, työyhteisöissä, kouluissa ja harrastuksissa.**
- **Tuetaan vähemmistökulttuuriryhmien omaa kansalaistoimintaa, erityisesti maahanmuuttajanuorten nuoriso- ja liikuntatoimintaa tavoitteena sekä kotoutumisen edistäminen että oman identiteetin vahvistaminen. Osoitetaan nykyistä enemmän kohtaamispaikkoja ja vastaavia tiloja maahanmuuttajien omaehtoisen toiminnan tukemiseksi.**
- **Selvitään mahdollisuuksia maahanmuuttajien uskonnollisten yhdyskuntien tukemiseksi.**
- **Tuetaan monietnistä kansalaistoimintaa valtionavustuksin.**
- **Lisätään maahanmuuttajien tietoisuutta ihmis- ja perusoikeuksista sekä muista yksilön, erityisesti naisten ja lasten oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa.**
- **Lisätään viranomaisten valmiuksia puuttua ihmisoikeuksien toteutumista uhkaaviin tilanteisiin.**

Vastuutahot: **OPM, TM, SM, OM, YM, Kuntaliitto, kunnat**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan.**

Tehostetaan rasismin ja alkuperään perustuvan syrjinnän torjuntaa

Perustuslaissa, rikoslaissa ja muualla lainsäädännössä säädettyjä syrjinnän kieltoja täydentää helmikuussa 2004 voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki. Laissa on säädetty myös positiivisista toimista tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Vaikka yhdenvertaisuuslaki on syrjinnän kieltävä yleislaki, kielletyt syrjintäperusteet ja käytettävissä olevat oikeusturvakeinot osin riippuvat elämänalasta. Hyvitystä ei esimerkiksi voida tuomita, jos syrjintä on tapahtunut kansalaisuuden perusteella tavaroiden ja palvelujen vaihdannan yhteydessä. Yhdenvertaisuuslain ulkopuolelle on lisäksi rajattu tilanteet, joissa on kyse ulkomaalaislainsäädännön soveltamisesta

Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta ja laatia suunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Vähemmistövaltuutetun toiminnassa suunnitteluvelvoite on osoittautunut toimivaksi keinoksi edistää etnistä yhdenvertaisuutta. Suunnitteluvelvoite kuitenkin koskee vain viranomaisten palveluiden tuottamista, mutta ei viranomaisten eikä muiden työnantajien työhönotto- ja muuta henkilöstöpolitiikkaa. Koska maahanmuuttajien palvelukseen ottamiseen yhä liittyy ennakkoluuloja olisi tärkeää, että viranomaiset omaksuisivat suunnitelmallisen asenteen maahanmuuttajien palvelukseen ottamiseksi julkiselle sektorille. Yhdenvertaisuuslain mukaisen suunnitteluvelvoitteen ulottaminen koskemaan myös viranomaisen työnantajaroolia tukisi tätä lähtökohtaa. Tärkeää olisi myös suunnitteluvelvoitteen ulottaminen koskemaan suurimpia yrityksiä.

Rasistisesti motivoitunut rikollisuus on varsin yleistä. Poliisin tietoon tulee vuosittain noin 300–500 rikosta, joiden motiivin epäillään olevan rasistinen. Myös kiihottamista kansanryhmää vastaan esiintyy. Tyypillisiä rikoksia ovat pahoinpitely, vahingonteko ja laiton uhkaus. Voidaan myös arvioida, että vain pieni osa rikoksista päätyy poliisin tai muiden viranomaisten tietoon. Yhtenä syynä tähän on uhrien yleinen epäluottamus viranomaisia kohtaan, mikä usein liittyy aiempiin kokemuksiin lähtömaassa.

Asennetutkimuksista voidaan päätellä, että tiedotusvälineet vaikuttavat merkittävästi eri väestöryhmiin kohdistuviin asenteisiin. Siksi tiedotusvälineiden olisi tärkeä omaksua vastuulliseen tiedottamiseen suuntaavia sisäisiä ohjeita sekä säännönmukaisesti seurata ohjeiden noudattamista käytännössä.

Rasismin ja alkuperään perustuvan syrjinnän esiintymistä on Suomessa viimeisen kymmenen vuoden aikana selvitetty usein tutkimuksin. Tutkimustuloksia ei kuitenkaan ole voitu riittävästi hyödyntää politiikkaa ja toimenpiteitä kehitettäessä. EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä on vireillä hankkeita syrjintätiedon keräämisen tehostamiseksi ja syrjintää mittaavien yhteisten indikaattoreiden kehittämiseksi.

16) ***Politiikkalinjaus:*** **Asetetaan tavoitteeksi "nollatoleranssi" rasismin ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ehkäisyssä. Kaikki viranomaiset sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt omaksuvat päättäväisen asenteen alkuperästä riippumattoman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.**

Toimenpiteet:

- **Madalletaan kynnystä puuttua alkuperään perustuvaan syrjintään ja rasismiin. Erityisesti poliisi- ja oikeusviranomaisten mahdollisuuksia puuttua rasistisesti motivoituneeseen rikollisuuteen vahvistetaan lisäämällä koulutusta ja tiedottamista.**
- **Kehitetään syrjinnän ja rasismin uhreiksi joutuneiden tuki- ja neuvontapalveluja.**
- **Viranomaisten, erityisesti opetus-, sosiaali- ja terveys- sekä muiden peruspalvelujen tuottamisesta vastaavien viranomaisten, tulee sekä valtakunnallisella että paikallistasolla luoda hyvät käytännöt rasismin ja syrjinnän ehkäisemiseksi sekä siihen puuttumiseksi. Niiden tulee myös varmistaa, että samat periaatteet koskevat niiden hankkimia ostopalveluita. Tämä linjaus tulee sisällyttää myös peruspalvelusuunnitelmiin.**
- **Valtionavustuksia myöntävät viranomaiset varmistavat, että avustettavien järjestöjen toiminta on omiaan tukemaan suvaitsevaisuutta.**
- **Puututaan aiempaa tehokkaammin kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.**
- **Selvitetään yhdenvertaisuuslain vaikutukset ja mahdolliset ongelmakohdat ja valmistellaan tarvittavat esitykset lainmuutoksiksi.**
- **Ulotetaan yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoite myös viranomaisen toimintaan työnantajana. Velvoite yhdenvertaisuussuunnitteluun ulotetaan koskemaan myös suurimpia yrityksiä.**
- **Seurataan syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä koskevan tiedottamisen onnistumista.**
- **Kannustetaan tiedotusvälineitä vastuulliseen tiedonvälitykseen maahanmuutosta ja eri väestöryhmien välisistä suhteista. Myös viranomaisten tulee tiedottaa vastuullisesti.**
- **Työministeriö laatii yhteistyössä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa monivuotisen tiedotus- ja koulutusstrategian tietoisuuden lisäämiseksi yhdenvertaisuuslaista.**

Vastuutahot: **Kaikki ministeriöt, Kuntaliitto, kunnat**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan.**

3.5. Opastetaan ulkomaalaisia ja tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista

Maahanmuuttajien kotoutumisella tarkoitetaan kotouttamislaissa maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla oma kielensä ja kulttuurinsa säilyttäen. Tavoite koskee kaikkia maahanmuuttajia. Kotouttamislaissa on määritelty yksilöllisiä toimenpiteitä, jotka kohdistuvat erityisesti niiden maahanmuuttajien kotoutumisen tukemiseen, jotka ovat työttömiä tai tarvitsevat muuten yhteiskunnan toimeentulojärjestelmien tukea.

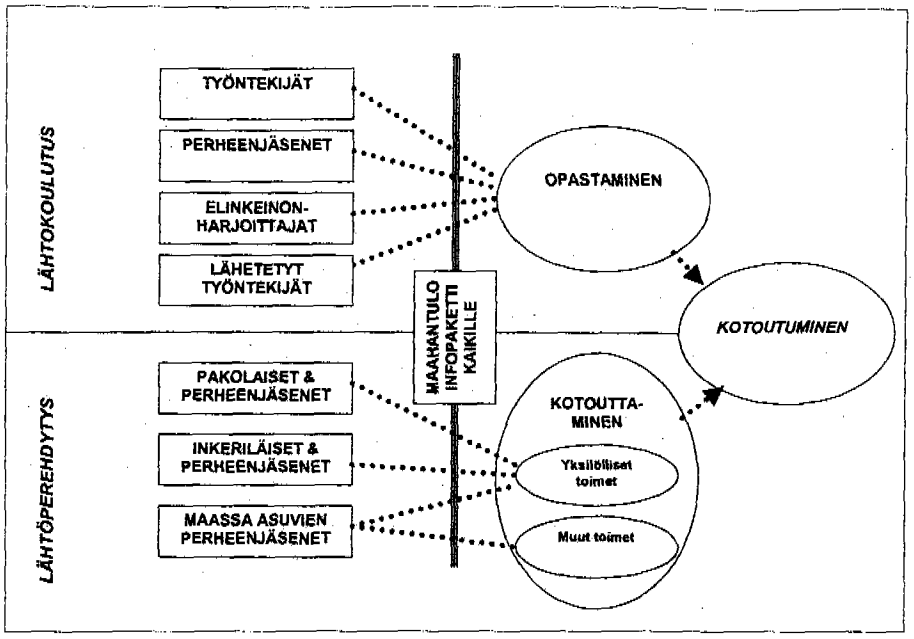
Kotoutuminen on kaksisuuntainen keskinäisen mukautumisen prosessi. Kotoutumiseen osallistuvat maahanmuuttajien lisäksi työ- ja muut lähiyhteisöt sekä koko yhteiskunta. Maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen huomioidaan läpivirtausperiaatteella yhteiskunnan eri toimialojen suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kaikki maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa ja opastusta yhteiskunnassa toimiakseen. Maahan muuttavat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä yleensä kuitenkin jäävät yksilöllisten kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle. Maassa tilapäisesti työskentelevät ulkomaalaiset eivät myöskään ole asumisperusteisten palvelujen piirissä. Näiden ryhmien opastus työelämään ja yhteiskuntaan tapahtuu nykyisin lähinnä työnantajalle kuuluvan työhön perehdyttämisen ja ulkomaalaisen omatoimisen tiedonhankinnan muodossa. Tietoja elämästä ja työskentelystä Suomessa on omatoimisesti saatavissa muun muassa työministeriön internet-sivuilla ja esimerkiksi työministeriön yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa eri kielillä julkaisemasta Suomeen Työhön?–opaslehtisestä. Helsingin kaupungin kulttuurikeskus Caisa on luomassa eri kuntien yhteistä internetissä julkaistavaa maahanmuuttajien infopankkia.

Maahan pysyväisluonteisesti muuttavien ulkomaalaisten kotoutuminen on tärkeä tavoite. Osa maahanmuuttajista kotoutuu omatoimisesti ilman yhteiskunnan erityistukea. Osa kuitenkin tarvitsee kotoutumisensa tueksi ohjausta, koulutusta ja muita tukitoimia. Kotouttamistoimien piirissä olevat maahanmuuttajaryhmät on määritelty kotouttamislaissa. Huomioon tulee ottaa se, että myös työelämän ulkopuolella olevien perheenjäsenillä ja erityisesti nuorilla tulee olla todelliset mahdollisuudet kouluttautua, työskennellä ja elää myönteisessä vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteisön kanssa.

Maahan muuttavat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä tarvitsevat yhteiskunnassa toimiakseen nykyistä tehokkaampaa tiedottamista ja opastusta. Opastuksen tarve ja laajuus riippuvat monista seikoista, kuten oleskelun kestosta ja luonteesta, iästä, aikaisemmasta koulutuksesta ja lähtömaasta. Tästä syystä olisi tarpeen luoda kotouttamisjärjestelmän rinnalle kattava opastusjärjestelmä.

