



9.8.2005

05-380/396

g/km

Kaupunginhallitus
PL 1 (Pohjoisesplanadi 11-13)
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Khs dnro	05-1543/396
Stn dnro	05-1543/396
Saap./Anl.	17-08-2005

Kaupunginkanslian lausuntopyyntö 28.6.2005 Dnro 2005 - 1543 / 396

LAUSUNTO KAUPUNGINHALLITUKSELLE TYÖMINISTERIÖN TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA MAAHANMUUTTOPOLIITTISEKSI OHJELMAKSI

Sosv 2005-380

Sosiaalilautakunta päätti antaa asiasta kaupunginhallitukselle seuraavan sisältöisen lausunnon:

Yleiset huomiot

Työministeriön työryhmän ohjelmaehdotus on peruslähtökohdiltaan hyvä. Siinä tuodaan esiin uusia linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia työperusteisen maahanmuuton ja maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi, kuten

- Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa neuvoteltavat kahdenväliset pilottihankkeet työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi
- työvoiman maahanmuuttoa koskevan lupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja perheenjäsenten työnteko-oikeutta koskevien rajoitusten korjaaminen (ulkomaalaislaki)
- ehdotukset perheenjäsenten ja Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten aseman parantamiseksi
- elinkeinonharjoittajien oleskelulupajärjestelmän selkiyttäminen
- maahanmuuttajien rekisteröintimenettelyn yksinkertaistaminen
- maahanmuuttajien yrittäjyyden edistäminen
- ulkomailla saadun osaamisen tunnustamisen joustavoittaminen
- työn perusteella maahan muuttaneiden elinkeinonharjoittajien sekä heidän perheenjäsentensä "opastaminen" kotouttamisen rinnakkaisena vaihtoehtona
- kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen
- asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän selventäminen verotuksen suhteen



9.8.2005

- asuntopolitiikan kehittäminen
- kotouttamisjärjestelmän tehostaminen ottamalla käyttöön laajapohjaisesti valmistettava maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma, jossa asetetaan valtakunnalliset toimintaa ja voimavaroja koskevat tavoitteet
- pakolaispolitiikan kehittäminen siten, että kotouttamisen rinnalla pakolaisten vapaaehtoinen palauttamispolitiikka nousee kotouttamisen rinnalla aktiiviseksi toimenpiteeksi mm. vapaaehtoista paluuta motivoivaa paluuavustusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä tarkentamalla.

Ohjelmaehdotuksen keskeinen puute on analyysi työmarkkinoiden tulevaisuuden todellisista tarpeista, ts. ulkomaisen työvoiman määrästä, johon työmarkkinoiden eri sektoreiden ja palveluntarjoajien tulee varautua.

Ohjelmaehdotuksessa tartutaan lainsäädännön epäkohtiin, kuten ulkomaalaislain puutteelliseen toimivuuteen. Ohjelmaehdotuksessa ei ole kuitenkaan mainintaa kansalaisuuslaista. Uudessa kansalaisuuslaissa (v. 2003) kansalaisuuden saamisen edellytykseksi on asetettu aikaisemman viiden vuoden sijaan kuuden vuoden yhtäjaksoinen oleskelu Suomessa. Suomen maahanmuuttopolitiikkaan liittyvän lainsäädännön tulee kaikilta osin tukea maahanmuuttajien harkintaa asettua myös pysyvästi Suomeen. Harkintaan liittyy olennaisesti kansalaisuuden saaminen.

Ohjelmaehdotuksen linjauksissa ja toimenpide-ehdotuksissa valtio- ja kuntasektorin ja työvoimasektorin vastuunjaot ovat vielä suhteellisen selkiytymättömiä. Työperusteisen maahanmuuton edistämisessä perheenjäsenten palvelujen huomioon ottaminen on tärkeää, ellei haluta perheiden jäävän kotimaihinsa. Avainsektoreita ovat tällöin mm. asu- mispalvelut, koulujärjestelmä, päivähoito ja muut sosiaalipalvelut (vrt. esim. ongelma- ja kriisitilanteet) terveydenhuolto- ja mielenterveyspalvelut sekä työvoimapalvelut. Valta-osa näistä palveluista on kunnallisia palveluja.

Ohjelmaehdotuksessa pakolaiset on nostettu omaksi erityisryhmäksi, mikä on myönteistä.

Maahanmuuttopolitiikan arvot (kappale 1.6., sivu 6) ja maahanmuuttopolitiikan ihmiskasvoisuus (kappale 1.9, sivu 8).

