

SJM
Kaupunginhallitus
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Khs dnro	2005-1543/396
Stn dnr	
Saap./Anl.	16-08-2005

Kaupunginkanslian lausuntopyyntö 28.6.2005 / 2005 - 1543 / 396

LAUSUNTO KAUPUNGINHALLITUKSELLE KOSKIEN TYÖMINISTERIÖN ASETTAMAN TYÖRYHMÄN EHDOTUSTA HALLITUKSEN MAAHANMUUTTOPOLIITTISEKSI OHJELMAKSI

Kaupunginkanslia on pyytänyt kirjeellään 2005 - 1543/396 opetusvirastolta kirjallista lausuntoa kaupunginhallitukselle työministeriön asettaman työryhmän ehdotuksesta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi.

Työministeriön vuonna 2004 asettama työryhmä on valmistellut luonnoksen hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Luonnoksessa käsitellään maahanmuuttopoliittisen ohjelman lähtökohtia, tavoitteita ja keinoja sekä esitellään politiikkalinjaukset ja toimenpiteet. Lopuksi kuvataan ohjelman toimeenpano ja seuranta. Tässä lausunnossa otetaan kantaa ohjelmaan mt. osioiden mukaisesti kuitenkin siten, että lähtökohtia peilataan politiikkalinjauksiin ja toimenpiteisiin.

Ohjelman lähtökohdissa kuvataan Suomen väestön ikärakenteen muutosta, työmarkkinoiden toiminnan muutosta, Euroopan Unionin antamia puitteita Eurooppa-neuvoston kotouttamisperiaatteiden kautta, kansainvälisiä muuttovirtoja, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen suojelun tarvetta, maahanmuuttopolitiikan arvoja, toimintaympäristön globaalistumista, maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia ja maahanmuuttopolitiikan ihmiskasvoisuutta. Maahanmuuttoa on siis pyritty tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti ja kattavasti yhteiskunnallisista, taloudellisista, kansainvälisistä ja ihmisoikeudellisista sekä humaaneista lähtökohdista. Lähtökohtien tarkastelussa ei kuitenkaan riittävästi pohdita maahanmuuttopolitiikkaa suhteessa Suomessa jo asuviin maahanmuuttajiin ja tämän hetken suomalaisen yhteiskunnan monikulttuurisuuteen. Tämä *kotikansainvälistyminen* on opetuksen ja koulutuksen näkökulmasta keskeistä todellisuutta erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muuallakin Suomessa. Siten politiikkalinjauksissa ja toimenpiteissä tulisi painottaa täällä jo olevien ja kasvavien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden edelleen kotouttamista, kouluttamista ja poluttamista työelämään.

Niin ikään Eurooppa-neuvoston periaatteiden korostama kotoutumisen *kaksisuuntaisuus* jää politiikkalinjauksissa ja toimenpiteissä liian vähälle huomiolle. Eurooppa-neuvoston periaatteiden selityksissä (13973/04) todetaan kotouttamisen olevan dynaaminen, pitkäaikainen ja jatkuva kahdensuuntainen keskinäisen mukautumisen prosessi, johon tulee osallistua "maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä lisäksi myös kaikkien maan asukkaiden". Niin ikään korostetaan maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia ja niistä tiedottamista uudessa asuinmaassa kuin myös vastaanottavan yhteiskunnan velvollisuutta luoda mahdollisuudet maahanmuuttajien täysipainoiselle osallistumiselle talous-, yhteiskunta-, kulttuuri- ja poliittiseen elämään.

