

Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 2/2009

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvityshanke maahanmuuttajien työllistymisestä ja kannustinloukuista. Selvitysmies Pentti Arajärvi		Julkaisun laji Selvitysmiehen raportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 16.5.2008 SM 103:00/2008	
Julkaisun nimi Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 16.5.2008 maahanmuuttajien työllistymisestä ja tuloloukkuja koskevan selvityshankkeen selvityshenkilöksi Pentti Arajärven. Selvityshankkeen taustana oli ulkomaalaisten noin kolminkertainen työttömyys Suomen kantaväestöön nähden. Maahanmuuttajilta puuttuvat usein perustiedot työllistymisen hankkimiseksi, heidän kielitaitonsa on vajaa ja ulkomailla hankitun pätevyyden tunnustaminen on usein ongelmallista. Selvityksen ehdotuksilla pyritään vahvistamaan maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työhön sitoutumista ja tarkastellaan heidän toimeentuloaan erityisesti kannustinloukkujen kannalta. Yleisenä tavoitteena on koota työllistymisprosessi yhdeksi kokonaisuudeksi. Siihen sisältyisivät maahanmuuttajille annettavat suomalaisen yhteiskunnan ja kulttuurin perustiedot, suomen tai ruotsin kielen opetus, työelämän edellyttämän pätevyyden saavuttaminen sekä itse työllistyminen. Ehdotuksissa esitetään näkökohtia, joita työnantajien tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajia työllistäessään. Huomiota kiinnitetään myös maahanmuuttajan perheeseen ja maahanmuuttajayhteisöihin. Ehdotukset koskevat kotoutumissuunnitelmien soveltamisalan laajentamista ja sen muuntamista oikeudeksi. Selvityksessä ehdotetaan myös neuvonnan ja ohjauksen lisäämistä, viranomaisten voimavarojen varmistamista, viranomaisvastuiden selkeyttämistä, eräiden toimenpiteiden muuttamista viranomaista velvoittavaksi sekä seurantajärjestelmän ja kehittämisindikaattorien luomista. Kehittämisehdotusten painopiste on koulutuksessa ja työssä tarvittavan suomen tai ruotsin kielen taidon antamisessa, ammatillisen pätevyyden saavuttamisessa ja arvioinnin tehostamisesta sekä kotouttamissuunnitelman laadinnan ja vaikuttavuuden nopeuttamisesta ja parantamisesta. Työnantajien suositellaan maahanmuuttajia työllistäessään huolehtivan siitä, että maahanmuuttajille annetaan riittävästi ohjausta työelämän käytänteistä, koulutetaan esimiehiä ja luottamusmiehiä sekä työyhteisöä kohtaamaan muita kulttuureja sekä käytetään hyväksi henkilöstökoulutusta maahanmuuttajien integroinnissa. Maahanmuuttajien lasten aseman kehittämiseksi ehdotetaan vahvistettavaksi lasten suomen tai ruotsin kielen osaamista ja heidän äidinkieltensä tukemista, koulutukseen pääsyn varmistamista sekä opettajien ja oppilashuollon osaamisen lisäämistä. Maahanmuuttajatyötä esitetään parannettavaksi tukemalla heidän omaa järjestötoimintaansa erityisesti vertaistuen vahvistamisella, rohkaisemalla maahanmuuttajia osallistumaan yleiseen järjestötoimintaan, erityisesti työelämän järjestöihin sekä luomalla heille yleisesti edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan.			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto, kotouttaminen, työllistyminen, sosiaaliturva			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-405-5 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisu			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisu 2/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-404-8
Kokonaissivumäärä 114	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv + toimituskulut	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Projekt om invandrades sysselsättningshinder och inaktivitetsfallor Utredningsman Pentti Arajärvi		Typ av publikation Utredningsmannens rapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 16.5.2008 SM 103:00/2008	
Publikation (även den finska titeln) Invandrades sysselsättning och inaktivitetsfallor			
Publikationens delar			
Referat Inrikesministeriet utsåg den 16 maj 2008 Pentti Arajärvi till utredningsman för inrikesministeriets projekt om invandrades sysselsättningshinder och inkomstfallor. Orsaken till att projektet tillsattes är att antalet arbetslösa utlänningar är ca tre gånger så stort som antalet arbetslösa finländare. Invandrarna vet ofta för lite om hur man söker arbete, de har bristfälliga språkkunskaper och det kan vara problematiskt att få sin kompetens, som förvärvats utomlands, erkänd i Finland. Med hjälp av förslag som ges i utredningen syftar man till att i större utsträckning få invandrarna att binda sig till samhället och arbetet. Dessutom granskas deras utkomster speciellt med tanke på inaktivitetsfallorna. Det allmänna målet är att hela sysselsättningsprocessen skulle bli enhetlig. Grundläggande uppgifter om det finska samhället och den finska kulturen, språkundervisning i finska eller svenska, uppnående av den kompetens som förutsätts i arbetslivet samt själva sysselsättningen borde ingå i samma process. I utredningen tas även upp synpunkter som arbetsgivarna borde ta hänsyn till vid rekryteringen av invandrare. Uppmärksamhet ägnas också åt invandrarrens familj och invandrarsamfund. Förslagen handlar om att utöka tillämpningsområdet för integrationsplanen och att göra planen till varje invandrades rättighet. Dessutom innehåller utredningen förslag om att ge mer rådgivning och handledning, säkerställa tillräckliga resurser för myndigheter, klargöra varje myndighets ansvar, ändra vissa åtgärder så att de förpliktar myndigheter samt att skapa ett uppföljningssystem och indikatorer för utveckling. Vad gäller utvecklingsförslagen läggs vikt vid utbildningen, undervisningen av finska och svenska som behövs i arbetslivet, att invandrarna uppnår yrkeskompetens och utvärderingen förbättras. Dessutom ska integrationsplanen utarbetas snabbare och den ska effektivieras. Det rekommenderas att de arbetsgivare som rekryterar invandrare ska se till att invandrarna får tillräckligt med handledning om arbetslivspraxis, att förmän, förtroendemän och arbetsgemenskapen får råd om hur man möter andra kulturer samt att personalutbildning utnyttjas vid integration av invandrare. Det föreslås att invandrarbarnens ställning ska förbättras genom att deras språkkunskaper i finska eller svenska förstärks och modersmålsundervisning stöds. De ska ha möjlighet att utbilda sig och ytterligare ska lärarnas och elevvårdens kännedom om invandrarbarnen förbättras. Syftet är enligt förslaget att främja arbetet med invandrare genom att ge stöd åt invandrades egen organisationsverksamhet och i synnerhet genom att förstärka kamratstöd. Syftet är också att uppmuntra invandrare att delta i allmän organisationsverksamhet, i synnerhet i arbetslivets organisationer, och ge dem bättre förutsättningar att delta i samhällelig verksamhet.			
Nyckelord Invandring, integration, sysselsättning, socialskydd			
Övriga uppgifter Den elektroniska publikationen ISBN 978-952-491-405-5 (PDF) på adressen www.intermin.fi/julkaisu			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 2/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-404-8
Sidoantal 114	Språk finska	Pris 25 € + moms	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Date of publication
29 January 2009

Authors (name, chairman and secretary of the body) Project on employment obstacles and inactivity traps faced by immigrants Rapporteur Pentti Arajärvi		Type of publication Report	
		Commissioned by Ministry of the Interior	
		Body appointed on 16.5.2008 SM 103:00/2008	
Name of publication Employment of immigrants and inactivity traps			
Parts			
Abstract On 16 May 2008, the Ministry of the Interior appointed Pentti Arajärvi as rapporteur for the project on employment obstacles and low-wage traps faced by immigrants. The reason for setting up the project was the unemployment rate for foreign nationals, which is approximately three times as high as the average for the majority population in Finland. Immigrants often have inadequate basic skills which prevent them from finding employment; they have limited language skills; and in many cases the competence acquired abroad is not recognised in the host country. The proposals in the report aim at strengthening immigrants' commitment to society and employment. The proposals also examine immigrants' means of support from the perspective of inactivity traps. An overall aim is to combine the employment process into one package containing the provision of basic information on Finnish society and culture, courses in Finnish or Swedish, competence needed in working life, and employment. The report focuses on certain aspects that employers should consider when hiring immigrants. Account is also taken of the immigrant's family and immigrant communities. According to the proposals, the aim is to widen the scope of application of integration plans and to make an integration plan every immigrant's right. The aim is also to provide immigrants with better access to advice and guidance, to secure sufficient resources for the authorities, to clarify the responsibilities resting with different authorities, to make certain measures binding on the authorities, and to establish a monitoring system and create indicators for development. The priorities of the development proposals are to provide immigrants with training and language teaching in Finnish or Swedish needed in working life, to help them achieve professional competence and to strengthen evaluation. The priorities also include expediting and improving the drawing up and effectiveness of integration plans. It is recommended that employers hiring immigrants ensure that immigrants are provided with an adequate level of guidance on the practices of working life. It is also recommended that supervisors, shop stewards and work communities be trained to meet other cultures and that staff training be utilised to integrate immigrants. It is proposed that the status of immigrant children be promoted by improving their skills in Finnish or Swedish. The aim is also to develop their native language skills, ensure their access to education and improve the knowledge of teachers and personnel responsible for pupil care and welfare. It is proposed that immigrants' organisational activities be supported. This can be achieved by promoting peer support, by encouraging immigrants to participate in common organisational activities, in particular in activities of employee organisations, and by providing them with opportunities to participate in social activities.			
Keywords Immigration, integration, employment, social security			
Other information Electronic publication ISBN 978-952-491-405-5 (PDF), address www.intermin.fi/julkaisu			
Name of series and number of publication Ministry of the Interior's publications		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-404-8
Number of pages 114	Language Finnish	Price EUR 25 + VAT + p.&p.	Confidentiality rating
Distributed by Ministry of the Interior		Published by Ministry of the Interior	

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 16 päivänä toukokuuta 2008 maahanmuuttajien työllistymisestä ja tuloloukkuja koskevan selvityshankkeen selvityshenkilöksi Pentti Arajärven. Minulle asetettiin tukiryhmä, johon kutsuttiin piispa Mikko Heikka, ministeri Elisabeth Rehn, rehtori Ilkka Niiniluoto, pääsihteeri Kristiina Kumpula, kansliapäällikkö Kari Välimäki, kansliapäällikkö Harri Skog, kansliapäällikkö Erkki Virtanen, kansliapäällikkö Ritva Viljanen, toimitusjohtaja Risto Parjanne, kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, toiminnanjohtaja Reet Nurmi, puheenjohtaja Said Aden, opiskelija Shirin Namiq, toimitusjohtaja Jukka Alho, professori Yrjö Neuvo, toimitusjohtaja Markku Hautanen, puheenjohtaja Lauri Ihalainen, toimitusjohtaja Leif Fagernäs ja työ- ja elinkeinokeskuksen johtaja Kaj Suomela.

Selvityshankkeen taustana on ulkomaalaisten korkea työttömyys, noin kolminkertainen kantaväestöön nähden. Vaikka työttömyys on viime vuosina jonkin verran laskenut, on maahanmuuttajien työmarkkina-asema epävakaa. Ongelmina ovat maahanmuuttajien puuttuvat perustiedot työpaikan löytämiseksi sekä ammattitaidon ja osaamisen yhteensopimattomuus työmarkkinoiden tarpeiden kanssa. Myös kotimaisen kielen taidon puute vaikeuttaa tilannetta.

Selvityksen tavoitteena on selvittää maahanmuuttajien työllistymiseen liittyviä esteitä sekä kannustinloukkuja. Tavoitteena on tehdä kehittämissuhteita maahanmuuttajien työmarkkina-aseman parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Tässä tarkoituksessa on huomiota kiinnitetty erityisesti kotouttamisen kehittämiseen, Maahanmuuttajien tietojen lisäämiseen suomalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista, tarpeellisen suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimiseen, ammatillisen osaamisen hankkimiseen tai täydentämiseen sekä työllistymisen edellytysten muuhun parantamiseen. Huomiota on kiinnitetty myös työnantajan käytettävissä oleviin seikkoihin, maahanmuuttajan perheen, erityisesti lasten asemaan sekä maahanmuuttajatyöhön.

Hankkeen tukiryhmä on kokoontunut kolme kertaa minkä lisäksi tukiryhmän jäsenet ovat kirjallisesti antaneet kommentteja selvitysehdotuksista. Lisäksi olen työni aikana vaivannut useita henkilöitä eri puolilla valtion ja kuntien hallintoa. Myös järjestöistä olen saanut monenlaista tukea ja kirjallista aineistoa on tullut myös yksittäisiltä kansalaisilta. Erityisesti haluan kiittää sisäasiainministeriön maahanmuuttojohtaja Mervi Virtasta ja ylitarkastaja Juha-Pekka Suomea moninaisesta avusta selvityksen laatimisessa.

Saatuani työni valmiiksi luovutan loppuraporttini kunnioittavasti sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 2009

Pentti Arajärvi

Sisällys

1 Toimeksianto	1
1.1 Selvitystehtävä.....	1
1.2 Selvityksen näkökulma ja kohteet	1
1.3 Selvityksen sisältö ja tavoitteet.....	3
2 Maahanmuuttajajäestö.....	6
2.1 Ulkomaalaisten määrä, kansalaisuus ja ikärakenne	6
2.2 Maahanmuuton syyt	13
2.3 Koulutus	18
2.4 Työllisyys	19
2.5 Kielitaito	22
2.6 Nuoret maahanmuuttajat	23
2.7 Maahanmuuttajien työmarkkinat	24
2.8 Maahanmuuttajien järjestötoiminta ja kansalaisaktiivisuus	28
3 Perus- ja ihmisoikeudet	30
3.1 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö	31
3.2 Koulutus ja kulttuuri	32
3.3 Toimeentulo ja sosiaaliturva.....	33
3.4 Muita perusoikeusnäkökohtia.....	35
3.5 Maahanmuuttajien asemaa koskevia ihmisoikeuksia	36
4 Yleiset palvelut	37
4.1 Yleishallinnollinen säätely	38
4.1.1 Hallinnon yleiset periaatteet ja neuvonta	38
4.1.2 Maahanmuuttajaa koskevat asiakirjat	39
4.1.3 Kielelliset kysymykset	40
4.1.4 Kulttuuriset kysymykset.....	41
4.2 Työvoimapalvelut	42
4.2.1 Yleistä.....	42
4.2.2 Työnvälitys	44
4.2.3 Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja kuntoutus.....	44
4.2.4 Työllisyysmäärärahat ja tuettu työllistäminen.....	45
4.3 Koulutuspalvelut.....	46
4.3.1 Esiopetus.....	46

4.3.2 Perusopetus.....	47
4.3.3 Ammatillinen koulutus.....	49
4.3.4 Lukiokoulutus.....	50
4.3.5 Ammattikorkeakoulut.....	51
4.3.6 Yliopistokoulutus.....	53
4.3.7 Aikuiskoulutus.....	54
4.3.8 Aamu- ja iltapäivätoiminta.....	54
4.4 Yleiset sosiaalipalvelut.....	55
4.4.1 Neuvonta ja tiedotus.....	55
4.4.2 Sosiaalipalvelut.....	56
4.5 Kuntoutus ja kuntouttava työtoiminta.....	58
4.6 Terveyspalvelut.....	60
4.7 Asuminen ja asumisen tukeminen.....	60
4.8 Sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan asema.....	61
5 Maahanmuuttajapalvelut.....	63
5.1 Maahanmuuttajan työvoimapalvelut.....	63
5.2 Kunnan maahanmuuttajapalvelut.....	64
5.3 Kotoutumissuunnitelma.....	64
5.4 Kotoutumiskoulutus.....	66
5.5 Turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien palvelut.....	67
5.6 Perusopetukseen valmistava opetus.....	68
5.7 Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus.....	69
5.8 Suomi tai ruotsi toisena kielenä.....	70
5.9 Ammattipätevyden tunnustaminen.....	74
6 Toimeentuloturva.....	76
6.1 Eläkkeet.....	76
6.2 Työttömyysturva.....	76
6.3 Toimeentulotuki.....	77
6.4 Kotoutumistuki.....	78
6.5 Maahanmuuttajan erityistuki.....	78
6.6 Muu toimeentuloturva.....	79
7 Maahanmuuttajan yhteiskuntaan ja työhön sitoutuminen.....	80
7.1 Maahanmuuttajan työllistymisprosessi.....	84
7.1.1 Yhteiskunnan ja kulttuurin perustiedot.....	85
7.1.2 Suomen tai ruotsin kielen opetus sekä yhteiskunnan tuntemus... ..	85
7.1.3 Työelämän edellyttämä pätevyys.....	86
7.1.4 Työllistyminen.....	87
7.2 Viranomaiset maahanmuuttajan työllistymisprosessissa.....	87
7.2.1 Työvoimaviranomaiset.....	91
7.2.2 Opetusviranomaiset.....	94
7.2.3 Kielenopetuksesta vastaavat viranomaiset.....	98

7.2.4 Kunnat ja muut viranomaiset.....	100
7.3 Työnantaja maahanmuuttajan työllistymisprosessissa.....	102
7.4 Maahanmuuttajan perhe ja maahanmuuttajayhteisöt.....	103
8 Toimeentulo ja kannustinloukut	109
8.1 Kannustinloukut.....	109
8.2 Kannustinloukkujen purkamisen mahdollisuudet.....	111
9 Näkökohtia ehdotusten toteuttamisesta.....	113

1 Toimeksianto

1.1 Selvitystehtävä

Sisäasiainministeriö asetti 16 päivänä toukokuuta 2008 maahanmuuttajien työllistymisestä ja tuloloukkuja koskevan selvityshankkeen selvityshenkilöksi Pentti Arajärven. Lisäksi selvityshenkilölle asetettiin tukiryhmä, johon kutsuttiin piispa Mikko Heikka, ministeri Elisabeth Rehn, rehtori Ilkka Niiniluoto, pääsihteeri Kristiina Kumpula, kansliapäällikkö Kari Välimäki, kansliapäällikkö Harri Skog, kansliapäällikkö Erkki Virtanen, kansliapäällikkö Ritva Viljanen, toimitusjohtaja Risto Parjanne, kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, toiminnanjohtaja Reet Nurmi, puheenjohtaja Said Aden, Account Manager, opiskelija Shirin Namiq, toimitusjohtaja Jukka Alho, professori Yrjö Neuvo, toimitusjohtaja Markku Hautanen, puheenjohtaja Lauri Ihalainen, toimitusjohtaja Leif Fagernäs ja TE-keskuksen johtaja Kaj Suomela. Tukiryhmä on kokoontunut kolme kertaa.

Selvityshankkeen taustana on se, että ulkomaalaisten työttömyys on noin kolminkertainen Suomen kantaväestöön nähden. Ulkomaalaisten työttömyys on viime vuosina jonkin verran laskenut, mutta maahanmuuttajien työmarkkina-asema on epävakaa. Maahanmuuttajilta puuttuvat usein perustiedot, jotka auttavat työpaikan löytämisessä, ammattitaito ja osaaminen eivät useinkaan vastaa työmarkkinoiden tarpeita ja näiden ongelmien tunnistamisessa on puutteita. Myös ulkomailla hankitun pätevyyden tunnustaminen on usein ongelmallista.

Hankkeen tavoitteena on, ottaen huomioon ns. SATA-komitean sosiaaliturvan uudistamisen sekä hallituksen käynnistämät politiikkaohjelmat, selvittää maahanmuuttajien työllistymiseen liittyvät esteet, mukaan lukien tuloloukut, sekä tehdä kehittämissuhteet maahanmuuttajien työmarkkinakelpoisuuden parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi.

1.2 Selvityksen näkökulma ja kohteet

Hankkeen toimeksiantoon, maahanmuuttajien työllistämisen esteiden selvittämiseen, liittyy kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin kysymyksessä ovat yleiset työllistämisen esteet, jotka liittyvät ennen kaikkea talouteen ja työllisyyteen sekä työnantajien halukkuuteen palkata maahanmuuttajia ja näin työllistää heitä. Kyseessä ovat maahanmuuttajasta riippumattomat seikat. Toinen osa, johon sisältyvät myös kannustinloukut, koskee enemmän niitä näkökohtia, jotka työntekijän kannalta ja usein hänen tiedoistaan ja taidoistaan johtuvista syistä muodostuvat hankaliksi työllistymisessä.

Varsinaisia kehittämissuhteita tavoitteenasettelu edellyttää tehtäväksi nimenomaan työmarkkinakelpoisuuden parantamisesta ja työllistymisen edistämisestä. Kehittämissuhteiden painopiste voidaan asettaa samalla tavalla jakaen se työnantajan

kannalta merkittäviin tai työnantajan merkittävänä pitämiin esteisiin sekä työntekijän kannalta merkittäviin tai hänen merkittävänä pitämiinsä esteisiin. Sama ongelma saattaa olla sekä työnantajan että työntekijän kannalta olennainen työllistymisen este.

Kannustinloukkujen suhteen kyseessä ovat monesti taloudellisiin laskelmiin tai talouden epävakauteen liittyvät seikat, jotka tässä suhteessa ovat varsin samanlaisia kuin kantaväestönkin ongelmat. Maahanmuuttajien erityiset ongelmat saattavat syntyä niistä vaatimuksista, joita heille asetetaan oleskelun ehtona sekä jossain määrin myös heidän toimeentulonsa järjestämisen erityisistä etuuksista ja ehdoista.

Toimeksianto edellyttää ensinnäkin sen selvittämistä, millaisia maahanmuuttajat ovat. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä niihin maahanmuuttajiin, joilla ei maahan tullessaan ole tiedossa työpaikkaa, ja niihin, joiden työllistäminen on osoittautunut hankalaksi. Tässä suhteessa keskeistä on selvittää mm. maahanmuuttajien ikärakenne, heidän maahanmuuttoperusteensa, koulutus ja ammattitaito sekä kielitaito, ennen kaikkea suomen, ruotsin ja ehkä myös englannin kielen taito. Ikärakenteen selvittäminen on tarpeellista mm. sen suhteen, että nuoremmille on tarjottava vastaavaa koulutusta kuin samanikäiselle kantaväestölle ja ehkä otettava huomioon mahdolliset Suomeen tuloa edeltäneet eroavuudet koulutuksen saamisessa. Eläkeikäisen väestön työllistämiseen ei ole tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Maahanmuuttajien status, esimerkiksi pakolaisasema, erityyppisiin oleskelulupiin perustuva oleskelu, perheenjäsenenä maahan tuleminen ja niin edespäin, vaikuttaa mm. maahanmuuttajan oikeudelliseen asemaan ja siinä suhteessa myös niihin näkökohtiin, joita työllistämisen esteiden selvittämisen suhteen voidaan pitää tarpeellisina.

Maahanmuuttajan koulutuksen merkitys on kahtalainen: koulutuksen vastaavuus suomalaisen koulutukseen ja pätevyyden hyväksyminen sekä koulutuksen puutteet. Molemmissa suhteissa tarvitaan aikuiskoulutusta, mutta edellisessä tapauksessa kysymys on lähinnä koulutuksen erilaisuuksien tasoittamisesta siten, että koulutuksen voidaan katsoa ehkä täydennettynä vastaavan suomalaista saman alan koulutusta tai pätevyysvaatimuksia. Sen sijaan koulutuksen perustavanlaatuiset puutteet saattavat johtaa tarpeeseen jopa perusopetuksen tai aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen antamiseen.

Maahanmuuttajien työllisyys saattaa profiililtaan olla varsin erilaista kuin suomalaisten. Heille saattaa esim. kertyä keskimääräistä enemmän epävakaista työsuhteita, todennäköisesti maahanmuuttajat ovat keskittyneet tiettyihin ammatteihin ja heillä saattaa myös ansiotaso olla alhaisempi, mikä saattaa olla merkittävä tekijä myös maahanmuuttajien tuloloukkujen kannalta.

Kaikkien edellä mainittujen tekijöiden kannalta yksi tekijä on koulutuksen tai työllistymisen kannalta riittävä kielitaito, joka useimmissa tapauksissa edellyttää suomen kielen ja joissakin tapauksissa suomen kielen rinnalla tai asemesta ruotsin

kielen taitoa. Työelämässä selviytymisen kannalta eräissä tilanteissa kysymykseen saattaa tulla englannin kielen taito, mutta muu kielitaito tulee harvoin kysymykseen. Käytännössä pelkkä englannin kielen taito saattaa olla riittämätön lukuun ottamatta korkeaa koulutusta edellyttäviä työpaikkoja.

Selvityksen kohteena olevat henkilöt, maahanmuuttajat ovat tosiasiallisesti varsin heterogeeninen ryhmä. Maahanmuuttajastatuksen saattavat saada suomalaiset, jotka palaavat pitkään oleskeltuaan ulkomailta tai valmiiksi suuryrityksen palvelukseen siirtyvä korkeasti koulutettu mahdollisesti suomen kielen taidoton, joka kuitenkin työelämässä käyttää englantia. Toisaalta maahanmuuttaja saattaa olla luku- ja kirjoitustaidoton aikuinen, joka puhuu äidinkielenään ja ainoana kielenään suomalaisittain harvinaista kieltä. Tästä syystä tässä selvityksessä ikään kuin lähtökohdaksi on otettu aina moniongelmaisoin henkilö, jollei kysymystä ole tarkoituksenmukaista tarkastella joltain muulta kannalta. Samoin jos palvelun tai toimeentuloturvan ongelma johtuu maahanmuuttajien heterogeenisyydestä, on tämä pyritty ottamaan huomioon.

1.3 Selvityksen sisältö ja tavoitteet

Selvitys edellyttää maahanmuuttajien aseman oikeudellista ja tosiasiallista selvittämistä sekä arviota maahanmuuttajien työllistämisen esteistä lähinnä kielitaito, koulutus, ammattitaito, työllisyys ja kannustinloukut huomioon ottaen. Juridisen aseman selvittämisen lähtökohdaksi ovat perusoikeudet ja Suomea sitovat ihmisoikeudet. Kotimaisen lainsäädännön keskeinen tekijä on kotoutumista koskeva lainsäädäntö, joka sisältää kotouttamissuunnitelman ja myös kannustinloukkuihin vaikuttavan kotouttamistuen.

Koulutuksen kannalta keskeinen lainsäädäntö on maahanmuuttajille erityisesti järjestettävä kielikoulutus, mutta pitkällä aikavälillä olennaista on esiopetuksen ja perusopetuksen järjestämistä koskeva lainsäädäntö mukaan lukien maahanmuuttajiin kohdistuva perusopetukseen valmistava opetus. Perusopetuksen erityinen kysymys on oppivelvollisuuteen perustuva opetus, joka koskee nuorimpia maahanmuuttajia. Perusopetuksen antaminen aikuisopetuksena on vielä kysymys erikseen.

Ammattiin johtavan koulutuksen painopiste maahanmuuttajien kannalta lienee useimmissa tapauksissa ammatillinen peruskoulutus ja ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus, joka on tarkoitettu erityisesti maahanmuuttajille. Sivuuuttaa ei kuitenkaan voida lukiokoulutustakaan, mutta lukiokoulutuksen ei ainakaan toistaiseksi sisälly vastaavassa määrin huomion kiinnittämistä maahanmuuttajiin. Lukion taustalla on ikään kuin ajatus hyvin suoritetusta perusopetuksesta ja sen antamista kyvyistä, tiedoista ja taidoista lukiokoulutuksen omaksumiseen. Toisen asteen koulutuksen erityisongelman maahanmuuttajien osalta muodostavat teini-ikässä maahan tulleet, joilla perusopetuksen suorittaminen jää keskeneräiseksi oppivelvollisuuden päättymisen takia. Vaikka

muodollista estettä oppivelvollisuuden täyttämiseen tai perusopetuksen saamiseen ei tietyn iän täyttämisen jälkeen olekaan, kysymyksen ratkaiseminen vaatii erityisiä ponnisteluja ja liittyy aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen tarpeen arviointiin ja antamiseen. Kysymys on jatko-opintokelpoisuudesta toisen asteen koulutukseen.

Aikuiskoulutus sisältää paitsi mahdollisuuden perusopetuksen hankkimiseen tai täydentämiseen myös ammatillisen peruskoulutuksen ja erityisenä maahanmuuttajia koskevana kysymyksenä ulkomailla suoritettua tutkintoa täydentävän koulutuksen. Ammatillinen peruskoulutus voi periaatteessa vastata kantasuomalaisille aikuiskoulutuksena annettavaa ammatillista peruskoulutusta. Ongelmia saattaa olla kielitaidossa, jonka parantamiseen voidaan käyttää ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta sekä maahanmuuttajille erityisesti suunnattua kielikoulutusta. Muissakin suhteissa maahanmuuttajille annettava aikuiskoulutuksen ainakin periaatteessa pitäisi vastata kantasuomalaisten ammatillista peruskoulutusta. Erilaiset aikuiskoulutuksen muodot, joilla täydennetään, ajantasaistetaan ja jatketaan ammatillista peruskoulutusta (ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot) eivät maahanmuuttajien osalta eroa kantaväestön koulutuksesta.

Ongelmallinen saattaa olla ulkomaista koulutusta täydentävä koulutus, koska ulkomailla suoritettut tutkinnot saattavat sisällöllisesti vaihdella tavattomassa määrin. Ainakin pienten tutkintomäärien tai pienten maahanmuuttajamäärien osalta kysymys saattaa olla ratkaistavissa vain valtakunnallisella tarjonnalla tai jopa vain yksilöllisellä räätälöinnillä. Tämä vaatii koulutusjärjestelmältä erityisiä rakenteellisia ratkaisuja.

Työllistämisen edellytykset ovat työttömyysturvan saamisen edellytysten kautta lyhyesti kuvattuna työkyky, työhalu, työmarkkinoiden käytettävissä olo ja työn hakeminen. Työkyvyn suhteen saattaa maahanmuuttajilla olla erityisiä ongelmia varsinkin niillä henkilöillä, jotka ovat pakolaisstatuksen tai inhimillisen ja humanitaaristen syiden vuoksi maassa. Tällöin myös työllistymistä tukevat toimenpiteet asettuvat usein varsinaisen työvoimapolitiikan ulkopuolelle terveydenhuollon ja sosiaalitoimen tehtäväksi. Koulutukseen liittyvät, opetusviranomaisten vastuulla olevat tekijät ovat merkittäviä maahanmuuttajien työllistämisen edistämässä. Samalla kuitenkin työvoimapolitiittinen koulutus on otettava vahvasti huomioon. Työhalun ja työmarkkinoiden käytettävissä olon suhteen maahanmuuttajien asema ei poikenne kansallisista vaatimuksista. Tosin esimerkiksi lastenhoidon tai vastaavien seikkojen suhteen saattaa olla kulttuurisia eroja, jotka saattavat olla merkittäviäkin. Näiden kulttuuristen seikkojen merkitys työllistymisen esteenä saattaa olla suuri siinä suhteessa, että kovin poikkeavien menettelyjen hyväksyminen ei yhdenvertaisuusnäkökohtien tähden voine tulla kysymykseen. Lainsäädäntöön ei voida luoda kaksoisstandardeja.

Maahanmuuttajien työllistämisen kannalta merkittävää saattaa olla myös maahanmuuttajien keskinäinen kansalaistoiminta. Kulttuurinen kanssakäyminen, järjestötoiminta mukaan lukien, maahanmuuttajien etujärjestötoiminta ja myös yhteydet suomalaiseen kansalaistoimintaan mukaan lukien ammattiyhdistysliike sisältävät

merkittäviä näkökohtia työllistämisen ratkaisemiseksi. Osallistuminen varsinaiseen yhteiskunnalliseen toimintaan, kuten esimerkiksi valtiollisiin ja kunnallisiin vaaleihin luo osaltaan uskottavuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia maahanmuuttajaryhmille.

Maahanmuuttajien asemasta, heidän kokemistaan ongelmista erityisesti työllistymistä ja kotoutumista silmällä pitäen sekä eri toimenpiteistä ja niiden kehittämisestä on tehty suhteellisen runsaasti selvityksiä ja tutkimuksia. Osa esitetyistä toimenpiteistä on toteutettu, osa on jäänyt odottamaan tarvittavaa lainsäädännöllistä muutosta tai rahoitusta ja osa, ennen kaikkea asenteisiin liittyvät näkökohdat eivät ole toteutettavissa hallinnollisin tai lainsäädännöllisin toimenpitein. Tämän selvityksen yhteydessä on ollut tarkoituksenmukaista toistaa niitä ehdotettuja toimenpiteitä, jotka eivät toistaiseksi syystä tai toisesta ole toteutuneet.

Maahanmuuttajille tarjottavat palvelut voidaan jakaa kahteen osaan: yleisiin, kaikkiin maassa asuviin kohdistuviin palveluihin ja maahanmuuttajiin erityisesti kohdistuviin palveluihin. Kutsun edellisiä tässä yhteydessä yleisiksi palveluiksi ja jälkimmäisiä maahanmuuttajapalveluiksi.