Myönteistä ohjelmaehdotuksessa on se, että siinä avataan arvokeskustelu. Ohjaavathan arvot ajattelua ja sen myötä myös toimintaa. Ohjel-



9.8.2005

maehdotuksen arvot nivELYVÄT Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, perustuslain sekä julkisen hallinnon toimintaa ohjaaviin ja muuhun lainsäädäntöön sisältyviin arvoihin.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, joka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 16.12.1966, tuli Suomen osalta voimaan 3.1.1976. Sopimuksen johdannossa todetaan, että ihmisoikeuksien ihanne voidaan saavuttaa vain, jos luodaan olosuhteet, joissa jokainen saa nauttia taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan sekä kansalaisyhteiskunnastaan ja poliittisista oikeuksistaan. Sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällä työllä. Valtioiden edellytetään ryhtyvän tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi. Toimenpiteiden tulee sisältää teknistä ja ammatillista ohjausta sekä koulutusohjelmia, suunnitelmia ja menetelmiä vakaan taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen sekä täystyöllisyyden saavuttamiseksi ehdoin, jotka turvaavat yksilön poliittiset ja taloudelliset perusvapaudet. Sopimusvaltiot tunnustavat mm. oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, palkkauksesta, turvallisista ja terveellisistä työoloista, avusta perheelle, oikeudesta opetuksen saamiseen, kulttuurielämään jne.

Sosiaaliviraston toiminnan strategisina päämäärinä ovat mm. asiakkaiden elämänedellytysten ja toimintamahdollisuuksien turvaaminen ja parantaminen sekä osallisuuden ja vuorovaikutteisuuden lisääminen. Maahanmuutto ja siihen liittyvät politiikat eivät ole itseisarvoja sinänsä, vaan välineitä. Sosiaalilautakunta pitää tärkeänä, että samanaikaisesti, kun maahanmuuttoa edistetään Suomessa toimivien yksityisten ja julkisen alan työnantajien palvelujen turvaamiseksi, tulee maassa olevien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistymistä ja voimavaroistamista edistää. Myös toisen polven maahanmuuttajat olisi otettava huomioon tulevaisuuden osajina ja työvoimaresurssina. Suomessa asuvien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistämistä edistävään toimenpiteisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä Helsingissä asui vuoden 2004 - 2005 vaihteessa n. 40 000 maahanmuuttajataustaista (7,7 % väestöstä) ja maahanmuuttajien työttömyysaste on pysynyt korkeana (29 % - 70 %, riippuen henkilön taustasta).

Ohjelmaehdotuksessa esitetyssä maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen tulevassa puiteohjelmassa (s. 27) jo maassa olevien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistymisen tukemisen tulisi painottua. Eräät työministeriön työryhmän ohjelmaehdotuksessa esitetyt toimenpiteet edistävät myös jo maassa olevia maahanmuuttajataus-



9.8.2005

taisen väestön työmarkkina-aseman parantamista, mikä on myönteistä. Näitä ovat mm. ulkomailla saadun osaamisen tunnustamisen joustavoittaminen, maahanmuuttajien yrittäjyyden edistäminen sekä maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksien parantaminen.

Politiikkalinjaukset ja toimenpiteet

Edistetään työperusteista maahanmuuttoa (kappale 3.1., sivut 9 – 17).

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää eri toimijoiden, kuten valtiovallan, kuntien sekä työmarkkina- ja muiden järjestöjen yhteistyötä.

Sosiaalilautakunta toteaa, että vaikkakin työperusteisen maahanmuuton tarpeen ennustaminen on vaikeaa, tulee alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten laatia ajantasaista tietoa työmarkkinoiden tarpeista kuntasektorin käyttöön. Samoin tarvitaan kuntasektorin omaa päivitettyä tietoa sen työvoiman tarpeista. Ennusteista tulee tiedottaa säännöllisesti kunnallisten palvelujen suunnittelijoille. Maassa oleva maahanmuuttajataustainen työvoimapotentiali samoin kuin toisen polven maahanmuuttajat olisi huomioitava näissä ennusteissa ja arvioissa.

Työvoiman maahanmuuttoa koskevan lupajärjestelmän yksinkertaistaminen (s. 12) sekä maahanmuuttajan rekisteröintimenettelyjen yksinkertaistaminen (s. 15).

Ohjelmaehdotuksessa otetaan huomioon ulkomaalaisrekisterin puutteellinen käyttö ja käytettävyys. Ulkomaalaisrekisteriä tulisi kehittää siten, että se ottaisi huomioon myös kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen saada tietoa kunnista toisiin siirtyvistä pakolaisista, jolloin mm. palvelujen suunnittelua ja pakolaisista saatavien kustannusten korvauksien perintää voitaisiin tehostaa.

Monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistäminen (kappale 3.4, sivut 20 – 23)

Ohjelmaehdotuksessa ministeriöille, Kuntaliitolle ja kunnille annetaan yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia monikulttuurisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi ja todetaan, että ”kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan”. Kuten kotouttamislain toimeenpanoon, myös yhdenvertaisuuden turvaamiseen sekä rasismien ja syrjinnän ehkäisemiseen tulee kunnille taata riittävät resurssit – erityisesti suurimmissa kunnissa. Todettakoon, että vastaavia toimenpide-ehdotuksia kuin ohjelmaehdotuksessa on sisällytetty Helsingin kaupungin johtajiston



9.8.2005

6.10.2004 hyväksymään rasismien ja etnisen syrjinnän ehkäisemistä Helsingin kaupungin toiminnassa koskevaan ohjeeseen.

Politiikkalinjauksessa numeron 15 toimenpide-ehdotuksessa viitataan monietnisen kansalaistoiminnan tukemiseen valtionavustuksin. Järjestöjen toiminnan tukeminen on keskeinen ja tärkeä maahanmuuttajien syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden edistämisen linjaus. Valtion tulee osallistua aktiivisesti niiden maahanmuuttajajärjestöjen tukemiseen, joiden toiminta tukee kotoutumista. Maahanmuuttajajärjestöjen tukipolitiikka ei voi jäädä yksin kuntien vastuulle.

Ulkomaalaisten opastaminen ja maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen (kappale 3.5. sivut 24 – 33)

Ohjelmaehdotuksessa todetaan, että kaikki maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa ja opastusta yhteiskunnassa toimiakseen.

Työvoimana maahan saapuvien opastaminen on ehdotuksessa uusi järjestely, joka tarjoaa tietopaketin, perehdyttää ulkomaalaisen kieleen ja yhteiskuntaan sekä luo valmiudet kotoutumisprosessin jatkamiseen tarvittaessa. Opastuksen kohteena ovat ehdotuksen mukaan maahan saapuvat työntekijät, elinkeinonharjoittajat sekä heidän perheenjäsenensä. "Opastaminen" ei olisi velvoite, vaan "mahdollisuus". Ohjelmaehdotuksessa perustietomateriaalia täydentäisivät toisiaan seuraavat opastavat koulutusjaksot, joilla ohjelmaehdotuksen mukaan pyrittäisiin saavuttamaan "kohtuullinen selviytymistaso".

Opastusjärjestelmää varten tarvitaan myös kattava neuvontapisteiden verkko, jolla varmistetaan se, että ne henkilöt, joille itseohjautuva opastusjärjestelmä ei ole riittävää, voivat tarvittaessa saada henkilökohtaista konsultointia ja omakielistä opastusta suomalaisesta yhteiskuntajärjestelmästä ja Helsingin palveluista. Aikuis- ja työväenopistojen opettajien ei voida edellyttää opastavan uusia maahanmuuttajia kovin henkilökohtaisella tasolla.

Neuvontapisteitä tulee perustaa useita eri alueille, ja pääkaupunkiseudulla yhteistyötä tulee tiivistää. Neuvontapisteet palvelevat sekä valtion että kuntien tarpeita, joten myös valtion odotetaan osallistuvan toiminnan ylläpitokustannuksiin.

On pidettävä myönteisenä, että ohjelmaehdotuksessa esitetään kotouttamiselle asetettavaksi nykyistä järjestelmällisemmin valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet:



9.8.2005

- maahanmuuttajien kotoutumista edistävät tavoitteet otetaan läpisyberiaatteella huomioon eri hallinnonalojen puiteohjelmissa ja strategioissa.
- otetaan käyttöön laajapohjaisesti valmisteltava maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma, ja kuntien kotouttamisohjelmissa edellytetään otettavaksi huomioon puiteohjelman tavoitteet. Avainsektoreina mainitaan asuminen, koulutus, päivähoito ja muut sosiaalipalvelut, terveydenhuolto ja työvoimapalvelut.

Humanitaarisin perustein maahan muuttavien kotoutumisen edistämisen osalta voidaan todeta, että työvoiman ulkopuolella olevien, kuten ikääntyneiden, kotiäitien, traumatisoituneiden sekä lasten ja nuorten lisäksi myös aikuisten ja nuorten miesten kotoutumiselle tulee luoda edellytykset.

Maahanmuuttajataustaisiin miehiin kohdennettua kotouttamiseen, osallistumiseen ja perhe-elämän kohentamiseen liittyvää hanketyötä tehdään Suomessa hyvin vähän. Tutkimustulokset osoittavat, että erityisesti naisille ja tytöille maahanmuutto voi merkitä aseman kohentumista, kun taas miehet usein menettävät asemansa, perheensä päämiehen roolin, ja nuoret miehet syrjäytyvät kun eivät saa työtä ja/tai kykene perustamaan perhettä. Erityisesti nuorten ja aikuisten maahanmuuttajataustaisten miesten sosiaalisen aseman kohentamiseen ja sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseen on haettava ratkaisuja.