Kuvio 4. Maahanmuuttajien opastaminen ja kotouttaminen



Luodaan opastusjärjestelmä. Työvoimana maahan saapuvien opastaminen olisi uusi järjestely. Opastuksen tarkoituksena on maahanmuuton alkuvaiheessa perehdyttää ulkomaalainen kieleen ja yhteiskuntaan sekä luoda hyvät valmiudet kotoutumisprosessin jatkamiseen tarvittaessa. Opastuksen kohteena olisivat maahan saapuvat työntekijät, elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä. Opastaminen ei olisi ulkomaalaiselle velvoite, vaan mahdollisuus.

Opastaminen voitaisiin aloittaa jo ennen maahan saapumista. Lähtömaassa voi olla tarpeen järjestää erityisesti kielenopetusta ja ammatilliseen osaamiseen liittyvää koulutusta. Opastaminen ennen maahan saapumista olisi tarkoituksenmukaista varsinkin, jos työvoiman liikkuvuutta pyritään lisäämään sopimusperusteisesti kumppanivaltiosta Suomeen. Lähtömaassa järjestettävää koulutusta voivat järjestää Suomen viranomaiset yksin tai yhdessä työnantajien kanssa.

Osana opastamista maahanmuuttajalle annettaisiin heti tulon jälkeen perustietopaketti, joka olisi laajempi kuin nykyisin saatavilla oleva opastusaineisto. Tietopaketti sisältäisi perustiedot maahanmuuttajan oikeuksista ja velvoitteista, työelämästä ja sen pelisäännöistä, asumisesta, koulutuksesta sekä arkielämästä selviytymiseen liittyvistä seikoista. Lisäksi tietopaketti sisältäisi tietoa saatavilla olevasta opastuksesta ja erityisesti kielikoulutuksesta.

Perustietomateriaalia täydentäisivät toisiaan seuraavat syventävät opastavat koulutusjaksot. Perusteellisempaa opastamista tarvitsee usein esimerkiksi määräaikaisella oleskeluluvalla maahan työhön tai elinkeinonharjoittajaksi tuleva ulkomaalainen perheenjäsenineen. Työnantajan tehtävänä olisi edelleen vastata työn edellyttämän kielitaidon ja muiden taitojen tarjoamisesta.

Toisiaan seuraavat opastavat koulutusjaksot sisältäisivät perustietoja laajempien työ- ja arkielämässä tarvittavien perustietojen ja –taitojen opetusta. Koulutusjaksot sisältäisivät keskeisesti kielenopetusta. Opastusjaksojen sisältöä ja laajuutta eriytettäisiin eri maahanmuuttajaryhmien mukaan erimerkiksi henkilöiden valmiuksien sekä työn luonteen ja keston perusteella. Toisiaan seuraavilla opastusjaksoilla pyrittäisiin saavuttamaan kohtuullinen selviytymistaso.

Painettuja ja sähköisessä muodossa olevia perustietopaketteja sekä opastavia koulutusjaksoja tulisi olla tarjolla riittävästi. Rahoituksesta vastaisivat viranomaiset, työnantajat tai maahanmuuttajat itse. Opastusjaksojen järjestäjinä voisivat toimia yliopistot, vapaan sivistystyön laitokset, aikuislukiot, aikuiskoulutuskeskukset tai muut koulutuspalvelujen tuottajat. Opetuksen sisältöä koordinoisi Opetushallitus tai opetusministeriö yhteistyössä työministeriön kanssa.

17) ***Politiikkalinjaus:*** **Luodaan yksilölliset tarpeet huomioon ottava opastusjärjestelmä, jonka tavoitteena on edistää ulkomaalaisen selviytymistä työelämässä ja yhteiskunnassa Suomessa oleskelun aikana.**

Toimenpiteet:

- **Työministeriö laatii maahan saapuvalle ulkomaalaisille tarjottavan perustietomateriaalin, "maahantulopaketin", painettuna ja sähköisesti sekä perustietopaketin jakosuunnitelman.**
- **Parannetaan yhteiskuntaan opastavien sekä kielikoulutuspalvelujen saatavuutta ja käytettävyyttä ja kehitetään opastusjärjestelmään liittyviä uusia työelämässä ja yhteiskunnassa selviytymistä edistäviä tukitoimia.**
- **Valmistellaan malli suomen ja ruotsin kielen digitaalisesta ja muusta etäopetuksesta, ennen maahan saapumista annettavasta tiedotusmateriaalista ja opastuksesta sekä suunnitelma toimeenpanosta.**
- **Lisätään viranomaisten järjestämää opastamista koskevat säännökset kotouttamislakiin.**
- **Harkitaan setelijärjestelmän kehittämistä opastuspalvelujen hankkimiseksi.**

Vastuutahot: **TM, OPM, UM, STM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Opastusjärjestelmän luomisesta ja tiedotusmateriaalin tuottamisesta aiheutuu kustannuksia. Tiedotuksen, opastuksen ja niihin liittyvän materiaalin tuotannon rahoituksesta vastaa pääsääntöisesti valtio. Eri opastusjaksojen rahoitukseen voisivat osallistua myös työnantajat ja maahanmuuttajat itse.**

Tehostetaan kotouttamisjärjestelmän ohjausta. Kotoutumisen perustana ovat kaikille kuuluvat perusoikeudet ja tavoitteena on tasavertaisten mahdollisuuksien, oikeuksien ja velvollisuuksien yhteiskunta. Kotoutumiseen rohkaistaan kaikkia niitä maahanmuuttajia, joiden oleskelu maassa on pysyväisluonteista tai muutoin pitkäaikaista.

Jos opastusjaksoon osallistunut ulkomaalainen työntekijä jää maahan, on tarkoituksenmukaista syventää perehtymistä Suomen olosuhteisiin ja suomen tai ruotsin kieleen. On tärkeää, että myös ulkomaalaiset työntekijät ja heidän perheenjäsenensä voisivat tarvittaessa saada kotoutumista tukevia palveluja, ensisijassa kielikoulutusta ja täydentävää ammatillista koulutusta. Yksilöllisiä kotoutumissuunnitelmia ei kuitenkaan ole tarpeen tehdä muulloin kuin kotouttamislain edellytysten täyttyessä, esimerkiksi työttömyyden takia.

Kotouttamispolitiikan tulee sisältää erilaisia lähestymistapoja, joissa otetaan huomioon eri ryhmien toisistaan poikkeavat tarpeet. Tästä syystä kotouttamisjärjestelmän ohjausta tulee parantaa.

Kunnilla on yleinen ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kuntien kotouttamisohjelmissa asetetaan paikallistason tavoitteet sekä suunnitellaan toimenpiteet, voimavarat ja yhteistyö eri tahojen kanssa. Kotouttamisohjelmat koskevat kaikkia maahanmuuttajia, mutta yksilöllisten kotoutumista edistävien ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden piiriin kuuluvat vain ne, jotka ovat työttömiä työnhakijoita tai saavat toimeentulotukea kolmen vuoden ajan ensimmäisestä kuntaan rekisteröitymisestä. Tukea kotoutumiseen voivat tarvita kuitenkin myös muut ulkomaalaiset, kuten pitkään maassa asuvat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat perheineen.

Kotouttamiselle tulisi nykyistä järjestelmällisemmin asettaa valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet. Sen lisäksi maahanmuuttajien kotoutumista edistävät tavoitteet tulisi ottaa läpäisyperiaatteella huomioon myös eri hallinnonalojen puiteohjelmissa ja strategioissa.

18) ***Politiikkalinjaus:*** **Tehostetaan kotouttamisjärjestelmän ohjausta erityisesti ottamalla käyttöön laajapohjaisesti valmisteltava maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma.**

Toimenpiteet:

- **Valtioneuvosto hyväksyy linjauksessa mainitun puiteohjelman kerran vaalikaudessa. Ohjelmassa asetetaan valtakunnalliset toimintaa ja voimavaroja koskevat tavoitteet. Ohjelmaa valmisteltaessa otetaan huomioon peruspalveluohjelma ja -budjetti sekä EU:ssa valmisteltava kotouttamisen viitekehys. Puiteohjelma muodostaa pohjan eduskunnalle annettavalle maahanmuuttopolitiikkaa, etnisiä suhteita ja kotouttamista koskevalle selonteolle.**
- **Seurataan ja arvioidaan maahanmuuttoa, etnisiä suhteita ja kotoutumista puiteohjelman valmistelua varten yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat eri viranomaiset, vähemmistövaltuutettu, tutkimuslaitokset ja kansalaisjärjestöt.**
- **Kuntien kotouttamisohjelmissa otetaan huomioon puiteohjelman tavoitteet.**
- **Kotoutumista tukevat tavoitteet otetaan huomioon läpivirtauksena myös muissa valtakunnallisissa ohjelmissa ja strategioissa. Eri sektorit sisällyttävät laatukriteereihinsä kotoutumisen edistämisen. Avainsektorit ovat asuminen, koulutus, päivähoito ja muut sosiaalipalvelut, terveydenhuolto ja työvoimapalvelut.**
- **Valtakunnallista puiteohjelmaa ja kuntien kotouttamisohjelmia valmisteltaessa otetaan erityisesti huomioon lapsiperheiden kotoutuminen.**
- **Kotouttamislain soveltamisalaa laajennetaan.**

Vastuutahot: **TM, STM, OPM, YM, SM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Kotouttaminen aiheuttaa kustannuksia. Voimavarojen riittävyydestä tulee huolehtia. Kukin hallinnonala vastaa omista kustannuksistaan.**

Edistetään humanitaarisin perustein maahan muuttavien kotoutumista. Kotoutumista edistäviä yksilöllisiä toimenpiteitä järjestetään niille henkilölle, jotka muuttavat pysyvästi Suomeen ja joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta ja joiden katsotaan asuvan Suomessa. Yksilöllisten kotoutusta edistävien toimenpiteiden piiriin kuuluvat humanitaarisista syistä muuttavat (pakolaiset, toissijaisen suojelun tarpeen perusteella ja inhimillisistä syistä oleskeluluvan saavat), paluumuuttajat entisen Neuvostoliiton alueelta sekä edellisten perheenjäsenet.

Entisen Neuvostoliiton alueelta tuleville paluumuuttajille järjestetään lähtömuuttovalmennusta ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla. Valmennus sisältää pääosin kielikoulutusta, osin myös yhteiskuntatietoutta ja opastusta arjessa selviytymiseen. Pakolaiskiintiössä maahan saapuville järjestetään ennen maahantuloa lyhyt muuttoon ja Suomessa asumiseen liittyvä perehdytysjakso. Turvapaikanhakijoina oleskeluluvan saaneet ovat odotusaikana pääsääntöisesti osallistuneet vastaanottokeskusten järjestämään orientoivaan opintotoimintaan. On tärkeätä, että kuntaan muutettaessa neuvonta, ohjaus ja koulutus aloitetaan viipymättä ja kytketään jatkumoksi jo saadun orientaation kanssa.

Humanitaarisista syistä maahan muuttaneiden kotouttamisessa on yleisten kotouttamisperiaatteiden lisäksi otettava erityisesti huomioon pakolaisuudesta johtuvat erityistarpeet. On varauduttava yksilölliset tarpeet huomioon ottavien erityistoimenpiteiden järjestämiseen sekä riittävän pitkään kotoutumisaikaan. Erityisesti useilla luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleilla aikuisilla on tarve saada kotoutumista edistäviä toimenpiteitä kauemmin kuin kolme vuotta. Valtaosa heistä on naisia ja monilapsisten perheiden äitejä, jolloin esimerkiksi kotoutumiskoulutuksessa on katkoja. Humanitaarisista syistä maahan tulleiden joukossa on myös monia muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia, kuten pakolaisuuteen johtaneissa tilanteissa traumatisoituneita, pitkään pakolaisleireillä oleskelleita sekä yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita.