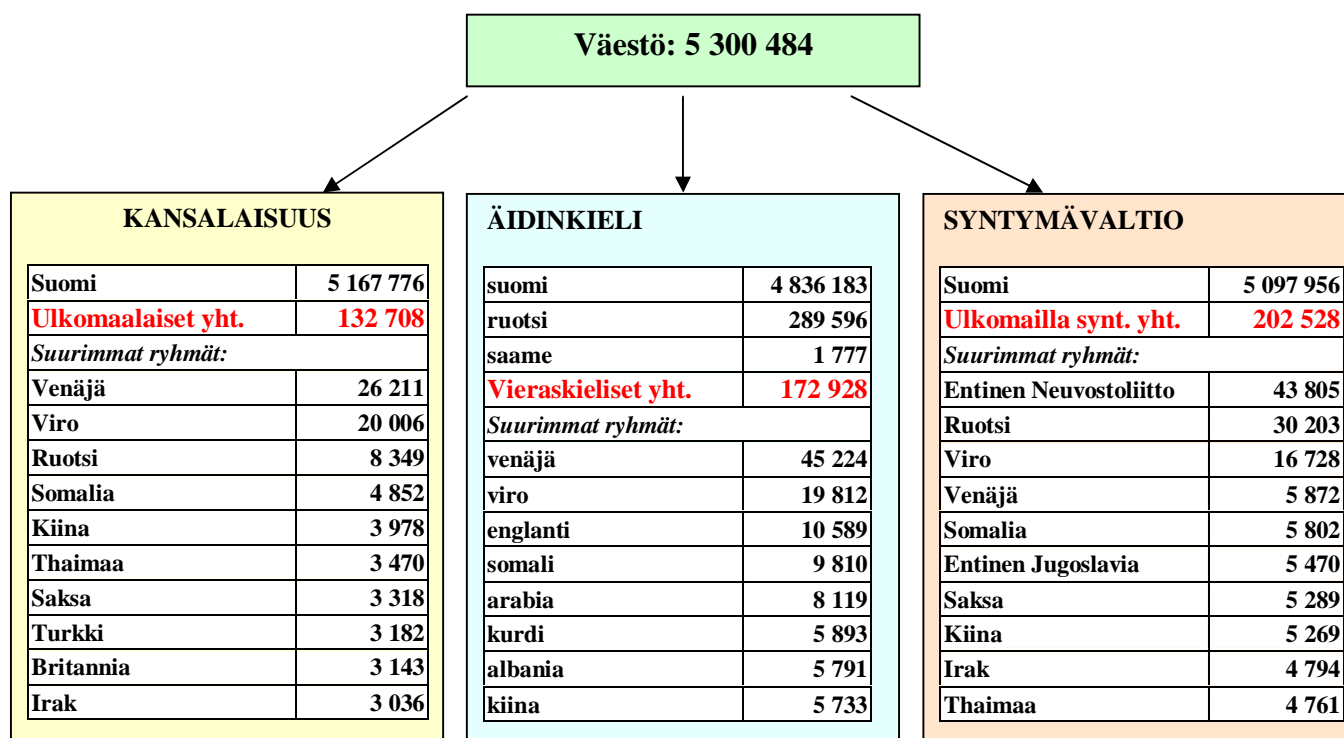
Selvitykseen on koottu toimenpiteitä, joilla on maahanmuuttajaa työllistävä vaikutus tai jotka nopeuttavat työllistymistä. Esitykset on pyritty ryhmittelemään sen mukaan, kenen toimia toteutus ensisijaisesti vaatii. Ryhmittely on kuitenkin lähinnä hallinnonhaara-kohtainen eikä ehdotuksia ole eritelty esimerkiksi sen mukaan, onko kyseessä lainsäädäntötoimi, määrärahan varaaminen vai hallintokäytännön muutos. Osa ehdotuksista koskee maahanmuuttajia itseään ja osa työnantajia.

2 Maahanmuuttajaväestö

2.1 Ulkomaalaisten määrä, kansalaisuus ja ikärakenne

Muutto Suomeen on ollut vähäistä ennen kuin 1990-luvun alussa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Suomeen muutto kasvoi. Maahanmuuton peruste oli ensisijaisesti humanitaarinen. Suomesta turvapaikkaa hakevien määrä nousi, ja Suomeen muuttivat myös paluumuuttajan aseman saaneet inkerinsuomalaiset.

Suomessa asui vuoden 2007 lopussa vakinaisesti 132 708 ulkomaan kansalaista, mikä on noin 2,5 prosenttia koko väestöstä. Vieraskielisten osuus on noin 3,3 prosenttia. Ulko-maan kansalaiset kuuluvat Suomessa yli 170 kansalaisuusryhmään. Vanhoista EU-maista Suomessa on pienin ulkomaalaisten osuus. Ulkomailla syntyneitä henkilöitä asui maassamme 202 528 henkilöä, mikä on noin 3,8 % koko väestöstä. Ulkomaalaisväestön määrä oli 30.11.2008 noin 142 600 henkeä.



Ulkomaan kansalaiset poikkeavat ikärakenteeltaan selvästi Suomen kansalaisista. Suomessa asuvista runsaasta 132 000 ulkomaan kansalaisesta työikäisiä (15–64-vuotiaita) on noin 105 000 eli 79 %. Osuus on huomattavasti korkeampi kuin

suomalaisilla, joista 66 % on työkäisiä. Vanhuksia (yli 65-vuotiaat) ulkomaalaisista on noin 6 prosenttia ja lapsia noin 15 prosenttia.

Suomessa asuvien ulkomaalaisten ikärakenne vaihtelee hyvin paljon kansalaisuusryhmittäin. Esimerkiksi espanjalaisista, marokkolaisista, briteistä ja ranskalaisista reilut 90 prosenttia oli vuoden 2006 lopulla työkäisiä, kun taas somalialaista, bosnialaisista ja sudanilaisista alle 70 prosenttia oli työkäisiä. Suomessa asuvista sudanilaisista lapsia on lähes puolet.

Miesten ja naisten määrissä on vain pieni ero, sillä miehiä oli vuoden 2006 lopulla vain 2500 enemmän kuin naisia. Sen sijaan kansalaisuuksittain tarkasteltuna erot voivat olla huomattavia. Esimerkiksi briteistä neljä viidestä oli miehiä, kun taas Thaimaan kansalaisista peräti 85 prosenttia oli naisia. Suurimmista kansalaisuuksista yli 55 prosentin naisenemmistö oli myös venäläisillä ja japanilaisilla.

Suomeen muuttaneet suurimmat ryhmät tulivat vuonna 2007 Virossa, Venäjältä, Kiinasta, Ruotsista, Somalista, Thaimaasta, Intiasta, Puolasta ja Irakista. Viimeisen kahden vuoden aikana virolaiset ovat olleet suurin maahan muuttanut ryhmä ja venäläiset, jotka pitivät vuosia kärkipaikkaa, ovat nyt toisella sijalla.

Taulukko Muuttoliike vuosina 2006 ja 2007

	Maahanmuutto			Maastamuutto			Nettomaahanmuutto		
	2006	2007	muutos %	2006	2007	muutos %	2006	2007	muutos %
YHTEENSÄ	22 451	26 029	15.9	12 107	12 443	2.8	10 344	13 586	31.3
Suomen kansalaiset	8 583	8 525	-0.7	9 394	9 330	-0.7	-811	-805	-0.7
Ulkomaan kansalaiset:	13 868	17 504	26.2	2 713	3 113	14.7	11 155	14 391	29.0
-EU/ETA-maat	5 530	6 803	23.0	1 711	1 866	9.1	3 819	4 937	29.3
-EU/ETA-alueen ulkop. maat	8 338	10 701	28.3	1 002	1 247	24.5	7 336	9 454	28.9
-Pohjoismaat	937	897	-4.3	580	553	-4.7	357	344	-3.6

Lähde: Tilastokeskus

Suomalaiset muuttavat ulkomaille enemmän kuin takaisin Suomeen, ja heidän osaltaan nettomuutto on miinusmerkkinen. Vallitsevan arvion mukaan Suomesta muuttaa jatkossakin pois erityisesti koulutettua työvoimaa. Valtaosa Suomesta muuttajista on parhaassa työiässä, 15–44-vuotiaita. Myönteistä on kuitenkin, että osa palaa muutaman vuoden jälkeen takaisin Suomeen.

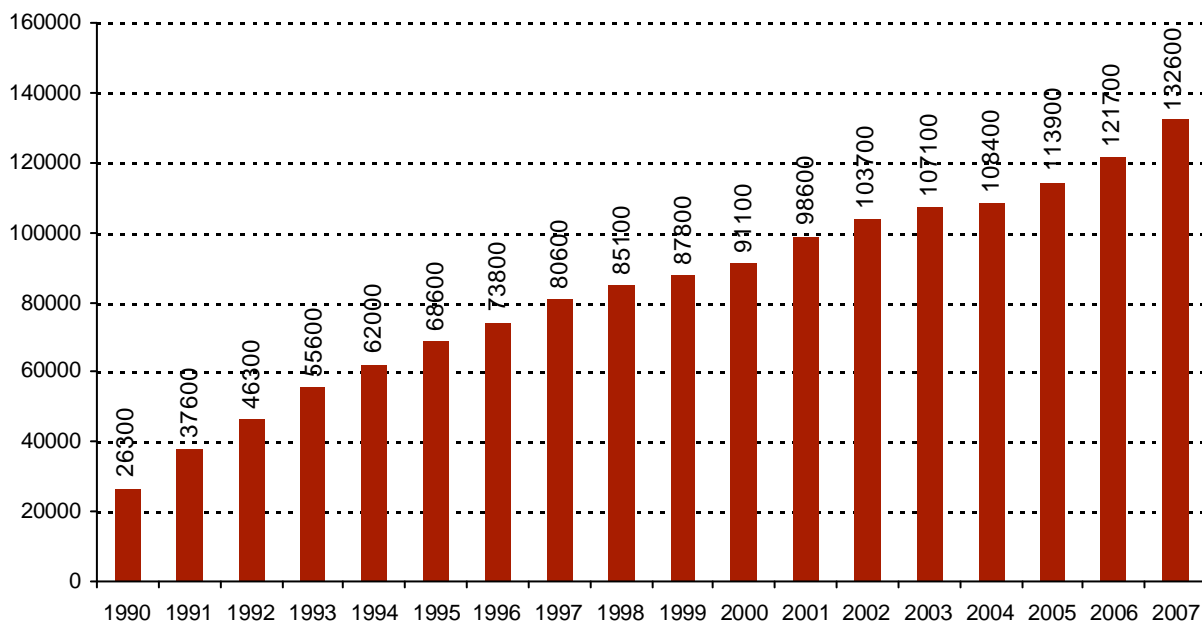
Tilastokeskusten ennakkotilaston mukaan tammi–syyskuun 2008 aikana ulkomailta Suomeen muutti 21 450 henkeä, mikä on 1 600 enemmän kuin viime vuoden vastaavana aikana. Samana aikana Suomesta muutti pois 10 500 henkeä, joten nettomaahanmuuttoa kertyi 10 900 henkeä, mikä on 1 300 enemmän kuin edellisvuoden tammi-syyskuussa.

Taulukko. Maahan- ja maastamuutto tammi-syyskuu 2008, ennakkotilasto

	Maahanmuutto	Maastamuutto	Nettomaahanmuutto
tammi-maaliskuu 2008	6 067	2 935	3 132
huhti-kesäkuu 2008	6 596	2 758	3 838
heinä-syyskuu 2008	8 774	4 825	3 949
YHT.	21 437	10 518	10 919

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko: Ulkomaalaiset Suomessa 1990–2007



Lähde: Tilastokeskus

Taulukko: Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset vuonna 1990 ja vuosina 2000–2006

Kansalaisuus	1990*)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Venäjä	.	20 552	22 724	24 336	24 998	24 626	24 621	25 326	26 211
Viro	.	10 839	11 662	12 428	13 397	13 978	15 459	17 599	20 006
Ruotsi	6 051	7 887	7 999	8 037	8 124	8 209	8 196	8 265	8 349
Somalia	44	4 190	4 355	4 537	4 642	4 689	4 704	4 623	4 852
Kiina	312	1 668	1 929	2 086	2 372	2 613	2 992	3 382	3 978
Thaimaa	239	1 306	1 540	1 784	2 055	2 289	2 605	2 994	3 470
Saksa	1 568	2 201	2 327	2 461	2 565	2 626	2 792	2 978	3 318
Turkki	310	1 784	1 981	2 146	2 287	2 359	2 621	2 886	3 182
Britannia	1 365	2 207	2 352	2 535	2 651	2 655	2 762	2 910	3 143
Irak	107	3 102	3 222	3 420	3 485	3 392	3 267	3 045	3 036
Serbia ja Montenegro	.	1 204	1 935	2 177	2 782	3 336	3 321	3 340	2 986
Iran	336	1 941	2 166	2 363	2 531	2 555	2 562	2 602	2 611
Intia	270	756	892	1 012	1 169	1 343	1 619	1 990	2 333
Yhdysvallat	1 475	2 010	2 110	2 146	2 149	2 040	2 086	2 199	2 296
Afganistan	3	386	719	1 061	1 312	1 588	1 833	2 011	2 197
Vietnam	292	1 814	1 778	1 713	1 661	1 538	1 657	1 811	2 010
Bosnia ja Hertsegovina	.	1 627	1 668	1 701	1 694	1 641	1 584	1 599	1 658
Muut	13 883	25 600	27 218	27 739	27 129	26 869	29 171	32 179	37 072
Yhteensä	26 255	91 074	98 577	103 682	107 003	108 346	113 852	121 739	132 708

Lähde Tilastokeskus

*)v. 1990 entisen Neuvostoliiton kansalaisia 4181

Suomen asukasluku ja ulkomaalaisten määrä 31.12.2007

Kunta	Asukasluku Yhteensä	siitä ulkomaiden kansalaisia				
		Miehiä	Naisia	Yhteensä	%-osuus asukas- luvusta	%-osuus ulkomaa- laisista
YHTEENSÄ	5 300 484	68 532	64 176	132 708	2,5 %	100,0 %
<i>15 kuntaa, joissa eniten ulkomaalaisia:</i>						
Helsinki	568 531	19 434	16 849	36 283	6,4 %	27,3 %
Espoo	238 047	6 984	5 771	12 755	5,4 %	9,6 %
Vantaa	192 522	4 873	4 817	9 690	5,0 %	7,3 %
Turku	175 286	4 183	3 603	7 786	4,4 %	5,9 %
Tampere	207 866	3 599	3 074	6 673	3,2 %	5,0 %
Lahti	99 308	1 361	1 505	2 866	2,9 %	2,2 %
Oulu	131 585	1 396	1 174	2 570	2,0 %	1,9 %
Vaasa	57 998	1 314	1 119	2 433	4,2 %	1,8 %
Jyväskylä	85 402	1 214	1 143	2 357	2,8 %	1,8 %
Kotka	54 679	897	914	1 811	3,3 %	1,4 %
Lappeenranta	59 286	813	913	1 726	2,9 %	1,3 %
Salo	25 802	689	707	1 396	5,4 %	1,1 %
Porvoo	47 832	623	641	1 264	2,6 %	1,0 %
Kuopio	91 320	645	594	1 239	1,4 %	0,9 %
Joensuu	57 677	547	593	1 140	2,0 %	0,9 %

Lähde: Väestörekisterikeskus

Oleskelulupapäätökset Top-10 kansalaisuudet Vuoden 2008 ennakkotilastot Henkilömäärä

	Myönteinen	Kielteinen	Yhteensä
Venäjän federaatio	5171	481	5652
Kiina	1556	93	1649
Intia	1545	41	1586
Ukraina	953	106	1059
Turkki	705	198	903
Somalia	562	196	758
Yhdysvallat	658	10	668
Thaimaa	525	56	581
Nigeria	368	122	490
Irak	283	67	350
Top-10 kansalaisuudet yhteensä	12326	1370	13696
Kaikki kansalaisuudet yhteensä	19580	2600	22180

Sisältää diaariyhmät:

3111 Työntekijän oleskelulupa, 3112 Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, 3113 Oleskelulupa, suomalainen syntyperä, 3114 Opiskelijan oleskelulupa, 3115 Oleskelulupa, muu peruste, 3811 Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms., 3812 Oleskelulupa, perheside, lapsi, 3813 Oleskelulupa, perheside, muu omainen, 3814 Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Vireille tulleet oleskelulupahakemukset, TOP-10 kansalaisuudet
Vuoden 2008 ennakkotilastot
Henkilömäärä

	3111 Työntekijän oleskelulupa	3112 Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa	3113 Oleskelulupa, suomalainen syntyperä	3114 Opiskelijan oleskelulupa	3115 Oleskelulupa, muu peruste	3811 Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms.	3812 Oleskelulupa, perheside, lapsi	3813 Oleskelulupa, perheside, muu omainen	3814 Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	Yhteensä
Venäjän fедераatio	2111	11	436	902	348	525	815	93	79	5320
Kiina	580	7	0	690	196	115	130	14	19	1751
Intia	136	1	0	82	918	245	189	9	15	1595
Somalia	0	0	0	0	84	173	332	578	84	1251
Ukraina	624	0	8	28	155	34	60	6	7	922
Turkki	271	26	0	193	39	109	165	6	85	894
Yhdysvallat	63	1	1	221	303	36	46	5	14	690
Nigeria	29	0	0	337	67	26	25	2	36	522
Irak	16	2	0	9	91	114	171	65	53	521
Thaimaa	260	3	0	43	69	18	43	5	59	500
Top-10 kansalaisuudet yhteensä	4090	51	445	2505	2270	1395	1976	783	451	13966
Kaikki kansalaisuudet yhteensä	6833	67	486	4830	3247	2220	3172	1183	828	22866

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Suomen ulkomaalaisväestöstä noin puolet asuu Uudellamaalla. Erityisesti 1990-luvulla Suomeen suuntautuneen siirtolaisuuden ensimmäinen kohde oli Helsinki, josta ulkomaalaiset ovat myöhemmin hakeutuneet muualle pääkaupunkiseudulle. Pakolaisten kuntiin sijoittaminen on lisännyt maan muiden osien ulkomaalaisväestöä. Viime vuosina osa kuntiin sijoitetuista pakolaisista on kuitenkin muuttanut pääkaupunkiseudulle.

Kaiken kaikkiaan maahanmuuttajista voidaan todeta, että he ovat erittäin heterogeeninen kokonaisuus. Maahanmuuttajien tausta vaihtelee kansallisuuden, kansalaisuuden, kielen, syntymämaan, koulutuksen, työmarkkina-aseman ja maahantulon perusteen mukaan. Näin ollen ei voida myöskään ajatella luotavan yhtä yhtenäistä ja kattavaa järjestelmää, joka sopii kaikille maahanmuuttajille. Osa eroja muodostavista tekijöistä ei ole merkittäviä työllistymistä silmälläpitäen. Tällaisia ovat mm. kansallisuus, kansalaisuus ja syntymämaa. Näilläkin seikoilla on tosin yhteys kulttuurin kautta työllistymiseen. Maahanmuuttajan kotimaan kulttuuriset tekijät saattavat vaikuttaa suhtautumiseen toiseen sukupuoleen ja lapsiin, ne saattavat vaikuttaa käsityksiin koulutuksen ja kouluttautumisen merkityksistä ja näillä voidaan ajatella olevan yhteys myös uskontoon liittyviin kulttuurisiin käsityksiin. Kielellä ja koulutuksella on suoraa merkitystä työllistymisen edellytysten ja mahdollisuuksien kannalta. Maahanmuuttajalla saattaa jo tullessaan olla tiedossa työpaikka, jolloin lähinnä orientoituminen Suomeen on merkityksellistä. Maahantulon perusteena esimerkiksi pakolaisuus luo Suomelle erityisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Luettelonomaisesti maahanmuuttajien heterogeenisyyttä kuvaavat seuraavat seikat: maahantulon peruste (turvapaikan hakijat, kiintiöpakolaiset, paluumuuttajat, työperäinen maahanmuutto, perheen yhdistäminen, muu syy), alaikäisyys tai aikuisuus, koulutuksen taso sekä koulutuksen vastaavuus suomalaiseen koulutukseen, suomen tai ruotsin kielen osaaminen, kansalaisuus (erityisesti Suomen kansalaisuus) sekä usein vielä näiden tekijöiden sisällä asema perheessä (maahan muuttava puoliso, lapset, vanhempi, muu sukulaisuus). Näin ollen tarkastelussa ei voida pitää silmällä mitään erityistä maahanmuuttajaprofiilia, vaan jokainen tarkastelun kohde ja myöhemmin tehtävä esitys koskee aina niitä maahanmuuttajia, joilla on kyseisessä suhteessa ongelmia. Mainitut tekijät korostavat myös tarvetta tarkastella kutakin maahanmuuttajaa yksilönä ja myös suunnitella hänen työllistymisensä polku hänen yksilöllisten taustatekijöittensä mukaisesti.

2.2 Maahanmuuton syyt

Ulkomaalaisten maahanmuuton syyt ovat 1990- ja 2000-luvulla olleet pääasiassa muita kuin suoranaisesti työntekoon liittyviä. Yleisin Suomeen suuntautuvan maahanmuuton peruste on ollut ja on edelleen perheside. Työperäinen maahanmuutto näyttää kasvavan ohi tämän perusteen. Väestön ikääntymisen aiheuttaman työvoiman tarjonnan vähenemisen seurauksena Suomen yhdeksi tavoitteeksi onkin asetettu erityisesti työn takia Suomeen muuttavien määrän lisääminen EU:sta ja EU:n ulkopuolelta. Täsmällisiä arvioita siitä millä perusteella ulkomaan kansalaiset ovat saapuneet aikojen kuluessa Suomeen, on vaikea esittää. Ulkomaalainen on voinut hakeutua Suomeen myös useammalla perusteella tai maassa oleskelun peruste voi lyhyen ajan kuluttua muuttua alkuperäisestä. Vuoden 2007 lopussa Suomessa asui pysyvästi noin 48 000 EU/ETA-kansalaista. Ensimmäiset pakolaiset saapuivat Suomeen 1970-luvun alkupuolella Chilestä. Vuonna 1986 Suomi sitoutui ottamaan ensi kertaa 100 kiintiöpakolaista. Vuosittainen kiintiö on nykyisin 750 henkeä. Vuoden 2006 loppuun mennessä Suomi oli vastaanottanut 27 757 pakolaista. Tämän lisäksi pakolaisina tulleille kansalaisuusryhmille on Suomessa syntynyt yli 5000 lasta.

Ulkomaalainen, joka ei ole lähtöisin Euroopan unionin jäsenmaasta tai Pohjoismaasta, tarvitsee Suomeen muuttaakseen oleskeluluvan. Töihin tulevalle myönnetään yleensä työntekijän oleskelulupa, joskin Suomeen voi tulla töihin tietyissä tapauksissa myös muilla luvilla tai lupa voidaan myöntää ns. ”muulla perusteella”. Työntekijän oleskelulupaprosessi on vielä tällä hetkellä kaksivaiheinen: Työ- ja elinkeinotoimisto tekee ensin osaratkaisun, jossa se tarkistaa työvoiman saatavuuden ja työvoimaehdot, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee varsinaisen oleskeluluparatkaisun, jos osaratkaisu on myönteinen. Moniin Suomessa myönnettyihin oleskelulupiin sisältyy ainakin osittainen työnteko-oikeus. Suomessa voi siis tehdä työtä, vaikka oleskeluluvan peruste ei olisikaan työ, vaan esim. kansainvälinen suojelu, perheside tai opiskelu. Ensimmäistä oleskelulupaa haetaan tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ulkomailta.

Suomeen voi tulla tietyin edellytyksin töihin myös ilman oleskelulupaa. Jos henkilö tulee Euroopan unionin ulkopuolelta, hän tarvitsee maahan saapuakseen ainoastaan viisumin. Esimerkkejä tällaisista työntekijöistä ovat kausityöntekijät (esim. marjanpoimijat) ja lähetetyt työntekijä ja muu tilapäistyövoima. Tällöin työntekijän ei tarvitse hakea oleskelulupaa tai rekisteröityä. Hallinnollisten muodollisuuksien puuttumisen vuoksi näiden työntekijöiden määrästä ei ole saatavissa tarkkaa tietoa.

Euroopan unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset voivat työskennellä Suomessa kolmen kuukauden ajan ilman mitään viranomaismuodollisuuksia. Jos oleskelu kestää yli kolme kuukautta, unionin kansalaisen on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa. Työnhakijana unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. Näyttää myös siltä, että pääkaupunkiseudulle muuttaa sellaisia työntekijöitä, jotka aiemmin pendelöivät Virosta. Tällöin myös heidän perheenjäsenensä muuttavat Suomeen.

Suomi on sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua niille, jotka saapuvat rajoillemme ja pyytävät turvapaikkaa. Ulkomaalaislaissa on säännökset niistä perusteista ja menettelyistä, joilla suojelua annetaan. Säännökset on pyritty kirjoittamaan siten, että ne ohjaavat mahdollisimman hyvin kansainvälisen suojelun myöntämistä. Niiden tarkoituksena on tukea pakolaissopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräistä soveltamista Suomessa. Suomen turvapaikkamenettely perustuu jokaisen hakemuksen yksilölliselle käsittelylle.

Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt pienenä verrattuna moniin muihin maihin. Esimerkiksi Ruotsi vastaanotti vuonna 2007 yli 36 000 turvapaikkahakemusta. Suomen vastaava lukumäärä oli vain vähän yli 1500. Vuonna 2008 hakijamäärät olivat jonkin verran kasvussa; turvapaikanhakijoita tuli Suomeen vuoden 2008 loppuun mennessä noin 3 900 henkilöä (ennakkotieto).

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2008 marraskuun loppuun mennessä turvapaikkahakemuksiin yhteensä 1770 päätöstä, joista 727 oli myönteisiä ja 916 kielteisiä. 127 hakemusta raukesi. Myönteisistä päätöksistä turvapaikan eli pakolaisaseman saaneiden henkilöiden lukumäärä oli 84. Oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella sai 442 henkilöä, oleskeluluvan inhimillisistä syistä 143 henkilöä, oleskeluluvan perhesiteen perusteella 23 henkilöä ja tilapäisen oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen vuoksi 35 henkilöä. Valtaosa turvapaikanhakijoista saa siis jonkun muun oleskeluluvan kuin turvapaikan. Turvapaikkamenettelyssä myönnettyjen pakolaisasemien määrä on kuitenkin kasvanut merkittävästi tällä vuosituonnilla; esimerkiksi vuonna 2007 turvapaikan sai 68 henkilöä, vuonna 2006 38 henkilöä ja vuonna 2005 12 henkilöä.

Suomi osallistuu myös pakolaisten uudelleensijoittamiseen vastaanottamalla vuosittain YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto UNHCR:n ehdotuksen perusteella

uudelleensijoitettavia henkilöitä eli ns. kiintiöpakolaisia. Uudelleensijoitettavat ihmiset ovat henkilöitä, jotka UNHCR on määritellyt pakolaisiksi tai muutoin kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi. He eivät voi palata kotimaahansa ja he oleskelevat sellaisessa maassa, jonne pysyvä jääminen ei ole mahdollista. Eduskunta vahvistaa uudelleensijoitettavien henkilöiden määrän vuosittain tulo- ja menoarviossa. Kiintiön suuruus on ollut vuodesta 2001 lähtien 750. Vuonna 2008 pakolaisia otettiin mm. Myanmarista, Irakista ja Kongon demokraattisesta tasavallasta.

Kaikkiaan oleskelulupahakemuksia alla mainituilla eri perusteilla tuli vireille vuonna 2007 yhteensä 19 804, kun määrä vuonna 2006 oli 16 116. Vireille tulleiden oleskelulupahakemusten määrässä tapahtui kasvua noin 23 % (ero 3 688 hakemusta).

Oleskeluluvat diaariryhmittäin
2006 - 2008 (vuosi 2008 ennakkotilasto)
Henkilömäärä

Vireille tulleet	2006	2007	2008	Yhteensä
3111 Työntekijän oleskelulupa	3908	6411	6833	17152
3112 Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa	105	83	67	255
3113 Oleskelulupa, suomalainen syntyperä	540	576	486	1602
3114 Opiskelijan oleskelulupa	3509	4012	4830	12351
3115 Oleskelulupa, muu peruste	2601	3213	3247	9061
3811 Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms.	2006	1986	2220	6212
3812 Oleskelulupa, perheside, lapsi	2170	2635	3172	7977
3813 Oleskelulupa, perheside, muu omainen	674	960	1183	2817
3814 Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	707	677	828	2212
Yhteensä	16220	20553	22866	59639

Ratkaistut	2006	2007	2008	Yhteensä
3111 Työntekijän oleskelulupa	3485	6161	7240	16886
3112 Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa	84	91	83	258
3113 Oleskelulupa, suomalainen syntyperä	426	414	505	1345
3114 Opiskelijan oleskelulupa	3394	4051	4917	12362
3115 Oleskelulupa, muu peruste	2530	3135	3271	8936
3811 Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms.	1867	2143	2330	6340
3812 Oleskelulupa, perheside, lapsi	2228	2647	3107	7982
3813 Oleskelulupa, perheside, muu omainen	526	719	790	2035
3814 Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	755	877	862	2494
Yhteensä	15295	20238	23105	58638

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Työntekijän oleskelulupahakemuksia pantiin vireille vuonna 2007 yhteensä 6 318 (vuonna 2006 3 838). Päätöksiä tehtiin vuonna 2007 yhteensä 5 839 (3 215). Työntekijän oleskelulupien 10 suurinta hakijakansalaisuutta vuonna 2007 olivat Venäjä, Ukraina, Kiina, Turkki, Kroatia, Serbia, Bosnia ja Hertsegovina, Jugoslavia, Intia ja Filippiinit.

Oleskelulupapäätöksiä muulla perusteella tehtiin vuonna 2007 yhteensä 2 850 (2 344 vuonna 2006). Myönteisten päätösten osuus vuonna 2007 oli noin 95 %. Kyseiset hakijat eivät tarvitse työntekijän oleskelulupaa työskennelläkseen Suomessa, vaan voivat työskennellä Suomessa ns. tavallisella oleskeluluvalla. Esim. erityisasiantuntijat, ulkomaalaiset tutkijat, urheilijat ja valmentajat kuuluvat tähän muu peruste -ryhmään. Hakuperusteen 10 suurinta hakijakansalaisuutta vuonna 2007 olivat Intia (740), Venäjän federaatio (385), Yhdysvallat (291), Ukraina (152), Somalia (142), Kiina (139), Afganistan (127), Irak (114), Brasilia (87) ja Kanada (78).

Taulukko. Oleskelulupapäätökset vuonna 2007 hakuperusteen mukaan

Hakuperuste	myönteinen	kielteinen	yhteensä
Työnteko	5 274	565	5 839
Elinkeinonharjoittaminen	65	13	78
Suomalainen syntyperä	375	33	408
Opiskelu	3 815	153	3 968
Muu peruste	2 698	152	2 850
Perheside, avioliitto tms.	1 722	324	2 046
Perheside, lapset	2 335	219	2 554
Perheside, muu omainen	231	450	681
Perheside, Suomen kansalaisen puoliso	689	106	795
Yhteensä	17 204	2015	19 219

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Vuoden 2008 tammi-elokuussa työntekijän oleskelulupahakemuksia tehtiin 5023. Kasvua edellisen vuoden tammi-elokuuhun on 22 %. Kaikkiaan oleskelulupahakemuksia alla mainituilla eri perusteilla on tullut vireille kuluvaan vuoden elokuun loppuun mennessä yhteensä 16 235, kun määrä vuoden 2007 vastaavana ajanjaksona oli 13 844. Vireille tulleiden oleskelulupahakemusten määrässä on tapahtunut kasvua noin 17 % (ero 2391 hakemusta).

Vireille tulleet oleskelulupahakemukset, kumulatiivinen vertailu edelliseen vuoteen
 Viimeinen päivitetty kuukausi: 12/2008
 Henkilömäärä

	2008	Kum. edv	Muutos edv	Kasvu% edv
3111 Työntekijän oleskelulupa	6833	6411	422	6,58%
3112 Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa	67	83	-16	-19,28%
3113 Oleskelulupa, suomalainen syntyperä	486	576	-90	-15,62%
3114 Opiskelijan oleskelulupa	4830	4012	818	20,39%
3115 Oleskelulupa, muu peruste	3247	3213	34	1,06%
3811 Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms.	2220	1986	234	11,78%
3812 Oleskelulupa, perheside, lapsi	3172	2635	537	20,38%
3813 Oleskelulupa, perheside, muu omainen	1183	960	223	23,23%
3814 Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	828	677	151	22,30%

	2008	Kum. edv	Muutos edv	Kasvu% edv
Kaikki diaariryhmät 3111-3115 ja 3811-3814 yhteensä	22866	20553	2313	11,25%

Lähde: Maahanmuuttovirasto

2.3 Koulutus

Maahanmuuttajat näyttävät tilastojen valossa olevan koulutettua väkeä. Pakolaisina tulleilla on vähiten toisen tai korkea-asteen tutkintoja ja he poikkeavat yleisestä tilanteesta. Tilastokeskuksen rekistereistä ei kuitenkaan saa kattavia tietoja Suomeen muuttaneiden ulkomailla suoritetuista tutkinnoista. Jos koulutustaso on jäänyt tuntemattomaksi, on se myös tilastoitu yhdessä perusasteen tutkinnon kanssa. Se vaikuttaa perusasteen koulutuksen osuutta korottavasti ja vaikeuttaa tietojen käyttöä arvioitaessa ulkomaan kansalaisten koulutusta.