Asuntopolitiikka on tärkeä osa maahanmuuttopolitiikkaa (s. 33). Vapaa asumisoikeus antaa ihmisille oikeuden asumiseen omaa etnistä taustaa omaavien kanssa. Tällä pohjalla syntyy maahanmuuttajavaltaisia asumisalueita, kuten Helsingissä Itä-Helsingin alue. Useat pakolaisperheet asuvat Helsingissä ahtaasti kaupungin vuokra-asunnoissa. Tarvitaan uudenlaista asuntopolitiikkaa ja asumismuotoja, jotka ottavat huomioon sekä työperäisen maahanmuuton että Suomen kansainvälisistä velvoitteista johtuvan humanitaarisen vastaanoton ja kulttuuriset erot mm. perheiden koossa.

Humanitaarisen maahanmuuton kehittäminen (kappale 3.6. sivut 33 – 44)

Ohjelmaehdotuksessa todetaan, että Suomi tukee pakolaiskysymyksissä kolmea pysyvää ratkaisua, jotka ovat pakolaisten vapaaehtoinen paluumuutto, paikallinen kotoutuminen ja pakolaisten uudelleensijoittaminen. On myönteistä, että ohjelmaehdotuksessa esitetään toimenpiteitä vapaaehtoisen paluumuuton edistämiseksi. Keinoina ohjelmaehdotuksessa mainitaan viranomaisyhteistyön tehostaminen, tiedottaminen



9.8.2005

omaehtoisen paluun mahdollisuudesta sekä paluuta motivoivan paluuvastustusta koskevan kansallisen lainsäädännön tarkentaminen.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton tehostamisen osalta on myönteistä, että lastensuojelun jälkihuoltotoimenpiteet ulotetaan myös yksin maahan tulleisiin alaikäisiin lapsiin aina 21 ikävuoteen asti.

Puiteohjelman tulee käsitellä pakolaisten kuntiin sijoittamisesta ja kuntien välisestä liikkumisesta johtuvaa kustannusten korvausmenettelyä perusteellisesti.

Ulkomaalaisia koskeva lupajärjestelmä on todettu ongelmalliseksi. Tällä hetkellä suuri osa Helsinkiin tulevista turvapaikanhakijoista, jotka ovat saaneet oleskeluluvan, saa tilapäisen oleskeluluvan B (ulkomaalaislain 51 §). Luvan myöntämisen perusteena on, ettei heidän maasta poistamisensa ole tosiasiallisesti mahdollista. B-luvan saaneilla henkilöillä ei ole ulkomaalaislain 80 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella oikeutta tehdä ansiotyötä Suomessa ensimmäisen vuoden aikana eikä heidän ulkomailla oleville perheenjäsenilleen myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. B-luvan saaneiden henkilöiden asema on epäselvä. Osa heistä jää vastaanottokeskusten asiakkaiksi luvan saatuaan, osa muuttaa kuntaan. B-luvan saaneet henkilöt rekisteröidään kunnassa tilapäisiksi ja joillakin on ollut vaikeuksia päästä Kelan asiakkaiksi. Edellä mainitut seikat viivästyttävät ja vaikeuttavat B-luvan saaneiden henkilöiden kotoutumista. Toivottavaa olisi ulkomaalaisviraston lupakäytäntöjen muuttaminen siten, että B-lupia myönnettäisiin vain harvoin ja erittäin perustelluissa tapauksissa.

Yhteenvetoa

Sosiaalilautakunta toteaa, että ohjelmaehdotuksessa esitetyt politiikkalinjaukset sekä toimenpideehdotukset ovat lähtökohdiltaan hyviä, mutta edellyttävät tarkistuksia edellä esitetyiltä osin. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpano-ohjelmassa sekä laajapohjaisesti valmisteltavassa maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmassa tulee kuntien vastuut ja kunnille palvelujen tuottamisesta



9.8.2005

aiheutuvat kustannusvaikutukset selkiyttää.

Lisätiedot:

Palviainen Leila, sos. ja tal. tuen päällikkö, puhelin 310 58283

Riila Anu, maahanmuuttotyön koordinaatt., puhelin 310 42303

Hulkkonen Helinä, aikuispalvelujohtaja, puhelin 310 69700

SOSIAALILAUTAKUNTA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Astrid Gartz
puheenjohtaja

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Anneli Levänen
pöytäkirjanpitäjä

LIITE

Lähetesiakirjat