U:\WORDDATA\Kuukanlaus.doc

Osoite	Puhelin	Adress	Telefon
PL 3000 (Hämeentie 11 A) 00099 HELSINGIN KAUPUNKI www.edu.hel.fi	Vaihde (09) 3108 600 Fax (09) 3108 6390	PB 3000 (Tavastvägen 11 A) 00099 HELSINGFORS STAD	Växel (09) 3108 600 Fax (09) 3108 6390

Politiikkalinjausten monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistämistä käsittelevässä kohdassa painottuu ensisijaisesti suomalaisten päättäjien, viranomaisten, työnantajien jne. sitoutuminen syrjimättömyyteen ja yhdenvertaisuuteen. Monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi tulisi kuitenkin korostaa enemmän tasavertaiseen dialogiin perustuvaa vuorovaikutteista prosessia, joka edellyttää myös maahanmuuttajien sitoutumista siihen.

Ohjelmaluonnoksen esipuheessa todetaan, että hallituksen strategia-asiakirjan mukaan maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelun tarkoituksena on määritellä maahanmuuttopoliittikan arvot tavoitteena ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen sekä hyvän hallintokulttuurin vahvistaminen. Ohjelman lähtökohdissa arvoja käsitellään melko kursorisesti ja ylimalkaisesti. Maahanmuuttopoliittikan arvot – kappaleen tekstissä todetaan suomalaisen maahanmuuttopoliittikan lainsäädännössä ja poliittisissa ohjelmissa ilmaistujen arvojen ja maahanmuuttajien kokemusten ristiriitaisuus ja viitataan maahanmuuttopoliittisen tutkimuksen kriittisiin äänenpainoihin. Ratkaisuksi esitetään yhteisten arvojen keskeisen vakiintumisen edistämistä "voimavaroja kohdentamalla sekä tehokkaalla tiedottamisella".

Voimavarojen kohdentaminen suhteessa arvojen vakiintumiseen voidaan nähdä politiikkalinjausten ja toimenpiteiden monikulttuurisuutta ja syrjimättömyyttä käsittelevässä osiossa ja laajasti tarkasteltuna maahanmuuttoa ja kotoutumista edistävinä toimenpiteinä kaikkiaan, so. koko ohjelmassa. Tehokas tiedottaminen arvojen vakiinnuttajana sen sijaan jää keinona epämääräiseksi ja riittämättömäksi. Suomalaisen yhteiskunnan lainsäädännön ja käytäntöjen taustalla vaikuttavasta arvopohjasta tulee toki tiedottaa. Keskeisempää ja tasavertaisen vuoropuhelun ja siten kestävän monikulttuurisen yhteiskunnan muodostumisen kannalta perustellumpaa on kuitenkin painottaa avoimen ja jatkuvan arvokeskustelun ylläpitämistä yhteiskunnan kaikilla tasoilla ja tahoilla. Arvoiltaan heterogeenisessä yhteiskunnassa, jollainen Suomikin enenevässä määrin on, on ensiarvoisen tärkeää, että omista arvoista ollaan tietoisia. Haasteellista on tuoda myös tiedostamattomat arvot yhteisen keskustelun kohteeksi. Tämä tulisi ilmaista selkeämmin myös politiikkalinjauksina ja toimenpiteinä.

Lähtökohdissa viimeisenä olevan otsikon Maahanmuuttopoliittikan *ihmiskasvoisuus* jälkimmäinen sana on perin vanhahtava. Kun tekstissä puhutaan maahanmuuttajista osana yhteiskuntaa ja ihmisen näkökulmasta maahanmuuttopoliittikan kehittämisessä, voisi otsikointi olla toinen ja lähtökohdan käsittelyä syventää esimerkiksi henkilökohtaisen tasavertaisen kohtaamisen ja kokemuksen merkittävyyden suuntaan. Kantaa voisi myös ottaa siihen, milloin maahanmuuttopoliittikan näkökulmasta olisi keskeistä tarkastella maahanmuuttajia ja maahanmuuttajataustaisia ihmisiä yksilöinä ja milloin ryhminä. Joko lähtökohdian alussa tai esipuheessa olisi myös tarpeen määritellä ohjelmassa käytetyt peruskäsitteet maahanmuuttaja ja ulkomaalainen, joita kumpaakin tekstissä käytetään.