Tilastokeskuksen tietojen valossa ulkomaalaisilla työikäisistä perustutkinnon oli suorittanut 62 prosenttia, keskiasteen tutkinnon 20,5 prosentilla ja korkea-asteen tutkinnon 17,4 prosenttia. Samana vuonna suomalaisten vastaavat prosenttiluvut olivat 28,2 perustutkinnon, 43,4 keskiasteen ja 28,4 prosenttia korkea-asteen tutkinnon suorittaneita.

Vuoden 2006 työnvälitystilastojen valossa ulkomaan kansalaisten koulutustiedot ovat hieman erilaiset, mutta vastaavat paremmin todellisuutta. Yhteensä 40 437 ulkomaalaisesta työnhakijasta 6882 eli 17 prosentilla koulutusaste on jäänyt

tuntemattomaksi. Perusasteen koulutus on ollut 30 prosentilla, keskiasteen koulutus 29 prosentilla ja korkea-asteen koulutus 23 prosentilla työnhakijoista.

2.4 Työllisyys

Työllisyystilanteen paraneminen on merkinnyt sitä, että yhä suurempi osa maahanmuuttajista työllistyy suoraan tai hakeutuu opiskelemaan. Maahanmuuttajien työttömyysaste on kuitenkin keskimäärin noin kolminkertainen kantaväestöön nähden. Siksi on tärkeää maassa nykyisin olevan maahanmuuttajataustaisen väestön työttömyyden alentaminen. Maahanmuuttajien työttömyys tosin kirjautuu hieman väärin, koska kaikki kotoutumissuunnitelman piirissä olevat kirjautuvat myös työttömiksi. Suomeen muuttaneet tulevat olemaan yhä tärkeämpi resurssi työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemisessa. Heidän työllistymisellään on suuri merkitys myös vastaiselle maahanmuutolle.

Suomen väestön vanheneminen ja työvoiman saatavuuden odotettavissa olevat ongelmat lisäävät maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen merkitystä. Pääosa maahanmuuttajista on työikäisiä ja heillä on korkea motivaatio päästä työmarkkinoille. Muuttajien ja suomalaisen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden kannalta on tärkeää, että maahanmuuttajien voimavarat otetaan täysimääräisesti käyttöön.

Maahanmuuttajista työikäisiä (15–64-vuotiaat) on noin 105 000 eli 79 %. Työvoimaan ulkomaalaisista kuuluu noin 65 000 henkilöä. Tämä on 60 prosentin työvoimaosuus. Kantasuomalaisista työikäisiä on noin 66 prosenttia ja työvoimaosuus on noin 75 prosenttia. Jos ulkomaan kansalaisten työvoimaosuus nousisi suomalaisten tasolle, työvoiman määrä lisääntyisi noin 15 000 henkilöllä. Vuoden 2007 lopussa ulkomaalaisten työllisyysaste oli noin 50 prosenttia ja työttömyysaste 21,6 prosenttia. Luvut vaihtelevat kansalaisuusryhmien ja myös sukupuolten välillä. Maahanmuuttajien keskuudessa naisten ja miesten välinen ero on huomattava. Naisten työttömyysaste oli 25,2 prosenttia ja miesten 15,8 prosenttia. Erytisen korkea työttömyysaste on Somalian, Irakin, Iranin, Afganistanin ja Marokon kansalaisilla. Työnhakijoina on myös luku- ja kirjoitustaidottomia sekä suurten perheiden äitejä, joiden nopea työllistymien ei ole realistista.

Taulukko 1: Perustietoja ulkomaalaisista vuosina 1994 - 2007

	väestö	työkäinen väestö	työvoima	työttömät	työttömyysaste %
v. 1994	62 012	45 504	24 350	11 974	49,2
v. 1995	68 566	50 189	26 918	12 438	46,2
v. 1996	73 754	53 782	29 700	13 554	45,6
v. 1997	80 600	58 803	32 981	13 889	42,1
v. 1998	85 060	62 452	36 006	13 782	38,3
v. 1999	87 680	65 248	38 057	13 976	36,7
v. 2000	91 074	68 115	41 353	13 152	31,8
v. 2001	98 577	74 239	45 404	14 149	31,2
v. 2002	103 682	78 581	47 082	13 370	28,4
v. 2003	107 003	81 808	49 070	14 150	23,8
v. 2004	108 346	83 498	51 440	15 051	29,3
v. 2005	113 925	88 745	54 811	15 054	27,5
v. 2006	121 739	95 851	59 428	14 460	24,3
v. 2007	131 861	104 170	64 586	13 970	21,6

Viimeaikaisen suotuisan työllisyyskehityksen myötä myös maahanmuuttajien työttömyys on selkeästi alenemassa. Syyskuun lopussa 2008 ulkomaalaisten keskimääräinen työttömyysaste oli 17,7 prosenttia. Maahanmuuttajia oli tuolloin työttömänä Suomessa 12243. Työllisyystilanne on nopeasti muuttumassa.

työttömyysaste %							
kansalaisuus	31.12. 2002	31.12. 2003	31.12. 2004	31.12. 2005	31.12. 2006	31.12. 2007	30.9. 2008
AFGANISTAN	70,0	66,6	69,3	66,3	74,7	60,0	53,4
ALANKOMAAT	10,4	11,6	12,0	9,6	9,0	7,5	6,5
BOSNIA-HERTS.	36,9	35,2	34,6	32,2	22,8	19,8	18,4
INTIA	16,7	14,7	11,2	10,3	9,6	7,3	7,0
IRAK	75,9	70,2	74,1	73,1	65,5	65,2	61,8
IRAN	63,3	61,2	64,1	57,7	55,8	50,2	45,7
ISO-BRITANIA	12,5	13,5	14,1	12,2	11,3	9,9	8,7
ITALIA	14,0	17,4	17,0	17,5	12,2	9,9	10,3
JAPANI	9,7	9,7	8,0	9,9	7,1	9,3	9,4
JUGOSLAVIA+LTV	48,7	48,5	48,4	55,5	45,9	36,2	33,6
KANADA	11,0	10,7	12,0	9,1	11,0	10,6	6,0
KIINA	8,9	9,0	10,9	10,5	9,9	9,0	6,8
MAROKKO	50,6	54,9	54,0	55,4	43,7	40,3	34,3
NORJA	12,3	11,7	11,8	12,0	9,0	10,3	8,1
PUOLA	12,4	12,2	13,3	12,7	12,5	7,8	6,1
RANSKA	11,1	13,5	13,4	12,0	9,8	8,3	7,7
RUOTSI	10,0	10,4	10,1	9,9	9,3	8,5	7,7
SAKSA	9,1	9,0	10,3	10,1	7,8	6,9	5,4
SOMALIA	62,5	61,7	61,5	61,1	58,8	55,9	46,0
SUDAN		66,7	77,6	57,6	82,0	61,1	59,3
TANSKA	8,3	10,4	13,6	13,0	9,3	8,7	7,3
THAIMAA	28,7	19,9	32,0	28,4	26,4	23,5	18,6
TURKKI	32,8	25,6	33,2	30,3	26,7	23,2	21,3
UKRAINA	35,9	30,5	37,0	30,9	27,3	23,7	19,7
UNKARI	5,1	8,2	11,2	12,1	7,7	6,7	6,6
USA	10,1	9,2	10,4	13,4	11,4	10,3	10,2
VENÄJÄ+NL	38,0	38,2	41,3	40,2	36,4	33,3	27,3
VIETNAM	50,7	43,8	58,2	52,8	46,6	37,5	29,6
VIRO	19,4	12,4	16,5	15,1	11,7	9,9	8,6
MUUT MAAT	27,3	22,2	31,2	28,1	26,9	24,3	15,6
KAIKKI ULKOMAAL.	28,4	23,8	29,3	27,5	24,3	21,5	17,7

2.5 Kielitaito

Vuoden 2007 lopussa Suomessa asui 172 928 vieraskielistä. Venäjä on selvästi yleisin vieras kieli. Sitä puhuu äidinkielenään yli 45 000 henkilöä. Seuraavaksi yleisin äidinkieli on viro, jota puhuu yli 19 000 henkilöä. Näiden jälkeen tulevat englantia, somali ja arabia.

Vuonna 2007 lopussa Suomessa asuvien kieliryhmien koot ja puhujien osuudet koko väestöstä olivat seuraavat:

suomenkielisiä	4 836 183	91,2 %
ruotsinkielisiä	289 596	5,4 %
saamenkielisiä	1 777	0,03 %
vieraskielisiä	172 928	3,2 %
yhteensä	5 300 484	100,0 %

Opetushallitus hallinnoi ja kehittää Suomen valtion kahta virallista kielitutkintojärjestelmää, yleisiä kielitutkintoja ja valtionhallinnon kielitutkintoja. Yleiset kielitutkinnot (YKI) ovat aikuisille suunnattuja toiminnallista kielitaitoa mittaavia tutkintoja, joita käytetään yleisesti työ-elämän tarpeisiin. Kielitaitoarviot annetaan taitotasoasteikolla, joka perustuu Euroopan neuvoston kehittämään kielitaidon yleiseurooppalaisen viitekehyksen 6-portaiseen asteikkoon. Opetushallituksen laatimissa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa sekä suosituksissa on siirretty kielitaidon arvioinnissa käyttämään eurooppalaisen viitekehyksen 10-portaista suomalaista sovellusta. Tämä parantaa arvioinnin yhteismitallisuutta ja helpottaa opiskelijoiden siirtymistä koulutuksesta toiseen. Kielitutkinnon voi suorittaa kolmella eri tasolla: ylimmällä, keskitasolla ja perustasolla.

Kielitaidon osoittamisella on keskeinen merkitys maahanmuuttajan hakiessa työ- tai opiskelupaikkaa. Kielitaito on osoitettava myös kansalaisuutta haettaessa, jolloin edellytetään keskitason tutkintoa. Tämä lisää kielitaidon arvioinnin merkitystä ja asettaa erityisvaatimuksia arvioinnin luotettavuudelle ja yhdenmukaisuudelle. Arviointi tukee lisäksi kielenoppimista antamalla oppijalle tietoa hänen kielitaitonsa tasosta sekä motivoimalla kielitaidon kehittämiseen.

Maahanmuuttajien kielitaidon arvioinnin tarve kohdistuu erityisesti yleisten kielitutkintojen keskitasolle (taitotasot 3–4). Taitotaso 3 mukaisen kielitaidon saavuttaminen on useissa työtehtävissä riittävä toiminnallinen kielitaito, ja sitä edellytetään kansalaisuutta haettaessa. Suomen kielen tutkintoihin osallistuu vuosittain

runsaat 3 000 maahanmuuttajaa ja heidän osuutensa kaikista yleisten kielitutkintojen suorittajista on yli 70 prosenttia. Ruotsin kielen tutkintoihin maahanmuuttajia on osallistunut vuosittain vain muutamia. Eri puolilla maata toimivia suomen kielen tutkintojen järjestäjiä on 66. Suomen kielen yleisten kielitutkintojen keskitason tutkintotilaisuuksia järjestetään nykyisin neljä kertaa vuodessa.

Kansalaisuutta varten tarvittava kielitaito voidaan osoittaa yleisten kielitutkintojen suomen tai ruotsin kielen tutkinnon lisäksi valtionhallinnon kielitutkintojen suomen tai ruotsin kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa osoittavalla tutkinnolla. Vuonna 2005 kyseisiin tutkintoihin osallistui 941 henkilöä ja heistä arviolta noin 80–90 prosenttia oli kansalaisuutta varten kielitaitotodistusta tarvitsevia maahanmuuttajia. Vastaavissa ruotsin kielen tutkinnoissa oli vain yksittäisiä maahanmuuttajia.

2.6 Nuoret maahanmuuttajat

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2006 Suomessa asui 15–19-vuotiaita ulkomaan kansalaisia yhteensä n. 6800 (5,6 prosenttia ikäluokasta) ja 20–24-vuotiaita n. 9800 (8 prosenttia ikäluokasta). Vuoteen 2015 mennessä vähintään 33 000 maahanmuuttajataustaista tulee siirtymään toisen asteen koulukseen tai suoraan työelämään

Syksyllä 2007 julkaistun Opetushallituksen tutkimuksen mukaan n. 5 prosenttia peruskoulun keväällä päättäneistä opiskelijoista ei ole opiskelemassa seuraavana syksynä. Erityisen suuri riski koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen on maahanmuuttajataustaisilla nuorilla, jotka vielä keskeyttävät opintonsa keskimääräistä useammin.

Maahanmuuttajanuoret hakeutuvat ammatilliseen koulutukseen useammin kuin lukioon. Kun ammatilliseen koulutukseen pääsy on vaikeutunut viime vuosina, yhä useampi maahanmuuttajanuori saattaa jäädä koulutuksen ulkopuolelle. Aloituspaiikkojen lisääminen erityisesti pääkaupunkiseudulla voi osaltaan helpottaa myös maahanmuuttajanuorten koulutukseen pääsyä. Maahanmuuttajanuorten kielitaito vaihtelee ja huonosti suomea osaavilla on suurempi riski jäädä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Joustavaa valintaakaan ei voida soveltaa, jos ei ole edellytyksiä opinnoista selviämiseen.

Suomeen muuttaneet heikon ja vähäisen koulutaustan varassa olevat nuoret, voivat periaatteessa käydä koulua oppivelvollisuuden päättymisen jälkeenkin. Valtionosuuden oppilaskohtainen yksikköhinta putoaa 18 vuotta täyttäneen oppilaan osalta 60 prosenttiin. Kunnalla ei ole velvoitetta mutta ei myöskään estettä ottaa heitä oppilaiksi. Suuret kunnat ovat rakentaneet järjestelmiä, jotka ottavat erityisesti myöhään tulleiden nuorten koulutuksen erityistarpeet huomioon.

Alle 25-vuotiailla, jotka eivät ole suorittaneet ammattiin johtavaa koulutusta, on velvollisuus osallistua yhteishakuun saadakseen työmarkkinatukea. Kotoutettavien maahanmuuttajien on osallistuttava kotoutumissuunnitelman edellyttämiin toimenpiteisiin. Nuoret, jotka ovat asuneet lyhyen ajan Suomessa tai joilla ei ole riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa, tarvitsevat erityistä ohjausta hakeutumisvaiheessa, koska he eivät yleensä tunne Suomen koulutusmahdollisuuksia. Usein myös puuttuva tai muodollinen peruskoulutodistus estää hakeutumisen jatko-opintoihin. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen suorittamisesta saa lisäpisteitä yhteisvalinnassa.

Opetushallitus teetti selvityksen vuonna 2005 perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleista maahanmuuttajanuorista. Selvityksessä on koottu tietoa kehittämistarpeista sekä hyvistä käytännöistä. Maahan myöhään tulleiden nuorten yksilölliset erot ovat suuria. Se, kuinka paljon oppilas tarvitsee tukea, riippuu oppilaan lähtötasosta, oppimisen nopeudesta ja motivaatiosta. Selvityksen mukaan myöhään tulleet nuoret tarvitsevat erityistä tukea opinnoissaan 4–5 vuoden ajan. Tuloksellisen opetuksen järjestämisen mallina nähtiin perusopetukseen valmistava opetus, joka jatkuu tuettuna opetuksena tarvittaessa useamman vuoden ajan.

Maahanmuuttajanuortenkin ongelmat voidaan kiteyttää yleisesti ammatillisen koulutuksen tai perusopetuksen jälkeisen koulutuksen kannalta riittävän kielitaidon puutteeseen. Taustaltaan nuoret voidaan tässä suhteessa jakaa ensinnäkin Suomessa peruskoulua käyneisiin, jotka joko eivät ole saaneet päättötodistusta tai, vaikka ovat saaneet päättötodistuksen, eivät hallitse riittävässä määrin suomen tai ruotsin kieltä. Toinen ryhmä ovat oppivelvollisuusiän jälkeen Suomeen tulleet, jotka kielikursseja käytyäkään eivät hallitse suomen kieltä varsinkaan jatkokoulutuksen kannalta riittävästi sekä kolmantena ryhmänä toisen asteen koulutuksen aloittaneet, joiden kielitaito ei ole opiskelun kannalta riittävä. Yhteistä näille kaikille ryhmille on, että nuoret tarvitsevat pitkäaikaista ohjausta ja tukea niin koulutusta kuin työllistymistäkin varten. Heidän koulutus- ja työllistymispolkunsu tulisi voida jakaa vaiheisiin lyhyemmän aikavälin motivaation ylläpitämiseksi.

Vaikka yleisesti ollaan tietoisia mahdollisesta syrjäytymisriskistä, mikä nuorille syntyy koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jäämisen seurauksena, toimenpiteet ovat jääneet melko hajanaisiksi.

2.7 Maahanmuuttajien työmarkkinat

Pitkällä aikavälillä Suomen työmarkkinoita leimaa väestön ikääntyminen ja sen seurauksena eläkkeelle siirtyminen. Merkittävä piirre tässä kehityksessä on, että vuosittainen siirtymä eläkkeelle on suurempaa kuin uusien ihmisten työmarkkinoille tulo. Pitkällä aikavälillä tämä on näkökohta, joka maahanmuuttajien kannalta merkitsee työllisyyden ja työllistymisen helpottumista. Ainakin aloittain pidetään tulevaisuudessa todennäköisenä työvoimapulaa. Maahanmuutolla voidaan osaltaan vastata työvoiman

tarpeeseen ja varautua työvoimapulaan. Maahanmuutto ei kuitenkaan yksinään voi sosiaalisesti ja poliittisesti kestäväällä tavalla vastata pitkän aikavälinkään ongelmiin.

Vuonna 2008 työllisten määrä lisääntyi ennusteiden mukaan keskimäärin 1,4 prosenttia. Työllisyysaste nousee ja työttömyysaste alenee koko vuoden tasolla tarkasteltuna. Koko vuotta tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että kasvu oli erityisen vahvaa vuoden alkupuoliskolla. Sen jälkeen työllisyystilanne on alkanut heikentyä ja vuoden lopulla lähestytään vuoden 2007 työllisyystasoa. Työllisten palkansaajien lukumäärä kääntyi jo loppukesällä 2008 lievään laskuun.

Loppuvuoden 2008 tilannetta leimasi vahvasti se, että aloittainen työvoiman saataisuusongelma hellitti, yritysten rekrytoinnit lähes pysähtyivät ja lomautusilmoitukset lisääntyivät. Avointen työpaikkojen määrä oli vuoden 2008 kolmannella neljänneksellä vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömyysaste oli lokakuussa 2008 lievästi parempi kuin vuotta aiemmin. Ennuste vuodelle 2009 on, että työvoiman kysyntä supistuu, työllisten määrä vähenee ja työttömyys lisääntyy. Työttömyysasteen ennustetaan nousevan vuoden 2009 syksyn aikana.

Työllisyyden heikentyminen merkitsee myös maahanmuuttajien aseman vaikeutumista. Tärkeää on, että työssä olevia maahanmuuttajien kohdellaan samalla tavalla kuin muitakin työntekijöitä ja ettei työllistymisen vaikeutuminenkaan koske erityisesti maahanmuuttajia. Päätettäessä työvoiman rekrytoinnista, lomautuksista ja irtisanomisista on maahanmuuttajia kohdeltava yhdenvertaisella tavalla suhteessa muihin työntekijöihin, jollei erilaiselle kohtelulle ole laissa säädettyä perustetta.

Talouden ongelmien ennustetaan kestävän joitakin vuosia. Taloudellinen taantuma ei ole peruste lopettaa työperäistä maahanmuuttoa, kun maahanmuuttajan työllistyminen useissa tapauksissa vaatii tietyn sopeutumisajan. Näin ollen taloudellisen taantumien aikana on tehostettava maahanmuuttajiin kohdistuvia toimenpiteitä, jotta he olisivat käytettävissä, kun työllisyystilanne paranee ja mahdollinen tai jopa todennäköinen työvoimapula alkaa jälleen vaivata Suomen työmarkkinoita. Aloittain saattaa ilmetä jopa taantumien oloissakin rekrytointiongelmia sellaisilla aloilla, joilla ennestään on ollut vaikeuksia työvoiman saamisessa ja jotka usein ovat aloja, joille maahanmuuttajat erityisesti työllistyvät.

Ulkomaalaiset työllistyvät usein tietyille aloille. Vuonna 2007 työ- ja elinkeinotoimistot antoivat ns. kolmansien maiden kansalaisille työntekijän oleskelulupia koskevia osaratkaisuja yhteensä noin 10 000, joista uusia lupia yhteensä 6 241 ja jatkolupia 3 870. Eniten osaratkaisuja tehtiin kuorma-auton ja ajoneuvoyhdistelmien kuljettajille, siivoojille, hitsaajille, kokeille/keittäjille/kylmäläisille, levysepille, putkityöntekijöille ja puutarha- ja maataloustyöntekijöille. Suurin osa työntekijöistä tuli Venäjältä. Seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat ukrainalaiset, kiinalaiset, turkkilaiset ja kroatialaiset.

Taulukko: Työ- ja elinkeinotoimistojen osaratkaisut ammattialoittain koskien työntekijän oleskelulupahakemuksia (ensimmäiset luvat) vuonna 2007

Ammattiala	yhteensä
Hitsaajat, kaasuleikkaajat	573
Levysepät	510
Siivoojat	449
Putkityöntekijät	376
Kokit, keittäjät, kylmäköt	374
Kuorma-auton- ja ajoneuvoyhdistelmien kuljettajat	326
Puutarhatyöntekijät	305
Maataloustyöntekijät	287
Talonrakennustyöntekijät	158
Muusikot	130
Raudoittajat, betonityöntekijät, betonituotetekijät	130
Koneenasentajat	111
Muu konepaja- ja rakennusmetallityö	104
Ei merkintää	101
Muut	2380
Yhteensä	6241

Maahanmuuttajat työllistyvät erityisesti palvelualalle; arvion mukaan jopa joka kolmas. Myös teollinen työ sekä tuotannon ja liikenteen johto- ja asiantuntijatehtävät ovat maahanmuuttajien tärkeitä työllistäjiä.

Kunta-ala on suuri työllistäjä, ja mahdollinen maahanmuuttajien työllistäjä. Vuoteen 2025 mennessä arvioidaan noin 55 prosentin kunta-alalla työskentelevistä poistuvan työmarkkinoilta. Tämä merkitsee noin 270 000 henkilön poistumaa alan noin 424 000 työntekijästä. Väestön ikääntymisen vuoksi arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvavan samanaikaisesti. Kasvava maahanmuuttajaväestö luo omia erityistarpeitaan. Maahanmuuttajien osuus terveydenhuoltohenkilöstä on pieni. Nykyisin eniten tulijoita on Virosta, ja kaikkiaan ETA-alueelta on maahan tullut 256

lääkäriä ja 74 sairaanhoitajaa vuonna 2007. ETA:n ulkopuolisista maista, eniten Venäjältä, tulleilla lääkäreillä 115:llä on voimassa oleva ammatinharjoittamislupa.

Siirtolaisuusinstituutin tutkimuksessa Väestön ja työvoiman kansainvälistyminen nyt ja tulevaisuudessa on maahanmuuttajia koskeva ennuste työllisistä ja toimialoista vuoteen 2015. Sen mukaan Suomeen tulee lähes 60 000 uutta työllistä ajanjaksona 2003–2015, mikä tarkoittaisi sitä, että maassa olisi yhteensä 103 000 työllistä maahanmuuttajaa. Kaupan alalla työskentelisi ennusteen mukaan 17 prosenttia, rahoitus-, vakuutus- ja kiinteistö-alalla sekä liike-elämän palveluissa 12 prosenttia, opetus- ja tutkimusalalla 11 prosenttia sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa 10 prosenttia maahanmuuttajista vuonna 2015. Taloudellinen taantuma vanhennuttanee ennusteen.

Työllinen työvoima ammattiryhmän (3-nrotaso), äidinkielen ja sukupuolen mukaan 31.12.2005

Muu äidinkieli kuin suomi, ruotsi tai saame

Ammattiryhmät yhteensä	50 873
913 Sairaala-, hoito- ja keittiöapulaiset, siivoajat ym.	5 309
512 Ravintola- ja suurtaloustyöntekijät	4 781
99 Tunteimatton	2 606
522 Myyjät ja tuote-esittelijät	2 277
513 Perus- ja lähihoitajat, lasten- ja kodinhoitajat ym.	2 190
232 Aineenopettajat ja lehtorit	1 977
832 Moottoriajoneuvojen kuljettajat	1 772
341 Myynnin ja rahoituksen asiantuntijat	1 710
214 Arkkitehdit ja muut tekniikan erityisasiantuntijat	1 463
712 Rakennustyöntekijät ym.	1 373
311 Fysiikan, kemian ja teknisten alojen asiantuntijat	1 358
213 Tietotekniikan erityisasiantuntijat	1 087
933 Rahdinkäsittelijät, varastotyöntekijät ym.	1 078
222 Lääkärit, proviisorit ja muut terveydenhuollon erityisasiantuntijat	1 038
247 Julkisen alan erityisasiantuntijat	932
61. Maanviljelijät ja eläintenkasvattajat	839
828 Teollisuustuotteiden kokoonpanijat	722
723 Koneasentajat ja -korjaajat	681
721 Valimotyöntekijät, hitsaajat, levysepät ym.	679
244 Yhteiskunta- ja sosiaalialan erityisasiantuntijat	672
514 Henkilökohtaisen palvelun työntekijät	640
231 Yliopisto- ja korkeakouluopettajat	634
419 Muut toimistotyöntekijät	627

Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto 2005

2.8 Maahanmuuttajien järjestötoiminta ja kansalaisaktiivisuus

Kansalaisjärjestötoiminta on myös maahanmuuttajien kannalta tärkeää sekä heidän työllistymisensä että kotoutumisensa kannalta. Tässä suhteessa kansalaisjärjestöt voidaan ikään kuin jakaa kahteen osaan: maahanmuuttajatyötä tekevät järjestöt (maahanmuuttajajärjestöt ja järjestöt, jotka ovat erityisesti suuntautuneet maahanmuuttajien kanssa tai hyväksi tehtävään työhön) sekä kansalaisjärjestöt yleensä.

Kaikkien kansalaisjärjestöjen osalta on tärkeää, että ne ovat aatteellisia ja autonomisia toimijoita, jotka itse määrittelevät tavoitteensa ja tehtävänsä. Järjestöille tyypillistä on myös, että ne ovat yleishyödyllisiä, mikä yleisesti ottaen tarkoittaa sitä, että ne toimivat ennalta määräämättömän ryhmän hyväksi, eivät tavoittele voittoa ja niissä mahdollisesti maksettavat palkat ja palkkiot ovat kohtuullisia. Merkittävä osa toiminnasta tehdään yleensä vapaaehtoistyönä. Kansalaisjärjestöjen toiminta ei ole ensisijaisesti taloudellista elin-keinotoimintaa, joskin sitäkin saattaa olla aatteellisen toiminnan rinnalla.

Maahanmuuttajatyötä tekevien järjestöjen tavoitteet ja tehtävät liittyvät tyypillisesti maahanmuuttajien palvelujen tuottamiseen, tiedotuksen ja ohjauksen ja mahdollisesti koulutuksen järjestämiseen, asiantuntijapalveluihin, edunvalvontaan ja tukitoimintaan. Palvelujen tuottamista harjoitetaan todennäköisesti tavallisimmin vapaaehtois pohjalta ja merkittävältä osin vertaistoimintana. Periaatteessa maahanmuuttajatyötä tekevät järjestöt voivat tarjota myös kunnille tai muille toimijoille ostopalveluja. Järjestöjen toiminta palvelujen tuottajana vastaa muiden järjestöjen toimintaa esimerkiksi toiminnan verottamisen, kilpailuttamisen ja muiden vastaavien seikkojen suhteen. Tärkeä osa toimintaa ovat edunvalvontatehtävät, jotka voivat liittyä maahanmuuttaja-asemaan yleensä tai jonkin maahanmuuttajaryhmän erityisiin ongelmiin. Useimmin tällaiset tehtävät liittyvät esimerkiksi naiseen, lapsiin, oikeusavun tarpeeseen, terveydenhuollon erityistarpeeseen (kidutus) tai muihin vastaaviin tekijöihin. Tärkeä toimintamuoto voivat olla erilaiset tukipalvelut, jolloin esimerkiksi annetaan neuvontaa tai tulkkipalveluja henkilön äidinkielellä, avustetaan suomen tai ruotsin kielen opiskelussa taikka äidinkielen luku- ja kirjoitustaidon hankkimisessa sekä muissa vastaavissa erityisesti kieleen keskittyvissä palveluissa.

Järjestötoiminnan epäsuoria, kotoutumisen ja sopeutumisen kannalta myönteisiä vaikutuksia ovat esimerkiksi toiminnan luomat mahdollisuudet oman kulttuurin, perinteiden ja identiteetin säilyttämiseen ja niiden sopeuttamiseen suomalaiseen kulttuuriin tasapainoisella tavalla. Maahanmuuttajatyötä tekevät järjestöt voivat myös vaikuttaa toisiin maahanmuuttajiin, viranomaisiin ja yleisesti yhteiskuntaan. Vaikutukset kantaväestön asenteisiin voivat olla merkittävä tekijä. Näissä suhteissa tärkeää on myös se, että järjestö itse eräällä tavalla kotoutuu Suomeen. Tässä tarkoituksessa järjestön tulee edunvalvontatoiminnassaan ottaa huomioon ne näkökohdat ja vaatimukset, joita suomalainen yhteiskunta, sen lain-säädäntö ja kulttuuri

asettavat maahanmuuttajien kulttuurille, perinteille ja identiteetille. Kysymys on lainsäädännön noudattamisesta ja pyrkimyksestä sopeuttaa oma kulttuuri ja perinteet suomalaiseen yhteiskuntaan.

Suhteissa viranomaisiin on maahanmuuttajajärjestöjen tärkeää vaikuttaa niin paikallisesti, kansallisesti kuin Euroopan unionin tasolla. Erityisenä vaikuttamisen keinoina voivat olla lausunnot, järjestöjen kuulemiset ja osallistuminen asioiden valmisteluun. Viranomaisten yhteydessä toimivat pysyvät ja tilapäiset yhteistyöelimet voivat olla merkittäviä näissä suhteissa. Järjestöjen rahoituksesta on huolehdittava yleiset suomalaisten järjestöjen rahoitusmahdollisuudet ja -kanavat huomioon ottaen. Mahdollisuuksia tarjoaa myös Euroopan unionin rahoitus.

Yleisesti suomalaisten kansalaisjärjestöjen tulee toiminnassaan ottaa jäsenikseen ja tavoitteissaan huomioon myös maahanmuuttajat. Tällöin maahanmuuttajien aseman tulee vastata kantaväestön asemaa järjestön jäseneksi pääsyn ja siinä toimimisen kannalta. Tärkeitä näkökohtia tässä suhteessa on erityisesti työllistymisen kannalta ammattiyhdistysliikkeellä. Vaikuttamisen kannalta merkittäviä ovat poliittiset järjestöt, jolloin poliittisten järjestöjenkin kannalta merkillepantavaa on, että maahanmuuttajilla on lähes aina äänioikeus kunnallisissa vaaleissa ja useissa tapauksissa Euroopan parlamentin vaaleissa. Maahanmuuttajien osallistuminen harrastusjärjestöjen toimintaan ja erilaiseen järjestöjen virkistys- ja edunvalvontatoimintaan on merkittävää myös yleisten etnisten suhteiden edistämisen ja rasismien vastustamisen kannalta.

Kansalaisaktiivisuuteen kuuluu järjestötoiminnan lisäksi muu yhteiskunnallinen osallistuminen. Yleisesti toiminnassa on rohkaistava maahanmuuttajien osallistumista erilaiseen kansalaistoimintaan sekä esimerkiksi vaikuttamiseen poliittisissa vaaleissa.