Työikäisten maahanmuuttajan työllistyminen on keskeinen edellytys maahanmuuttajien osallistumiselle ja heidän panokselleen vastaanottavan yhteiskunnan toimintaan. Työllistymisen tukeminen on myös humanitaarisista syistä maahan muuttaneiden kotouttamisessa ensisijaista. Työelämän lisäksi on otettava huomioon myös muut elämänalueet. Myös työvoiman ulkopuolella olevien, kuten ikääntyneiden, kotiäitien, traumatisoituneiden sekä lasten ja nuorten kotoutumiselle tulee luoda edellytykset.

Tarve kotoutumista edistäviin ja muihin positiivisiin erityistoimiin on yksilöllistä ja riippuu muun muassa koulutuksesta, työkokemuksesta ja kielitaidosta. Useimpien tarvitsemia toimenpiteitä ovat alkuvaiheen ohjaus, orientointi, neuvonta ja tiedotus, kotoutumiskoulutus, oppilaitoksiin valmentava opetusta lapsille ja nuorille, oman äidin kielen opetus, tulkkaus, kulttuuri- ja vapaa-ajantoiminta sekä järjestötoiminta. Lisäksi monet tarvitsevat myös kulttuurilliset erot huomioivaa terveydenhoitoa, traumojen jälkitilojen hoitoa ja eriytyneitä sosiaali- ja työvoimapalveluja.

19) ***Politiikkalinjaus:*** **Edistetään kotoutumisen yleisistä lähtökohdista humanitaarisin syin maahan muuttavien kotoutumista. Varaudutaan pitkiin kotoutumisaikoihin ja haavoittuneimmassa asemassa olevien erityisryhmien tukipalvelujen turvaamiseen.**

Toimenpiteet:

- **Turvataan riittävät voimavarat kunnille ja työhallintoon kotoutumista edistävien ja muiden positiivisten erityistoimien järjestämiseksi.**
- **Turvataan edellytykset kotouttamistoimien aloittamiselle heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Varmistetaan, että kotoutumista edistävät toimenpiteet muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ennen maahantuloa annetun perehdytyksen kanssa. Säädetään mahdollisuudesta erityistarpeiden mukaan pidentää aikaa, jona maahanmuuttaja on kotouttamislain piirissä.**
- **Aloitetaan kiintiöpakolaisten kotouttamistoimet heti maahantulon jälkeen. Kotouttamisessa kehitetään erityisesti haavoittuvimmille ryhmille kohdistuvia toimia. Kehitetään edelleen vastaanoton ja kotoutumisen seurantajärjestelmää sekä kuntien ja muiden paikallistoimijoiden neuvontaa ja koulutusta.**

Vastuutahot: **TM, OPM, STM, Kuntaliitto, kunnat**

Kustannukset ja kustannusten jako: Kotouttaminen aiheuttaa kustannuksia. Voimavarojen riittävyydestä tulee huolehtia. Kukin hallinnonala vastaa omista kustannuksistaan.

Kehitetään kotoutumiskoulutusta

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on antaa aikuisille maahanmuuttajille kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla he pystyvät selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään. Koulutukseen voidaan sisällyttää myös esimerkiksi työharjoittelua, työelämävalmennusta ja –koulutusta.

Työvoimaan kuulumattomat aikuiset maahanmuuttajat saavat kotoutumiskoulutusta kuitenkin vain sattumanvaraisesti. Usein he jäävät kokonaan tai osittain ilman kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävää koulutusta. Monet ilman kotoutumiskoulutusta jäävistä ovat naisia, osa heistä on luku- ja kirjoitustaidottomia. Myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden nuorten perusopetuksesta tulisi huolehtia niin, että heillä on tosiasialliset mahdollisuudet jatko-opintoihin ja ammatilliseen koulutukseen.

Kotoutumiskoulutusta maahanmuuttajille järjestävät työhallinto työvoimapoliittisena maahanmuuttajakoulutuksena sekä opetushallinto. Työhallinto hankkii koulutusta maahanmuuttajille valmentavana koulutuksena ja lisäksi vastaa työhallinnon asiakkaina olevien aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksesta, myös luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta. Opetushallinnon tehtävistä kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä ei ole säädetty. Kotoutumiskoulutuksen säädöspohja ja järjestämisvastuut tulisikin kotouttamislaissa selventää.

Koulutuksen tulisi muodostaa jatkumo niin, että pakolaisena tai turvapaikanhakijana tulleen mahdollinen alkuvaiheen orientointi ennen maahantuloa tai turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa voi jatkua heti maahantulon jälkeen kotoutumiskoulutuksena. Lisäksi tulee suunnitella jatkokoulutusmahdollisuudet kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Työvoimana maahan muuttavien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä kotoutumiskoulutusta olisi erityistilanteissa tarpeen tukea. Kotoutumiskoulutuksen tulisi olla sisällöltään ja pituudeltaan yksilöllisesti riittävä ja se tulisi järjestää ilman tarpeetonta viivytystä.

20) ***Politiikkalinjaus:*** **Kehitetään aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista edistävää koulutusta ja opastusta siten, että se vastaa yksilöllisiin koulutustarpeisiin tehokkaasti**

Toimenpiteet:

- **Määritellään lainsäädännössä kotoutumiskoulutusjärjestelmä ja selkiinnytetään opetus- ja työhallinnon väliset vastuut ja rahoitus. Määritellään oikeus opetukseen ja opetuksen vähimmäistaso. Valmistellaan laatukriteerit ja vaikuttavuuden arviointiin mittarit**
- **Tarvittaessa tarjotaan opetusta tehostettuna seudullisena yhteistyönä. Opetushallitus antaa uudet suositukset koulutuksen sisällöstä. Koulutuksen sisältöä ja laatua parannetaan, muun muassa huolehtimalla riittävän pienistä ja yhtenäisistä opetusryhmistä.**
- **Hyödynnetään koulutuksen järjestämisessä aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen ja vapaan sivistysyön puitteissa tarjottava koulutus.**

Vastuutahot: **TM, OPM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta vastaa pääosin toistaiseksi työministeriö.**

Parannetaan maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksia

Valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (2003-2008) linjataan myös maahanmuuttajaoppilaiden ja -opiskelijoiden koulutusta. Kehittämissuunnitelman mukaan opetuksessa tulee panostaa erityisesti riittävään suomen tai ruotsin kielen hallintaan, mikä luo pohjaa jatko-opinnoille ja tukee kotoutumista. Oman äidinkielen säilyttämistä ja kehittämistä tulee tukea tavoitteena toimiva kaksikielisyys.

Myös opettajien valmiuksista huolehtiminen on tärkeää. Vähemmistö- ja ihmisoikeuskysymykset sisällytetään järjestelmällisesti osaksi opettajien perus- ja täydennyskoulutusta. Hyviä etnisiä suhteita tukevia tutkimus- ja kehittämishankkeita tuetaan. Vähemmistötietoutta pyritään edistämään oppikirjoja ja opetusmateriaaleja kehittämällä. Koulutukseen hakijoiden kulttuuritausta pyritään ottamaan huomioon opiskelijavalinnoissa ja koulutuksen järjestämisessä. Erityisesti maahanmuuttajatyttöjen ja -naisten osallistumista koulutukseen kehitetään.

Perusopetuslain mukaan maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus tulee vastata puolen vuoden oppimäärää. Valmistavan opetuksen tavoitteena on edistää opetukseen osallistuvan oppilaan tasapainoista kehitystä ja kotoutumista sekä antaa tarvittavat tiedot perusopetukseen siirtymistä varten.

Perusopetuslain mukaan koulun opetuskieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Vaikka velvollisuutta vieraskielisen opetuksen antamiseen ei ole, kunta voi perusopetuslain nojalla järjestää perusopetusta ja esiopetusta vieraalla kielellä. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta voidaan järjestää osana koulun opetusta tai erillisten resurssien turvin.

Oppivelvollisuus ja oikeus saada esiopetusta on Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla. Kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta ja esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Tämä merkitsee yhteiskunnan velvollisuutta opetuksen järjestämiseen riittävässä määrin. Lainsäädännössä ei ole estettä siihen, että kunta tai muu opetuksen järjestäjä ottaa lapsen oppilaaksi perusopetukseen tai esiopetukseen, vaikka lapsen ei katsota vakinaisesti asuvan siinä kunnassa, jossa hän oleskelee.

Lukiossa maahanmuuttaja voi opiskella suomen tai ruotsin kieltä toisena kielenä sekä omaa äidinkieltään joko osana koulun normaalia opetusta tai erikseen. Koulutuksen järjestäjä päättää säännösten rajoissa, missä laajuudessa omakielistä opetusta, oman äidinkielen opetusta sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä –opetusta järjestetään, miten se organisoidaan ja milloin sitä on tarkoituksenmukaista toteuttaa useiden oppilaitosten yhteistyönä. Ylioppilastutkinnon äidinkielen koe voi olla oppimäärään suomi tai ruotsi toisena kielenä perustuva koe, jos kokelaan oma äidinkieli ei ole suomi, ruotsi tai saame. Ylioppilastutkintolautakunta voi ottaa arvostelussa huomioon sen, että kokelaan äidinkieli on muu kuin se kieli, jolla hän suorittaa tutkinnon.

Edellytyksenä ammatilliseen peruskoulutukseen pääsylle on riittävä kielitaidon taso ja yleiset opiskeluvalmiudet. Opiskelijavalinnassa voidaan soveltaa myös joustavaa valintaa, jossa voidaan ottaa huomioon opiskelijan henkilöön liittyviä erityisiä syitä. Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle riittävät kielelliset, kulttuuriset ja muut tarvittavat valmiudet ammatillisiin opintoihin siirtymistä varten. Koulutuksen laajuus on 20-40 opintoviikkoa.

Kehittämissuunnitelman mukaisesti maahanmuuttajien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista pyritään lisäämään kehittämällä opiskelijavalintaa, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tiedotusta.

Yliopistoissa on järjestetty maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille omia koulutusryhmiä muun muassa opettajakoulutuksessa. Korkeakoulujen laaja vieraskielisen opetuksen ja suomen tai ruotsin kielen opetuksen tarjonta tukevat myös muiden kuin suomen tai ruotsin kielen taitoisten opiskelumahdollisuuksia.

Ammattikorkeakouluissa on kehitetty ja järjestetty ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaa koulutusta. Koulutuksen tarkoituksena on ollut antaa maahanmuuttajille riittävät valmiudet hakeutua ammattikorkeakouluopintoihin ja menestyä niissä. Opinnoissa on painotettu erityisesti korkeakouluopintojen edellyttämän kielitaidon vahvistamista sekä korkeakouluopinnoille ominaisen itsenäisen ja tutkivan opiskelutavan omaksumista.