Ohjelmaehdotuksessa ilmaistaan maahanmuuttopoliittikan yleiset tavoitteet alkaen arvojen määrittelystä ja hyvästä hallintokulttuurista sekä maahanmuuttoon liittyvien uhkien torjunnasta. Tavoitteiden mukaan moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymisen edistämiseksi tuetaan Suomen kansainvälistymistä, parannetaan kansainvälistä kilpailukykyä ja *yhtenä keinona muiden keinojen joukossa* vastataan työvoiman ja koko väestön ikääntymisestä aiheutuviin haasteisiin. Lisäksi todetaan, että ohjelman tavoitteisiin sisältyy ajatus aktiivisesta maahanmuuttopoliittikasta. Tavoitteiden edistämiseksi esitetyissä keinoissa korostuvat mm. yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu, monikulttuurisuus, lasten ja nuorten koulutus ja kotoutuminen, joiden taustalla voidaan nähdä ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyvät arvot. Tavoitteet ovat kattavia ja eri näkökohdat huomioivia.

Keinoista ensimmäisenä mainitaan kuitenkin ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä maahanmuuton edistäminen, jolla turvataan osaavan työvoiman saatavuus ja vahvistetaan väestön osaamis pohjaa. Niin ikään politiikkalinjausten ja toimenpiteiden esittelyt alkavat työperustaisen maahanmuuton edistämiseksi. Siitä ja opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuutosta sekä inkerinsuomalaisten paluumuutosta työmarkkinoiden tarpeisiin esitetään yhteensä 13 politiikkalinjausta toimenpiteineen. Moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymiseen liittyvät politiikkalinjaukset ja toimenpiteet saavat vähemmän tilaa, joskin toimenpiteitä luetellaan runsaasti. Jos ajatellaan ohjelman tavoitteiden esittelyä tärkeysjärjestyksenä, vaihtuu painotus ihmis- ja

perusoikeuksia kunnioittavien maahanmuuttopolitiikan arvojen määrittelystä työperäisen maahanmuuton korostamiseen politiikkalinjauksina ja toimenpiteinä. Tämä ristiriitaisuus on nähtävissä jo ohjelmaehdotuksen tiivistelmän ja esipuheen välillä: tiivistelmässä korostetaan hallituksen strategiaasiakirjan mukaisia tavoitteita ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa, esipuheessa todetaan pääpainon olevan työperusteisen maahanmuuton edistämisessä.

Huomionarviosta on myös se, että akateemisuus korostuu työperäisestä maahanmuutosta puhuttaessa, vaikka todennäköisesti suuri osa mahdollisesta tulevasta työvoimatarpeesta tulee kohdistumaan suorittavan tason työtehtäviin mm. teollisuudessa ja palvelualoilla.

Ulkomaalaisten opastaminen ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen ovat keskeisiä maahanmuuttopoliittisia linjauksia myös opetuksen ja koulutuksen kannalta. Myönteistä on, että ohjelmassa on otettu kantaa kotoutumislainsäädännön ulkopuolelle jääviin maahanmuuttajiin. Ehdotuksessa esitetty malli opastamisen ja kotouttamisen jäsentymisestä on havainnollinen ja toteuttamiskelpoinen.

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta ja opastusta koskevaan politiikkalinjaukseen liittyvä kotouttamiskoulutusjärjestelmän määrittely lainsäädännössä sekä koulutuksen järjestämis- ja rahoitusvastuun selkiyttäminen opetushallinnon ja työhallinnon välillä on erittäin merkittävä toimenpide. Nykytilanteessa tarjottu koulutus ja maahanmuuttajien tarpeet eivät välttämättä kohtaa toisiaan. Myös resurssit ovat epätasaisesti jakautuneet. Aikuisten kotoutumiskoulutuksen nykyistä voimakkaampaa integroimista olemassa olevaan aikuiskoulutusjärjestelmään olisi vakavasti harkittava.

Maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksia käsitellään luonnoksessa pääasiassa valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti. Toimenpiteissä esitetyt perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheisiin liittyvät tukitoimet kuten lukioon valmistavan koulutuksen tarpeen selvitys ja ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen kehittäminen ja monikulttuurinen ohjaus ovat merkittäviä myös aiemmin mainitun toisen ja kolmannen polven maahanmuuttajataustaisen väestön kotoutumisen ja työllistymisen tukemisessa. Helsingin opetustoimi on toteuttanut em. toimenpiteitä onnistuneesti, mukaan lukien lukion lukuvuoden mittaisen valmistavan opetuksen tarjoaminen maahanmuuttajataustaisille oppilaille.

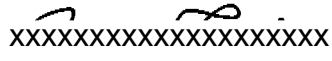
Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen arviointi ja seuranta maahanmuuttajataustaisen opiskelijoiden osalta on tärkeä toimenpide ja siihen tulisi liittää oppilaitoksissa käytettyjen suomen tai ruotsin kielen testien arviointi ja tarkastelu. Toimenpiteissä tulisi täsmentää tekstissä mainittu näkökohta vähemmistö- ja ihmisoikeuskysymysten sisällyttämisestä opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen. Myös perusopetusikäisten maahanmuuttajataustaisen lasten suomen tai ruotsin kielen opetuksen resurssien riittävyys ja kattavuus koko perusopetuksen ajan tulisi ilmaista ja ottaa se huomioon kustannuksissa ja niiden jaossa erityisesti valtionosuuksien näkökulmasta. Niin ikään tulisi ottaa kantaa alle kouluikäisten maahanmuuttajataustaisen lasten suomen tai ruotsin kielen tukemiseen.

Humanitaarista maahanmuuttoa käsittelevä osio on kattava ja on hyvä, että myös valvonnan edellytysten parantamiseen on kiinnitetty huomiota. Turvapaikanhakijoita käsittelevässä osiossa todetaan mm., että alaikäiselle turvapaikanhakijalle tulisi antaa mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin maan omilla kansalaisilla. Toimenpiteissä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi niin, että turvapaikanhakijalasten oikeus perusopetukseen toteutuu kaikissa kunnissa. Tämä näkökohta kaipaa tarkennusta. Alaikäisellä turvapaikanhakijalla on maassa oleskellessaan perustuslain mukainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, vaikka hän jättäisi oleskelulupahakemuksen vasta Suomeen tultuaan.

Ohjelman toimeenpanoa varten valmistellaan toimeenpano-ohjelma, jossa arvioidaan tarkemmin kustannukset ja niiden jako, keskeiset vastuutahot, yhteistyö ja aikataulut. Toivottavaa on, että mt. ohjelmassa kuntien ja valtion välistä osuutta sekä kustannusten että vastuun jakamisessa harkitaan realistisesti ja oikeudenmukaisesti, jotta ohjelman toimenpiteitä voidaan tavoitteellisesti toteuttaa.

Ohjelman seurannassa painottuvat yhtäältä tilastotiedon kattavuuden ja saatavuuden merkitys, toisaalta toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi. Kumpikin vaatii yhteistyötä viranomaisten kesken. Vaikuttavuuden arvioinnissa on tarpeen tehdä yhteistyötä viranomaisten ja mm. tutkijoiden kesken, ja ottaa tutkimuksessa huomioon myös ohjelmassa mainittu maahanmuuttopolitiikan kaksisuuntainen prosessi. Niin ikään tulisi antaa mahdollisuuksia myös nykyistä laajemman ja kattavamman arvokeskustelun avaamiselle, jotta tavoitteena oleva aktiivinen maahanmuuttopolitiikka niin ihmisoi-keudellisista kuin taloudellisista näkökohdista toteutuisi yhteisesti hyväksytyjen ja käytännössä to- dentuvien arvojen pohjalta.

Lisätietoja antaa tarvittaessa opetuskonsultti Katri Kuukka, puh. 310 86212, 050 528 7834


XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Rauno Järnala
opetustoimen johtaja

Liite Lausuntopyyntöasiakirjat