3 Perus- ja ihmisoikeudet

Perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen lainkäytön piiriin kuuluvia henkilöitä. Pääsääntö on, että perusoikeuksia sovelletaan kaikkiin, jota ilmentää mm. perusoikeuksissa tyypillinen ilmaisu oikeuden kuulumisessa jokaiselle tai kielteisessä muodossa, ettei ketään saada esimerkiksi syrjiä. Useat perusoikeussäännökset eivät sisällä yksilön oikeutta, vaan julkisen vallan velvollisuuden toimeenpanna jotakin tai lainsäätäjän velvollisuuden säätää jostakin.

Suomi on sitoutunut lukuisiin ihmisoikeussopimuksiin. Ihmisoikeuksia Suomen tulee kunnioittaa vastaavasti kuin perusoikeuksia kaikkiin Suomen lainkäytön piirissä oleviin nähden. Eräissä ihmisoikeussopimuksissa on erityisiä maahanmuuttajia koskevia määräyksiä. Seuraavassa ei ole erityisesti tarkasteltu ihmisoikeuksia silloin, kun perusoikeussäännökset ja ihmisoikeusmääräykset ovat suurin piirtein samansisältöiset. Suomi on tehnyt jonkin verran varauksia ihmisoikeussopimuksiin.

Kansalaisuus ilmenee vain kolmessa perusoikeussäännöksessä. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan eikä karkottaa maasta. Suomen kansalainen voidaan vain erityisin perustein luovuttaa ja vain maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Vastaavasti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaistakaan ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslain 14 §:n mukaan Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu myös muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Perusoikeuksien katsotaan synnyttävän julkiselle vallalle niiden kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuuden. Kunnioittamisvelvollisuus sisältää velvollisuuden toimia siten, että julkinen valta ei loukkaa perusoikeutta. Suojaamisvelvollisuuden sisältö julkisen vallan kannalta on, että sen tulee tarjota aktiivisesti suojaa sille, että yksilöt voivat käyttää perusoikeuksiaan. Toteuttamisvelvoite edellyttää julkisen vallan toimenpiteitä perusoikeuksien toteuttamiseksi. Se saattaa edellyttää esimerkiksi koulutusjärjestelmän ylläpitämistä tai vaalien järjestämistä. Julkisen vallan velvollisuus on myös pyrkiä toimimaan siten, että yksityiset keskinäisissä suhteissaan toimivat perusoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuuksien mukaisesti. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.1 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Yksittäisistä perusoikeuksista maahanmuuttajien kannalta tärkeä on useissa tapauksissa perustuslain 6 §, joka sisältää maahanmuuttajien kannalta keskeisen perusoikeuden, yhdenvertaisuuden. Kyseisen pykälän 1 momentissa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä, 2 momentissa on syrjintäkieltö, 3 momentti koskee lasten asemaa ja 4 momentti koskee sukupuolten tasa-arvoa. Ihmisoikeussopimukseen sisältyy lähes poikkeuksetta syrjintäkieltö.

Pykälän 1 momentin ydin on ihmisten yhdenvertaisuus. Se edellyttää periaatteellisesti sitä, että ihmisiä kohdellaan samanlaisissa tilanteissa samalla lailla. Pykälän 2 momentin mukainen syrjintäkieltö kieltää asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta säännöksessä mainittujen seikkojen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Nimenomaisesti mainitaan maahanmuuttajien kannalta keskeisistä tekijöistä alkuperä, kieli, uskonto ja vakaumus, mutta luettelo on avoin. Perusteltu eri asemaan asettaminen on hyväksyttävää. Erityinen näkökohta maahanmuuttajien kannalta sisältyy niin sanottuun positiiviseen eri asemaan asettamiseen. Henkilöitä voidaan lainsäädännöllä asettaa suositumpaan asemaan, kun tavoitteena on muodollisen yhdenvertaisuuden asemesta aineellisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen. Eräällä tavalla maahanmuuttajien erityispalveluissa on kyse hyväksyttävällä tavalla eri asemaan asettamisesta.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä täydentävät tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki. Yhdenvertaisuuslaki määrittelee myös syrjinnän. Välitöntä syrjintää on se, jos jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillistä syrjintää on puolestaan näennäisen puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa joku erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteina oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Häirintää on henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellinen ja tosiasiallinen loukkaaminen siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Syrjintää on myös ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä tai tukemisesta, työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä, koulutuksen tai ammatillisen ohjauksen saamisesta tai jäsenyydestä ja toiminnasta työntekijä- tai työnantajajärjestössä taikka muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista. Lakia sovelletaan myös etniseen syrjintään silloin kun kysymys on sosiaali- ja terveyspalveluista, sosiaaliturvaetuksista tai muista sosiaalisin perustein myönnettävistä tuista, alennuksista tai etuuksista.

Työsopimuslain 1 luvun 2 §:ssä säädetään syrjintäkiellosta ja tasapuolisesta kohtelusta. Nimenomaisesti mainittuja kiellettyjä eri asemaan asettamisen perusteita ovat mm. kansallinen tai etninen alkuperä, kansalaisuus, kieli tai uskonto mutta luettelo on avoin. Syrjinnän määritelmä on työsopimuslain nojalla sama kuin yhdenvertaisuuslaissa. Syrjintäkielto on voimassa myös työhön ottamisessa. Rikoslain 47 luvun 3 § säättää rangaistavaksi työsyrynnän. Kyseisen pykälän mukaan rangaistavaa on työpaikasta ilmoittaessa, työntekijän valittaessa tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa hyväksyttävää syytä työnhakijan tai työntekijän asettaminen epäedulliseen asemaan muun muassa rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, ihonvärin, kielen tai uskonnon perusteella. Työsyryntäpykälä on kuitenkin syrjinnän perusteilta avoin, ja rangaistavaa on eri asemaan asettaminen myös rinnastettavan seikan perusteella. Kiskonnan tapaista työsyryntää on rikoslain 47 luvun 3 a §:n mukaan työnhakijan tai työntekijän huomattavan epäedulliseen asemaan asettaminen käyttäen hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä. Kiskonnan tapaisen työsyrynnän kohteeksi maahanmuuttaja voi joutua keskimääräistä helpommin esimerkiksi tietämättömyyden ja kielitaidon puutteiden takia.

Rikoslain 11 luvun 11 §:n mukaan syrjintään syyllistyy henkilö mm. yleisessä palvelussa ja virkatoiminnassa, jos kyseisessä pykälässä kuvattu syrjintä toteutuu rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen ja eräiden muiden perusteiden nojalla, jollei kyse ole työsyrynnästä tai kiskonnan tapaisesta työsyrynnästä.

3.2 Koulutus ja kulttuuri

Perustuslain 16 § sisältää jokaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Säännöksessä ei ole asetettu rajoituksia kansalaisuuden, iän tai muiden vastaavien seikkojen perusteella. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa, jossa oppivelvollisuus asetetaan Suomessa vakinaisesti asuville tietyn ikäisille, jotka eivät ole vielä suorittaneet perusopetuksen oppimäärää. Sen sijaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen kuuluu kaikille, jotka eivät ole perusopetuksen oppimäärää saaneet. Näin ollen maksuttoman perusopetuksen oikeus koskee myös heidän iästään riippumatta maahanmuuttajia, jotka eivät ole saaneet perusopetuksen sisältämää tieto- ja taitomäärää. Ihmisoikeussopimusten määräykset ovat vastaavantyyppisiä.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti säättää erityisesti yhtäläisistä mahdollisuuksista saada muuta kuin perusopetusta kykyjensä ja erityisten tarpeittensa mukaisesti. Varattomuus ei saa olla tällaisen opetuksen saamisen esteenä. Yhtäläinen mahdollisuus sisältää mahdollisuuksien tasa-arvon, mutta säännöksessä on erityisesti mainittu kyvyt ja erityiset tarpeet. Näin ollen opetusjärjestelyissä voidaan ottaa ja käytännössä otetaan huomioon sellaisia seikkoja, jotka edellyttävät erityistä tukea tai muuten asettava perusteita muun kuin perusopetuksen poikkeukselliselle järjestämiselle. Erityisesti huomiota on tässä yhteydessä kiinnitettävä ammatilliseen koulutukseen, joka antaa

edellytykset toimeentulon hankkimiselle. Ihmisoikeussopimuksissa on myös perusopetuksen jälkeistä opetusta koskevia määräyksiä.

Perustuslain kieltä ja kulttuuria koskeva 17 § korostaa erityisesti suomen ja ruotsin kielen asemaa ja näiden kielten käyttämistä viranomaisessa sekä näiden kieliryhmien aseman yhdenvertaisuutta. Pykälän 3 momentti sisältää kuitenkin säännöksen saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaaneille ja muille ryhmille oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksessä tarkoitetut muut ryhmät voivat olla kielellisiä, kulttuurisia, etnisiä tai muilla vastaavilla perusteilla muodostuneita. Ensisijaisesti on kyse näiden ryhmien omasta aktiivisuudesta kielen ja kulttuurin ylläpitämisessä ja kehittämisessä, mutta säännös asettaa julkiselle vallalle myös vähintään positiivisen suhtautumisen ja tilanteen vaatiessa myös toiminnan turvaamisen velvoitteen.

Kulttuurin ylläpitäminen ei voi sisältää sellaisia toimintaa tai käyttäytymistä, joka on Suomessa kiellettyä tai rikollista. Selkeitä esimerkkejä ovat tyttöjen sukuelinten silpominen ja moniavioisuus. Myös lievemmat kulttuurisidonnaiset seikat saattavat olla kiellettyjä ainakin silloin, kun niiden kiellon tai ei-sallimisen taustalla on vahva yhteiskunnallinen intressi tai muiden yksilöiden perusoikeus. Esimerkiksi terveydenhuollossa voidaan edellyttää tietynlaista pukeutumista tai kieltää tietynlainen pukeutuminen muiden yksilöiden terveyden suojelun perusteella. Muiden kannalta haitaton tai vähäistä haittaa tuottava kulttuurisidonnainen toiminta puolestaan voidaan todeta yleensä sallituksi.

3.3 Toimeentulo ja sosiaaliturva

Perustuslain 18 §:n 1 momentti sisältää elinkeinovapauden. Se voidaan tulkita myös osoitukseksi yhteiskunnassa vallitsevasta ensisijaisesta toimeentulonsa hankkimisen tavasta. Jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeus työhön on yleinen, mutta korostuu maahanmuuttajien kohdalla sen johdosta, että maahanmuuttajat tarvitsevat erityisiä palveluja työllisyytensä ja työllistymisensä varmistamiseksi. Tässä suhteessa voidaan viitata erityisesti maahanmuuttajille suunnattuihin työllistäviin ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Mainitussa perustuslain pykälässä säädetään myös, että oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Työllistävästä koulutuksesta on säädetty julkisesta työvoimapalveluista annetulla lailla. Maahanmuuttajien erityiset tarpeet työllistymisen edistämiseen ja työllistävään koulutukseen sisältyvät osittain kyseiseen lakiin ja osittain kotouttamislakiin.

Sosiaaliturvaa koskevan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös ei periaatteessa aseta maahanmuuttajia erityisasemaan muuhun väestön nähden. Käytännössä

maahanmuuttajat saattavat keskimääräistä useammin olla tilanteessa, jossa kyseinen säännös tulee sovellettavaksi. Perustuslain 19 §:n 1 momentti koskee ns. viimesijaista toimeentuloa; kun toimeentuloa ei saa mistään muusta lähteestä, astuu voimaan tämän pykälän mukainen velvoite, joka toimeentulon osalta hoidetaan käytännössä toimeentulotuella. Kun huomioon otetaan esimerkiksi omaisuus, sukulaisilta kuten vanhemmilta saatava tuki ja muut vastaavat seikat, on maahanmuuttajilla useimmissa tapauksissa vähemmän sellaista verkostoitumiseen perustuvaa tukea, joka tulisi otetuksi huomioon ennen toimeentulotukea. Lisäksi työllistymisen esteet muodostuvat useammin maahanmuuttajilla sellaisiksi, että toimeentulotuki astuu voimaan toimeentulon lähteenä. Välttämätön huolenpito koskenee myös keskimääräistä useammin maahanmuuttajia kuin kantaväestöä. Välttämätön huolenpito sisältää mm. kiireellisen laitoshoidon, lastensuojelun, vammaisuuteen tai vanhuuteen liittyvät välttämättömän huolenpidon sekä esimerkiksi asunnottomuuden. Maahanmuuttajia, varsinkin pakolaisten, tilapäistä suojelua saavien ja ihmiskaupan uhrien asema on ainakin heidän oleskelunsa alkuvaiheessa sellainen, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen välttämätön huolenpito tulee sovellettavaksi.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta perustoimeentulon turvaan tietyissä elämäntilanteissa. Säännöksellä ei ole erityisiä maahanmuuttajiin liittyviä ulottuvuuksia, mutta maahanmuuttajien kannalta merkillepantavaa kuitenkin on, että perustoimeentulon turva on heille taattava mm. työttömyyden ja työkyvyttömyyden aikana. Maahanmuuttajien työttömyys on kantaväestöä suurempaa ja heidän työttömyytensä syyt saattavat ennen kaikkea suomen tai ruotsin kielen taidon puutteen takia olla kantaväestöstä poikkeavia. Myös maahanmuuttajien koulutukseen liittyvät näkökohdat johtavat usein erilaiseen tilanteeseen. Sairautta tai työkyvyttömyyttä maahanmuuttajilla saattaa olla varsinkin pakolaistapauksissa lähtömaan tekijöistä johtuen, jos ovat olleet esimerkiksi kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteena.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Maahanmuuttajien tarpeet varsinkin sosiaalipalvelujen osalta saattavat jossain määrin erota kantaväestön tarpeista. Säännös kuitenkin edellyttää jokaiselle turvattavaksi riittävät palvelut. Riittävyyttä on arvioitava lähinnä yksilöiden tarpeiden perusteella.

Muodollista neutraaliutta, mutta tosiasiallista maahanmuuttajaväestön suurempaa tarvetta koskeva arvio koskee myös perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaista jokaisen oikeutta asuntoon ja tuen saamista asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Julkisen vallan asunnon ja asumisen järjestämisen velvollisuus on suhteellisen heikko, ja lankeaa lähinnä kuntien tehtäväksi. Asumisen suhde perustuslain 19 §:n 1 momenttiin momentin sisältämään välttämättömään huolenpitoon johtaa kuitenkin siihen, että ainakin hankalimmissa tilanteissa kunnalla on velvollisuus asunnon järjestämiseen.

Ihmisoikeussopimusten toimeentuloa ja sosiaaliturvaa koskevat määräykset ovat suhteellisen vaihtelevia. Toimeentulon osalta useimmissa tapauksissa voidaan viitata oikeuteen työhön. Tätä samoin kuin työttömyysturvaa koskevia määräyksiä on erityisesti Kansainvälisen Työjärjestön sopimuksissa. Useissa tapauksissa sosiaaliturvaa koskevat ihmisoikeusmääräykset ovat varsin yleisluoteisia, koska maiden sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat toisistaan. Määräys saattaa vain todeta, että sosiaaliturvajärjestelmä on olemassa.

3.4 Muita perusoikeusnäkökohtia

Maahanmuuttajan, erityisesti pakolaisen kannalta tärkeitä näkökohtia liittyy perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen. Sen mukaan mm. maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Pakolaisten osalta valtiolta tekee kuntien kanssa sopimuksia pakolaisten sijoittamisesta. Nämä sopimukset eivät kuitenkaan ole esteenä pakolaisen asuinpaikan valinnalle. Perustuslain 9 §:ssä on myös edellä mainittu kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa henkilö toiseen maahan, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslain 11 §:n sisältämään uskonnon ja omantunnon vapauteen ei suoranaisesti liity maahanmuuttajien kannalta erityisiä oikeuksia tai rajoituksia. Tosiasiallista merkitystä uskonnonvapaudella saattaa olla sen johdosta, että maahanmuuttajan uskonnollinen vakaumus poikennee usein Suomen kantaväestön uskonnosta. Uskonnonvapaus sisältää oikeuden tunnustaa ja harjoittaa uskontoa ja ilmaista vakaumuksensa sekä oikeuden kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Uskonnon harjoittamiseen ei ketään voida velvoittaa. Säännöksellä on erityistä merkitystä sellaisissa yhteyksissä, joissa yhteiskunnan instituutioissa on uskontoon liittyvää toimintaa kuten kouluissa ja puolustusvoimissa.

Perustuslain 21 § sisältää säännökset oikeusturvasta, käytännössä hyvästä hallinnosta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Säännös ei sinänsä sisällä erityisiä maahanmuuttajia koskevia säännöksiä, mutta pykälä koskee myös maahanmuuttajia koskevaa päätöksentekoa ja oikeudenkäyntiä. Näin ollen myös maahanmuuttoasioissa on turvattava asianmukainen käsittely ilman aiheetonta viivytystä. Päätöksistä on oltava oikeus hakea muutosta ja niiden on oltava perusteltuja ja henkilön on tultava kuulluksi päätöksenteossa. Päätökset ovat myös julkisia.

3.5 Maahanmuuttajien asemaa koskevia ihmisoikeuksia

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopsS 60/1991) 20 artiklan mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Sopimuksen 22 artikla käsittelee pakolaislasten asemaa.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 19 artikla edellyttää sopimusosapuolten keskinäisesti myöntävän artiklassa mainitut etuudet ja palvelut. Sopimus koskee sopimukseen liittyneiden Euroopan neuvoston jäsenmaiden kansalaisia.

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 80/1968) perusteella valtion on yleensä myönnettävä ainakin sama kohtelu näille henkilöille kuin ulkomaalaisille ja joissakin suhteissa sama kohtelu kuin kansalaisilleen.

4 Yleiset palvelut

Yleisten palvelujen saaminen ja niihin liittyvät ongelmat ovat periaatteessa riippumattomia maahanmuuttajastatuksesta. Näin ollen niiden saamiseksi yleinen selvittäminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä myöskään kyseisten palvelujen yleisten, kaikkia koskevien ongelmien ratkaisuesitykset. Maahanmuuttajien kannalta näissä palveluissa olennaista on lähinnä se, toimeenpannaanko palveluja maahanmuuttajille toisella tavalla kuin kantaväestölle tai aiheutuuko maahanmuuttaja-asemasta erityisiä yleisten palvelujen piiriin kuuluvia tarpeita. Kysymykseen saattavat tulla esimerkiksi pidemmät odotus- tai toimeenpanoajat, maahanmuuttajastatuksesta johtuvat ongelmat, esimerkiksi epäselvyys oikeudesta saada palveluja, sekä maahanmuuttajien tietämättömyys oikeudesta palveluihin. Tässä suhteessa on tarkoituksenmukaista tarkastella hallinnon yleistä toimintaa ja toimenpiteitä sekä hallinnonaloittain ainakin työllistymisen kannalta keskeisiä työllistymiseen, sosiaaliturvaan ja koulutukseen liittyviä palveluja.

Yleisiä ongelmia saattaa liittyä hallintolain mukaiseen viranomaisten tiedotukseen, neuvontaan, tulkittamiseen ja muihin vastaaviin toimenpiteisiin.

Työllistymisen kannalta on kiinnitettävä erityistä huomiota julkisiin työvoimapalveluihin, joiden osalta ongelmat saattavat keskittyä kielikysymyksiin, maahanmuuttajien tarvitseman erityisen resurssin vaatimiin vajeisiin, käsittelyaikoihin sekä viranomaisten saaman täydennyskoulutuksen puutteisiin.

Opetustoimessa ongelmat keskittyvät toisaalta suomen ja ruotsin kielen taitoon, kesken jääneeseen oppivelvollisuuteen nimenomaan siinä muodossa, että teini-ikäisenä maahan muuttanut jää vaille riittäviä tietoja ja taitoja, sekä koulutukseen pääsyn ongelmiin. Ongelmana saattavat olla myös kulttuurisiin tekijöihin perustuva naisten koulutukseen pääsyn estäminen, tyttöjen koulutuksen keskeyttäminen sekä pojille asetetut velvoitteet perheen elättämisestä.

Sosiaaliturvan suhteen ongelmat keskittynevät tuloloukkuihin, jotka vastaavat kantaväestön tuloloukkuongelmaa. Erityisen piirteen maahanmuuttajien kannalta saattaa tuoda hänen toimeentulonsa keskittyminen kotoutumistukeen (asiallisesti ottaen työmarkkinatuki ja toimeentulotuki) ja mahdollisesti etuuskien vaatimiin oleskelulupaperusteista johtuviin erityisiin selvitystarpeisiin tai selvitystarpeiden toteuttamisen ongelmiin. Terveysturvassa maahanmuuttajan asema ei periaatteessa eroa kantaväestöstä, mutta heilläkin saattaa olla ongelmia esimerkiksi verrattaessa pitkäaikaistyöttömien työterveystarkastuksia sekä maahan muutosta ja sen perusteista johtuvista tekijöistä (kidutettuna oleminen, maahan muuttoon liittyvä masennus tms.).

4.1 Yleishallinnollinen säätely

4.1.1 Hallinnon yleiset periaatteet ja neuvonta

Hallintolaki (434/2003) on yleinen viranomaisessa asiointia koskeva laki. Se koskee paitsi valtion viranomaisia ja laitoksia myös kunnallisia viranomaisia ja Kansaneläkelaitosta. Sitä sovelletaan myös julkisoikeudellisissa ja yksityisissä välillisen julkishallinnon laitoksissa myös palvelujen tuotannossa. Lakia sovelletaan osin myös niin sanottuun tosiasialliseen toimintaan, kuten hoitoon ja huoltoon. Lain sisällöllinen ydin on säätää hyvästä hallinnosta ja viranomaistoiminnan keskeisistä periaatteista. Laki sisältää myös menettelyllisiä säännöksiä asian vireille saattamisesta, vireillä olosta ja asian käsittelystä. Yleisenä edellytyksenä on, että asiat käsitellään asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 6 ja 7 §:ssä on säädetty keskeisimmistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näin ollen 6 § sisältää hallinnon yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatteen sekä luottamuksen suojan periaatteen.

Yhdenvertaisuusperiaate on sidottu perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tarkoitussidonnaisuusperiaate sitoo viranomaisen käyttämään toimivaltaansa vain laissa säädetyllä tavalla ja laissa tarkoitettussa mielessä. Objektiviteettiperiaate sisältää puolueettomuuden vaatimuksen. Se sisältää myös asiallisen käyttäytymisen vaatimuksen. Objektiviteettiperiaatteen yhtenä ilmenemismuotona ovat esteellisyysäännökset. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa sen mukaiseksi kuin tavoiteltu vaikutus edellyttää. Toisaalta toimenpiteiden on oltava riittävän tehokkaita, mutta ne eivät kuitenkaan saa olla ylimitoitettuja. Luottamuksen suojan perustana on kysymys viranomaisten toiminnan oikeellisuudesta ja virheettömyydestä sekä päätösten pysyvyydestä. Kysy voi olla niin etukäteisestä oletuksesta, että toiminta on virheetöntä, kuin jälkikäteisestä päätösten peruuttamisen rajoittamisesta ainakin taannehtivin vaikutuksin ja yksityiselle haitalliselle suuntaan.

Hallintolain 7 § sisältää palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen. Palveluperiaatteen ydin on hallinnossa asioivan tarpeiden huomioonottaminen. Viranomaisen on pyrittävä järjestämään hallinnossa asiointi asianmukaisesti. Kyseessä on viranomaisen velvollisuus. Samalla säännös asettaa viranomaiselle velvoitteen suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 § sisältää viranomaisen neuvontavelvollisuuden. Neuvontavelvollisuus on rajattu viranomaisen toimivaltaan, mutta viranomaisella on myös velvollisuus opastaa henkilö toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvontaa on annettava tarpeen mukaan hallintoasioiden hoitamiseen. Asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin on vastattava ja toiminnan on oltava maksutonta. Neuvonnassa on kyse esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille. Neuvontaan saattaa kuulua myös tietojen antaminen käsittelykäytännöstä, asiakirjaan tarvittavista liitteistä ja siitä, missä vaiheessa hallintoasia on. Sen sijaan neuvonta ei sisällä avustamista. Yleensä ei myöskään voida olettaa viranomaisen ennakoivan hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvontavelvollisuus koskee vain viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaa ja se edellyttää konkreettista neuvontatarvetta.

Hallintolain yleissäännökset hallinnon periaatteista ja neuvonnasta ovat kaikille hallinnossa asioiville yhtäläiset. Maahanmuuttajien kannalta erityistarpeita saattaa syntyä erityisesti neuvonnasta. Viranomaisen voi aina antaa parempaa palvelua kuin laissa asetettu velvollisuus edellyttää ja tämä saattaisi olla positiivinen erityiskohtelakin huomioon ottaen erityisen perusteltua maahanmuuttajista kyseen ollen.

4.1.2 Maahanmuuttajaa koskevat asiakirjat

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) on säännökset oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista. Kyseisessä laissa on myös säännöksiä vaitiovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja tietojen saantia koskevista muista rajoituksista. Laki koskee valtion ja kuntien viranomaisia ja Kansaneläkelaitosta. Se koskee myös useissa tapauksissa yksityisiä niiden tuottaessa julkisen hallinnon järjestämisvastuulla olevia palveluja.

Pääsäännön mukaan jokaisella luonnollisella henkilöllä on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Tätä oikeutta ei ole rajattu esimerkiksi oikeustoimikelpoisuuteen. Lain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta ja sellaisestakin asiakirjasta, joka ei ole julkinen, jos asiakirjalla on tai voi olla vaikutusta asian käsittelyyn. Lisäksi riippumatta asianosaistilanteesta henkilöllä on oikeus saada tieto häntä itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Oikeus ei riipu siitä, onko asia ollut vireillä kyseisessä viranomaisessa asianomaista henkilöä koskevana. Tieto voidaan jättää antamatta erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen syyn vuoksi. Pyyntöön saada tietoa tulee olla riittävästi yksilöity ja tieto voidaan antaa suhteellisen vapaasti eri tavoin, kuten suullisesti, antamalla asiakirja luettavaksi ja jäljennettäväksi tai näyttämällä tieto näyttöpäätteellä. Asiakirjasta voidaan antaa kopio.

Maahanmuuttajien kannalta julkisuuslain säännökset ovat olennaisimpia ja yleisistä palveluista poikkeavia todennäköisimmin pakolaisten osalta. Heidän kohdallaan saattavat tulla kysymykseen myös tärkeät yleiset tai yksityiset syyt tiedon antamatta jättämiselle.

4.1.3 Kielelliset kysymykset

Perustuslain sekä kielilain (423/2003) sekä mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Henkilöllä on oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia riippumatta siitä, mikä on asian käsittelykieli. Lisäksi saamen kielen käyttämisestä on säädetty saamen kieli-laissa (1086/2003).

Hallinnossa asioinnin kielisäännökset sisältyvät hallintolain 26 §:ään. Viranomaisen tulee järjestää tulkitseminen ja kääntäminen silloin, kun asia tulee esille viranomaisen aloitteesta ja jos henkilö ei osaa suomen tai ruotsin kieltä. Vaikka kyseessä olisi alun perin henkilön itsensä vireille panema päätös, päätöksen muuttamista, peruuttamista tai muuta vastaavaa toimenpidettä koskevat asiat, jotka tulevat esille viranomaisen aloitteesta, kuuluvat hallintolain säännöksen piiriin. Asianomaisen itsensä aloitteesta vireille tulevissa asioissa on asianomaisen itse huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä omalla kustannuksellaan. Viranomaisen voi kuitenkin järjestää harkinnan mukaan näissäkin tapauksissa tulkitsemisen ja kääntämisen. Hallituksen esityksen perusteluissa on lisäksi viitattu perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, joka saattaa edellyttää tulkitsemista ja kääntämistä asianomaisen aloitteestakin vireille tulevissa asioissa. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista välttämättömää toimeentuloa katsotaan yleensä järjestettävän toimeentulotuella ja välttämättömään huolenpitoon kuuluvat palvelut ovat terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseen liittyviä palveluja, esimerkiksi avuttomaan tilaan joutuneen ihmisen auttaminen tai asunnon järjestäminen. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan myös perustuslain 19 §:n 2 momentin turvaamaan jokaisen oikeuteen perustoimeentulon turvaan laissa mainittujen elämänolosuhteiden yhteydessä.

Tulkitseminen ja kääntäminen on viranomaisen järjestämänä asianosaiselle maksutonta. Säännös ei edellytä virallista tulkkausta ja kääntämistä ja viranomaisen voi itsekin tulkita ja kääntää asian. Asianomaisen on kuitenkin saatava selvää päätöksen keskeisestä sisällöstä sekä sen perusteista. Tulkitsemisen ja kääntämisen on tapahduttava sellaiselle kielelle, jota asianosainen ymmärtää riittävästi asian kannalta. Välttämättömää ei ole, että tulkitseminen suoritetaan äidinkielelle. Asia on erittäin keskeinen maahanmuuttajien kannalta. Huomioon on myös otettava, että kyseessä saattaa olla lukutaidoton hallinnossa asioiva, jolloin kääntäminen ei ole riittävä, vaan asia on voitava esittää myös suullisesti. Toisaalta suullinen tulkitseminen ei välttämättä ole riittävä, kun asialla on pitkiä vaikutuksia ja jos se asettaa henkilölle myöhempää ajankohtaa koskevia velvoitteita tai jos veloitteen laiminlyömisestä seuraa esimerkiksi etuuden menettäminen.

4.1.4 Kulttuuriset kysymykset

Kulttuuristen tekijöiden vaikutuksesta hallintoon ja hallinnon toimintaan ei ole yleisiä säännöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on potilaan osalta erikseen säädetty kulttuurisista tekijöistä ja opetuksessakin niitä saatetaan ottaa huomioon. Tästä huolimatta kulttuurisilla tekijöillä saattaa olla merkittävä vaikutus maahanmuuttajan asioidessa hallintoviranomaisessa. Ongelmalliset tilanteet koskevat todennäköisesti erityisesti naisia, joiden osallistumista yhteiskuntaan tai jopa julkista esiintymistä rajoitetaan kulttuurisista syistä. Näistä syistä naiset saattavat jäädä tietämättömiksi annetusta informaatiosta ja mahdollisuuksista osallistua koulutukseen, työelämään tai muuhunkin toimintaan. Samoin yksityiselämän erilaisissa kriisitilanteissa, esimerkiksi avioeron, perinnönjaon tai muun vastaavan yhteydessä saattaa mies ja toisaalta suomalainen olla ylivoimaisessa asemassa maahanmuuttajapuolisoonsa tai riidan toiseen osapuoleen nähden.

Ongelmat saattavat heijastua myös lasten asemaan. Lapset saattavat olla ristiriitaisessa tilanteessa kodin ja ympäröivän yhteiskunnan kulttuurierojen vuoksi. Lasten toimintaa saatetaan rajoittaa suomalaisen yhteiskunnan kannalta perusteettomalla ja jopa lapsen mahdollisuuksia vahingoittavalla tavalla. Kulttuurierot saattavat ilmetä myös suhtautumisessa ruumiilliseen kuritukseen ja yleensäkin perheen sisäiseen väkivaltaan. Toisaalta suomalainenkin yhteiskunta näyttää hämmentävän hyväksyvältä tällaisen väkivallan suhteen.

Hallinnon yleinen neuvontavelvollisuus korjaa osaltaan kulttuurisista eroista johtuvaa mahdollista tietämättömyyttä. Asian ongelma on kuitenkin se, että viranomaisen hallintolaissa säädetty neuvontavelvollisuus koskee hallintoasiain hoitamiseen tarpeellista neuvontaa ja opastamisen toimivaltaiseen viranomaiseen. Kulttuuriin tekijöihin puuttuminen ei näin ollen sisälly suoranaisesti viranomaisen velvollisuuksiin maahanmuuttoviranomaisia lukuun ottamatta. Suomalaisesta kulttuurista poikkeava menettely saattaa olla rikoslain tai lastensuojelulain nojalla viranomaisille ilmoitettavaa. Yleisesti kulttuuriset tekijät voidaan ottaa huomioon edellä perusoikeuksien yhteydessä esitettyjen linjojen mukaisesti. Perustavanlaatuisia suomalaista kulttuuria ja (hallinto)käytäntöä rikkovia menettelyjä ja tapoja ei voida hyväksyä ja lievempienkin osalta on arvioitava aina niiden merkitystä. Kulttuuristen erojen korostaminen vaikeuttaa kotoutumista ja kulttuuristen käsitysten korostamisensa vuoksi saattaa maahanmuuttaja menettää oikeuksiaan. Silloin keskeistä on, ettei henkilö joudu vaaraan menettää oikeuksiaan ja että annetaan neuvontaa oikeuksiin pääsystä. Joustavuutta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärtämisen suhteellisuutta tarvitaan niin maahanmuuttajilta kuin kantaväestöltä.