21) ***Politiikkalinjaus:*** **Parannetaan maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksia ottaen huomioon tarvittavat erityispalvelut.**

Toimenpiteet:

- **Laajennetaan perusopetuksen valmistavaa opetusta lukuvuoden mittaiseksi.**
- **Parannetaan maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua opetukseen. Erityinen huomio kiinnitetään lukiokoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen, ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen, maahanmuuttajatyttöihin ja –naisiin sekä vieraskielisissä koulutusohjelmissa olevien suomen tai ruotsin kielen opetukseen.**
- **Asetetaan tavoitteeksi, että vuoteen 2008 mennessä maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden osuus lukion opiskelijoista nousee selvästi nykyisestä. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet lukio-opetukseen valmistavaan koulutukseen.**
- **Kehitetään edelleen ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta sekä koulutusta koskevaa tiedotusta. Huolehditaan monikulttuurista ohjausta hoitavan henkilökunnan osaamisesta.**
- **Kehitetään maahanmuuttajaopiskelijoiden tukimuotoja ammatillisessa peruskoulutuksessa sekä valtakunnallisesti että paikallisesti, jotta koulutuksen keskeyttämistä voidaan edelleen vähentää. Työssä oppiminen voi tukea ammatillisen tutkinnon jälkeen työhön sijoittumista, mutta erityistoimia tarvitaan työelämän vastaanoton parantamiseksi.**
- **Arvioidaan ja seurataan ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteita myös maahanmuuttajien osalta.**
- **Opetusministeriö asettaa työryhmän edistämään kielellisesti ja kulttuurisesti vähemmistöön kuuluvien esteetöntä opiskelua korkeakouluissa.**
- **Otetaan opettajankoulutuksen mitoituksessa ja opettajien täydennyskoulutuksessa huomioon toimenpiteistä aiheutuvat opettajantarpeet.**

Vastuutahot: **OPM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Toimenpiteet aiheuttavat kustannuksia. Voimavarojen riittävyydestä tulee huolehtia.**

Selvennetään asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän suhdetta verotukseen

Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista, joka rahoitetaan verovaroin ja sosiaalivakuutusmaksuin. Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat kaikki Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt. Jotta ulkomaalainen voitaisiin katsoa Suomessa pysyvästi asuvaksi, edellytetään muun muassa, että oleskelulupa on myönnetty vähintään vuodeksi. Suomessa

työskentely ja siihen liittyvä verovelvollisuus ei siten aina luo ulkomaalaiselle oikeutta nauttia sosiaaliturvaetuuksista. Toisaalta myös ulkomaalainen, joka esimerkiksi Suomen solmiman verosopimuksen perusteella ei ole Suomessa verovelvollinen, voi olla osin sosiaaliturvajärjestelmän piirissä.

EU:n jäsenmaista tulevilla työntekijöillä on oikeus suureen osaan Kansaneläkelaitoksen hoitamaa asumisperusteista sosiaaliturvaa, jos he työskentelevät Suomessa vähintään neljä kuukautta. Tällöin asuinmaalla ei ole merkitystä. Oikeus kunnan tarjoamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin on kaikilla EU-työntekijöillä työsuhteen alusta lukien, vaikka heillä ei ole kotikuntaa Suomessa.

Lähtökohtana on, että ulkomaalaisen verovelvollisuus on progressiivinen. Enintään kuusi kuukautta Suomessa oleskeleva ulkomaalainen on kuitenkin rajoitetusti verovelvollinen, jolloin palkasta peritään 35 %:n lopullinen lähdevero. Saman suuruista lähdeveroa peritään myös ulkomaalaiselta, joka oleskelee Suomessa vähintään kuuden kuukauden ajan ja toimii sellaisessa erityisasiantuntemusta edellyttävässä tehtävässä, josta maksetaan luontaisetujen ohella vähintään 5 800 euron kuukausipalkkaa tai joka toimii tutkijana tai opettajana korkeakoulussa.

Eräiden ulkomaalaisen rajoitetusta tai kokonaan poistetusta velvollisuudesta maksaa veroa Suomessa tekemästään työstä on määräyksiä myös Suomen solmimissa verosopimuksissa. Verosopimuksin on säännelty esimerkiksi rajatyöntekijöiden, opettajien ja tutkijoiden, luennoitsijoiden ja asiantuntijoiden, harjoittelijoiden ja opiskelijoiden sekä taiteilijoiden ja urheilijoiden verotuksesta. Esimerkiksi Virosta Suomeen lähetetyt työntekijät maksavat veronsa Viroon kuuden ensimmäisen työskentelykuukauden ajan. Varsinkin siirtymäaikalain voimassa ollessa seikan voidaan arvioida vaikuttavan ohjaavasti lähetetyn työvoiman käyttöön suoran työllistämisen asemesta.

Harkitessaan Suomeen muuttoa ulkomaalainen tarkastelee usein verotuksen tosiasiallista tasoa ja sitä, kuinka suuri osa palkasta jäisi verojen jälkeen käytettäväksi esimerkiksi elinkustannuksiin. Harkittaessa maassa asumisen ja työskentelyn jatkamista tarkastellaan usein sitä, millainen vastine veroille mielletään saatavan. Maahanmuutosta päätettäessä sosiaaliturvalla ei liene yksin ratkaisevaa merkitystä. Hyvällä sosiaaliturvalla saattaa kuitenkin olla maahan muuttoon kannustavaa vaikutusta alhaisen sosiaaliturvan maista tuleville. Perheellisille maahanmuuttajille perheelle tarjottavilla etuuksilla ja palveluilla on merkitystä.

22) ***Politiikkalinjaus:*** **Selvennetään Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän suhdetta ulkomaalaisiin kohdistuvaan verotukseen.**

Toimenpiteet:

- **Seurataan lyhytaikaiseen työsuhteeseen tulevien työntekijöiden sosiaaliturvaa ja selvitetään siihen liittyvät kehittämistarpeet.**
- **Verotusta kehitettäessä arvioidaan säännönmukaisesti muutosten vaikutukset työperusteisen maahanmuuton kehittämiseen.**

Vastuutahot: **STM, VM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Ei tässä vaiheessa arvioitavissa.**

Kehitetään asuntopolitiikkaa

Suomessa lähes kaksi kolmesta asunnosta on omistusasuntoja. Maahan muutettaessa soveltuvin asumismuoto on kuitenkin useimmiten asuminen vuokralla joko niin sanotussa vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa tai arava- tai korkotukilainoitetussa vuokra-asunnossa. Vuokra-asunto on usein työsuhdeasunto. Omistus- ja vuokra-asumisen välille sijoittuva asumisoikeusasuminen sekä osaomistusasuminen voivat sopia myös osalle maahanmuuttajista. Pienituloisten on mahdollista hakea valtion rahoittamaa asumistukea, jonka myöntää Kansaneläkelaitos. Koska omistusasumisen edullisuus on viime aikoina parantunut selvästi, pidempiaikaisesti maahan muuttavien voidaan olettaa suuntautuvan myös omistusasuntomarkkinoille.

Kasvukunnissa asuntojen ja varsinkin tonttien hinnat ovat olleet voimakkaassa nousussa. Osin hintojen nousu on johtunut kuntien pyrkimyksestä kaavoitus- ja rakennuslupapolitiikalla rajoittaa kunnan nopeaa kasvuvauhtia. Liian nopea kasvuvauhti on voinut vaikeuttaa yhdyskuntarakentamista ja peruspalvelujen turvaamista. Onnistunut maapolitiikka ja kaavoitus, kysyntää vastaava asuntotarjonta sekä peruspalvelujen toteuttaminen luovat edellytykset kohtuuhintaisille asuntomarkkinoille.

23) ***Politiikkalinjaus:*** **Kehitetään asuntopolitiikkaa siten, että työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvät moninaiset asumisen tarpeet tulevat riittävästi huomioiduiksi.**

Toimenpiteet:

- **Ympäristöministeriö seuraa erityisesti työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvien erityisratkaisujen tarvetta asumiskysymyksissä.**
- **Yhdyskuntasuunnittelun ja asuntopolitiikan avulla huolehditaan monimuotoisten asuinalueiden syntymisestä ja estetään maahanmuuttajien eriytymistä.**

Vastuutahot: **YM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

3.6. Kehitetään humanitaarista maahanmuuttoa

Osallistutaan aktiivisesti kansainvälisen suojelujärjestelmän vahvistamiseen

Pakolaisuus on yhä mittava humanitaarinen haaste. UNHCR:n mukaan sen vastuulla on maailmanlaajuisesti noin 20 miljoonaa henkeä. Pakolaisia näistä on 11,5 miljoonaa, turvapaikanhakijoita 0,9 miljoonaa, vasta kotimaahansa palanneita pakolaisia on noin 2,2 miljoonaa, kansalaisuudettomia henkilöitä noin 1 miljoona sekä maan sisäisiä pakolaisia noin 6,2 miljoonaa.

Pakolaissopimukseen perustuvalla kansainvälisellä suojelujärjestelmällä on tarkoitus varmistaa, että jokainen vainon kohteeksi joutunut saisi suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta. Järjestelmä ei kuitenkaan käytännössä aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan maailman pakolaistilanteen asettamiin haasteisiin. Päästäkseen hakemaan turvapaikkaa monet turvautuvat – usein oman henkensä uhalla – rikollisten tai rikollisjärjestöjen apuun. Samaan aikaan, kun suurin osa todellisen suojelun tarpeessa olevista ihmisistä ei saa tarvitsemaansa apua, pakolaisia vastaanottavissa valtioissa käsitellään lukuisia perusteettomia turvapaikkahakemuksia.

UNHCR on vastannut kansainvälisen pakolaisongelman aiheuttamiin haasteisiin käynnistämällä kansainväliset suojelukonsultaatiot yleissopimukseen perustuvan suojelujärjestelmän vahvistamiseksi. Konsultaatioiden tuloksena hyväksyttiin toimintaohjelma, joka sisältää kuusi toisiinsa sidoksissa olevaa tavoitetta:

1) pakolaissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan täytäntöönpanon vahvistaminen
2) pakolaisten suojelu laajemman muuttoliikkeen sisällä
3) tasaisempi valtioiden välinen vastuunjako ja suojelu- ja vastaanottokapasiteetin vahvistaminen
4) tehokkaampi turvallisuusnäkökohtien huomioon ottaminen
5) pyrkimys pysyviin ratkaisuihin
6) pakolaisnaisten ja –lasten suojelutarpeiden huomioon ottaminen

UNHCR on myös esittänyt aloitteen kansainvälisen suojelun muotojen kehittämiseksi. Aloitteen mukaan pakolaissopimusta voitaisiin täydentää monenkeskisillä erityissopimuksilla. Suomi on tukenut aloitetta.

Myös EU:ssa on aloitettu kansainvälisen suojelujärjestelmän kokonaisvaltainen tarkastelu. Komissio antoi kesäkuussa 2004 kansainvälisen suojelujärjestelmän kehittämiseen liittyvän tiedonannon, jossa komissio esittää EU:n laajuisen uudelleensijoittamisohjelman käyttöön ottamista sekä lähtöalueiden suojeluvalmiuksien vahvistamista. Komissio ehdottaa valmisteltavaksi EU:n alueellisia suojeluohjelmia, joita kehitettäisiin yhdessä pakolaisten lähtöalueiden valtioiden ja UNHCR:n kanssa ja joihin voisi sisältyä erilaisia toimia ja hankkeita kehitysyhteistyöhön ja maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiin liittyen. Haagin ohjelmassa komissiota pyydetään kehittämään EU:n alueellisia suojeluohjelmia kumppanuussuhteessa kolmansien maiden ja yhteistyössä UNHCR:n kanssa.

Suomen tavoitteena on pakolaisten suojelujärjestelmän vahvistaminen niin kansainvälisin kuin kansallisinkin keinoin. Pakolaispolitiikan keskeisenä sisältönä on vaikuttaa pakolaisuuden perussyihin, jotka liittyvät muun muassa ihmisoikeusloukkauksiin, köyhyyteen ja poliittisiin kriiseihin. Suomi tukee pakolaiskysymyksiin kolmea pysyvää ratkaisua, jotka ovat pakolaisten vapaaehtoinen paluumuutto, paikallinen kotoutuminen ja pakolaisten uudelleensijoittaminen.