4.2 Työvoimapalvelut

Työvoimapalvelujen tarkoituksena on työnhakijan ja työntekijän kannalta työhön sijoittumisen ja ammatillisen kehityksen turvaaminen. Yleisiä kaikkien käytettävissä olevia palveluja ovat työvälitys ja siihen liittyvä neuvonta ja ohjaus, tiedot työpaikoista sekä ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut ja koulutus- ja ammattitietopalvelut. Kohdennetummin tarjotaan henkilökohtaista työvälityspalvelua, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta, ammatillista kuntoutusta ja niihin liittyviä etuuksia, vajaakuntoisten työhön sijoitusta ja palkkatukia. Jos henkilö ei työllisty yleisten, kaikille tarjottavien palvelujen avulla, työ- ja elinkeinotoimisto on velvollinen asianomaisen henkilön kanssa yhteistyössä suunnittelemaan ja järjestämään palveluja.

4.2.1 Yleistä

Työvoimapalvelujen organisoimisen yleisenä periaatteena on niin sanottu palveluprosessi. Tämän mukaisesti on julkisista työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) 3 luvun 3 §:n mukaan ensisijaisesti tarjottava omatoimista palvelua ja tiedottavia palveluja ja, jos tämä ei johda työllistymiseen, yhteistoiminnassa tehostuvia palveluja. Seuraava vaihe on työttömän työnhakijan työllistäminen mahdollisuuksien mukaan työllisyysmäärärahoilla tai koulutuksella. Työllisyysmäärärahoja käytetään erityisesti pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistämiseen sekä työttömyyden pitkittymisen ehkäisyyn ja työttömyyden alueellisten erojen tasoittamiseen. Työvoimaviranomaisilla on myös velvollisuus ohjata henkilö muiden viranomaisten palvelujen piiriin. Laissa mainitaan erityisesti sosiaali-, terveydenhuolto- ja opetusviranomaiset sekä Kansaneläkelaitos.

Työ- ja elinkeinotoimiston palveluja käyttävät henkilöt voivat olla asiakassuhteeltaan kolmea eri tyyppiä: henkilöasiakkaita, työnhakija-asiakkaita ja työttömiä työnhakija-asiakkaita. Henkilöasiakas saa yksittäisiä palveluja rekisteröitymättä työnhakijaksi. Henkilöasiakkaan avoimia palveluja ovat muun muassa työnhakuun liittyvä neuvonta, työnhakuvalmennus, ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut sekä koulutus- ja ammattitietopalvelut. Maahanmuuttajan kannalta näiden palvelujen käyttö edellyttää varsin hyvää kielitaitoa, käsitystä työmarkkinoista ja kykyä itsenäisesti hankkia tietoja ja palveluja viranomaiselta.

Työnhakijaksi rekisteröityminen on yksi työvälityspalvelu, jonka jälkeen henkilö voi saada henkilökohtaista ja yksilöityä työvälitystä sekä niihin liittyviä etuuksia. Työtön työnhakija on vielä astetta oikeutetumpi palveluihin ja hänellä on oikeus työnhakuhaastatteluihin ja yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittavaan työnhakusuunnitelmaan. Työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisellä on merkitystä myös palkkatukien ja työttömyysturvan saamisen kannalta. Työnhakijaksi rekisteröityminen edellyttää työnhakulomakkeen täyttämistä. Työhakemus tulee pitää voimassa työ- ja elinkeinotoimiston edellyttämällä tavalla. Tämä asettaa työnhakijalle velvollisuuden esimerkiksi esittää sovittuna aikana työ- ja elinkeinotoimiston pyytämiä

selvityksiä tai muita palvelujen tarjoamiseksi tarpeellisia seikkoja. Jos henkilölle on tehty yksilöity työnhakusuunnitelma, tulee työttömän esittää myös tietoja työnhakusuunnitelman toteutumisesta. Työhakemuksen voimassa pysyttämiseksi on työnhakija myös velvollinen osallistumaan palvelutarpeen arvioimiseksi välttämättömiin työ- ja elinkeinotoimiston hänelle tarjoamiin työkyvyn tai työkyvyn selvittämisen toimenpiteisiin. Näitä ovat erilaiset lääkäri- ja kuntoutustutkimukset sekä työkokeilut.

Työ- ja elinkeinotoimistolla on velvollisuus antaa informaatiota julkisista työvoimapalveluista. Työttömällä työnhakijalla puolestaan on velvollisuus hakea aktiivisesti työtä tai koulutusta. Hänellä on velvollisuus myös vastineena työttömyysturvalle osallistua työnhakua tukeviin ja työmarkkinavalmiuksia edistäviin toimenpiteisiin.

Työ- ja elinkeinotoimistolla on velvollisuus kutsua työtön työnhakija kuukauden kuluessa rekisteröitymisestä työnhakuhaastatteluun, jollei sitä pidetä tarpeettomana. Tarpeettomuutta osoittaa esimerkiksi työ- tai koulutuspaikka, asevelvollisuuden suorittamisen aloittaminen tai äitiysloma. Työnhakuhaastattelut voidaan toistaa.

Työttömälle työnhakijalle tehdään työnhakusuunnitelma, jossa työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto sopivat tavoitteista, palveluista ja toimenpiteistä, jotka tukevat työttömän työnhakua ja edistävät hänen sijoittumistaan työhön tai koulutukseen. Sopimus on kirjallinen ja se voidaan uusua erityisesti työnhakijan pyynnön perusteella. Yksilöity työnhakusuunnitelma tulee laatia, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään viiden kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen. Yksilöidyssä työnhakusuunnitelmassa otetaan tarvittaessa huomioon henkilön tietyn alan työpaikkojen hakemiseen liittyvät näkökohdat. Yksilöidyssä työnhakusuunnitelmassa voidaan sopia työ- ja koulutuspaikoista sekä työllisyyttä edistävästä toimenpiteistä tai työkyvyn ja terveydentilan selvittämisestä. Suunnitelmaan sisältyy paitsi tiedot hakijan ammattitaidosta ja osaamisesta myös arvioidusta palvelutarpeesta, toimenpiteiden aikatauluista sekä toiminnan seuraamisesta. Yksilöity työnhakusuunnitelma uudistetaan työttömyyspäivärahan enimmäisajan tai 500 päivän työmarkkinatuen saamisen jälkeen.

Työttömällä työnhakijalla on velvollisuus noudattaa itse aktiivisesti työnhakusuunnitelman työllistymiseen liittyviä toimia. Kieltäytyminen työnhakusuunnitelman laatimisesta tai siinä sovitusta toimenpiteistä kieltäytyminen tai niiden laiminlyönti saattaa vaikuttaa työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuutena on aktiivisesti tarjota työtä, koulutusta ja työllistymistä edistäviä palveluja sekä seurata työnhakusuunnitelman toteutumista. Työnhakijalla ei kuitenkaan ole lakisääteistä oikeutta saada työnhakusuunnitelmassa sovittuja toimenpiteitä hyväkseen. Näin ollen suunnitelma ei asiallisesti ottaen sido työ- ja elinkeinotoimistoa.

Kun työtön työnhakija ei ole työllistettävissä yksinomaan julkisen työvoimapalvelun keinoin, tulee työ- ja elinkeinotoimiston ohjata henkilö kuntoutukseen sosiaali- ja terveydenhuolto- tai opetusviranomaisten taikka Kansaneläkelaitoksen palveluihin.

Maahanmuuttajan kannalta työvoimapalvelujen käyttäminen vaatii perustietoja työmarkkinoista, palvelujärjestelmästä ja kohtuullisen hyvää suomen kielen taitoa. Käytännön työ on osoittanut, että työvoimaviranomaisten työpanos maahanmuuttajien osalta on kaksinkolminkertainen kantaväestöön kuuluviin työnhakijoihin nähden. Tämä seikka olisi otettava huomioon työ- ja elinkeinotoimistokohtaisesti työvoimapalveluja mitoitettaessa.

4.2.2 Työnvälitys

Työnvälityksen palveluihin kuuluvat itsepalvelut ja tiedottavat palvelut sekä henkilökohtainen palvelu. Työvoimapalveluista annetun lain 4 luvun 4 §:n mukaan työnvälityspalveluja ovat työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työntekomahdollisuuksista tiedottaminen, työnhakuun liittyvä neuvonta ja työnhakuvalmennus, työnhakuhaastattelut, osaamiskartoitukset, työpaikkatarjoukset ja työnhakusuunnitelmat. Kun menettelytavoissa painottuu nykyisin omatoiminen työnhaku, on tämä omiaan vaikeuttamaan maahanmuuttajien asemaa. Neuvonnan ja työnhakuvalmennuksen tarkoituksena on parantaa työnhakijoiden asemaa. Henkilökohtainen työnhakupalvelu liittyy viimeksi mainittuihin haastatteluihin, kartoituksiin ja vastaaviin menettelyihin.

Työnhakijalle voidaan antaa työpaikkatiedotteita, joilla hänelle kerrotaan sellaisista työpaikoista, jotka saattavat olla hänelle soveltuvia, vaikka ne eivät vastaa täysin hänen omia vaatimuksiaan ja käsityksiään soveliaasta työpaikasta. Sen sijaan yksilöidyt työhön osoitukset ovat työ- ja elinkeinotoimiston kannanottoja siitä, että työ vastaa työnhakijan osaamista. Näiden suhteen passiivisuudella tai sen aiheuttamisella, että työsopimusta ei synny, on merkitystä arvioitaessa työttömyysturvan saamisen mahdollisuuksia. Työnhakija ja työnantaja voidaan myös saattaa välittömään kontaktiin.

4.2.3 Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus ja kuntoutus

Työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena järjestetään pääasiassa ammatillista perus-, uudelleen-, jatko- ja täydennyskoulutusta. Tavoitteet ovat työvoimapoliittisia. Käytännössä työvoimaviranomaiset ostavat koulutusta eri koulutuksen tuottajilta. Yleissivistävän koulutuksen hankkimisen edellytyksenä on, että se luo henkilölle edellytyksiä ammattiin ja että koulutuksen puuttuminen on esteenä työllistymiselle tai osallistumiselle ammatilliseen koulutukseen. Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus pyritään suuntaamaan aikuisille ja yli 20-vuotiaille. Lain mukaan alle 20-vuotias voidaan valita koulutukseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Valinnan koulutukseen suorittaa eräin poikkeuksin työvoimaviranomainen. Työvoimapoliittisena

aikuiskoulutuksena voidaan antaa muun muassa maahanmuuttajille soveltuvaa koulutusta, joka täydentää heidän ammatillisia valmiuksiaan.

Ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluilla pyritään auttamaan yksilöä ammatinvalintaan, ammatilliseen kehittymiseen ja työn saamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tavoite on auttaa henkilöä oman uransa suunnittelussa. Käytettävissä on laaja kirjo erilaisia toimenpiteitä, kuten soveltuvuusarvioiteja, asiantuntijalausuntoja ja -konsultaatioita, työkokeiluja, koulutuskokeiluja, yhdistettyjä työ- ja koulutuskokeiluja, tutustumiskäyntejä oppilaitoksiin ja terveydentilan tutkimuksia. Räätelöitynä palveluna näillä voi olla suuri merkitys maahanmuuttajalle silloin, kun hänellä on yleiset edellytykset opiskella ammatillisissa oppilaitoksissa tai korkeakoulussa.

Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on edistää vajaakuntoisten henkilöiden koulutus- ja työmahdollisuuksia. Vajaakuntoisuus liittyy vammaan, sairauteen tai vajavuuteen. Palvelut liittyvät ammatinvalintaan, koulutukseen, työhön sijoitukseen ja kuntoutusneuvontaan. Vajaakuntoiselle voidaan järjestää terveydentilaa ja soveltuvuutta koskevia tutkimuksia, työkokeiluja, työ- ja koulutuskokeiluja sekä työhön sijoittamiseen ja koulutukseen liittyvää neuvontaa ja ohjaamista. Myös työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja erityiset työhön sijoituksen tukitoimenpiteet ovat mahdollisia. Maahanmuutto sinänsä ei anna oikeutta näihin palveluihin, mutta vajaakuntoisen maahanmuuttajan kannalta näillä palveluilla voi olla erityinen merkitys.

4.2.4 Työllisyysmäärärahat ja tuettu työllistäminen

Työtön työnhakija työllistetään ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille. Työ- ja elinkeinotoimisto voi kuitenkin myöntää työttömän henkilön työnantajalle palkkakustannuksiin palkkatukea. Tuen tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan työmarkkina-asemaa tukemalla ja edistämällä työhön pääsemistä sekä palaamista avoimille työmarkkinoille. Tukien myöntäminen perustuu työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan.

Palkkatukea voidaan käyttää työsuhteessa tehtävään työhön ja oppisopimuskoulutukseen sillä edellytyksellä, että työnhakijan kanssa on laadittu työnhakusuunnitelma. Tuen myöntämiselle on eräitä työmarkkinoihin ja kilpailutilanteen vääristymiseen liittyviä rajoituksia. Samoin palkkatuen kestolle on rajoituksia. Tukea voidaan käyttää erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistämiseen. Näiden tukien laajentaminen koskemaan muun muassa maahanmuuttajia olisi tarkoituksenmukaista.

Työmarkkinatoimenpiteillä ymmärretään työharjoittelua, työelämävalmennusta ja työkokeilua. Näiden tavoitteena on tukea henkilöä työpaikalla hänen perehdyttämisekseen työelämään ja työhön sijoittumisiin sekä ammattitaidon edistämiseksi. Työmarkkinatoimenpiteitä voidaan järjestää suhteellisen laajasti eri julkisten ja yksityisten työnantajien toimintana. Työmarkkinatoimenpiteet eivät saa

vaarantaa työnantajan palveluksessa jo olevien työntekijöiden asemaa eivätkä estää eikä vaikuttaa yritysten kilpailutilanteeseen. Työmarkkinatoimenpiteet ovat maahanmuuttajien kannalta hyödyllisiä. Niiden sisältö ja vaikutukset ovat hyvin samanlaisia kuin edellä mainituissa ammatinvalinta- ja urasuunnittelutoimenpiteissä.

4.3 Koulutuspalvelut

4.3.1 Esiopetus

Perusopetuslain mukainen esiopetus on vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista annettavaa opetusta. Se alkaa syksyllä sinä vuonna, jona lapsi täyttää kuusi vuotta ja päättyy oppivelvollisuuden alkamiseen seuraavana syksynä. Pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat lapset voivat olla esiopetuksessa vuotta nuorempina. Lapsi, jonka koulunkäyntiä on lykätty, voi olla esiopetuksessa vuoden myöhemmin. Esiopetus on lapselle vapaaehtoista siten, että hänen vanhempansa päättävät lapsen osallistumisesta. Kunnille se sen sijaan on pakollista. Kunnan on järjestettävä esiopetusta, jos kunnassa on yksikin esiopetukseen osallistuva lapsi.

Kunta päättää paikoista, jossa esiopetusta järjestetään. Kunnan on otettava huomioon paitsi oppilaiden matkat asutuksen, koulun ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainnin sekä liikenneyhteyksien kannalta myös siltä kannalta, että lapsella on mahdollisuus päivähoiton saamiseen. Huomioon on otettava myös koulumatkan turvallisuus ja lyhyys. Esiopetusta on järjestettävä tarvittaessa sekä suomen että ruotsin kielellä. Kunnalla on velvollisuus järjestää esiopetus sen alueella asuville lapsille riippumatta heidän kotikunnastaan. Esiopetusta annetaan vähintään 700 tuntia vuodessa. Päivittäinen enimmäismäärä on viisi oppituntia.

Esiopetukseen järjestetään haku. Sen järjestää opetuksen järjestäjä, jonka tulee ilmoittaa esiopetuksen järjestämispaikoista, opetuksen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten esiopetukseen hakeudutaan. Esiopetukseen voi hakeutua myös muuhun kuin opetuksen järjestäjän osoittamaan paikkaan, ja tällöin kunnalla on mahdollisuus valita otettavaksi ensisijaisesti omassa kunnassa asuvia lapsia. Esiopetukseen osallistuminen ei ole sidottu hakemuksen jättämiseen, vaan muunakin aikana voi esiopetukseen hakeutua.

Esiopetukseen osallistuu 96–97 prosenttia ikäluokasta. Kun esiopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyisen yhteiskunnan jäsenyyteen, antaa oppilaille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä, olisi tärkeää koulutuksellisen tasa-arvon ja lasten yleisten oppimista koskevien taitojen ja kykyjen kannalta, että jopa kaikki lapset osallistuisivat esiopetukseen. Epäiltävissä on, että niiden lasten joukossa, jotka eivät nykyisin osallistu esiopetukseen ovat maahanmuuttajalapsen yliedustettuna. Mahdollisesti kaikki maahanmuuttajaperheet eivät edes tiedä esiopetusmahdollisuudesta ja osa saattaa vierastaa esiopetukseen osallistumista. Osallistumista esiopetukseen on

tehostettava neuvonnalla ja ohjauksella. Esiopetuksen muuttaminen osaksi oppivelvollisuutta sen perusteisiin muuten puuttumatta on tarkoituksenmukaista.

Vuonna 2004 oli muihin kuin suomen- tai ruotsinkielisiin kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvia esiopetusikäisiä 1,7 prosenttia ikäluokasta ja heistä noin puolet oli maahanmuuttajataustaisia. Esiopetusikäisten vieraskielisten oppilaiden määrä on kasvanut vuosittain. Kasvu ei ole ollut tasaista, vaan se on vaihdellut vuosittain. Suomen tai ruotsin kielen opetusta esiopetuksen maahanmuuttajalapsista sai noin 50 prosenttia ja oman äidinkielen opetusta 10 prosenttia. Osa heistä osallistuu perusopetukseen valmistavaan opetukseen.

4.3.2 Perusopetus

Perusopetusta annetaan oppivelvollisille. Sitä voidaan antaa myös muille henkilöille. Oppivelvollisuus alkaa syksyllä sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Se päättyy joko siten, että lapsi on suorittanut perusopetuksen oppimäärän (saa perusopetuksen päättötodistuksen), tai kestätyään kymmenen vuotta (käytännössä keväällä sinä vuonna, jona lapsi täyttää 17 vuotta). Oppivelvollisuuteen ei sisälly koulunkäyntipakkoa, vaan niiden tietojen ja taitojen omaksuminen, jotka sisältyvät perusopetukseen. Vaikeimmin vammaisten lasten oppivelvollisuus alkaa vuotta aiemmin.

Vastuu siitä, että oppivelvollinen lapsi suorittaa oppivelvollisuutensa on oppivelvollisen huoltajalla. Lisäksi kunta valvoo oppivelvollisuuden suorittamista. Kunnalla on toisaalta oikeus saada tiedot kunnassa asuvista oppivelvollisista lapsista ja toisaalta näiden lasten perusopetukseen osallistumisesta.

Oppivelvollisuutta vastaa kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta. Se on kunnalle lailla annettu tehtävä, joka kattaa kaikki kunnassa vakituisesti asuvat. Kotikunnalla ei ole merkitystä. Opetus on järjestettävä erikseen suomen ja ruotsin kielellä ja lapsella on oikeus päästä omakieliseen kouluun. Kunnan on osoitettava oppilaalle koulu, joka on niin sanottu lähikoulu. Pääsääntönä on, että oppilas osoitetaan lähimpään kouluun ottaen huomioon koulumatkan kannalta asutuksen, koulun ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet. Huomioon otetaan myös koulumatkan turvallisuus ja lyhyys. Käytännössä matka saattaa olla pitkäkin. Tällöin tulee järjestää koulukuljetus. Perusopetukseen otetulla oppilaalla on oikeus ja velvollisuus käydä koulua.

Maahanmuuttajalasten kannalta perusopetus on järjestelmänä sangen selkeä ja samanlainen kuin kantaväestöön kuuluville lapsillekin. Tarkoituksenmukaista on, että käytännössä kaikki lapset saavat perusopetuksen peruskoulussa, vaikka koulupakkoa ei olekaan. Perusopetuksen kannalta ei ole esteitä sille, etteikö perusopetusta voitaisi antaa myös lapselle, joka ei enää ole oppivelvollinen. Käytännössä tämä tarkoittaisi opetuksen antamista vielä syksystä alkaen sinä vuonna, jona lapsi täyttää 17 vuotta.

Perustuslain säännös maksuttomasta perusopetuksesta ei sisällä ikärajaa. Näin ollen perusopetusta voidaan antaa minkä ikäiselle hyvänsä ja julkisella vallalla on velvollisuus sitä antaa kaikille halukkaille, jotka eivät ole perusopetusta suorittaneet. Opetuksen järjestämistä ei kuitenkaan ole muiden kuin oppivelvollisten osalta säädetty kunnan tehtäväksi.

Perusopetuslain 46 §:n mukaan muille kuin oppivelvollisille annettavaan perusopetukseen sovelletaan pääosin samoja säännöksiä kuin oppivelvollisillekin annettavaan perusopetukseen. Opetus on maksutonta opetuksen, oppikirjojen ja muun oppimateriaalien, työvälineiden ja työaineiden osalta. Jos opetus on järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, oppilaalla on oikeus myös maksuttomaan asumiseen sekä riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun. Käytännössä tällaista opetusta järjestetään useimmiten kansanopistoissa. Jos oppilas osallistuu perusopetukseen suorittamatta koko perusopetuksen oppimäärää, on tämä mahdollista, mutta häneltä voidaan periä kohtuullisia maksuja. Maksujen kohtuullisuutta arvioidaan perusopetuslain 44 §:n mukaan. Perustana on valtion maksuperustelaki, joka antaa mahdollisuuden alentaa maksua sivistyksellisen päämäärän vuoksi. Enimmäismäärä on aina opetuksesta aiheutuvat kustannukset.

Opetus voidaan järjestää myös osaksi tai kokonaan etäopetuksena. Käytännössä opetus järjestetään kursseina, jotka ovat varsin tiiviitä. Maahanmuuttajille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet perusopetusta tai ovat suorittaneet sen suomalaista perusopetusta suppeammassa laajuudessa, on mahdollisuus suorittaa aikuisiällä maksuton perusopetus tai maksullisesti osia perusopetuksen oppimäärästä. Tällaisia henkilöitä saattaa maahanmuuttajaryhmissä olla erityisesti silloin, kun heidän kotimaansa opetusjärjestelmä ei ole kehittynyt vastaavasti kuin Suomen järjestelmä. Yksilöllä on jo perustuslain nojalla subjektiivinen oikeus tähän koulutukseen.

Perusopetuksessa opiskeli vuonna 2007 noin 16 600 vieraskielistä oppilasta. Yleensä maahanmuuttajaoppilaat sijoitetaan perusopetukseen ikäänsä sekä tietojaan ja taitojaan vastaavalle luokalle. Koulut järjestävät mahdollisuuksiensa mukaan maahanmuuttajaoppilaille tukiopetusta eri oppiaineissa. Tukiopetusta voidaan antaa eri oppiaineissa, myös oppilaan äidinkielellä.

Oppilaiden voivat saada suomen tai ruotsin kielen opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun suomi tai ruotsi toisena kielenä -oppimäärän mukaan. Kunnat voivat myös järjestää maahanmuuttajalapsille oman äidinkielen opetusta. Näiden järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista. Vuoden 2007 alusta lähtien budjetissa on ollut 1,4 miljoonan euron lisärahoitus maahanmuuttajien opetukseen yleissivistävässä koulutuksessa. Lisärahoituksen turvin on voitu nostaa tukiopetuksen oppilaskohtaista tuntimäärää sekä maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen tuntimäärää 2 tunnista 2,5 tuntiin. Määrärahan mitoituksessa tulee ottaa huomioon kasvava maahanmuuttajaväestö.

4.3.3 Ammatillinen koulutus

Ammatillista koulutusta järjestetään ammatillisena peruskoulutuksena ja ammatillisena aikuiskoulutuksena. Ammatillisen peruskoulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijoille ammattitaidon saavuttamiseksi tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen. Ammatillinen aikuiskoulutus on sangen monimuotoista. Se voidaan jakaa kahteen kokonaisuuteen: tutkinto-osaan, jossa suoritetaan näyttötutkintona ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja sekä koulutuksen antamiseen, joka sisältää näyttötutkintoihin valmistavan koulutuksen ja muun ammatillisen lisäkoulutuksen.

Ammatillinen peruskoulutus päättyy ammatilliseen perustutkintoon. Ammatillista perustutkintoa varten annettava koulutus on ammatillista peruskoulutusta, jota annetaan alan oppilaitoksissa. Ammatillista peruskoulutusta annetaan perusopetuksen oppimäärään pohjautuvana ja lukion tai ylioppilastutkinnon oppimäärään pohjautuvana. Opiskelijaksi voidaan ottaa myös henkilö, jolla arvioidaan olevan riittävät edellytykset opintojen suorittamiseen. Ammatillisen perustutkinnon voi suorittaa myös näyttötutkintona osallistumatta ammatilliseen peruskoulutukseen.

Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa lähtökohtana ovat näyttötutkinnot, jotka voidaan suorittaa ammatillisena perustutkintona, ammattitutkintona ja erikoisammattitutkintona. Nämä kaikki voidaan suorittaa osallistumatta koulutukseen, mutta näiden tutkintojen suorittamista varten annetaan myös koulutusta, joka päättyy asianomaiseen tutkintoon.

Opiskelijoilla on vapaa hakeutumisoikeus haluamaansa ammatilliseen koulutukseen. Tämä koskee niin ammatillista peruskoulutusta kuin ammatillista aikuiskoulutusta lukuun ottamatta henkilöstökoulutusta, jota järjestetään tietyn työnantajan palveluksessa oleville.

Opiskelijat valitaan yleensä tiettyyn tutkintoon tai sitä laajempaan valintayksikköön. Eräissä tapauksissa opiskelijat valitaan nimenomaisesti tiettyyn koulutusohjelmaan. Opiskelijaksi ottamisen perustana on hakijoiden valintapistemäärä ja hakutoivejärjestys. Valintapisteitä annetaan tiettyjen oppimäärien suorittamisesta, yleisestä koulumenestyksestä, painotettavista arvosanoista, työkokemuksesta, harrastuksesta, hakutoiveesta, sukupuolen perusteella sekä mahdollisesti pääsy- tai soveltuvuus-kokeista.

Ammatilliseen peruskoulutukseen valinnassa voidaan noudattaa myös niin sanottua joustavaa valintaa. Tällöin koulutuksen järjestäjä voi ottaa enintään 30 prosenttia opiskelijoista valintapistemäärästä riippumatta. Tällaisia erityisiä syitä voivat olla esimerkiksi terveyteen, oppimisvaikeuksiin, ammatillisen peruskoulutuksen puuttumiseen, koulutodistusten vertailuvaikeuksiin ja harrastustoimintaan liittyvät syyt. Perusteissa on useita seikkoja, joita voidaan soveltaa maahanmuuttajaan.

Hakijan kielitaito voidaan testata kielikokeella tai muulla tavoin silloin, kun hakijan äidinkieli on muu kuin opetuskieli. Hakija voidaan myös jättää valitsematta tällä perusteella, jos hänellä ei ole valmiutta opetuskielen suulliseen ja kirjalliseen käyttämiseen ja ymmärtämiseen. Tämä saattaa usein olla maahanmuuttajien kannalta sangen ratkaisevaa.

Ammatillisen perustutkinnon opiskelijalla on oikeus saada opetussuunnitelman tavoitteita ja vaatimuksia keskeisiltä osilta vastaavat aikaisemmin suorittamansa opinnot tai muutoin hankittu osaaminen arvioituksi ja tunnustetuksi. Osaamisen tunnustaminen merkitsee, että opiskelijalle luetaan hyväksi ja hän voi näin korvata tutkinnon pakollisia, valinnaisia tai vapaasti valittavia opintoja. Tarvittaessa osaamisen vastaavuus on osoitettava. Tällä menettelyllä voi olla erityinen merkitys maahanmuuttajalle silloin, kun hän on aikaisemmin suorittanut alaan liittyviä opintoja.

Maahanmuuttajien kannalta varsin käyttökelpoinen ammatillisen koulutuksen muoto on oppisopimuskoulutus. Oppisopimuskoulutusta voidaan antaa periaatteessa kaikkiin tutkintoihin. Siinä voidaan yksilöllistää opetusta ja käyttää käytännön taitojen omaksumista tietopuolisten suoritusten tukena joustavasti. Myös kielen taitamisen kysymyksiin voidaan vastata joustavammin kuin muun muotoisessa ammatillisessa koulutuksessa. Koulutus tosin saattaa olla jossain määrin kalliimpaa yhteiskunnalle varsinaisen koulutuksen ajalta mutta työllistää maahanmuuttajan tehokkaammin.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeli keväällä 2006 noin 4500 maahanmuuttajaa. Heidän osuutensa koko ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärästä on 2,9 prosenttia. Maahanmuuttajien opetus ammatillisessa peruskoulutuksessa voidaan järjestää joustavasti. He voivat opiskella suomen tai ruotsin kieltä toisena kielenä, jolloin nämä opinnot korvaavat äidinkielen opinnot. Vieraskieliset opiskelijat voivat saada myös opetusta omassa äidinkielessään. Joissakin ammatillisissa oppilaitoksissa annetaan maahanmuuttajille tukiovetusta.

4.3.4 Lukiokoulutus

Lukiokoulutus perustuu perusopetuksen oppimäärään ja se on yleissivistävää opetusta. Lukiokoulutuksen ensisijainen merkitys on, että se antaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden kaikkeen muuhun koulutukseen. Toisaalta myös ammatillinen perustutkinto antaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden.

Lukiokoulutukseen on opiskelijalla vapaa hakeutuminen haluamaansa lukioon. Edellytyksenä opiskelijaksi ottamiselle on perusopetuksen oppimäärä tai sitä vastaava aikaisempi oppimäärä. Opiskelijaksi voidaan ottaa myös henkilö, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää, mutta jolla katsotaan muutoin olevan riittävät edellytykset lukio-opinnoista suoriutumiseen. Taustalla voivat olla esimerkiksi ulkomaiset opinnot tai muutoin hankitut perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot. Asia voidaan selvittää kokeilla ja tutkimuksilla.

Lukioon opiskelijat otetaan perusopetuksen tai sitä vastaavan opetuksen oppimäärän päästötodistuksen arvosanojen keskiarvon mukaisessa järjestyksessä. Huomioon otetaan niin sanotut lukuaineet. Opiskelijat otetaan erikseen suomen- ja ruotsinkieliseen koulutukseen. Opiskelijan ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä. Koulutuksen järjestäjä päättää myös mahdollisista pääsy- tai soveltuvuuskokeista. Näitä käytetään erityisesti silloin, kun lukiolla on jokin erityinen painotus tai muu vastaava tehtävä. Pääsy- tai soveltuvuuskokeiden painoarvo voi olla enintään puolet pääsyedellytyksistä. Painotettua opetussuunnitelmaa toteuttavissa lukioissa voidaan ottaa huomioon myös opiskelijan koulutus, harrastus ja lisänäytöt.

Lukiokoulutusta järjestetään myös aikuisille aikuislukioissa. Se vastaa periaatteessa nuorisolle tarkoitettua lukiokoulutusta, mutta opetussuunnitelma on tiivistetympi. Tätä tutkinto- ja opintomahdollisuutta selvitetään aikuiskoulutuksen yhteydessä.

Lukiossa voidaan opiskelijan aikaisemmin suorittamat lukion opetussuunnitelman tavoitteita vastaavat opinnot lukea hänen hyväkseen vastaavalla tavalla kuin ammatillisissa opinnoissa. Menettelyllä saattaa olla merkitystä maahanmuuttajille.

Maahanmuuttajien kannalta lukiokoulutukseen pääsemiseen ei ole asetettu erityisiä edellytyksiä ja jossain määrin oppilaaksi otossa on joustoa. Kielitaidosta ei ole erikseen säädetty, mutta käytännössä opiskelu edellyttää varsin hyvää suomen tai ruotsin kielen taitoa tai erilaisia tukimuotoja lukiossa.

Lukioissa opiskeli vuonna 2006 noin 1900 maahanmuuttajaopiskelijaa, mikä on 29 prosenttia lukioikäisten maahanmuuttajien kokonaismäärästä. Määrä on suhteellisen vakio, vaikka maahanmuuttajien määrä kasvaa. Siten lukiokoulutukseen osallistuvien osuus lukioikäisten maahanmuuttajien määrästä on viime vuosina pienentynyt. Kaikista lukiolaisista maahanmuuttajia on 1,6 prosenttia. Esimerkiksi ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelevista 2,9 prosenttia on maahanmuuttajia.

Ylioppilastutkinnon kokelas, jonka äidinkieli ei ole suomi, ruotsi tai saame, on voinut vuodesta 1996 lähtien korvata pakollisen äidinkielen ja kirjallisuuden kokeen ylioppilastutkinnossa suomi tai ruotsi toisena kielenä -kokeella. Osallistumisoikeutta suomi tai ruotsi toisena kielenä -kokeeseen ei tarvitse erikseen hakea, vaan ylioppilastutkintolautakunta tarkistaa väestörekisteristä kokelaan äidinkielen. Jos on lukiossa opiskellut suomi äidinkielenä -oppimäärän mukaan, voi silti halutessaan kirjoittaa suomi toisena kielenä -kokeen.

4.3.5 Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämään ja sen kehittämiseen vaatimuksen sekä tutkimukseen ja taiteelliseen lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta. Ne kouluttavat ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja antavat myös

aikuiskoulutusta työelämän osaamisen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Ne voivat antaa myös ammatillista opettajankoulutusta. Ammattikorkeakouluissa voi suorittaa ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Tutkintoon johtavat opinnot järjestetään koulutusohjelmina.

Ammattikorkeakoulun tutkintoon johtaviin opintoihin voidaan ottaa opiskelijaksi lukion oppimäärän tai ylioppilastutkinnon suorittanut henkilö, ammatillisen perustutkinnon tai sitä vastaavat aikaisemmat opinnot tarkemmin säädetyin ehdoin suorittanut henkilö, ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai niitä vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanut henkilö sekä henkilö, joka on suorittanut kyseisiä tutkintoja vastaavat ulkomaiset opinnot. Myös muu henkilö voidaan ottaa opiskelijaksi, jos ammattikorkeakoulu katsoo hänellä olevan riittävät tiedot ja taidot opintoja varten. Ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon tai muun soveltuvan korkeakoulututkinnon ja jolla on vähintään kolmen vuoden työkokemus asianomaiselta alalta. Eräillä aloilla on erillisiä vaatimuksia.

Ammattikorkeakoulun opiskelijavalinnan perusteista ja valintakokeiden järjestämisestä päättää ammattikorkeakoulu. Käytössä on yhteishakumenettely, ja opiskelija voi saada samana lukuvuonna vain yhden opiskelupaikan.

Maahanmuuttajien kannalta ammattikorkeakoulututkinnot, joita voidaan suorittaa myös muulla ammattikorkeakoulun päättämällä kielellä, edellyttävät käytännössä suhteellisen hyvää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Koulutusvaatimukset rakentuvat suomalaisen koulutusjärjestelmään, joskin ulkomainen tutkinto otetaan huomioon. Ammattikorkeakoulut järjestävät käytännössä jossain määrin myös englanninkielistä opetusta, mutta muilla kielillä opetusta ei ole tai se on määrältään mitättömän vähäistä. Englannin kielellä suoritettut opinnot saattavat johtaa siihen, että henkilön asema työmarkkinoilla on huono.

Ammattikorkeakoululla on mahdollisuus järjestää tilauskoulutusta opiskelijaryhmälle siten, että koulutuksen rahoittaa tilaaja, Suomen valtio, ulkomaan valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen taikka ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Tällainen opetus on maksullista siten, että ammattikorkeakoulun on pyrittävä vähintään tilauskoulutuksesta aiheutuvat kustannukset kattavaan maksuun. Tilauskoulutusta voidaan järjestää muille kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille ja niille, jotka Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin. Tällaisella koulutuksella, jos sillä on rahoittaja, voi olla erityistä merkitystä maahanmuuttajien kannalta.

4.3.6 Yliopistokoulutus

Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Yliopistojen edellytetään myös toimivan vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa. Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä jatkotutkintoja. Yliopistot voivat järjestää myös täydennyskoulutusta ja avointa yliopisto-opetusta. Alemman korkeakoulututkinnon pohjana ovat lukio-opinnot ja niitä tasoltaan vastaava koulutus. Ylempään korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen pohjana on alempi korkeakoulututkinto tai sitä tasoltaan vastaava koulutus. Tähän on eräitä poikkeuksia. Tieteellisen, taiteellisen ja ammatillisen jatkokoulutuksen pohjana on ylempi korkeakoulututkinto tai sitä tasoltaan vastaava koulutus.

Yliopiston opetus- ja tutkintokieli on suomi tai ruotsi. Yliopisto voi myös päättää muun kielen käyttämisestä opetuksessa ja opintosuorituksissa.

Opiskelijat ottaa yliopisto. Opiskelija voidaan ottaa suorittamaan sekä alempaa että ylempää korkeakoulututkintoa, pelkästään ylempää korkeakoulututkintoa tai jatkotutkintoa sekä myös pelkästään alempaa korkeakoulututkintoa. Opiskelijavalintaperusteista päättää yliopisto.

Pelkästään alempaan korkeakoulututkintoon tai sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon voidaan opiskelijaksi ottaa henkilö, joka on suorittanut ylioppilastutkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon, ammatillisen korkea-asteen tutkinnon, ammatillisen opintoasteen tutkinnon, vähintään kolmivuotisen ammatillisen tutkinnon, ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakoulututkintoihin, tai jolla yliopisto toteaa olevan muutoin opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet. Pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon on kelpoinen opiskelijaksi henkilö, joka on suorittanut soveltuvan alemman korkeakoulututkinnon, soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon, soveltuvan ulkomaisen koulutuksen, joka antaa vastaavan kelpoisuuden korkeakouluopintoihin, tai jolla yliopisto muutoin toteaa olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet. Yliopisto voi edellyttää opiskelijaksi ottamansa henkilön suorittavan täydentäviä opintoja tarvittavien valmiuksien saavuttamiseksi. Jatkotutkinnon opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä on soveltuva ylempään korkeakoulututkintoon tai ulkomaisen tutkinnon suorittaminen. Jatkotutkinto-opiskelijaksi voidaan ottaa myös muutoin riittävät tiedot ja taidot hallitseva henkilö. Yliopistojen perustuslaissa säädetystä itsehallinnon perusteella yliopistot ratkaisevat suhteellisen itsenäisesti koulutuksen vastaavuudet ja muut tämääntyyppiset seikat.

Yliopistot tarjoavat jossain määrin muunkielistä, lähinnä englanninkielistä opetusta. Tutkinnon voi eräissä tapauksissa suorittaa suomen ja ruotsin kielen lisäksi englannin kielellä. Varsinkin jatkokoulutuksessa tämä on mahdollista. Tämä saattaa tarjota eräissä

tapauksissa maahanmuuttajille mahdollisuuksia, mutta yleisesti ottaen yliopisto-opintojen menestyksekkäs suorittaminen edellyttää hyvää suomen, ruotsin tai englannin kielen taitoa.

4.3.7 Aikuiskoulutus

Aikuiskoulutuksen institutionaalista koulutusta säädellään lähinnä vapaasta sivistystyöstä annetulla lailla. Vapaan sivistystyön tarkoituksena on tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset sekä kesäyliopistot. Kaikilla näillä oppilaitoksilla ja erityisesti kansalaisopistoilla, kansanopistoilla ja kesäyliopistoilla voi luontevasti olla maahanmuuttajien opiskeluun ja koulutukseen liittyviä tehtäviä. Alan oppilaitokset voivat järjestää myös perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta.

Oppilaitokset järjestävät opetusta laatimansa toimintasuunnitelman pohjalta. Ne voivat suhteellisen vapaasti suuntautua eri tarkoituksia palvelemaan opetukseen, joten nimenomaan maahanmuuttajille annettava opetus voi olla ja on niiden toiminnassa tärkeällä sijalla.

Aikuiset, myös maahanmuuttajat voivat suorittaa perusopetuksen ja lukion oppimäärän aikuislukiossa, lukiossa tai kansanopistossa. Aikuislukiossa perusopetuksen oppimäärän voi suorittaa 2–3 vuodessa. Aikuislukioissa tutkintotavoitteisten opiskelijoiden määrä on vähentynyt ja aineopiskelijoiden määrä lisääntynyt huomattavasti. Tämä johtuu pitkälti siitä, että maahanmuuttajat suorittavat pelkästään suomi toisena kielenä -opintoja tai suomen kielen opintoja yhdistettynä muihin yksittäisiin aineisiin. Kotoutumistuen piirissä olevista maahanmuuttajaopiskelijoista suurella osalla on työvoimapolitiittisen koulutuksen taloudelliset tuet rinnastuspäätöksen perusteella. Tämä mahdollisuus on lisännyt aikuisten lukio-opetuksen kysyntää maahanmuuttajien keskuudessa. Aikuislukiot eivät saa valtion-osuutta näistä aineopiskelijoista.

Aikuisten, myös maahanmuuttajien on mahdollista suorittaa ammatillisessa lisäkoulutuksessa kolmentasoisia tutkintoja: ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja. Aikuiset suorittavat nämä tutkinnot näyttötutkintoina, jotka ovat riippumattomia ammattitaidon hankkimistavasta. Ammatillisen perustutkinnon voi aikuinen suorittaa myös oppilaitoksessa kolme vuotta opiskellen. Oppilaitokset järjestävät näyttötutkintoja ja niihin valmistavaa koulutusta.

4.3.8 Aamu- ja iltapäivätoiminta

Perusopetuslain nojalla järjestetty koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta pyrkii lasten hyvinvoinnin ja tasa-arvoisuuden edistämiseen. Sillä pyritään myös lasten ja nuorten

syrytymisen ehkäisyyn ja osallisuuden lisäämiseen. Näin ollen tällä toiminnalla voi olla maahanmuuttajalasten kannalta suuri merkitys.

Toiminnan järjestäminen on kunnan harkinnassa. Jos kunta toimintaa järjestää, sen tulee tarjota sitä kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien muidenkin vuosiluokkien oppilaille. Aamu- ja iltapäivätoimintaan ei ole subjektiivista oikeutta, vaan kunta päättää toiminnan järjestämisestä ja lasten ottamisesta toimintaan.

Toiminnan järjestämisen tapa on kunnan harkittavissa. Toiminnassa kieliryhmät on otettava huomioon. Toiminnassa on otettava huomioon myös mahdollisuus käyttää koulukuljetuksia. Toiminta voi olla maksullista siten, että kunta päättää kuukausimaksujen määrästä, laissa on kuitenkin säädetty enimmäismäärästä.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan hakuprosessista päättää kunta. Sen tulee ilmoittaa etukäteen toiminnan järjestämispaikoista, toiminnan alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä hakumenettelystä.

4.4 Yleiset sosiaalipalvelut

4.4.1 Neuvonta ja tiedotus

Sosiaalihuoltolaki asettaa kunnalle yleisen neuvonta- ja tiedotusvelvoitteen. Neuvontavelvoite ei ole vain menettelyllistä neuvontaa kuten hallintolaisissa, vaan kattaa myös aineelliset kysymykset. Neuvonta on sosiaalityötä. Se sisältää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittaman ohjauksen, neuvonnan ja sosiaalisten ongelmien selvittämisen sekä muita tukitoimia. Sosiaalihuoltolain neuvonta ja tiedotus menee laajemmalle kuin kuntalain mukainen neuvontavelvollisuus. Kunnalla on myös velvollisuus ylläpitää kasvatus- ja perheneuvontaa. Tavoite on tukea mm. lapsen myönteistä kehitystä.

Eriyinen neuvontavelvoite koskee myös kuntoutusta. Terveystieteiden, työvoimaviranomaisten ja opetusviranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämistä kuntoutusmahdollisuuksista on tiedotettava silloin, kun asiakas tarvitsee kuntoutusta, joka ei kuulu sosiaalihuollolle. Neuvonnasta on säännöksiä myös lastensuojelulaissa, laissa sosiaalisesta luototuksesta, kehitysvammalaissa, kansanterveyslaissa, vammaispalveluasetuksessa ja raittiustyöasetuksessa.

Neuvontavelvoite sisältyy myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta annettuun lakiin (812/2000) ja potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992). Sosiaalihuollon asiakaslaissa ja potilaslaissa neuvontavelvoitteet liittyvät erityisesti sosiaaliasiainministeriön ja potilasasiainministeriön velvollisuutena asiakkaan neuvontaan. Eriyisesti neuvontavelvollisuus liittyy muistutusten tekemiseen joko sosiaalihuollon toimintayksikön viranhaltijalle taikka potilaslain mukaisesti terveydenhuollon

toimintayksikön johtajalle. Potilaslaissa on myös erityinen neuvontavelvoite hoitovirheen, potilasvahingon ja ammattihenkilön moitittavan menettelyn johdosta.

4.4.2 Sosiaalipalvelut

Sosiaalipalveluja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä kaikilta osiltaan. Seuraavassa on otettu esille ne sosiaalipalvelut, joilla todennäköisesti on eniten merkitystä maahanmuuttajien kannalta.

Lasten päivähoido on varhaiskasvatuksellista toimintaa, jota annetaan päiväkotihoidona, perhepäivähoidona, leikkitoimintana ja muuna päivähoitotoimintana. Yleisesti ilmaisten päivähoiton tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lasten tasapainoista kehitystä. Päivähoito on maksullista.

Päivähoito on alle kouluikäisen lapsen subjektiivinen oikeus siitä alkaen, kun vanhempainrahakausi päättyy. Päivähoidon merkitys varhaiskasvatuksena on todennäköisesti maahanmuuttajille suuri. Se antaa lapselle edellytyksiä suomen tai ruotsin kielen oppimiseen sekä sosiaalista häntä suomalaiseen kulttuuriin.

Lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat myös halutessaan valita lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen, jos he eivät käytä päivähoiton palveluja. Lasten kotihoidon tuki ei edellytä lapsen hoitamista kotona tai vanhempien osallistumista hoitoon. Jos lasten koti-hoidon tuesta kuitenkin halutaan hoitolisää, on vanhemman hoidettava itse lasta. Tämä on tulosidonnainen etuus.

Lapsiperheiden kotipalvelu kuuluu kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen järjestämisvastuulle. Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista ja niissä avustamista. Edellytyksenä kotipalvelujen saamiselle on alentunut toimintakyky, perhetilanne, rasittuneisuus tai muu vastaavanlainen syy, jonka nojalla apua tarvitaan. Lapsiperheiden kotipalvelu on kunnissa lähes kuihtunut menettely. Maahanmuuttajaperheiden selviytymisen kannalta saattaisi kotipalvelulla olla suurta merkitystä.

Lastensuojelun merkitys on lapsen edun turvaamisessa. Lastensuojelua käytetään silloin kun lapsen kasvuolot ovat vaarantuneet tai lapsi itse vaarantaa terveystään tai turvallisuuttaan. Lastensuojelussa on käytössä avohuollon tukitoimia sekä rankempina menettelyinä huostaanottoa ja sijaishuoltoa.

Avohuollon tukitoimet koostuvat mm. tukihenkilöstä ja -perheestä, terapiapalvelusta, loma- ja virkistystoiminnasta sekä lapsen tukemisesta koulunkäynnissä, harrastuksissa,

ammatin ja asunnon hankinnassa, työelämään sijoittumisessa sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä erityisesti taloudellisella tuella.

Huostaanottoon voidaan ryhtyä, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään. Edellytyksenä on myös, että avohuollon tukitoimet eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia tai ne ovat riittämättömiä. Lisäksi tarvitaan arvio sijaishuollosta lapsen edun mukaisena toimenpiteenä.

Lastensuojelun toimenpiteet saattavat maahanmuuttajien kohdalla tulla käytettäväksi mm. sillä perusteella, että kulttuuriset erot lapsen huollon, kohtelun ja huolenpidon suhteen eroavat suomalaisen kulttuurin käsityksistä ja niiden katsotaan vaarantavan lapsen terveyttä ja turvallisuutta. Lastensuojelun yleisten periaatteiden mukaisesti on ensin käytettävä lievempiä toimenpiteitä, mutta huostaanoton käyttö on mahdollinen myös ensimmäisenä toimenpiteenä.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa kysymyksissä erityisen ongelman muodostavat tilanteet, joissa lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja asumista koskevaa tuomioistuimen päätöstä tai sosiaalilautakunnan vahvistamaa sopimusta ei noudateta. Näitä tilanteita silmälläpitäen kunnan tulee nimetä täytäntöönpanosovittelijoita, joita tulee olla sellainen määrä, että he selviytyvät tehtävistään määräajassa. Yksittäistapauksissa käräjäoikeus voi määrätä sovittelijan tai sovittelijat. Perustellusta syystä sovittelijaksi voidaan määrätä muukin henkilö kuin kunnan sovittelijaksi nimeämä. Tällä menettelyllä saattaa olla erityistä merkitystä maahanmuuttajien kannalta. Viime kädessä lapsen huoltoa koskevat asiat pannaan täytäntöön lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti.

Avoliittolain nojalla järjestetään perheasioiden sovittelua. Kunnan tulee huolehtia sovittelun järjestämisestä kunnassa. Sovittelun tavoitteena on luoda edellytykset ristiriidoista sopimiseen ja oikeudellisten asioiden selvittämiseen. Osallistuminen sovitteluun on asianosaisille vapaaehtoista.

Vammaiselle henkilölle on vammaispalvelulain nojalla tarjolla kuntoutusohjausta ja sopeutumisvalmennusta, kuljetuspalveluja ja saattajapalveluja, tulkkipalveluja sekä palveluasumista. Vammaisilla henkilöillä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämäntoiminnoista. Kunnan palvelujen järjestämisvelvoite jakautuu kahtia. Vaikeavammaisilla on subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluihin, tulkkipalveluihin ja asunnon muutostöihin. Muut palvelut ovat kunnan määrärahasidonnaisen velvoitteen piirissä, mutta tarveperiaate edellyttää, että niitä on riittävästi sekä määrältään että laadultaan.

Vammaispalveluilla saattaa olla suuri merkitys vammaiselle varsinkin kun Suomen pakolaispolitiikassa on jossain määrin otettu huomioon vammaiset henkilöt. Sosiaalihuoltolain nojalla järjestetään vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa.

Vanhustenhuollon palveluja annetaan ensisijaisesti sosiaalihuoltolain nojalla. Sosiaalipalveluihin kuuluvat muun ohella kotipalvelut ja asumispalvelut. Kotipalvelut liittyvät asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään. Käytännössä ne voivat merkitä esimerkiksi ateria-, vaatehuolto-, siivous-, kuljetus- ja saattajapalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Vanhustenhuollon tärkeä muoto ovat palveluasuminen ja asumispalvelut. Vanhusten laitoshuoltoa puolestaan nykyisin annetaan ensisijaisesti huonokuntoisimmille vanhuksille palveluasumisena. Asumisen laitoshoidon muodot ovat usein sijoitus vanhainkotiin tai terveyskeskussairaalaan.

Omaishoidon tuen tarkoituksena on vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon tai muun huolenpidon turvaaminen. Omaishoitoa koskeva sopimus laaditaan hoitajan ja kunnan välille ja siinä määritellään hoitajan oikeuksia ja velvollisuuksia.

Perhehoidolla tarkoitetaan hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämistä yksityiskodissa hoidettavan henkilön oman kodin ulkopuolella. Perhehoidon perustana on kunnan ja perhehoitajan välinen toimeksiantosopimus. Toiminta saattaa tapahtua paitsi yksityiskodissa myös yritysmuotoisissa ammatillisissa perhekodeissa, jotka tarjoavat ostopalveluja ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille. Raja perhekodin ja laitoksen välillä on usein epäselvä. Tyypillisiä perhehoidon käyttäjiä ovat lastensuojeluperustein kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset sekä kehitysvammaiset, vanhukset ja mielenterveysongelmaiset.

4.5 Kuntoutus ja kuntouttava työtoiminta

Kuntoutuksen tavoitteena on yleisesti ylläpitää tai parantaa yksilön toimintakykyä. Kuntoutuspalveluja suunnataan erityisesti vammaisille, vanhuksille, päihdeongelmallisille ja mielenterveysongelmista kärsiville. Kuntoutusta toimeenpannaan sängen monissa organisaatioissa, joille se luontevasti kuuluu tai joiden intressissä on henkilön kuntoutuminen.

Vammaisten henkilöiden kuntoutuksessa keskeisessä asemassa ovat erilaiset kuntoutuksen muodot ja apuvälineiden järjestäminen. Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus selvittää asiakkaan kuntoutustarve, kun hänelle on maksettu sairauspäivärahaa 60

päivää. Kuntoutus voi olla ammatillista kuntoutusta, vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta tai harkinnanvaraista kuntoutusta.

Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa taloudellisesti ammatillista kuntoutusta vajaakuntoiselle, jolla on uhka tulla työkyvyttömäksi tai jonka työkyky ja ansion mahdollisuudet arvioidaan olennaisesti heikentyneen. Ammatillista kuntoutusta ovat esimerkiksi työ- ja koulutuskokeilut, ammatillinen koulutus, työhön valmennus, työkykyä ylläpitävä ja parantava valmennus sekä vaativien teknisten apuvälineiden hankinta työhön ja opiskeluun.

Vaikeavammaisten kuntoutus on hajonnut useisiin osiin. Lääkinnällinen kuntoutus on osa terveydenhuoltoa. Opetusviranomaiset huolehtivat opetuksesta ja koulutukseen kytkeytyvästä kasvatuksellisesta kuntoutuksesta. Oppilaitoksilla on velvollisuus paitsi antaa erityisopetusta myös yhteistyössä kuntoutuspalvelujen tuottajien kanssa edistää kokonaiskuntoutusta.

Vanhustenhuoltoon liittyvässä kuntoutuksessa korostuvat erityisesti toimenpiteet, joilla pyritään tukemaan kotona asumista. Päävastuu vanhusten kuntoutuksesta on kunnilla ja kuntoutuspalveluja tuotetaan sosiaalitoimen ohella erityisesti terveyskeskuksissa. Merkittävä osa vanhustenhuoltoon liittyvästä kuntoutuksesta on lääkinnällistä kuntoutusta.

Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla ja edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen.

Työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan henkilön kanssa. Työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan tulee olla aktiivisia ja aloittaa viipymättä aktivointisuunnitelman laatimiseksi tarpeelliset toimenpiteet, kun niillä on tieto kuntouttavan työtoiminnan saamisen edellytykset täyttävästä henkilöstä. Ennen aktivointisuunnitelman laatimista henkilölle tulee tehdä työnhakusuunnitelma tai hänelle on tullut tehdä työnhakuhaastattelu. Vastuu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä on kunnalla. Henkilöllä on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen uhalla, että hän saattaa menettää toimeentuloetuutensa tai sitä alennetaan. Aktivointisuunnitelmaan sisältyviin toimenpiteisiin henkilöllä on oikeus työ- ja elinkeinotoimiston käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Muutoinkin henkilöllä on oikeus aktivointisuunnitelmaan sisältyviin toimenpiteisiin sen mukaisesti kuin yksilöllä yleensä on oikeus tällaisiin palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan kesto on 3–24 kuukautta kerrallaan.

Kuntoutuksen palvelut saattavat olla erityisen tärkeitä maahanmuuttajille. Osa maahanmuuttajista tulee sellaisista olosuhteista ja sellaisin elämänkokemuksin, että

kuntouttavat toimenpiteet ovat heidän toimintakyvylleen keskeisiä. Maahanmuuttajien kuntoutuksen kehittämiseen onkin kiinnitettävä erityistä huomiota.

4.6 Terveyspalvelut

Terveydenhuoltojärjestelmän perustana ovat kansanterveyslain mukaiset kunnan tehtävät. Erikoissairaanhoidon järjestetään kuntayhtymien ylläpitämässä sairaanhoitopiirin sairaaloissa ja muissa laitoksissa. Kunnan tulee järjestää perusterveydenhuollon palveluja asukkailleen. Terveysneuvonnalla on periaatteessa tärkeä rooli väestön terveyden ylläpitämisessä. Siihen liittyy myös raskauden ehkäisyneuvonta sekä äitiys- ja lastenneuvoloiden antama ohjaus ja neuvonta. Neuvonnan tavoitteena on ehkäistä sairaanhoidon tarvetta ja ylläpitää väestön terveydentilaa. Neuvonta voi myös kohdistua tiettyihin ryhmiin.

Terveydenhuollon toimenpiteisiin kuuluvat terveyskeskuksen lääkäripalvelut, kotisairaanhoidon ja kotisairaaloiminta sekä lääkinnällinen kuntoutus ja apuvälineet. Oman kokonaisuutensa muodostaa suun terveydenhuolto sekä neuvolatoiminnan ohella ehkäisevään terveydenhuoltoon kuuluva koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto ja työterveyshuolto.

Oman kokonaisuutensa terveydenhuollossa ovat mielenterveyspalvelut. Mielenterveystyöllä pyritään yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisen kasvun edistämiseen sekä mielisairauksien ja muiden mielialahäiriöiden ehkäisemiseen, parantamiseen ja lievittämiseen. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluista on säädetty erikseen ja niitä on pyritty tehostamaan.

Maahanmuuttajista osa tulee olosuhteista, joissa koettu edellyttää erityisiä mielenterveyspalveluja. Maahanmuuttajat ovat saattaneet joutua olosuhteisiin, jotka edellyttävät mahdollisesti pitkäaikaistakin psyykkistä kuntoutusta ja mielenterveyspalveluja. Tilanteet ovat lisäksi usein sellaisia, joita vastaavia ei Suomessa ilmene (esim. kidutus), joten palvelut saattavat vaatia erityisosaamista. Tällaisen maahanmuuttajaväestön määrä on vähäinen, mutta inhimillinen ja oikeudellinen julkisen vallan velvollisuus toimia on suuri. Tärkeää on kuntoutus ja mielenterveyspalvelujen tarpeen tunnistaminen yleisesti ja asiantunteva hoito.

4.7 Asuminen ja asumisen tukeminen

Oikeutta asuntoon ei yleisesti säädellä. Asuntoa vailla oleva henkilö on tyypillisesti perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettujen välttämättömien huolenpidon tarpeessa. Kunnilla on tosiasiallisesti suhteellisen laajasti sosiaalisin perustein järjestettäviä asuntoja, minkä ohella on muuta sosiaalista asuntotuotantoa. Tosiasiaksi kuitenkin jää, että asumisen oikeus toteutuu pääosin yksilön omatoimisuuden kautta. Muutoin

asumisen tuki määräytyy lähinnä taloudellisena asumistukena, verovähennyksinä sekä erilaisina korkotukilainoina ja sosiaalisena asuntotuotantona.

Oikeus asuntoon on toteutettu eräillä väestöryhmillä, joilla on vaikeuksia itse hankkia asuntoa tai selviytyä omatoimisesti ilman tukipalveluja. Subjektiiivinen oikeus on vaikeavammaisilla henkilöillä palveluasumiseen. Lastensuojelulain nojalla lapsella tai lastensuojeluperheellä on subjektiiivinen oikeus tarpeenmukaiseen asumiseen ja asumisolosuhteisiin liittyvien puutteiden korjaamiseen silloin, kun lastensuojelun tarve johtuu asunto-oloista.

Yleiset säännökset palveluasumisesta edellyttävät kunnan huolehtivan asumispalveluista osana sosiaalipalveluiden järjestämistä eräin edellytyksin. Kysymys on palvelu- tai tukiasumisen järjestämisestä. Tämä saattaa liittyä vanhusten, tukipalvelua tarvitsevien nuorten, vankilasta vapautuvien henkilöiden tai päihdeongelmista kärsivien asumisen järjestämiseen. Tarkoitus on saattaa henkilöt mahdollisimman lähelle normaalia, itsenäistä asumista. Mielenterveyden häiriöistä kärsivällä ihmisellä saattaa tilanteen mukaan olla kuntoutukseen liittyvänä oikeus tuki- ja palveluasumiseen sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain nojalla.

Yksilölle tai ruokakunnalle suunnataan asumistukea. Asumistuki määräytyy suhteellisen monimutkaisen laskelman perusteella ja siihen sisältyy omavastuuosuus ja tuen enimmäismäärä. Erikseen on säädetty eläkkeensaajien asumistuesta ja opiskelijoille opintotuen osana maksettavasta asumislisästä. Käytännössä erittäin merkittävä asumisen tuen muoto on omistusasumisen lainojen korkojen verovähennysoikeus.

Käytännössä tärkeä asunnon järjestämiseen liittyvä seikka on arava- ja korkotukilaina ja asuntojen asukasvalinta. Asukkaiden sosiaalisena valintaperusteena on asunnon tarve, tulorajat ja varallisuus. Etusijalle asukasvalinnassa on asetettava asunnottomat ja kiireellisesti asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Erityisolosuhteiden nojalla yksittäistapauksissa voidaan näistä perusteista poiketa.

Valtion asuntorahaston myöntämällä vuokratulojen ja asumisoikeustalojen tervehdyttämisavustuksilla on voitu lisätä vuokratasoltaan kohtuullista asuntotarjontaa erityisryhmille. Avustus myönnetään kunnille ja yleishyödyllisille yhteisöille, mutta erityisryhmänä voivat olla mm. pakolaiset.

4.8 Sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan asema

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta säädetään asiasta annetussa laissa ja potilaan asemasta ja oikeuksista tätä asiaa koskevassa laissa. Molemmat lait edellyttävät yleisesti henkilön kuulemista, hänen oikeuttaan hyvään sosiaalihuoltoon ja kohteluun ja vastaavasti hyvään terveydenhuoltoon ja kohteluun. Henkilölle on usein laadittava palvelu- tai hoitosuunnitelma ja hänen itsemääräämisoikeuttaan on kunnioitettava.

Asiakasta tai potilasta on myös informoitava ja tämän on tapahduttava sellaisella tavalla, että hän ymmärtää asian. Nämä säännökset eivät yleisesti ottaen aseta maahanmuuttajaa eri asemaan kantaväestöön nähden, mutta saattavat olla ongelmallisia esimerkiksi siinä suhteessa, että varmistetaan asiakkaan ymmärtäneen toimenpiteet, vaihtoehdot ja muu informaatio.

Potilaslaissa on erinäisiä säännöksiä, jotka edellyttävät usein maahanmuuttaja-aseman huomioon ottamista. Potilaslaki edellyttää potilaan henkilökohtaisen eli uskonnollisen, yhteiskunnallisen tai muun vakaumuksen huomioon ottamista hoitotilanteessa. Myös potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen kohtelussaan ja hoidossaan.

Tämä saattaa asettaa rajoituksia hoitohenkilökunnan käytölle, hoidon järjestämiselle ja muille seikoille. Merkillepantavaa on kuitenkin, että mikä hyvänsä kulttuurinen seikka ei ole sallittu. Esimerkiksi tyttöjen ympärileikkaus ei ole kulttuurinen kysymys, vaan Suomessa asiaan sovelletaan rikoslakia. Äidinkielellä tarkoitetaan muuta kieltä kuin suomea, ruotsia tai saamea. Äidinkielen huomioonottaminen ei välttämättä edellytä tulkin käyttämistä, jos potilas ymmärtää riittävästi muutakin kieltä kuin äidinkieltään ja hoitohenkilökunta kykenee tätä kieltä käyttämään. Toisaalta on aina varmistettava potilaan ymmärtäneen hoitotoimenpiteet.

5 Maahanmuuttajapalvelut

Maahanmuuttajiin erityisesti kohdistuvia palveluja ovat koulutukseen ja opetukseen valmistava koulutus ja opetus sekä sosiaaliturvan saamisen erityiset maahanmuuttajuuteen liittyvät ehdot. Viimeksi mainittuja ovat lähinnä kotoutumistuen saamiseksi asetetut edellytykset, jotka eivät vastaa normaalia työmarkkinatuen tai toimeentulotuen saamisedellytyksiä.

Koulutuksen keskeisimpiä ongelmia on opiskelun kannalta riittävä kielitaito. Lisäksi kysymys tutkinnon tai sen osien vastaavuudesta suomalaisen tutkintoon sekä opiskeluun liittyvien harjoittelumahdollisuuksien puute ovat erityisiä maahanmuuttajien ongelmia. Ammatillisen peruskoulutuksen koulutuspaikkojen yleinen puute todennäköisesti vaikeuttaa erityisesti maahanmuuttajien mahdollisuuksia päästä ammatilliseen koulutukseen. Korkeakoulutasoisessa koulutuksessa on samoin maahanmuuttajien suhteellinen osuus kantaväestöä alempi. Aikuiskoulutuksessa korostuvat muualla hankitun koulutuksen ja osaamisen tunnustaminen sekä tähän liittyvien tai muutoin erityisesti maahanmuuttajille räätälöityjen koulutusmallien luominen. Maahanmuuttajien opintojen keskeyttäminen on jonkin verran kantaväestöä yleisempää.