24) ***Politiikkalinjaus:*** **Osallistutaan aktiivisesti kansainvälisen suojelujärjestelmän vahvistamiseen. Osana kansainvälistä yhteisöä panostetaan pysyvien ratkaisujen löytämiseksi pakolaiskysymykseen.**

Toimenpiteet: **Edistetään kansainvälistä suojelua lähtö- ja kauttakulkumaissa tukemalla niitä asianmukaisesti. Suhtaudutaan kriittisesti ja pidättyvästi malleihin, joissa vastuuta siirrettäisiin esimerkiksi perustamalla kokoomaleirejä kauttakulkumaihin.**

Vastuutahot: **UM, SM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Linjaus ei lisää nykyisiä kustannuksia.**

Kehitetään kiintiöpakolaispolitiikkaa

Suomi on vastaanottanut kiintiöpakolaisina UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä ja muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleensijoittamista varten vuodesta 1979 lähtien. Suomen lisäksi uudelleensijoittamista harjoittaa toistakymmentä valtiota. Kiintiön suuruus,

joka tällä hetkellä on 750, vahvistetaan vuosittain talousarviossa. Vuosina 1995-2002 Suomessa on saanut suojelua 4 982 kiintiöpakolaista. Lisäksi maahan on saapunut kiintiöpakolaisten perheenjäseniä, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Suomi toteuttaa kiintiöpakolaispolitiikkaa osana humanitaarista ulkomaalaispolitiikkaa sovittamalla yhteen UNHCR:n uudelleensijoittamistarpeet, maassa asuvien pakolaisyhteisöjen tarpeet sekä vastaanottovalmiudet kunnissa. UNHCR:n esityksestä otettaville kiintiöpakolaisille myönnetään Suomessa pakolaisstatus. Muille kuin UNHCR:n esittämille kiintiöpakolaisille on mahdollista antaa pakolaisstatuksen sijasta oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella.

Työministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön kanssa vuosittain esityksen valtioneuvostolle siitä, miltä alueilta kiintiöpakolaisia Suomeen otetaan. Tämän jälkeen UNHCR esittää otettavaksi joukon henkilöitä, joista työministeriön, Ulkomaalaisviraston ja tarvittaessa suojelupoliisin virkamiehet valitsevat Suomeen otettavat kiintiöpakolaiset yleensä ensimmäisessä turvapaikkamaassa tapahtuvien haastattelujen perusteella. Haastattelumenettely on resursseja vaativaa. Ulkomaalaisvirasto tekee päätöksen pakolaisstatuksen myöntämisestä. Kiintiöpakolaisia koskevista päätöksistä ei ole valitusoikeutta.

Pakolaiskiintiöstä on vuosittain varattu 10 % tapauksille, joiden UNHCR on arvioinut olevan kiireellisen uudelleensijoittamisen tarpeessa. Nämä niin sanotut hätätapaukset valitaan Suomeen UNHCR:n selvityksen perusteella ilman henkilökohtaista haastattelua. Näissä tapauksissa Ulkomaalaisvirasto tekee päätökset saatuaan lausunnon suojelupoliisilta ja työministeriöltä. Suomi ei ole ottanut henkilöitä, jotka ovat syyllistyneet rikoksiin, joita Suomen lainsäädännön mukaan arvioituina voitaisiin pitää laadultaan tai laajuudeltaan vakavina. Suomi ei myöskään yleensä ole ottanut henkilöitä, joilla on aktiivinen sotilastausta. Tällöin on kuitenkin otettu huomioon, että varsinkaan lapsisotilailla aseisiin tarttuminen ei aina käytännössä ole perustunut yksilön omaan valintaan.

Suomi ei myöskään yleensä ole ottanut pakolaiskiintiössä yksinäisiä alaikäisiä lapsia. Vastaisuudessa on kuitenkin mahdollista kiinnittää huomiota ilman huoltajaa olevien lasten suojelun tarpeeseen.

Pakolaiskiintiön täyttämistä on vaikeuttanut kiintiön vuosittaisuus. Maailman pakolaistilanteen muutoksiin tulisi kuitenkin pystyä vastaamaan joustavasti. Joustavuus parantaisi myös Suomen vaikuttamismahdollisuuksia, kun UNHCR valmistelee kiintiöesityksiään usein suurten vastaanottaja-valtioiden budjettivuosien mukaan. Kiintiöpakolaisten tulo Suomeen ajoittuu usein vasta valintoja seuraaville vuosille.

25) ***Politiikkalinjaus:*** **Kehitetään kiintiöpolitiikkaa tekemällä pakolaiskiintiön kohdentaminen ja kiintiöpakolaisten valintamenettely joustavammaksi.**

Toimenpiteet:

- **Säilytetään kiintiön koko ainakin nykyisellä 750 vuositasolla. Valtion talousarviossa pakolaiskiintiölle asetetaan kolmivuotiset tavoitteet.**
- **Ministeriryhmä hyväksyy kiintiön täyttämistä ohjaavat periaatteet. Maakohtaisesta kohdentamisesta päättävät virkamiehet yhteistyössä UNHCR:n kanssa.**
- **Selvennetään kiintiön täytön kriteereitä siten että Suomi voi ottaa kiintiössä myös alaikäisiä, ilman huoltajia tulevia lapsia sekä erityistä suojaa tarvitsevia naisia.**
- **Otetaan turvallisuusseikat huomioon muun muassa siten, ettei kiintiössä yleensä oteta henkilöitä, joilla on rikollinen tai aktiivinen sotilastausta.**

- **Selvitetään Suomen mahdollisuuksia osallistua uudelleensijoittamisen uusien lähestymistapojen, kuten niin sanottujen ryhmävalintojen soveltamiseen. Päätöksenteon joustavuutta ja toiminnan suunnitelmallisuutta lisätään siten, että Suomen edellytykset osallistua kiintiöiden strategiseen käyttöön kansainvälisellä tasolla paranevat.**
- **Tuetaan aktiivisesti uudelleensijoittamistoiminnan kehittämistä EU:ssa tavoitteena laajentaa kiintiömaiden ryhmää.**

Vastuutahot: **TM, UM, SM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Linjauksesta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset liittyvät lähinnä pakolaiskiintiön koon suurentamiseen.**

Kehitetään turvapaikkapolitiikkaa

Ulkomaalaislaissa säädetyt edellytykset turvapaikan antamiselle ovat samat kuin pakolaissopimuksessa. Turvapaikkapolitiikassa hallitus sitoutuu pakolaissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, voidaan kansainvälistä suojelua hakevalle myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai muu oleskelulupa. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Hakemus käsitellään aina yksilöllisesti. Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin. Ulkomaalaisvirasto päättää turvapaikasta tai oleskeluluvasta. Muutosta päätökseen voidaan hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Suomen turvapaikkapolitiikan painotuksiin vaikuttaa EU:ssa käynnissä oleva turvapaikkapolitiikan harmonisointi.

Suomesta haki vuonna 2004 turvapaikkaa 3 861 henkilöä. Määrä oli 20 % suurempi kuin vuonna 2003, jolloin hakijoita oli 3 221. Vuonna 2004 turvapaikan sai 29 hakijaa. Oleskelulupa myönnettiin 767 turvapaikanhakijalle. Kielteisen päätöksen sai 3 422 hakijaa. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2004 oli 168 vuorokautta.

Turvapaikkahakemusten käsittelyä on tehostettu Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostamishankkeen avulla. Sen tuloksena vuoden 2004 lopulla niin sanottujen normaalien turvapaikkahakemusten käsittelyaika oli Ulkomaalaisvirastossa 4,3 kuukautta. Ilmeisen perusteettomat hakemukset käsiteltiin keskimäärin 2,3 kuukaudessa ja turvallisesta alkuperä- ja turvapaikkamaasta tulleiden turvapaikanhakijoiden hakemukset keskimäärin 18 vuorokaudessa. Käsittelyajan lyhenemiseen vaikutti osaltaan niin sanottujen Dublin-tapausten suuri määrä. Käsittelyä on saatu nopeutettua muun muassa selvittämällä käsittelyprosessit ja poistamalla päätöksentekoa hidastavia menettelyjä. Ulkomaalaisviraston toimintaa on myös alueellistettu perustamalla Lappeenrantaan ja Kuhmoon alueyksiköt ja niihin uusia virkoja.

26) ***Politiikkalinjaus:*** **Toimiva turvapaikkamenettely on keskeinen osa pakolaisten suojelua.**

Toimenpiteet:

- **Turvapaikkamenettelyssä tulee säilyttää riittävät oikeusturvan takeet. Turvapaikkaa hakeville tulee turvata asiantunteva oikeusapu. Tarpeita nopeutetun menettelyn kehittämiseksi tulee harkita vähemmistövaltuutetun saatua valmiiksi selvityksensä oikeusturvan toteutumisesta nopeutetussa menettelyssä.**

- **Selvitetään monihallinnollisesti EU:n kansainvälisen suojelun harmonisointiin tähtäävän direktiivin sekä myöhemmin niin sanotun menettelydirektiivin täytäntöönpanon vaikutuksia turvapaikkapolitiikassa.**

Vastuutahot: **SM, UM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Edelleen siirtyvät turvapaikanhakijat eli niin sanottu Dublin-kiertolaisuus. Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden luvaton edelleen liikkuminen maasta toiseen on maailmanlaajuinen ongelma. Euroopassa ilmiön laajuudesta on saatu tarkempaa tietoa vuoden 2003 alusta lähtien, jolloin otettiin käyttöön Eurodac-sormenjälkirekisteri. EU:n niin sanotun vastuunmäärittämisasetuksen perusteella vastuu turvapaikanhakijasta kohdistuu ensisijaisesti siihen jäsenvaltioon, jonka kautta ulkomaalainen on EU:n alueelle saapunut. Asetuksen soveltamisen avuksi kehitettyyn sormenjälkirekisteriin tallennetaan kaikkien vähintään 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden ja sellaisten luvattomasti unionin ulkorajan ylittäneiden henkilöiden sormenjäljet, joita ei käännytetä. Rekisteri ilmoittaa, jos hakijan sormenjäljet on jo aikaisemmin rekisteröity järjestelmään. Näin saadaan tietoa siitä, onko hakija hakenut jo aiemmin turvapaikkaa jossain muussa EU-maassa.

Jos henkilö on jo aiemmin hakenut turvapaikkaa jossain muussa EU-maassa, hänen hakemustaan ei tutkita aineellisesti, vaan hänet palautetaan vastuunmäärittämisasetuksen perusteella kyseiseen EU-maahan. Vastuunmäärittämisasetus mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi käsitellä kolmannen maan kansalaisen sille esittämän turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, että se ei ole asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tavoitteena kuitenkin on, että turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio.

Vastuunmäärittämisasetuksella ei ole pystytty poistamaan ongelmia. Tällä hetkellä Dublin-tapausten kokonaismäärästä Euroopassa ei ole tarkkaa tietoa. Eurodac-rekisteri on kuitenkin paljastanut, että Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista yli puolet on jo aiemmin hakenut turvapaikkaa jostakin toisesta EU-maasta. Määrä on suuri muihin EU-maihin verrattuna.

Suomessa turvapaikanhakijat ovat useissa tapauksissa maininneet syyksi toisessa EU-maassa tekemälleen uudelle hakemukselle sen, että ensimmäinen maa on jo antanut heidän hakemuksiinsa kielteiset päätökset tai että he olettavat saavansa niihin kielteiset päätökset. Nykyisellään myös jäsenmaiden erilaiset palauttamispolitiikat ja –käytännöt osaltaan rohkaisevat hakijoiden edelleen liikkumiseen. Joissakin vastuunmäärittämisasetusta soveltavissa maissa kielteiseen turvapaikkapäätöksen liitetään vain kehotus poistua maasta eikä maasta poistumista valvota. Tällöin jää usein epäselväksi, palaavatko maasta poistuneet ulkomaalaiset kotimaahansa vai jäävätkö he oleskelemaan Schengen-alueelle.