5.1 Maahanmuuttajan työvoimapalvelut

Maahanmuuttajan työvoimapalvelut ovat työ- ja elinkeinotoimiston vastuulla. Tehtävänsä toimiston tulee hoitaa yhdessä työ- ja elinkeinokeskuksen kanssa. Työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviin kuuluu maahanmuuttajien kotoutusta edistävien ja tukevien työvoimapalvelujen, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja perusopetuksen järjestäminen työnhakijaksi rekisteröidylle maahanmuuttajalle. Kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja ovat ohjaus, neuvonta ja tiedottaminen, perehdyttäminen yhteiskuntaan ja sen toimintaan, suomen tai ruotsin kielen opetus, työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen ja työmarkkinatoimenpiteisiin rinnastettavat toimenpiteet, luku- ja kirjoitustaidon opetus sekä perusopetusta täydentävä opetus, tulkkaus, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävät toimenpiteet ja palvelut, alaikäisten maahanmuuttajien erityistarpeiden vaatimat toimenpiteet, erityistä tukea tarvitseville ryhmille järjestettävät toimenpiteet sekä muut palvelut, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja ei ole kovin yksityiskohtaisesti lailla säädelty. Tarkempaa sisältöä toimenpiteet saavat kuntien laatimista kotoutumisohjelmista. Työ- ja elinkeinotoimistot osallistuvat kotouttamisohjelmien laatimiseen ja toimeenpanoon.

Työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteeseen rinnastettavana toimenpiteenä voidaan pitää eri osista, kuten opiskelusta, harjoittelusta, kansalaisjärjestö- tai muusta vapaaehtoistoiminnasta ja muista verrattavista seikoista koottua toimenpidettä. Mikäli opiskelun osuus on vähintään puolet, on kyse

työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta. Näin muodostuneella kokonaisuudella on samat vaikutukset kuin työvoimapolitiittisella aikuiskoulutuksella tai työmarkkinatoimenpiteellä. Opiskelu puolestaan voidaan rinnastaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen silloin, kun opiskelu tapahtuu joko suomen tai ruotsin kielellä tai sisältää riittävässä määrin suomen tai ruotsin kielen opetusta. Tällöin kyseessä voi olla perusopetus, jos maahanmuuttaja on sen tarpeessa, ammatillinen koulutus ammatillisen tutkinnon suorittamiseksi tai ammattitaidon täydentämiseksi, lukio-opintoja, jos puuttuvat opinnot ovat esteenä jatkokoulutukselle, korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta, jos maahanmuuttaja on suorittanut vähintään puolet opinnoista ennen Suomeen muuttoa, sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta, jos ne ovat tarpeen tarvittavan kelpoisuuden hankkimiseksi tai ammatin harjoittamisluvan saamiseksi taikka työllistymisen edistämiseksi.

Työ- ja elinkeinotoimiston tulee ohjata kunnan toimenpiteiden ja palveluiden piiriin yhteistoiminnassa kunnan kanssa sellainen maahanmuuttaja, jolla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan ja joka ei terveydentilansa tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi voi osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

5.2 Kunnan maahanmuuttajapalvelut

Yleisvastuu ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta ovat kunnalla. Kunnan vastuu koskee niitä maahanmuuttajia, joilla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan ja jotka saavat toimeentulotukea, tai henkilöitä, jotka työ- ja elinkeinotoimisto on ohjannut kunnan toimenpiteiden piiriin sen johdosta, että heillä ei ole edellytyksiä osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Kunnan kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet voivat olla samat kuin edellä on työ- ja elinkeinotoimiston toimenpiteistä todettu.

5.3 Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajaa koskeva henkilökohtainen suunnitelma edellä työvoimapolitiittisten yhteydessä mainituista toimenpiteistä ja palveluista. Tarvittaessa kotoutumissuunnitelmassa on otettava huomioon myös maahanmuuttajan perhe ja perheen kotoutuminen. Kotoutumissuunnitelmaan voidaan sisällyttää myös erilaisia opintoja. Toimenpiteiden edellä esitetyn mukaisesta rinnastamisesta työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai työmarkkinatoimenpiteisiin päättää työ- ja elinkeinotoimisto.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan on Suomessa asuvalla maahanmuuttajalla, joka on työtön ja rekisteröity työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään tai joka saa toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös alaikäiselle maahanmuuttajalle, jolla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, jos

hän itse tai hänen vanhempansa sitä pyytävät tai kunnan viranomaiset katsovat sen tarkoituksenmukaiseksi.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan kestää kolme vuotta maahanmuuttajan ensimmäisestä kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä. Aikaa voidaan pidentää. Suunnitelman laativat maahanmuuttaja, kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto yhdessä. Myös maahanmuuttaja ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat suunnitelman laatia, jos maahanmuuttaja ei ole kunnan sosiaalipalvelujen tarpeessa. Jos maahanmuuttajalla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi toimeentulotukea saadessaan, laativat kotoutumissuunnitelman maahanmuuttaja ja kunta yhdessä.

Kotouttamistoimenpiteiden käynnistäminen edellyttää oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, joka on työttömäksi työnhakijaksi rekisteröidyllä ja sellaisella maahanmuuttajalla, joka saa kunnan toimeentulotukea. Maahanmuuttajat ovat oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan kolmen vuoden ajan maahanmuutostaan. Erityisistä syistä (luku- ja kirjoitustaidon puute, perusopetuksen oppimäärän hankkiminen, sairaus, vanhempainrahakausi, lasten hoito yms.) suunnitelmakautta voidaan jatkaa enintään kahdella vuodella. Tarkoituksena on, että maahanmuuttajat hankkivat kotoutumiskauden aikana suomalaisessa työelämässä tarvittavan kielitaidon ja muut yhteiskuntavalmiudet. Suunnitelmaansa toteuttavalle maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumistukea, joka muodostuu työttömyysturvalain mukaisesta työmarkkinatuesta ja toimeentulotukilain mukaan maksettavasta toimeentulotuesta.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt yhdenjaksoisesti kaksi kuukautta tai alaikäisen pyytäessä kotoutumissuunnitelmaa, pyynnöstä on kulunut kaksi kuukautta. Suunnitelmanmukaisiin toimenpiteisiin on lain nojalla pyrittävä maahanmuuttaja ohjaamaan kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta.

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajaa koskeva henkilökohtainen suunnitelma niistä palveluista ja toimenpiteistä, jotka edistävät ja tukevat hänen mahdollisuuksiaan hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Kotoutumissuunnitelma korvaa työnhakusuunnitelman työmarkkinatuen saamisehtoja arvioitaessa. Kotoutumissuunnitelma perustuu yhdessä maahanmuuttajan kanssa laadittuun palvelutarvearvioon. Se sisältää maahanmuuttajan osaamisen ja taidot työhön tai koulutukseen ohjaamisen helpottamiseksi. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee varmistaa tarvittaessa tulkin avulla, että maahanmuuttaja on ymmärtänyt suunnitelman tarkoituksen ja sisällön sekä siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Kotouttamislain mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee ohjata maahanmuuttaja kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin, jos hänellä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan ja maahanmuuttaja ei terveydentilansa tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi voi osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Ohjaus tapahtuu yhteistyössä kunnan sosiaali- ja

terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Kuntaan ohjaaminen ei kuitenkaan katkaise työnhakijana olemista. Henkilöllä säilyy oikeus työmarkkinatukena maksettavaan kotoutumistukeen, jos tuen saamisen muut edellytykset ovat voimassa.

Kotoutumissuunnitelma ei ole viranomaista velvoittava asiakirja siinä mielessä, että maahanmuuttajalle olisi oikeus suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Niiden järjestäminen riippuu viime kädessä viranomaisen voimavaroista. Suunnitelman on kuitenkin sisällettävä maahanmuuttajan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä.

5.4 Kotoutumiskoulutus

Kotoutumissuunnitelmat sisältävät tyypillisesti koulutusta koskevia toimenpiteitä, koska koulutuksen puute, vajavaisuus tai soveltumattomuus on suuri työllistymisen este. Kotoutumiskoulutus on yksi koulutuksen muoto, jolla pyritään vastaamaan tähän koulutuksen tarpeeseen. Kotoutumiskoulutusta annetaan työvoimapolitiittisena koulutuksen ja omaehtoisena koulutuksena.

Työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus (maahanmuuttajakoulutus) on osa valmentavaa koulutusta. Koulutukseen valitaan ensisijaisesti kotoutumissuunnitelmien piirissä olevia maahanmuuttajia. Koulutukseen voidaan kuitenkin valita myös muitakin sellaisia maahanmuuttajia, joiden kielitaidon puute estää työllistymistä. Koulutus on kokopäiväistä opiskelua. Koulutukseen osallistuvien tiedot ja taidot vaihtelevat suuresti luku- ja kirjoitustaidottomista akateemisen tutkinnon suorittaneisiin. Suurin yksittäinen ryhmä ovat suomalaisten ja Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten puoliset.

Omaehtoiseen koulutukseen opiskelijat hakeutuvat itse vapaan opiskeluoikeuden mukaisesti. Työhallinto voi kotouttamislain perusteella rinnastaa niillä henkilöillä, jotka ovat kotoutumissuunnitelmien piirissä, tällaisen koulutuksen työvoimapolitiittiseen koulutukseen, jolloin opiskelijoille voidaan maksaa työvoimakoulutuksen etuudet. Tällöin kyse on ns. rinnasteisesta koulutuksesta. Rinnastamisesta päättää työ- ja elinkeinotoimisto.

Kotoutumiskoulutuksen keskeistä sisältöä on suomen tai ruotsin kielen oppiminen. Opintokokonaisuuteen kuuluvia arjen taitoja sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja työhön ja koulutukseen liittyviä sisältöjä opiskellaan alusta lähtien integroituna kielenopetukseen ja osittain läpäisyperiaatteella, jolloin ne muodostavat luontevan jatkumon. Koulutuksessa on tärkeää, että opiskelija tiedostaa suomen kielen ja muiden opintokokonaisuuksien välisen kiinteän yhteyden ja ymmärtää niiden merkityksen sosiaalisen ja kulttuurisen integraation kannalta. Kielenopiskelussa painotetaan funktionaalisuutta, viestintää ja tilannelähtöisyyttä: tavoitteena on toimiva kielitaito, jonka avulla maahanmuuttaja selviytyy arki- ja työelämässä. Kotoutumiskoulutukseen on viime vuosina laadittu opetussuunnitelmasuosituksia, mikä on tuonut yhtenäisyyttä eri puolilla maata ja eri järjestäjien järjestämälle koulutukselle.

Luku- ja kirjoitustaidottomia aikuisia maahanmuuttajia on Suomessa muutamia tuhansia. Uusia luku- ja kirjoitustaidottomia tulee maahan noin 500 vuosittain. Opetushallituksen opetussuunnitelmasuosituksen (2006) mukaan luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen laajuus on 200 päivää eli 1400 tuntia. Tämä tekee yhteensä 40 opintoviikkoa. Koulutukseen kuuluu viisi opintokokonaisuutta, joiden osakokonaisuudet ovat suomen tai ruotsin kieli, arjen taidot ja elämänhallinta, yhteiskunta- ja kulttuuritietous, työelämävalmiudet sekä opiskeluvälmiudet. Luku- ja kirjoitustaidon kurssi on väylä eteenpäin; sen aikana opitaan lukemaan ja kirjoittamaan suomea niin hyvin, että opiskelija voi jatkaa kielen perusopintoja esimerkiksi kotoutumiskoulutuksessa.

Luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien koulutusta koskeva suositus on vuodelta 2006 ja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen suositus vuodelta 2007. Suosituksissa painotetaan erityisesti opintojen henkilökohtaistamista ja kielitaidon ja ammatillisen osaamisen kartoittamisen perusteella laadittavaa henkilökohtaista opiskeluohjelmaa.

Maahanmuuttajakoulutus yleensä kilpailutetaan samoin kuin muukin työvoimapolitiittinen koulutus. Maahanmuuttajakoulutukseen näyttää kuitenkin tästä syystä syntyvän sellaista epätasaisuutta, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. Koulutuksen antajan intressit saattavat vääristää koulutusta esimerkiksi hyväksymällä oppimisen kannalta haitallisen heterogeenisiä opetusryhmiä. Opetuksen tavoitteet hämärtyvät ja opiskelijat turhautuvat. Opetusmetodeja ei voida soveltaa tarkoituksenmukaisesti, kun opiskelijoiden yksilölliset erot ovat suuret.

5.5 Turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien palvelut

Turvapaikanhakijat ja suojelua saavat henkilöt sijoitetaan vastaanottokeskuksiin. Keskusten sijaintikunta ei ole heidän kotikuntansa, mistä syystä he eivät saa kotikuntaperusteisia kunnan palveluja. Valtio maksaa näistä henkilöistä aiheutuvat kustannukset.

Vastaanottokeskuksiin sijoitetut henkilöt saavat pääosin palvelunsa välittömästi majoituksena, sosiaali- ja terveyspalveluina, tulkkipalveluina ja toimeentulotukena vastaanottokeskuksista. Vastaanottokeskuksissa voidaan järjestää myös työ- ja opintotoimintaa. Näiden henkilöiden kannalta tulevaisuutta silmällä pitäen olennaisinta on olosuhteiden järjestäminen sellaiseksi, että he aikanaan voivat maahanmuuttajina käyttää hyväkseen työvoimaviranomaisten ja kuntien palveluja. Turvapaikan hakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle on annettava mahdollisuuksien mukaan hänen ymmärtämällään kielellä tiedot etuuksista ja velvollisuuksista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Erityisenä ryhmänä turvapaikan hakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien joukossa ovat ihmiskaupan uhrit, joille voidaan järjestää oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkkipalveluja ja muita tukipalveluja, majoitus tai asuminen, toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito ja turvallisen paluun tukeminen. Näiden henkilöiden palvelutarpeen arvioimista varten on vastaanottokeskuksen yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä.

5.6 Perusopetukseen valmistava opetus

Perusopetuksen yhtenä muotona on oppivelvollisuus- ja esiopetusikäisille tarkoitettu perusopetukseen valmistava opetus. Se on tarkoitettu jokaiselle maahanmuuttajataustaiselle oppilaalle, jonka suomen tai ruotsin kielen taito ei vielä ole riittävän hyvä perusopetuksen ryhmässä opiskelunsa. Sen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Opetuksen laajuuden tulee vastata puolen vuoden oppimäärää. Opetuksen järjestämisen muodoista ja menettelyistä ei ole erityisiä säännöksiä. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että perusopetukseen valmistavaan opetukseen sovelletaan perusopetuslain niitä säännöksiä, joita ei nimenomaisesti ole rajattu ulkopuolelle. Perusopetuksen laajuudesta on säädetty, että se on 6–10-vuotiaille vähintään 450 ja tätä vanhemmille vähintään 500 tuntia. Opetusryhmien muodostaminen on vapaata. Ryhmäkoolle ei ole asetettu vaatimuksia, joten ryhmän voi perustaa myös yhdelle maahanmuuttajaoppilaalle. Oppilas voi siirtyä valmistavasta opetuksesta varsinaiseen opetukseen silloin, kun hän kykenee seuraamaan perusopetusta.

Maahanmuuttajien valmistavasta opetuksesta on myös säännöksiä opetuksen järjestämisestä perusopetuksen varsinaisten työpäivien ulkopuolella ja opetukseen osallistumisen jatkumisesta mahdollisen kuntavaihdoksen yhteydessä.

Taulukko. Perusopetuksen valmistavaan opetukseen osallistuneet vuosina 1995–2006.

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
397	482	779	1072	1304	1537	1300	1497	1449	1475	1459	1711

Lähde: Opetushallitus, Perusopetuksen perustietokysely/käyttömenojen valtionosuuksien laskenta.

Opetusta on järjestetty aiemmin erityisesti suurissa kaupungeissa sekä vastaanottokeskustaikakunnilla, mutta viime vuosina yhä enemmän myös pienemmissä kunnissa. Perusopetukseen valmistava opetus laajenee 1.8.2009 lukien lukuvuoden mittaiseksi. Valtakunnallinen selvitys vuodelta 2003 osoitti, että suurin osa kunnista järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta jo nykyisin vähintään vuoden. Valmistavan opetuksen kustannukset korvataan opetuksen järjestäjille valtionosuusjärjestelmän kautta jälkikäteen.

5.7 Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan maahanmuuttajille voidaan järjestää ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Tämän koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammatillisiin opintoihin siirtymistä varten. Koulutuksen laajuus on vähintään 20 ja enintään 40 opintoviikkoa, mikä käytännössä tarkoittaa puolesta vuodesta vuoteen kestävä koulutusta. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteet vahvistaa opetushallitus. Koulutuksen järjestäjä voi saada erityistä rahoitusta tätä koulutusta varten.

Valmistavassa koulutuksessa opiskellaan suomen tai ruotsin kieltä sekä matemaattisia ja yhteiskunnallisia aineita. Samalla tutustutaan eri ammatteihin ja ammatilliseen opiskeluun.

Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen opiskelijat vuosina 2000–2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
opiskelijamäärä	635	742	887	886	880	966	1 075

Opetushallituksen selvityksen mukaan joka viides opiskelija keskeytti lukuvuonna 2005–2006 valmistavan koulutuksen. Keskeyttäneiden osuus on kasvanut aiemmista vuosista. Ulkomaalaisista opiskelijoista keskeytti ammatillisen peruskoulutuksen lukuvuonna 2003–2004 noin 16.5 % aloittaneista. Verrattuna siihenkin valmistavan koulutuksen keskeyttäminen on yleistä. Vaikka kyseessä ovat usein taloudelliset ja perhetilanteeseen liittyvät syyt, oppilaitoksissa on kiinnitettävä asiaan vakavaa huomiota. Myös opetusjärjestelyillä ja tukipalveluilla voidaan keskeyttämisistä ehkäistä.

5.8 Suomi tai ruotsi toisena kielenä

Suomi tai ruotsi toisena kielenä opetuksessa panostetaan erityisesti maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen hallintaan, joka luo pohjaa jatko-opinnoissa ja työelämässä menestymiselle sekä mahdollistaa kotoutumisen suomalaiseen yhteiskuntaan.

Opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus 2004) mukaan maahanmuuttajataustaisille oppilaille, joiden suomen tai ruotsin kielen taito ei ole äidinkielen tasoinen, opetetaan suomea tai ruotsia toisena kielenä joko kokonaan tai osittain suomi tai ruotsi äidinkielenä -oppimäärän sijaan

Perusopetuksen suomi toisena kielenä -oppimäärää opiskelleet vuosina 2004–2006.

2004	2005	2006
10 345	11 167	12 395

Kunnan on tarkoitettu rahoittavan suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen yleensä normaalista valtionosuudesta osana koulun opetusta tai koulun tukiovetusresursseista. Vuoden 2006 alusta lähtien vieraskielisistä oppilaista opetuksen järjestäjä saa korotettua valtionosuutta. Lisäksi erillistä valtionavustusta maahanmuuttajaoppilaan tukiovetukseen on mahdollista saada niin kauan kuin oppilaan maahantulosta on kulunut enintään neljä vuotta. Tästä tukiovetusrahasta noin 75 % on haettu suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen ja noin 25 % muiden aineiden tukiovetukseen. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetus on siis mahdollista järjestää joko osana koulun opetusta tai erillisten resurssien turvin (koulun tukiovetusresurssien tai maahanmuuttajien tukiovetukseen tarkoitettun erillisen valtionavustuksen avulla).

Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta järjestetään kunnissa vaihtelevasti, koska opetus ei ole lain mukaan pakollista. Noin 12 % maahanmuuttajaoppilaista saa suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta koko äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen tuntimäärän. Kaikkein yleisin on tilanne, jolloin maahanmuuttajaoppilaat ovat osan äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen tunneista suomi tai ruotsi äidinkielenä tunneilla yhdessä suomenkielisten kanssa ja saavat esimerkiksi 1–2 tuntia viikossa erillistä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta. Lisäksi koko maassa arviolta neljäsosa kaikista maahanmuuttajaoppilaista ei saa erillistä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta. On resurssien tuhlausta pitää maahanmuuttajaoppilas samassa äidinkielen ja kirjallisuuden ryhmässä kantaväestöön kuuluvien kanssa, koska silloin turhautuvat sekä maahanmuuttaja, opettaja että suomalaiset oppilaat. Maahanmuuttajien kielitaidon kehittymisen kannalta on välttämätöntä, että he saavat erillistä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta.

Oman äidinkielen opetusta on tarpeen tukea, jotta maahanmuuttajaoppilaiden äidinkieli säilyy ja kehittyy ja he saavuttavat toiminnallisen kaksikielisyyden. Kotoutumiseen

vaikuttaa ratkaisevasti se, onko maahanmuuttaja saanut opetusta omassa äidinkielessään. Oman äidinkielen opetus vahvistaa maahanmuuttajalasten identiteettiä ja parantaa oppimistuloksia. Kielitaidon merkitys korostuu entisestään ja maahanmuuttajien kaksi- tai monikielisyys hyödyttää sekä yhteiskuntaa että maahanmuuttajia.

Maahanmuuttajien oman äidinkielen opetus ei ole tällä hetkellä varsinaista perusopetuslain mukaista äidinkielen ja kirjallisuuden opetusta, vaan se katsotaan perusopetuksen ohella annettavaksi muuksi opetukseksi. Opetussuunnitelman perusteisiin on laadittu liitteeksi maahanmuuttajan äidinkielen opetuksen perusteita koskeva suositus. Maahanmuuttajien oman äidinkielen kielitaidon ylläpitämiseen tähtäävään opetukseen on koulutuksen järjestäjillä mahdollisuus saada erillistä valtionavustusta 2,5 viikkotunnista opetusryhmää kohden. Ryhmään tulee kuulua lukukauden alussa vähintään neljä oppilasta, jotka voivat olla esiopetuksesta, perusopetuksen tai lukiokoulutuksen eri luokka-asteilta, eri kunnista ja myös yksityisistä ja valtion kouluista. Koska maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen perusteet on suositus, opetuksen järjestäminen ei ole koulutuksen järjestäjälle pakollista. Samoin opetukseen osallistuminen ei ole oppilaalle pakollista. Opetuksesta saatavaa arvosanaa ei merkitä todistukseen, vaan siitä annetaan erillinen osallistumistodistus. Arvosanaa ei lasketa mukaan todistuksen keskiarvoon. Vaikka opetuksen järjestäminen ja siihen osallistuminen on vapaaehtoista, opetusta järjestetään runsaasti.

Ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelman perusteet mahdollistavat erilaisia suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen järjestämistapoja. Kielitaitotasonsa mukaisesti opiskelija voi suorittaa suomen tai ruotsin kielen opintoja joko äidinkielen oppimäärän mukaan tai toisena kielenä opintojen ja tavoitteiden mukaan. Opetussuunnitelman perusteissa ei määrätä opetuksen järjestelyistä, vaan niistä voidaan päättää oppilaitoskohtaisesti tarpeen ja resurssien mukaan. Opetuksen järjestämisessä ratkaisut ovatkin tavallisesti hyvin yksilöllisiä, ja oppilaitosten välillä on suuria eroja. Kun oppilaitos ei kykene esim. maahanmuuttajaopiskelijoiden vähäisen lukumäärän vuoksi järjestämään erillistä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta, on tärkeää huolehtia siitä, että näille opiskelijoille mahdollistetaan suomi tai ruotsi toisena kielenä -opintojen ja niihin liittyvien tehtävien tekeminen eriytetysti äidinkielen tunneilla.

Maahanmuuttajataustaisille lukiolaisille voidaan opettaa suomea tai ruotsia toisena kielenä niin, että se korvaa joko kaikki tai osan äidinkielen ja kirjallisuuden kursseista. Lukion opetussuunnitelman perusteissa määrätään, että maahanmuuttajaopiskelija, jonka kielitaito ei ole äidinkielen tasoinen, arvioidaan suomi tai ruotsi toisena kielenä -oppimäärän mukaan riippumatta siitä, onko hänelle järjestetty erillistä suomi tai ruotsi toisena kielenä opetusta vai ei tai onko lukio voinut tarjota vain osan suomi tai ruotsi toisena kielenä -kursseista. Lukioilla ei ole tällä hetkellä velvoitetta järjestää erillistä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen selvitys osoittaa, että lukuvuonna 2005–2006 suomi toisena kielenä -kurseja tarjottiin 142 lukiossa. Näistä lukioista 13,3 prosenttia tarjosi vähintään kaikki pakolliset kurssit ja osa niistä myös 1–3 vapaavalintaista kurssia. Kuitenkaan 68,3 prosenttia lukioista ei tarjonnut yhtään suomi toisena kielenä -kurssia ja 18,2 % lukioista tarjosi 1–5 kurssia. Ruotsinkielisistä lukioista 5 vastasi selvitykseen. Yhdessäkään lukiossa ei tarjottu ruotsi toisena kielenä -opetusta lukuvuonna 2005–2006

Maahanmuuttajille suunnatun suomen ja ruotsin kielen opetusjärjestelyt	perusopetukseen valmistava opetus	suomi tai ruotsi toisena kielenä perusopetuksessa	ammattilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus	suomi tai ruotsi toisena kielenä ammatillisessa koulutuksessa	suomi tai ruotsi toisena kielenä lukiossa	maahanmuuttajakoulutus	aikuiskoulutus	luku- ja kirjoitustaidottomille järjestettävä opetus
järjestäjä	kunta	kunta osana perusopetusta	koulutuksen järjestäjä (yl. kunta)	koulutuksen järjestäjä (yl. kunta)	koulutuksen järjestäjä (yl. kunta)	työvoimapolitiittista koulutusta (työhallinto)	koulutuksen järjestäjä (yl. kunta)	(työhallinto, kunta aikuiskoulutuksena tai aikuislukiona)
maahanmuuttajan osallistuminen	vapaaehtoista	suomi tai ruotsi äidinkielenä asemesta	vapaaehtoista	suomi tai ruotsi äidinkielen asemesta	suomi tai ruotsi äidinkielen asemesta	velvoittavaa kuten työvoimapolitiittiset toimenpiteet	vapaaehtoista	vapaaehtoista, suomi tai ruotsi yhtenä oppiaineena, opiskelijan subjektiivinen oikeus
opetuksen järjestäjän velvollisuuden sisältö	vapaaehtoista	vapaaehtoista	vapaaehtoista	vapaaehtoista	vapaaehtoista	harkinnan mukaan järjestetään voimavarojen rajoissa	harkinnanvaraista	vapaaehtoista
kesto	vähintään 450 tai 500 tuntia (pitenemässä vuodeksi)	kuten perusopetus, jos tarvetta	20–40 opintoviikkoa (puolesta vuodesta vuoteen)	kuten ammatillinen koulutus	kuten lukio-koulutus	tavoitteena 40 opintoviikkoa		200 päivää
rahoitus	opetuksen järjestäjä, valtio rahoittaa osittain	tukiopetuksen rahoituksena tai erillisellä valtionosuudella (määrä-ajan)	koulutuksen järjestäjä, valtio rahoittaa osittain	koulutuksen järjestäjä, valtio rahoittaa osittain	koulutuksen järjestäjä, valtio rahoittaa osittain	työvoimapolitiittisena rahoituksena	osana yleistä rahoitusta	kuten työvoimapolitiittinen koulutus tai kunnan valtionosuustehtävänä

Kuten edellä olevasta taulukosta voi havaita, on maahanmuuttajille annettava suomen tai ruotsin kielen opetus varsin hajanaista. Toisaalta opetuksessa on tietty logiikkakin, kun ensimmäiset kaksi saraketta koskevat oppivelvollisuusikäisiä lapsia, seuraavat kaksi saraketta ammatilliseen koulutukseen osallistuvia, viides sarake lukiokoulutuksessa olevia ja kolme oikeanpuoleisinta saraketta aikuisille annettavaa koulutusta, joista oikeanpuoleisin yhtä erikoistapausta. Oikeanpuoleisimman sarakkeen henkilöt palaavat periaatteessa aikuisille annettavaan perusopetukseen, jolloin heille annettava suomen tai ruotsin kielen opetuskin on suomi tai ruotsi toisena kielenä - opetusta.

Kotoutumista ja kotoutumistuen saamista sekä tätä kautta työllistymistä välittömästi palvelevaa kielenopetusta on maahanmuuttajakoulutus. Maahanmuuttajakoulutus työvoimaviranomaisten järjestämänä täyttää kotoutumistuen saamisen ehtona olevan vastikkeellisuusvaatimuksen ja työvoimaviranomainen voi hyväksyä muunkin koulutuksen hyväksyttäväksi tässä tarkoituksessa.

Maahanmuuttajille järjestettävän suomen ja ruotsin kielen opetuksen heikkous perustuu toisaalta opetuksen järjestäjän velvollisuuksien vähäisyyteen. Käytännössä kaikki järjestettävä koulutus on opetuksen järjestäjän harkinnassa ja tätä kautta vahvasti määrärahasidonnaista. Aikuisille annettavassa koulutuksessa vastaan tulee myös se, että valtion osuuden yksikköhinta on 18 vuotta täyttäneistä vain 60 prosenttia. Useisiin opetuksen muotoihin ei ole vahvistettu opetussuunnitelman perusteita tai niitä varten ei ole velvollisuutta laatia opetussuunnitelmaa. Varsinkin työvoimapolitiittinen maahanmuuttajakoulutus saatetaan kilpailuttaa, jolloin riippuen kilpailutuksen laadusta ja kilpailuttajan osaamisesta vaihteluväli opetuksen sisällössä ja laadussa saattaa olla suuri. Maahanmuuttajille suunnatun suomen ja ruotsin kielen opetusta ei ole arvioitu siten kuin opetusta yleensä arvioidaan.

5.9 Ammattipätevyyden tunnustaminen

Ulkomaisen tutkinnon suorittaneet tarvitsevat päätöksen tutkintonsa tunnustamisesta, jotta he olisivat kelpoisia julkishallinnon virkaan tai tehtävään. Tämä tapahtuu joko ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain tai ulkomailla suoritetujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain perusteella.

Ammattipätevyyden tunnustamisesta Euroopan unionin yhteyteen liittyvissä kysymyksissä koskee laki ammattipätevyyden tunnustamisesta. Kyseistä lakia sovelletaan Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa hankitun ammattipätevyyden, Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen sekä Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden osapuolen kanssa tekemään sopimukseen taikka kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön liittyvään ammattipätevyyden tunnustamiseen.

Kyseisen lain mukaan pääsääntönä säännellyn ammatin osalta on, että opetushallitus päättää asiakirjojen tuottamasta kelpoisuudesta, jollei toisin ole säädetty. Näissä tapauksissa kelpoisuudesta päättää sama viranomainen, joka päättää ammatinharjoittamisesta Suomessa jonkin tietyn tutkinnon perusteella, esimerkiksi Terveystieteiden tutkimuskeskus. Tarvittaessa ammattipätevyyttä tunnustettaessa asiasta vastaava viranomainen voi pyytää yliopistolta, korkeakoululta tai muulta oppilaitokselta lausunnon opintojen vastaavuudesta ja puuttuvista aihealueista sekä tarvittavasta sopeutumisajasta ja siihen sisällytettävistä tehtävistä sekä kelpoisuuskokeen sisällöstä. Yleisesti ottaen ammattipätevyyden tunnustaminen perustuu toimivaltaisen viranomaisen antamiin asiakirjoihin. Laki sisältää myös säännöksiä hakijalle mahdollisesti asetettavasta kelpoisuuskokeen suorittamisesta tai enintään kolme vuotta kestävästä sopeutumisajasta. Jos tehtävään vaaditaan kokemusta, toisessa jäsenvaltiossa hankittu kokemus rinnastetaan Suomessa saatuun kokemukseen. Laissa on myös säännöksiä ammattinimikkeen suojasta sekä tutkintonimikkeen käytöstä.

Ulkomailla suoritettujen korkeakoulututkintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetulla lailla säädetään ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta kelpoisuudesta julkiseen virkaan tai toimeen niissä tilanteissa, joissa kelpoisuusvaatimuksena on tietyn tasoinen tutkinto tai Suomessa suoritettava korkeakoulututkinto tai korkeakoulun opintosuoritus. Lakia sovelletaan niissä tapauksissa, joissa muuta ei ole säädetty. Lain yleissääntönä on, että ulkomaiset korkeakouluopinnot tuottavat saman kelpoisuuden kuin Suomessa suoritettavat korkeakouluopinnot ottaen huomioon opintojen taso ja ala. Arviointiperusteina on tutkintojen laajuus ja vaativuus. Samaa periaatetta noudatetaan myös opintosuoritusten rinnastamisessa. Tarvittaessa edellytetään täydentäviä korkeakouluopintoja, jotta rinnastaminen voidaan tehdä. Toimivaltainen viranomainen on opetushallitus.

Opetushallituksen asiakaspalautteen perusteella vaikuttaa siltä, että Suomen koulutusjärjestelmässä ei ole riittävästi mahdollisuuksia suorittaa täydentäviä opintoja. Täydentäviä opintoja voi suorittaa vain sellaisissa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yksiköissä, joissa annetaan Suomessa ko. ammattiin pätevöittävään korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta.