Turvapaikkakiertolaisuuteen tulee ennen kaikkea pyrkiä vaikuttamaan antamalla tehokasta suojelua sitä tarvitseville ja huolehtimalla kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisen tehokkaasta täytäntöönpanosta EU-tasolla. Samalla tulee tukea vastuunmäärittämisasetuksen muodostaman järjestelmän toimivuutta. Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisalaa laajentamalla koskemaan myös toissijaista suojelua hakeneita henkilöitä voitaisiin osaltaan ehkäistä turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ja hakijoiden edelleen liikkumista.

Turvapaikanhakijoiden luvattoman edelleen liikkumisen EU:n alueella voi olettaa vähenevän sen jälkeen, kun turvapaikkapolitiikka on harmonisoitu ja on perustettu yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Sitä ennen EU:n komission tulisi analysoida tarkemmin turvapaikkakiertolaisuuden syitä sekä vastuunmäärittämisasetuksen toimivuutta ja vaikutuksia eri

EU-maissa. Myös EU-maiden palautuspolitiikka ja palautusten täytäntöönpano tulisi kytkeä selvitykseen.

Suomessa Dublin-hakemukset on tapauksittain voitu tutkia sisällöllisesti ja sallia hakijan inhimillisistä tai lapsen etuun liittyvistä syistä poikkeuksellisesti jäädä maahan. Käytäntöä tulee voida edellä mainituissa tapauksissa jatkaa myös tulevaisuudessa, vaikkakin turvapaikkakiertolaisuus tulee ensisijaisesti ratkaista EU:n puitteissa.

27) ***Politiikkalinjaus:*** **Tuetaan turvapaikkapolitiikkojen harmonisointia EU:ssa tavoitteena poistaa syitä turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumiselle. Ensisijaisena ratkaisuna korostetaan tehokkaan suojelun antamista sitä tarvitseville sekä tehokkaiden palautusten merkitystä.**

Toimenpiteet:

- **Vaikutetaan EU:ssa vastuunmäärittämisasetuksen muodostaman järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi sekä asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan myös toissijaista suojelua hakeneita.**
- **Suomi tekee komissiolle aloitteen turvapaikkakiertolaisuuden syiden ja vastuunmäärittämisasetuksen toimivuuden ja vaikutusten selvittämiseksi eri EU-maissa.**

Vastuutahot: **SM, UM, TM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Alaikäiset turvapaikanhakijat. Syitä siihen, että alaikäisiä lähetetään yksin hakemaan turvapaikkaa, ovat ihmisoikeuksien puute, sodat, kriisit ja taloudellinen eriarvoisuus lähtömaissa sekä vaikeus saada lailliseen maahanmuuttoon tarvittavia oleskelu- ja työlupia. Alaikäisten lähettämiseen voi liittyä ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Vuonna 2004 alaikäisiä turvapaikanhakijoita tuli Suomeen 140. Ryhmä- ja perheryhmäkotien vastuulla heitä on tällä hetkellä 170, joista oleskeluluvan saaneita on 75.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan kaikissa hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. On tärkeää, että lapsen edun kriteerit määritellään lainvalmistelussa ja ottaa huomioon viranomaisten päätöksenteossa. Tällä hetkellä pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa lapsen edun käsitettä kuitenkin käytetään eri merkityksissä. Eri hallinnonaloilla on erilaisia käsityksiä siitä, miten lapsen etu kunkin lapsen kohdalla tulee selvittää ja mitä asiantuntemusta selvityksessä tulee käyttää.

Lapsen etua arvioitaessa keskeistä on nojautuminen lastensuojelutyön asiantuntemukseen sekä viranomaisten keskinäinen avoimuus ja tietojenvaihto. Lasta tulee tukea yhteydenpidossa vanhempiinsa ja järjestää siihen mahdollisuudet. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vanhemmat tulee pyrkiä jäljittämään. Tavoitteena on tukea yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta kotimaahansa, ottaen kuitenkin huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Yksin tulleen alaikäisen mahdollinen palauttaminen tulee valmistella huolellisesti ottaen huomioon lapsen etu. Yksin tullut lapsi on usein uhri, ja lapsen lähettämiseen voi liittyä rikollista toimintaa. Lasta ei tule uhriuttaa uudestaan.

28) ***Politiikkalinjaus:*** **Otetaan huomioon lapsen edun periaate läpileikkaavana periaatteena turvapaikka- ja pakolaispolitiikassa.**

Toimenpiteet:

- **Seurataan lapsen asemaan ja etuun liittyvien kysymysten toimivuutta ja soveltamista ulkomaalaislain yhteistyössä eri viranomaisten (SM, TM, STM, OPM) kanssa.**
- **Lapsen etua selvitettäessä turvaudutaan lastensuojelutyön asiantuntemukseen ja parannetaan eri ammattiryhmien asiantuntemusta lapsen edun arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Selvitetään mahdollisuus liittää lapsen palauttamiseen seurantamahdollisuus.**
- **Valmistellaan eri hallinnonalojen kanssa yhteiset ohjeet sen varmistamiseksi, että tuetaan yksin tulleen alaikäisen lapsen arvokas ja lapsen etua turvaava paluu perheensä luo.**

Vastuutahot: **SM, TM, STM, OM, UM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Paluu- ja palauttamispolitiikka. Haagin ohjelman aikana kansalliset palauttamispolitiikat noussevat yhteisötason keskusteluissa aikaisempaa enemmän esille. Ohjelman mukaan vuonna 2005 tulisi muun muassa aloittaa keskustelut paluu- ja palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä tiivistää jäsenmaiden välistä yhteistyötä.

Osin muusta Euroopasta poiketen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on pidetty selvänä, että kielteisen lupa- ja maasta poistamispäätöksen saanut ulkomaalainen poistetaan maasta viime kädessä pakkokeinoin. Palautuksen tehokkuus on keskeistä ulkomaalaishallinnon johdonmukaisuuden näkökulmasta. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttaminen kuuluu osana myös toimivaan suojelujärjestelmään. Palauttamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan sisäasiainministeriön määrärahoista.

Turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta koti- tai lähtömaahansa voidaan pitää ensisijaisena silloin, kun turvapaikkaprosessi on päätynyt kielteiseen ratkaisuun. Osa hakijoista poistuu maasta kesken hakemuksen käsittelyn, osa ilmoittamatta viranomaisille lähdöstään. Vapaaehtoista paluuta voidaan tukea muun muassa kotimaan tilannetta koskevalla informaatiolla, jota tarjoavat viranomaiset ja järjestöt. Vapaaehtoisesti palaavan kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen matkakustannukset korvataan työhallinnon määrärahoista, jos paluun voidaan arvioida tapahtuvan turvallisesti.

Omaehtoisella paluulla tarkoitetaan valvottua maasta poistamista silloin, kun henkilö ei vastusta paluuta ja suostuu paluuta koskevaa yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Asiaa selvittäneen sisäasiainministeriön työryhmän mukaan omaehtoista paluuta voidaan edistää muun muassa tehostamalla viranomaisyhteistyötä ja tiedottamista omaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Kielteisen päätöksen saaneiden omaehtoista paluuta edistämällä pyritään myös kustannussäästöihin verrattuna pakkokeinoin tapahtuvaan maasta poistamiseen. Paluuta motivoivaa paluuavustusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä olisi kuitenkin tarkennettava.

Ulkomaalaislain mukaan palauttaminen on kielletty tilanteessa, jos palautettava voi muun muassa joutua vainon tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Päätöstä maasta poistamisesta ei siis saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että palautettava joutuu vaaraan. Jos palauttamisesta vastaavan poliisin tietoon tulee tällaisia seikkoja, ulkomaalainen tulee ohjata tekemään uusi

hakemus. Maasta poistamisen täytäntöönpano voi olla tarpeen keskeyttää myös siksi, että lähtömaan tilanne ja olosuhteet ovat muuttuneet äkillisesti.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Eduskunta on ulkomaalaislakiin liittyvässä lausumassaan huhtikuussa 2004 edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvät menettelysäännökset, näihin sisältyen pakko- ja voimakeinojen käyttäminen. Sisäasiainministeriön tarkoituksena on käynnistää vuoden 2005 aikana hanke, jossa selvitetään tarve ulkomaalaislain täydentämiselle maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevilla säännöksillä.

29) ***Politiikkalinjaus:*** **Tuetaan EU-maiden palauttamispolitiikkojen– ja menettelyjen harmonisoinnin kehittämistä korostaen yhteistyötä muiden jäsenmaiden kanssa palautusten käytännön toteuttamiseksi ja koordinoimiseksi. Tuetaan kansallisella tasolla vapaaehtoista ja omaehtoista paluuta ja huolehditaan siitä, että ulkomaalainen, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, poistetaan maasta tehokkaasti ja että palauttaminen pannaan täytäntöön inhimillisesti ja oikeudenmukaisesti ihmisoikeuksia kunnioittaen.**

Toimenpiteet:

- **Nostetaan eri EU-maiden erilaiset palauttamispolitiikat ja näiden vaikutukset keskusteluun EU:ssa yhteisten periaatteiden aikaansaamiseksi.**
- **Tuetaan EU-tasolla politiikkaa, jolla pyritään edistämään palautusten tehokkaampaa toteuttamista unionissa. Tuetaan meneillään olevien komission takaisinottosopimusneuvottelujen loppuun saattamista ja uusien neuvottelumandaattien antamista komissiolle**
- **Edistetään vapaaehtoista paluuta ja omaehtoista paluuta ensisijaisina paluutapoina.**
- **Selvitetään maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvien menettelysäännösten sekä niihin liittyvien pakko- ja voimakeinojen muutostarpeet.**
- **Lisätään kotouttamislakiin säännökset matkakustannusten suorittamisesta vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle.**

Vastuutahot: **SM, TM, UM, STM**

Kustannukset ja kustannusten jako: **Tehdään virkatyönä.**

Tehostetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa

Turvapaikanhakijoiden vastaanotolla tarkoitetaan perustarpeiden, kuten majoituksen, välttämättömän toimeentulon sekä sosiaali- ja terveys- ja muiden välttämättömien palvelujen turvaamista. Vastaanottona voidaan järjestää myös työ- ja opintotoimintaa. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton tavoitteena on ylläpitää hakijoiden toimintakykyä hakemuksen käsittelyn aikana. Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottamisesta säädetään kotouttamislaissa.

Vastaanottokeskus on turvapaikanhakijan koti hakemuksen käsittelyn ajan. Vastaanottoa järjestettäessä ei ennakoida turvapaikkahakemukseen annettavaa päätöstä. Vastaanotossa noudatetaan kotouttamislaissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Turvapaikanhakijoilla on

mahdollisuus tehdä ansiotyötä odotettuaan päätöstä kolme kuukautta. Turvapaikanhakijat ovat nykyisin saaneet työtä aiempaa paremmin.

Vastaanottokeskuksia on tällä hetkellä 15 eri puolilla maata. Lähtökohtana on ollut, että jokaisessa rajamaakunnassa on vastaanottokeskus. Pääkaupunkiseudulla näistä on kaksi. Keskusten toiminnasta aiheutuvista kustannuksista vastaa valtio. Majoituspaikkoja vastaanottokeskuksissa on noin 2 600. Kaikki yksiköt ovat varautuneet paikkamäärien kasvattamiseen tarvittaessa. Turvapaikanhakijat voivat asua myös yksityismajoituksessa. Tällöinkin he ovat vastaanottokeskuksessa kirjoilla ja heidän tarvitsemistaan palveluista vastaa vastaanottokeskus, eikä asuinkunta. Vastaanottokeskuksen ulkopuolella asumisesta syntyneitä asumiskustannuksia ei kuitenkaan korvata.

Dublin-tapauksille myönnetään toimeentulotukea siten, että sen maksatus tapahtuu yhden eikä kahden viikon välein, kuten yleensä. Näin pyritään välttämään tilannetta, jossa hakija vie toimeentulotukea mukanaan ulkomaille joutuessaan poistumaan maasta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa on tärkeää huomioida eräiden erityisryhmien vastaanotto. Näihin kuuluvat muun muassa ilman huoltajaa tulleet sekä perheiden kanssa tulleet lapset, yksinhuoltajaperheet, vammaiset, vanhukset sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan kohteeksi joutuneet. Kulttuurista riippuen myös yksin ilman perhettä asuvat naiset voivat olla erityisten tukitoimien tarpeessa. Lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä vastaavat toimet tulisi voida järjestää, kunnes nuori on täyttänyt 21 vuotta.

Tärkeää olisi antaa alaikäisille turvapaikanhakijoille tulisi mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin maan omilla kansalaisilla. Opetuksen järjestämiseen on liittynyt sekä lain tulkinta- että käytännön ongelmia.

30) **<u>Politiikkalinjaus:</u> Parannetaan eri ryhmien erilaisten tarpeiden huomioimista järjestettäessä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa.**

<u>Toimenpiteet:</u>

- **Vahvistetaan yhtenäiset perusteet vastaanottoyksiköille paluun tukemisessa.**
- **Kehitetään neuvontaa, kuntoutusta ja mielenterveyspalveluita traumatisoituneiden turvapaikanhakijoiden ja erityisesti erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten tarpeisiin. Muutetaan kotouttamislakia siten, että turvapaikanhakijoina yksin tulleiden lasten jälkihuolto turvataan.**
- **Muutetaan perusopetuslakia niin, että turvapaikanhakijalasten oikeus perusopetukseen toteutuu kaikissa kunnissa.**

<u>Vastuutahot:</u> TM, STM, SM

<u>Kustannukset ja kustannusten jako:</u> Tehdään virkatyönä.

Kehitetään pakolaisten kuntiin sijoittamista

Suomessa valtiolla on vastuu pakolaispolitiikasta ja toimenpiteiden rahoittamisesta. Kotouttamislain mukaan kunnalla on yleinen ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kunnat vastaanottavat kiintiöpakolaisia sekä turvapaikan tai oleskeluluvan saaneita turvapaikkaa hakeneita henkilöitä TE-keskusten kanssa tehtyjen sopimusten nojalla. Vuonna 2004 sijoitettiin 735 kiintiöpakolaista 28 kuntaan. Lisäksi sijoitettiin 779 myönteisen päätöksen saanutta

turvapaikanhakijaa ja 148 perheenyhdistämisen kautta tullutta henkilöä. Kaikkiaan sijoituksia oli 1 662 ja vastaanottaneita kuntia 52.

Valtio korvaa kunnille pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja kotouttamisesta aiheutuneet kustannukset pääsääntöisesti kolmelta ensimmäiseltä vuodelta. Valtion korvauksen tarkoituksena on varmistaa, että kotoutettavat saavat tarvitsemansa kotoutumiseen tähtäävät palvelut ja tukitoimet. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien kustannusten korvausten ja korvausajan riittävyydestä on käynnissä kaksi tutkimusta. Näiden tulokset saadaan syksyllä 2005. Selvitys opetuksen aiheuttamista kustannuksista tulisi myös käynnistää.

Pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista. Pakolaispolitiikan onnistuneen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että kunnat ovat halukkaita sopimaan pakolaisten vastaanotosta. Kuntien halukkuus pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamiseksi on vähentynyt, eikä kuntapaikkoja ole riittävästi nopean ja sujuvan sijoituksen varmistamiseksi. Kuntien vähentynyt halukkuus pakolaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden vastaanottoon liittyy sekä kuntatalouden tämän hetkisiin ongelmiin että kuntien vastaanotossa kokemiin vaikeuksiin. Kuntien näkemyksen mukaan kustannusten korvausaika ja –taso on ongelmallinen. Pakolaisten vastaanotto asettaa suuria vaatimuksia kuntien palvelujärjestelmälle ja palveluista huolehtivalle henkilöstölle. Tämän lisäksi kunnat pitävät ongelmana sitä, että perheenyhdistämisten ja pakolaisten omaehtoisen muuton takia kuntiin tulevien pakolaisten määrä kasvaa ennalta suunnitellusta. Erilaisten taustojensa takia kaikki pakolaiset eivät työllisty, vaan he saattavat tarvita yhteiskunnan tukea selviytymiseensä pitkään. Varmuus voimavarojen riittävyydestä edistäisi kuntien mahdollisuuksia ja halukkuutta pakolaisten vastaanottoon. Kun kunnilla on riittävät edellytykset huolehtia maahanmuuttajien vastaanotosta muiden tehtäviensä ohella, myös kunnan muiden asukkaiden asenteilla maahanmuuttajia kohtaan on paremmat edellytykset kehittyä maahanmuuttajien kotoutumista tukeviksi.

Onnistuneen kotouttamisen edellytyksiä ovat muun muassa tarkoituksenmukainen asunto ja tarpeelliset palvelut, erityisesti koulutukseen liittyvät erityistoimet, jotka usein suunnitellaan yhdessä työvoimatoimistojen kanssa. Myös yhteiskunnan asenneilmapiiri on tärkeä kotoutumisen onnistumiselle. Työllistymisen mahdollisuudet ovat olennaisia sekä maahanmuuttajan että yhteisön kannalta. Edellytysten puuttuminen johtaa usein pikaiseen muuttamiseen toiseen kuntaan. Kuntaan sijoitetut pakolaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt ovat vapaita liikkumaan maassa ja siirtyvät usein kunnasta toiseen myös koulutusmahdollisuuksien toivossa. Myös halu hakeutua lähelle omia sukulaisia tai oman etnisen ryhmän jäseniä, aiheuttaa maan sisäistä muuttoa.

Maakuntien liitot laativat alueellisia kehittämisstrategioita, jotka toimivat maakunnan kehittämisen lähtökohtana. Näissä strategioissa määritellään maakunnan väestö- ja työpaikkatavoitteet. Niiden pohjalta tulisi seutukohtaisesti tarkastella elinkeinoelämän ja palvelujen kehittämistä niin, että otetaan huomioon mahdollisuus hyödyntää pakolaisten ammatillista osaamista. Myös pakolaisten kuntiin sijoittamisessa tulisi omaksua alueellinen ja suunnitelmallinen lähestymistapa. Seudullinen yhteistyö olisi yksi väline vastaanoton kehittämisessä. Esimerkiksi koulutuksen alalla voitaisiin hyödyntää seudullisen yhteistyön etuja ja luoda seudullisia pakolaisille tarkoitettuja palveluja.

Suunnitelmallisuutta voitaisiin lisätä käsittelemällä pakolaisten kuntiin sijoittamista ja siihen liittyviä rahoituskysymyksiä osana maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmaa. Kuntien kotouttamisohjelmista voitaisiin luoda strateginen asiakirja, jossa linjataan kunnan oma maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka osana kuntien muita kehittämisstrategioita. Pakolaisten työllistymistä ja sijoittumista osaamista vastaaviin tehtäviin tulisi myös seurata säännöllisesti.

31) <u>Politiikkalinjaus:</u> Kehitetään pakolaisten kuntiin sijoittamista siten, että sijoittaminen tapahtuu nopeasti ja kotoutumista edistävät toimet aloitetaan

välittömästi sijoittamisen jälkeen.

Toimenpiteet:

- **Kannustetaan kuntia pakolaisten vastaanottoon tiedottamisen ja koulutuksen keinoin.**
- **Arvioidaan kuntiin sijoittamisen onnistumista ja kuntien välistä muuttoliikettä sekä näiden edellytyksiä ja vaikutuksia.**
- **Edistetään seudullista yhteistyötä luomalla edellytykset seudullisten palvelujen tuottamiseen. Tarkastellaan seutukohtaisesti elinkeinoelämän ja palvelujen kehittämistä siten, että otetaan huomioon mahdollisuus hyödyntää pakolaisten ammatillista osaamista. Pakolaisten työllistymistä ja sijoittamista osaamista vastaaviin tehtäviin seurataan säännöllisesti.**
- **Käsitellään pakolaisten kuntiin sijoittamista ja siihen liittyviä rahoituskysymyksiä osana maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmaa. Muodostetaan kunkin kunnan kotouttamisohjelmasta strateginen asiakirja, jossa linjataan kunnan oma maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka.**
- **Kuntaliitto kokoaa sivuilleen hyviä käytäntöjä pakolaisten vastaanotosta sekä esimerkkejä onnistuneista maahanmuutto- ja kotouttamisohjelmista.**

Vastuutahot: TM, Kuntaliitto, kunnat

Kustannukset ja kustannusten jako: Pakolaisten kuntiin sijoittamisen kehittämisestä aiheutuu kustannuksia. Voimavarojen riittävyydestä tulee huolehtia.

Tarkastellaan maahanmuuttopolitiikkaa myös kehityspolitiikan näkökulmasta

Maastamuuton takia monet kehitysmaat menettävät osaamista ja voimavaroja, jotka olisivat maan oman kehityksen kannalta tarpeen. Vapaaehtoiseen maastamuuttoon liitetään usein kielteisenä vaikutuksena niin sanottu aivovuoto, jolla tarkoitetaan koulutetun työvoiman maastamuuttoa ja turhaan tehtyjä koulutusinvestointeja. Vapaaehtoisen siirtolaisuuden myönteisenä vaikutuksena mainitaan usein niin sanottu aivokierto. Siirtolaisten mahdollisuudet palata kotimaahansa joko pysyvästi tai väliaikaisesti voivat lisätä siirtolaisuuden myönteisiä vaikutuksia kehitysmaalle. Pysyvälläkin maastamuutolla voidaan ajatella olevan myös hyödyllisiä vaikutuksia, kuten lisääntyneet kulttuuri- ja kauppayhteydet, investoinnit lähtömaahan, keksintöjen, asenteiden ja tietotaidon välitys.

Kehitysmaista teollisuusmaihin muuttaneiden siirtolaisten rahalähetykset kotimaahan ovet usealle kehitysmaalle merkittävä valuutanlähde. Rahalähetykset käytetään yleensä ruohonjuuritason kulutukseen. Kehityksen edistäjänä rahalähetykset eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. Maahanmuuttajien rahalähetyksiä Suomesta ulkomaille ei ole selvitetty.

Pakotetun siirtolaisuuden aiheuttamat ongelmat ovat kehityspoliittisesta näkökulmasta osin toisenlaisia. Pakotettu siirtolaisuus suuntautuu usein kehitysmaasta toiseen lisäten sen taloudellista ja yhteiskunnallista painolastia.

On selvää, että Suomeen suuntautuva maahanmuutto on vain hyvin pieni osa globaalia siirtolaisuuskysymystä. Teollisuusmaiden keskinäinen kilpailu rajojen yli liikkuvasta työvoimasta on kuitenkin merkittävää, ja tähän kilpailuun myös Suomi tulevaisuudessa osallistuu aikaisempaa merkittävämmin. On tärkeää tarkastella kansainvälisiin muuttoliikkeisiin ja maahanmuuttoon

liittyviä kysymyksiä entistä johdonmukaisemmin myös kehityspoliittisesta näkökulmasta. Tavoitteena tulee olla muuttoliikkeiden myönteisten vaikutusten tukeminen ja niiden haittojen ehkäiseminen.

32) **Politiikkalinjaus: Tarkastellaan maahanmuuttokysymyksiä kokonaisvaltaisesti kehityspoliittisesta näkökulmasta tavoitellen sitä, että Suomen, kyseisen kehitysmaan ja maahanmuuttajan itsensä edut toteutuvat.**

Toimenpiteet:

- **Huomioidaan maahanmuuttokysymykset kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä nykyistä paremmin.**
- **Edistetään monenkeskisessä yhteistyössä ja EU-politiikassa maahanmuutto- ja kehityskysymysten johdonmukaista käsittelyä.**
- **Selvitetään kehitysmaista Suomeen suuntautuvan muuttoliikkeen eri ulottuvuuksia lähtömaissa.**

Vastuutahot: UM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

3.7. Parannetaan valvonnan edellytyksiä

Ehkäistään tehokkaammin ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja laitonta työn teettämistä

ILO:n mukaan laiton työnteko on maailmassa lisääntynyt eri syistä, joita ovat esimerkiksi harmaiden työmarkkinoiden kasvu, palkka- ja elintasoerojen lisääntyminen, rajavalvonnan puutteet, puutteelliset turvapaikkajärjestelmät ja ihmissalakuljetuksen lisääntyminen sekä laillisten maahanmuuttokanavien suppeus suhteessa maahanmuuttopaineisiin. Komission selvityksen mukaan laillinen ja laiton maahanmuutto ovat yhteydessä toisiinsa, mutta yhteys on monimutkainen ja epäsuora. Laittoman maahanmuuton ja laittoman työnteon torjunta on keskeinen osa Haagin ohjelmaa. Teemaa on tärkeä pitää esillä myös Suomen puheenjohtajakaudella.

Suomessa ulkomaalaisten laiton työnteko ja laiton työn teettäminen kytkeytyy usein ammattimaiseen toimintaan harmaan talouden alueella ja siihen usein liittyy myös vero- ja muiden velvoitteiden kiertämistä ja ulkomaalaisten vähimmäistyöehtojen loukkaamista. Sellaisen harmaan talouden laajuudesta, johon liittyy myös ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja laitonta työn teettämistä, on osin erilaisia käsityksiä. Harmaata taloutta yleensä torjutaan muun muassa viranomaisten eri yhteistyöhankkein.

Yksinkertaisimmillaan ulkomaalaisten laittomassa työnteossa ja laittomassa työn teettämisessä on kyse työskentelystä lupaehtojen vastaisessa työssä tai luvan voimassaoloajan umpeuduttua. Tällainenkin toiminta voi olla tahallista tai tietoista. Usein kyse voi myös olla siitä, että ulkomaalaisten työntekoa koskevia säännöksiä ei tunneta. Työmarkkinoiden tarpeita vastaamaton tai tarpeettoman rajoittava lupajärjestelmä tai lupaehdot voivat kuitenkin osin edistää ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja työn teettämistä.

33) **Politiikkalinjaus: Ehkäistään ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja laitonta työn teettämistä.**

Toimenpiteet:

- **Korostetaan laittoman maahanmuuton ja työnteon torjuntaa Haagin ohjelman ja Suomen puheenjohtajakauden yhtenä teemana.**
- **Lisätään tietoisuutta ulkomaalaisten työntekoa koskevista säännöksistä myös työministeriön asettamassa tiedottamisprojektissa.**

Vastuutahot: SM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä

Tehostetaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä

Kuten ulkomaalaisten laiton työnteko ja laiton työn teettäminen, myös ulkomaalaisten työntekijöiden vähimmäistyöehtojen alittaminen kytkeytyy usein ammattimaiseen toimintaan harmaan talouden alueella. Ulkomaalaisten työehtojen noudattamista valvova uusi poliisiyksikkö on aloittanut toimintansa 1.2.2004 keskusrikospoliisissa.

Uuteen ulkomaalaislakiin sisältyy useita säännöksiä, joilla pyritään parantamaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa. Näihin kuuluu muun muassa työvoimatoimistolle annettavien tietojen ja tilaajan vastuun tarkentaminen, työnantajan velvollisuus säilyttää työpaikalla tiedot ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeudesta, työsuojeluviranomaisen toimivallan lisääminen sekä seuraamusten tehostaminen. Uudet säännökset ovat selkeästi parantaneet ulkomaalaisten työehtojen valvonnan edellytyksiä.

Työehtojen valvontaa koskevissa säännöksiin liittyy kuitenkin yhä kehittämistarpeita. Osin kehittämistarpeet liittyvät siihen, että siirtymäaikalaki ja osin myös verotusjärjestelmä ohjaavat lähetetyn työvoiman käyttöön suoran työllistämisen sijaan. Ulkomaalaisten työehtojen valvonta on erityisen haasteellista, kun työnantaja on sijoittautunut maan rajojen ulkopuolelle. Hyväksyessään EU:n laajentumisen yhteydessä voimaan tulleen siirtymäaikalain eduskunta edellytti, että lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä tulee parantaa. Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittämistä pohtinut työryhmä ehdottaa myös ulkomaista vuokratyövoimaa koskevien valvontatoimien tehostamista muun muassa lisäämällä ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuutta.

Lainsäädäntöehdotuksia valmistellut työministeriön työryhmä ehdotti keväällä 2005 muutettavaksi lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia. Työvoimaa Suomeen lähettäville työnantajayrityksille säädettäisiin laissa velvollisuus asettaa edustaja. Edustajalla olisi valtuutus yrityksen puolesta vastaanottaa asiakirjoja ja laatia oikeudenkäyntiasiakirjoja. Laissa säädettäisiin myös työnantajan tai tämän edustajan velvollisuudesta ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja tämän työsuhteen ehdoista tietoja, jotka olisivat työsuojeluviranomaisten helposti saatavilla. Lisäksi työnantajalla tai tämän edustajalla olisi oltava Suomessa hallussaan lähetettyä työntekijää koskeva työaikakirjanpito ja tiedot Suomessa maksetuista palkoista sekä velvollisuus antaa asianomaiselle henkilöstön edustajalle tietoja tietyistä lähetetyn työntekijän työsuhteen ehdoista. Työryhmä ehdotti säännösten noudattamisen tehosteeksi myös rangaistussäännöstä. Työryhmän ehdotusten mukainen hallituksen esitys on valmisteilla työministeriössä.

Työsuojeluviranomaisen käytännön työssä on ongelmaksi havaittu tulkinnanvaraisuus siitä, mitkä työnantajan velvollisuudet ovat voimassa siirtymäaikalakia sovellettaessa. Lisäksi suurilla rakennustyömailla, joissa työntekijät ovat eri työnantajien palveluksessa, valvontaa on hankaloittanut se, että työehtoja koskeva tietojen säilyttämisvelvollisuus ei koske pääurakoitsijaa.

Kuten ulkomaalaisten laiton työnteko ja laiton työn teettäminen, myös ulkomaalaisten työntekijöiden vähimmäistyöehtojen noudattamatta jättäminen voi johtua työelämän pelisääntöjä koskevasta tietämättömyydestä. Tietoisuuden tason kohottaminen on tässäkin tarpeen.

34) **Politiikkalinjaus: Tehostetaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä. Puututaan tehokkain toimin mahdollisuuksiin teettää pimeää työtä ja yleensä harmaan talouden vetovoimaan myös yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.**

Toimenpiteet:

- **Toteutetaan valvonnan tehostamista koskevat työryhmäehdotukset.**
- **Ulotetaan ulkomaalaislaissa säädetty työnantajan velvollisuus säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessa olevista ulkomaalaisista ja heidän työntekooikeutensa perusteista myös toimeksiantajan velvollisuudeksi.**
- **Lisätään tietoisuutta työelämän pelisäännöistä myös työministeriön asettamassa tiedottamisprojektissa.**

Vastuutahot: TM, STM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Torjutaan ihmiskauppaa

Ihmiskaupan torjuminen on myös Suomea koskeva moniulotteinen haaste. Ihmiskauppa liittyy keskeisesti ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ihmiskauppa voi liittyä seksuaaliseen hyväksikäyttöön, mutta myös työelämän hyväksikäyttötilanteisiin. On tärkeää lisätä tietoisuutta ihmiskaupasta ja kehittää viranomaiskoulutusta ihmiskaupan torjumiseksi. Myös kansainvälisellä työllä voidaan pyrkiä ehkäisemään muun muassa Suomeen suuntautuvaa tai Suomen kautta tapahtuvaa ihmiskauppaa. Uhrien tunnistaminen on haasteellinen tehtävä, koska maahantulotilanteessa maahantulon edellytykset usein vaikuttavat olevan kunnossa, eikä uhri tiedä välttämättä itsekään joutuvansa ihmiskaupan kaltaiseen tilanteeseen.

Ihmiskaupan uhrien avustamisen ja myös vastuullisten syytteeseen saamisen kannalta on olennaista, että ihmiskaupan uhreille voidaan antaa oleskelulupa. Tarvittavia ulkomaalaislain muutoksia harkitaan parhaillaan sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä. Uhrin omaa tahtoa tulee kunnioittaa, mutta oletettavaa kuitenkin on, etteivät läheskään kaikki uhrit halua jäädä pysyvästi Suomeen. Palauttamisen yhteydessä on tärkeää pyrkiä ehkäisemään ihmiskaupan uhriksi uudelleen joutuminen.

35) **Politiikkalinjaus: Aktivoidaan ihmiskaupan vastaista toimintaa. Uhrin oikeuksien takaaminen on tärkeä lähtökohta, joka myös auttaa vastuullisten syytteeseen asettamista.**

Toimenpiteet: Toteutetaan kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa määritellyt toimet.

Vastuutahot: SM, UM, STM, OM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä

4. Ohjelman toimeenpano

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten valmistellaan toimeenpano-ohjelma. Valmistelun yhteydessä arvioidaan tarkemmin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, kustannusten jako ja keskeiset vastuutahot sekä yhteistyökumppanit ja yhteistyömuodot. Toimeenpano-ohjelmassa myös määritellään aikataulut toimenpiteiden toteuttamiseksi.

5. Ohjelman seuranta

Maahanmuuttopolitiikan hallinta edellyttää politiikan toimeenpanon nykyistä tarkempaa seurantaa. Työvoiman maahanmuuton aktivoituminen vaikuttaa useisiin työpolitiikan, sosiaalipolitiikan, asuntopolitiikan ohella myös muihin hallinnonaloihin. Seurantaan tarvittavan tiedon tarve eri hallinnonaloilla sekä hallinnonalojen yhteistyön tarve lisääntyy.

Seurannan keskeisiä välineitä ovat tilastotiedot. Maahanmuuttoa kuvaavien tilastojen kattavuus ja saatavuus ovat tällä hetkellä ongelmallisia. Tästä syystä tilastot sekä ulkomaalais- ja muute rekisterit tulee kehittää vastaamaan tiedontarpeita. Tilastojen kehittämisessä tulee ottaa huomioon EU:ssa käynnissä oleva maahanmuuttotilastojen kehittäminen. Lisäksi tulee tehdä eri viranomaisten kesken tiivistä yhteistyötä maahanmuuttotutkimuksen alalla. Yhteistyön puitteissa tulisi laatia eri viranomaisten yhteinen tutkimusohjelma.

Ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee arvioida. Erityisesti tulee arvioida opastamista, kotouttamista ja koulutusta sekä eri väestöryhmien välisten hyvien etnisten suhteiden edistämistä ja syrjinnän ehkäisyä koskevien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arviointia varten tulee kehittää mittareita. Valtion ja kuntien talousarviossa tulee asettaa maahanmuuttopolitiikan toimeenpanolle yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta koskevat tavoitteet.

Eri viranomaisten yhteistyössä keräämä tietoaineisto muodostaa perustan valtakunnalliselle maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmalle sekä eduskunnalle annettavalle maahanmuuttoa, etnisiä suhteita ja kotouttamista koskevalle hallituksen selonteolle.