6 Toimeentuloturva

6.1 1 Eläkkeet

Työeläkejärjestelmän yleinen periaate on, että Suomessa tehty työ vakuutetaan Suomessa. Tilanne on siitä riippumaton, mikä on työntekijän kansalaisuus tai muu suhde Suomeen samoin kuin työnantajan suhde Suomeen. Poikkeuksen tästä muodostavat ne tilanteet, joissa työntekijä on lähetetty Suomesta ulkomaille ja on silti Suomessa vakuutettu, ja toisaalta tilanteet, joissa ulkomailta on henkilö lähetty Suomeen ja vakuutettu lähtömaassa. Eläkettä kartuttavat myös eräät palkattomat ajat, joista tärkeimmät ovat vanhempainetuudet sekä sairaus- ja kuntoutusetuudet, ansioon suhteutetut työttömyys- ja koulutusetuudet sekä suoritettu ammatillinen perustutkinto, ammattikorkeakoulututkinto ja yliopistotutkinto. Eläkejärjestelmä on samantapainen yrittäjille ja maatalousyrittäjille sekä valtion ja kuntien palveluksessa oleville.

Kansaneläkkeen saamisen perussääntönä on Suomessa asuminen 16 vuoden iän täyttämisen jälkeen. Kansaneläkkeen suuruuteen vaikuttavat muut eläkkeet sitä vähentävästi siten, että runsaan tuhannen euron muuta eläkettä saava henkilö ei enää saa kansaneläkettä.

Sekä työeläkejärjestelmässä että kansaneläkejärjestelmässä maksetaan lisäksi perhe-eläkkeenä leskeneläkettä ja lapsen eläkettä. Työeläkejärjestelmässä lesken oma työeläke ja hänen ansiotulonsa yhteen sovitetaan perhe-eläkkeen kanssa. Kansaneläkejärjestelmän lesken eläke on toisaalta kuuden kuukauden aikainen alkueläke ja toisaalta muista tuloista riippuva leskeneläke.

6.2 Työttömyysturva

Työttömyysturvaa annetaan Suomessa asuvalle työkykyiselle ja työhaluiselle 17–67-vuotiaalle työttömälle työnhakijalle. Lisäksi edellytetään, että työnhakija on työmarkkinoiden käytettävissä, on ilmoittautunut työ- ja elinkeinotoimistoon kokoaikatyötä hakevaksi sekä ettei hänelle ole voitu osoittaa työtä tai koulutusta. Osatyökyvyttömyyseläkkeen saaja voi hakea osa-aikatyötä ja saada työttömyysturvaa. Työttömyyskassassa itsensä vakuuttaneet työssäoloehdon täyttäneet työntekijät voivat saada ansioon suhteutettua päivärahaa ja muut työssäoloehdon täyttäneet työntekijät peruspäivärahaa. Muissa tapauksissa työttömälle työntekijälle maksetaan työmarkkinatukea. Työtön, joka on niin sanotussa omaehtoisessa ammatillisissa valmiuksiaan edistävässä koulutuksessa voi saada koulutuspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Työvoimapolitiittisen koulutuksen ajalta voi saada koulutustukea. Koulutuspäiväraha ja koulutustuki ovat työttömyyspäivärahaan oikeutetulle samansuuruiset kuin vastaava ansioon suhteutettu päiväraha tai peruspäiväraha, mutta niitä voidaan myös korottaa tietyin edellytyksin. Työmarkkinatukeen puolestaan

sovelletaan tarveharkintaa sekä tuen saajan omien tulojen että puolison tulojen perusteella silloin, kun henkilö ei ole koulutuksessa tai työmarkkinatoimenpiteiden piirissä. Osa-aikaisesti ja lyhytaikaisesti työskentelevä voi saada soviteltua päivärahaa. Myös yrittäjälle voidaan maksaa työttömyysturvaa.

Kuntouttavan työtoiminnan aikana henkilö voi saada työmarkkinatukea. Samoin henkilö voi tuona aikana saada toimeentulotukea, jos hän ei täytä työmarkkinatuen saamisedellytyksiä. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan aikana voidaan maksaa eräitä muita etuuksia. Lähinnä kysymykseen tulevat toimeentulotuesta annetun lain nojalla maksettava matka-avustus sekä työmarkkinatuesta annetun lain nojalla maksettava ylläpitokorvaus. Ilman pätevää syytä tapahtuva kieltäytyminen aktivointisuunnitelman laatimisesta tai kuntouttavasta työtoiminnasta saattaa johtaa työmarkkinatuen menetykseen määrääjäksi. Kuntouttavaan työtoimintaan maksetaan toimeentulotukilain mukaan toimintarahaa ja matkakorvausta. Toimintaraha vastaa suuruudeltaan työmarkkinatuen ylläpitokorvausta ja matkakustannukset maksetaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta aiheutuvista matkakuluista.

6.3 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata yksilön ja hänen perheensä toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Sitä voidaan maksaa myös ehkäisevänä toimeentulotukena. Oikeus toimeentulotukeen syntyy, jos ei ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, sosiaaliturvalla, elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla voi saada toimeentuloaan ja on tuen tarpeessa. Toimeentulotuen hakijalla on myös velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon, jollei hän ole työssä, opiskele päätoimisesti, ole eräistä perustelluista syistä estynyt ottamasta vastaan työtä tai ole muutoin hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Jos henkilö ei ilmoittaudu työnhakijaksi, toimeentulotukea voidaan alentaa.

Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki puolestaan jakautuu perusosaan ja muihin perusmenoihin. Perusosalla katetaan tavanomaiset elinkustannukset ja muilla perusmenoilla mm. asuminen ja asumiseen liittyvien maksujen menot sekä vähäistä suuremmat terveydenhoitomenot. Täydentävän toimeentulotuen tarkoitus on harkinnanvaraisesti tukea perhettä. Ennen toimeentulotuen maksamista vähennetään siitä henkilön saamat muut tulot. Perusosaa voidaan alentaa, jos henkilö kieltäytyy muun muassa yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai jos laiminlyönnillään aiheuttaa sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ole voitu tarjota. Sama koskee maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistämistä edistävästä toimenpiteistä kieltäytymistä ja sitä, jos maahanmuuttaja aiheuttaa sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia. Samoin toimeentulotukea voidaan alentaa, jos henkilö kieltäytyy osallistumasta kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelman

laatimiseen tai kieltäytyy osallistumasta kuntouttavaan työtoimintaan tai omasta syystä joutuu keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan.

6.4 Kotoutumistuki

Kotoutumistuki on rahamääräinen etuus, joka myönnetään toimeentulon turvaamiseksi ja jonka avulla edistetään ja parannetaan tuensaajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumista sekä mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Kotoutumistuki muodostuu työttömyysturvalain mukaisesta työmarkkinatuesta ja toimeentulotukilain mukaisesta toimeentulotuesta. Maahanmuuttaja ei voi saada työmarkkinatukea samana aikana, jolta hän saa kotoutumistukea, ja toisaalta kotoutumistukea on oikeus saada samalta ajalta, jolle kotoutumissuunnitelma voidaan laatia. Oikeus kotoutumistuen saamiseen alkaa kotoutumissuunnitelman sopimisesta. Kotoutumistukea voidaan myöntää myös muiden kuin työviranomaisten järjestämässä toimenpiteissä ollessa eli niissä toimenpiteissä, jotka työ- ja elinkeinotoimisto päättää rinnastaa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin.

Kotoutumistuki on joustava tuen muoto siten, että sen ansiosta maahanmuuttajia voidaan osoittaa kotoutumista edistävään toimenpiteeseen hallinnon rajojen estämättä. Kotoutumiskoulutuksesta työpäivillä mitattuna yli 40 prosenttia on ns. rinnasteista koulutusta eli muun tahon kuin työhallinnon järjestämää.

Kotoutumistuki rinnastuu työmarkkinatukeen. Henkilön kieltäytyessä kotoutumissuunnitelman laatimisesta hänellä ei ole oikeutta kotoutumistukena maksettavaan työmarkkinatukeen. Henkilön, jolla on jo kotoutumissuunnitelma, kieltäytyessä suunnitelman tarkistamisesta hänelle asetetaan tavallisissa tapauksissa 60 päivän karenssi, jonka ajalta hänellä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen.

Käytännössä tilanteet, joissa kokopäiväisiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä tuettaisiin toimeentulotukena myönnettävällä kotoutumistuella, lienevät harvinaisia. Tähän saattaisi kuitenkin olla tarvetta esimerkiksi silloin, kun alle 17-vuotiaat suorittavat peruskouluopintojaan kansanopistossa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaina ja samalla Kelan kotoutumistukena maksaman työmarkkinatuen piirissä oli vuonna 2007 yhteensä 12 000 maahanmuuttajaa. Heistä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistui yhteensä 10 462 henkilöä.

6.5 Maahanmuuttajan erityistuki

Suomessa työtä tehneen tai Suomessa asuneen henkilön vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikainen toimeentulon turva on yleensä työeläke tai kansaneläke. Henkilö on kuitenkin saattanut elää Suomessa varsin lyhyen jakson tai työskennellä vähäisessä määrin, mutta hänelle pitää kuitenkin perustuslain 19 §:n 2 momentin

mukaan turvata perustoimeentulo. Tämän tilanteen kattamiseksi on säädetty laki maahanmuuttajan erityistuesta (1192/2002).

Kyseissä laissa tarkoitetaan maahanmuuttajalle Suomeen muuttanutta 16 vuotta täyttäneitä henkilöä, joka on asunut Suomessa vähemmän kuin täysimääräiseen kansaneläkkeeseen oikeuttavan ajan.

Maahanmuuttajan erityistuki voidaan myöntää 65 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle tai alle 65-vuotiaalle työkyvyttömälle maahanmuuttajalle. Edellytyksenä on vähintään viiden vuoden yhtäjaksoinen asuminen Suomessa välittömästi ennen erityistuen alkamista. Edellytyksenä on myös taloudellisen tuen tarve sekä muiden eläkkeiden ja etuuskien hakeminen Suomesta ja ulkomailta.

Erityistuen täysi määrä vastaa kansaneläkkeen tasoa. Erityistuki on kuitenkin tarveharkintainen siten, että henkilön käytettävissä olevat tosiasialliset tulot vähennetään erityistuesta ja etuutta vähentävänä otetaan huomioon myös puolison tulot siltä osin kuin ne ylittävät puolison täysimääräisen erityistuen. Huomioon ei kuitenkaan oteta eräitä etuoikeutettuja tuloja, jotka ovat luonteeltaan lähinnä kustannusten korvauksia tai lapsista maksettavia korotuksia. Huomioon ei myöskään oteta toimeentulotukea.

6.6 Muu toimeentuloturva

Sairauden, työtapaturman, liikennetapaturman ja muiden tapaturmien johdosta voidaan henkilölle maksaa sairausvakuutuskorvausta ja erilaisia tapaturmaetuuksia. Lapsen saamisen johdosta voi saada vanhempainpäivärahaa ja päätoiminen opiskelija voi saada opintotukea tai aikuiskoulutustukea. Myös eräitä muita pienempiä korvausjärjestelmiä on olemassa.

7 Maahanmuuttajan yhteiskuntaan ja työhön sitoutuminen

Maahanmuuttajien työllistymistä koskevat esteitä samoin kuin heidän saamiaan palveluja voidaan tarkastella kahdella eri tasolla: yleisinä työllistymisen esteinä ja maahanmuuttajiin erityisesti kohdistuvina työllistymisen esteinä. Osittain nämä ovat päällekkäisiä ja toisistaan riippuvia, mutta selkeitä erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvia ongelmia voidaan myös osoittaa. Maahanmuuttajien työllistymisen ongelmat puolestaan ovat kolmenlaisia: itse maahanmuuttajaan liittyvät ongelmat, työnantajiin, työolosuhteisiin ja työyhteisöön liittyvät ongelmat sekä maahanmuuttajiin kohdistuvien viranomaistoimenpiteiden, lähinnä työvoimapalvelujen ja muiden palvelujen ongelmat.

Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tulevilla maahanmuuttajilla on yhteiskuntaan sitoutumiseen ja siinä toimimiseen liittyviä esteitä, ja työllistymiseen liittyy lisäksi kielitaitoa ja pätevyyttä koskevia kysymyksiä. Yhteiskuntaan sitoutumisen ongelmat ovat lähtökohdiltaan kulttuurisia tai sosiaalisia. Työllistymisen ongelmia voidaan tarkastella taloudellisina, yhteiskunnallisina, kielellisinä, koulutuksellisinä ja asenteellisina tekijöinä. Seuraavassa taulukossa koetetaan esittää ongelmakohdat tiivistetysti.

Maahanmuuttajan työllistymisen esteet	taloudelliset tekijät	yhteiskunnalliset tekijät	kielelliset tekijät	koulutukselliset tekijät	asenteelliset tekijät
– yleiset	työllisyystilanne (aloittain ja alueittain)	kannustin- ja byrokratialoukut			
– maahanmuuttaj asemasta johtuvat	työttömyyden pitkäaikaisuus	moniperusteiset ongelmat, tiedon puute suomalaisesta kulttuurista, naisten asema	suomen ja ruotsin kielen taito	puutteellinen peruskoulutus puuttuva tai puutteellinen ammatillinen pätevyys	
– työnantajista, työolosuhteista tai työyhteisöstä johtuvat	työhön perehdyttämisen kustannukset		ylimitoitettu kielitaitovaatimus, epäily riittävästä kielitaidosta	epäily osaamisen riittävydestä	asenteet (omat tai luulo ja pelko työtoverien tai asiakkaiden asenteista)
– palveluista johtuvat	viranomaisten puutteelliset voimavarat	vastuunjaon epäselvyys	kielenopetus palvelujen hajanaisuus	viranomaisten puutteelliset tiedot	viranomaisten asenteet ja tiedon puutteet

Yhteiskuntaan sitoutumisessa ja kulttuurisissa tekijöissä kyse voi olla muun muassa suku-puolten välisestä tasa-arvosta, puutteista suomalaisen yhteiskunnan ja kulttuurin tuntemisessa, perustavanlaatuisen suomalaisessa yhteiskunnassa toimimisen taitojen puutteista, suhtautumisessa viranomaisiin tai toimeentulon ja elämisen ongelmissa (etuuksien tasot, asuminen, tietämättömyys lasten aseman järjestämisestä).

Maahanmuuttajan kannalta keskeisiä ongelmia ovat työtehtävien kannalta todennäköisesti riittämätön suomen tai ruotsin kielen taito sekä koulutuksen ja osaamisen puute tai vajavaisuus sekä tietojen puute tilanteen parantamiseksi tarpeellisista toimista tai niiden käyttämisestä. Viimeksi mainittuun liittyvät myös heikot verkostot suomalaisessa yhteiskunnassa. Työnantajan kannalta ongelmana voivat olla pelko maahanmuuttajatyöntekijän aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista tai epäily kieli- tai ammattitaidon riittävydestä. Jonkin verran esiintyy myös syrjiviä asenteita.

Viranomaisten osalta kysymys voi olla ohjausjärjestelmien heikkoudesta, väärin suunnatusta ja riittämättömästä maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisestä, voimavarojen puutteesta ja myös viranomaisen tiedon puutteesta ja riittämättömästä henkilöstökoulutuksesta.

Maahanmuuttajan yhteiskuntaan kotouttamisen ja työllistämisen tärkeä lähtökohta on selkeyttää sitä prosessia, jolla maahanmuuttaja kotoutetaan ja työllistetään. Ainakin pääosa tämän selvityksen toimenpiteistä voidaan kytkeä mukaan kotoutumislainsäädännön suunniteltuun uudistamiseen tai sen osaksi.

Jokaista maahanmuuttajaa tulee tarkastella yksilöllisesti. Kotoutumissuunnitelman tulee kattaa kaikki maahanmuuttajat. Sitä tulee kehittää siihen suuntaan, että se vastaa kunkin maahanmuuttajan osalta hänen tarpeisiinsa kotoutumisen ja työllistymisen suhteen. Todennäköinen vaihtelu voi näin ollen olla suurta esimerkiksi humanitaarisiin perustein maahan tulleiden ja työperäisen maahanmuuton välillä. Myös viranomaisten sitoutumisen astetta kotoutumissuunnitelmiin tulee nostaa siten, että ainakin keskeiset osat kotoutumissuunnitelmaa ovat viranomaisia velvoittavia.

Kotouttamisen intensiivisyyttä ja nopeutta tulee lisätä. Nopeutettu menettely käyttää hyväkseen maahanmuuttajan motivaation ja ehkäisee työllistymisen kannalta epäedullisten asenteiden syntymistä. Se myös säästää kustannuksia. Tanskassa suoritetussa kokeilussa maahanmuuttajat ohjattiin työttömyyden alkuvaiheessa työnhakukoulutusjaksolle ja työllistymisen epäonnistuessa työvoimakoulutukseen suhteellisen nopeasti. He myös tapasivat tiuhasti työvoimaviranomaisen. Tulokset olivat paitsi nopea työllistyminen myös säästö työttömyysturvamenoissa ja verotulojen kasvu (Graversen B.: From unemployment to work: Early activation can be very effective). Samantapaisiin tuloksiin ovat päätyneet myös Sarvimäki, M. – Karvinen, A-M.: Maahanmuuttajien työttömyyden ja työllistymisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungille. Vatt-keskustelualoitteita 456.

Kotoutumisen ja työllistymisen prosessin ensimmäinen aste on tutustuminen suomalaisen yhteiskuntaan ja motivoituminen siinä toimimiseen. Erillisenä vaiheena tämä on perusteltu lähinnä pakolaisten osalta. Tämä edellyttää perusteita suomalaisen kulttuurin tuntemisesta ja yhteiskunnan perustoimintojen ymmärtämisestä. Tietoa tulee antaa mm. viranomaisista, järjestöistä ja tiedonsaannin mahdollisuuksista sekä palveluista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Kyse on eräänlaisesta ”tervetuloa – välkommen” - palvelusta. Seuraavana vaiheena on sellaisen pätevyyden saavuttaminen, jota työelämässä toimiminen edellyttää. Se edellyttää koulutusta, kuntoutusta ja mahdollisesti muita toimenpiteitä, joilla luodaan edellytykset osallistua työelämään. Viimeisenä vaiheena on varsinainen työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Tärkeää on maahanmuuttajan motivaation ylläpito työllistymiseen ja suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumiseen. Tämä edellyttää muun muassa, ettei prosessissa ole pitkiä taukoja ja maahanmuuttaja on itse yhtenä osapuolena kotoutumisen suunnittelussa. Osa maahanmuuttajan motivaation ylläpitämisestä on työllistää hänet

mahdollisimman nopeasti vaikka lyhytaikaisestikin. Toisaalta tämä saattaa aiheuttaa maahanmuuttajalle ongelmia toimeentulon suhteen.

Vaiheet eivät ole selvästi erillisiä ja peräkkäisiä, vaan ne voidaan integroida toisiinsa. Kaikki vaiheet eivät myöskään koske kaikkia maahanmuuttajia. Läpi koko prosessin on mukana sellaisen suomen tai ruotsin kielen taidon saavuttaminen, joka antaa perusedellytykset toimia jokapäiväisessä elämässä, yhteiskunnassa, koulutuksessa ja työelämässä. Vaatimus on kasvava ja kielitaidon saavuttaminen sidotaan kuhunkin toimintaan sisälle. Nimenomaista kielenopetustakin voidaan järjestää. Kielen opiskelu aloitetaan yhteiskuntaan integroitumisen yhteydessä ja sitä voidaan jatkaa työelämään pätevyitymisen yhteydessä. Tällöin itse asiassa yhteiskuntaan integroitumisen tai työelämään pätevyitymisen yhteydessä voidaan saada parempi suomen tai ruotsin kielen taito. Vastaavasti kuntoutustoimenpiteet saattavat ajoittua mihin hyvänsä prosessin vaiheeseen yksilöllisten tarpeiden mukaan.

Kun maahanmuuttajia tarkastellaan yksilöllisesti, saattaa merkittävältäkin osalta maahanmuuttajista jäädä yksi tai useampia vaiheita väliin, kun taas joillakin perustan luominen saattaa kestää suhteellisen kauan. Koko prosessin ajan on myös huomattava, että maahanmuuttaja on paitsi yksilö myös perheellinen ja yhteisönsä jäsen. Erityisesti puoliso ja lapset on otettava huomioon. Maahanmuuttajaa ei voida käsitellä irrallisena muusta yhteiskunnasta eikä myöskään irrallisena maahanmuuttajien omista yhteisöistään.

Oheisena on taulukkomuodossa pyritty kuvamaan se prosessi, jolla maahanmuuttaja pyritään työllistämään nopeasti ja tehokkaasti. Taulukkoon on koottu yleisessä muodossa ehdotetut toimenpiteet eikä tarkoitus ole, että kaikkia toimenpiteitä suunnataan tai tarvitaan kaikkien maahanmuuttajien työllistämiseksi. Merkittävä ja kasvava osa maahanmuuttajista tulee Suomeen jo tietäen työpaikkansa. Heille ei välttämättä suunnata mitään erityisesti maahanmuuttajille tarkoitettuja yhteiskunnan palveluja. Kyseessä saattaa olla vaikka suuryrityksen palvelukseen tuleva englantia työkielenään käyttävä korkeasti koulutettu asiantuntija. Mahdolliset kielenopetuspalvelutkin kuuluvat työnantajan vastuulle. Ruotsista palaava Suomen kansalainen tuskin tarvitsee kotoutumispalveluja. Palvelujen käyttäjien toisena ääripäänä on esimerkiksi jotain aasialaista tai afrikkalaista kieltä äidinkielenään ja ainoana kielenään puhuva kouluttamaton kidutettu pakolainen. Hän tarvitsee kaikkia esitettyjä palveluja mahdollisesti vuosien ajan humanitaarisin perustein, mutta saattaa lopulta työllistyä Suomessa.

Taulukko: Maahanmuuttajan työllistymisprosessi	yhteiskunnan ja kulttuurin perustiedot	suomen tai ruotsin kielen nimenomainen opetus	työelämän pätevyuden toteuttaminen	työllistyminen
tiedotus, neuvonta, ohjaus ja osaamiskartoitus	tietoa Suomesta	tietoa koulutuksesta	tietoa koulutuksesta	työvoimapolitiittinen neuvonta ja ohjaus
koulutus	luku- ja kirjoitustaito	perusopetus	ammattillinen perustutkinto täydentävä ammattillinen koulutus hankitun pätevyuden tunnustaminen	
kuntoutus	tarvittava lääkinällinen ja sosiaalinen kuntoutus		ammattillinen kuntoutus	
työelämään valmentava koulutus	maahanmuuttajakoulutus	maahanmuuttajakoulutus, täydentävä ammattillinen koulutus	työvoimakoulutusta ja työmarkkinatoimenpiteitä, täydentävä ammattillinen koulutus	työvoimapalvelut
tavoiteltu kielen osaamisen taso prosessin eri vaiheissa	alkeet	perusta ja kielen alkeet	koulutuksessa ja työelämässä tarvittava taito	ammattissa tarvittava taito

7.1 Maahanmuuttajan työllistymisprosessi

Tässä luvussa on tarkoitus kuvata maahanmuuttajan työllistymisprosessia. Tekstiin ei ole sisällytetty erityisiä prosessin maahanmuuttajaan kohdistuvia vaatimuksia.

Lähtökohtana on, että maahanmuuttajalla on pyrkimys työllistyä ja häneltä edellytetään tämän mukaista käyttäytymistä. Osana tätä on se, että kotoutumistukeen ja työmarkkinatukeen sisältyy vastikkeellisuusvaatimuksia osallistumisesta suunnitelmien laadintaan, aktiivisuudesta opinnoissa ja työnhaussa sekä muita kantaväestölle asetettavia vaatimuksia vastaavia velvoitteita.

7.1.1 Yhteiskunnan ja kulttuurin perustiedot

Erityisesti Euroopan ulkopuolisista maista, mutta jossain määrin Euroopankin maista tuleville maahanmuuttajille on tarpeellista järjestää koulutusta, joka selvittää suomalaisen yhteiskunnan perusteita. Lähtökohtana voivat olla aivan yhteiskunnan perustavanlaatuiset seikat, kuten hallinnon toiminta, opetuslaitokset, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon perusteet, ihmisten käyttäytymistavat ja asenteet ja muut vastaavat seikat, jotka auttavat ymmärtämään yhteiskunnan toimintaa. Tässä kohdassa olennaisia tietoja ja taitoja saattavat olla myös suomen kielen alkeet ja luku- ja kirjoitustaidottomien osalta rohkaiseminen tämän taidon hankkimiseen ja sen alkeiden opetus. Olennainen kysymys on motivaation herättäminen toimimiseen suomalaisessa yhteiskunnassa, pyrkimys integroitua yhteiskuntaan ja aikaa myöten työllistyä. Toimintaa järjestetään myös maahanmuuttajakoulutuksena.

Prosessin tähän vaiheeseen on tarkoituksenmukaista kytkeä myös välttämätön lääkinnällinen ja sosiaalinen kuntoutus. Pakolaisena saapuneella maahanmuuttajalla saattaa olla sellaisia kokemuksia, että kuntoutuksen järjestäminen on välttämätöntä. Kuntoutustoimenpiteen pitää saada vireille nopeasti maahan saapumisen jälkeen ja kuntoutuja on kytkettävä itse aktiivisena osapuolena kuntoutukseen.

Lasten vanhempien osalta on tärkeää saada heidät ymmärtämään lasten koulutuksen merkitys ja myös perusteet suomalaiselle lasten kasvatukselle ja muutkin asiaan liittyvät kulttuuriset kysymykset.

Toimintaa järjestetään ensisijaisesti kunnissa (kiintiöpakolaiset) ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa ja muissa vastaavissa toimipisteissä (muut pakolaiset). Vastuuviranomainen ovat toiminnasta vastaavat viranomaiset. Toiminnan järjestämisen kannalta olennaista olisi kunnille pakolaisten vastaanottamisesta tulevan rahoituksen korottaminen. Korvauksen nykyinen taso on toistakymmentä vuotta vanha. Myös korvauksen ajallinen kesto on syytä ottaa selvitetäväksi.

7.1.2 Suomen tai ruotsin kielen opetus sekä yhteiskunnan tuntemus

Suomen tai ruotsin kielen taidossa olennaisinta on aina se taito, jota toimiminen yhteiskunnassa ja työelämässä kussakin tilanteessa edellyttää. Terveystieteiden ammattit

edellyttävät usein monipuolisempaa kielitaitoa kuin bussinkuljettajan kielitaito ja palveluammatit enemmän kuin rakennustyö. Tavoitteena ei voi olla äidinkielen tasoinen kielitaito. Kotoutumisen ja työllistymisprosessin olennaisena sisältönä on suomen tai ruotsin kielen sellainen oppiminen, joka takaa aluksi edellytykset selviytyä jokapäiväisestä elämisestä sekä näissä suhteissa tarpeelliset kulttuuriset taidot. Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi on perusteltua suorittaa ensin maahanmuuttajan kielenosaaminen ja ammattitaito soveltuvin näyttökokein. Opetus on aloitettava kotoutumispolun alussa ja sen jatko rakentuu aina saavutetulle tasolle. Jos maahanmuuttajan tarve yhteiskuntaan ja kulttuuriin integroitumiseen on vähäinen, voidaan se kytkeä kokonaisuudessaan suomen kielen alkeiden opettamiseen mahdollisuuksien mukaan osana muuta toimintaa.

Kielen opetusta ja kulttuuriin orientoitumista tulee järjestää jo vastaanottokeskuksissa. Irrallaan muusta koulutuksesta ja työllistämisestä sitä voidaan järjestää myös esimerkiksi kansanopistojen tai kansalais- ja työväenopistojen koulutuksena. Perusopetuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa sekä niihin valmistavassa opetuksessa ja työvoimahallinnon maahanmuuttajakoulutuksessa kielen opiskelu on tarvittavassa määrin esillä, viimeksi mainituissa jopa pääasiallisena opetusaineena. Olennaista on integroida kielenopetus maanlaajuisesti siten, että voidaan saavuttaa suunnilleen yhtenäinen opetuksen tavoitetaso maan eri osissa ja kielenopetuksen eri laitoksissa. Opiskelijat on voitava ohjata heidän tietojaan ja taitojaan vastaavaan opetukseen.

7.1.3 Työelämän edellyttämä pätevyys

Tämän vaiheen olennainen sisältö on hankkia ne tiedot ja taidot, joita työelämässä tarvitaan. Taustana ja perustana on se tunnistettu koulutus ja osaaminen, joka maahanmuuttajalla on jo maahan tullessaan ja jota on mahdollisesti täydennetty yhteiskuntaan integroitumisen vaiheessa. Tarvittaessa on annettava aikuisille tarkoitettu perusopetus. Tässä vaiheessa ammatillisten taitojen osalta on olennaista selvittää näyttökokein tai muulla tavalla tarvittava lisäkoulutus tai antaa ammatillinen peruskoulutus.

Koulutuksen antamisen ja järjestämisen vastuuviranomaisia ovat kunnat, erityisesti kuntien opetustoimesta vastaavat viranhaltijat ja opetuslaitokset. Itse maahanmuuttajien tarvitsemiin koulutuspalvelujen tuottajana voivat toimia kunnalliset oppilaitokset tai opetusta voidaan tarvittaessa antaa myös työvoimaviranomaisten järjestämänä työvoimapolitiittisena koulutuksena. Periaatteessa tässä vaiheessa suomen tai ruotsin kielen taidon tulee olla sellainen, että maahanmuuttaja pystyy opiskelemaan, joskin kielitaitoa tukevaa ja erityisesti ammatin yhteydessä tarvittavaa kielitaitoa voidaan edelleen kohentaa.

Useissa työtehtävissä vaaditaan jotain erillistä, koulutukseen sisältymätöntä osoitusta työ-taidosta tai tehtävästä. Pisimmälle vietyä tämä on terveydenhuollossa, jossa tosin

laillistaminen tai luvan myöntäminen seuraa suoritetusta tutkinnosta. Esimerkiksi ravintola-alalla, rakennustoiminnassa ja eräillä muillakin aloilla edellytetään hygieniapassia, työturvallisuuskorttia, tulityökorttia tai anniskelupassia, jotka eivät sisälly tutkintoon ja joita hallinnoi muu viranomainen kuin koulutusviranomainen. Näiden suorittaminen ja jopa tiedon saaminen niistä saattaa olla maahanmuuttajalle ongelmallista.

Erillinen, tärkeä kysymys on työnantajien osuus koulutuksen rahoittamiseen. Työnantajien tulee henkilöstökoulutuksessaan kiinnittää huomiota myös maahanmuuttajien tarpeisiin ja siihen, miten heille annettava koulutus palvelee paitsi työnantajaa myös työntekijänä olevaa maahanmuuttajaa. Silloin kun koulutus selvästi palvelee työnantajaa, tulee työnantajan myös kustantaa koulutus tai ainakin osallistua kustannuksiin. Työvoimakoulutuksessa on mahdollista käyttää yhteishankintakoulutuksen muotoa ja ammatillisessa koulutuksessa tunnetaan tilauskoulutus.

7.1.4 Työllistyminen

Kotoutumisprosessin tässä vaiheessa maahanmuuttajan asema vastaa periaatteessa kantaväestön asemaa. Henkilöllä on työelämän kannalta riittävä pätevyys ja kielitaito tai kyky saavuttaa työssä tarvittava ammatti- ja kielitaito. Työvoimaviranomaisten toimenpiteet vastaavat kantaväestölle annettavia toimenpiteitä, jossa voidaan käyttää työmarkkinapoliittista tukea, työvoimakoulutusta, avointen työmarkkinoiden työllistämistoimien ohella. Maahanmuuttajien työllistymisessä voidaan käyttää myös palkkatukea. Käytössä ovat myös sosiaaliset yritykset ja muut vastaavat menettelyt samalla tavalla kuin kantaväestöön kuuluviin. Tärkeää on kuitenkin ottaa vielä tässäkin vaiheessa huomioon maahanmuuttajan erityistarpeet. Työllistyminen vaatii lähes poikkeuksetta keskimääräistä enemmän viranomaisten voimavaroja. Osittain tarvitaan henkilökohtaista ohjausta.

7.2 Viranomaiset maahanmuuttajan työllistymisprosessissa

Maahanmuuttajien työllistymisprosessin kannalta keskeiset viranomaiset ovat työvoimaviranomaiset, mutta eri vaiheessa myös terveydenhuollolla, opetustoimella, sosiaalihuollolla ja asuntotoimella sekä Kansaneläkelaitoksella on tärkeä osuutensa. Viranomaisten toiminnan kehittämisessä olennaista on taata heille riittävät voimavarat. Myös viranomaisten henkilöstökoulutus, palvelujen kokoaminen ja palvelujen oikea-aikaisuuden varmistaminen merkitsevät parannusta maahanmuuttajien työllistymisprosessiin. Yleisesti ei voida olettaa, että on riittävää, jos palveluja tarjotaan vain internetissä, eikä voida olettaa, että henkilö osaa hakea palveluja verkossa. Yksilöltä ei myöskään voida vaatia, että hänellä on pankkitili.

Kaikille viranomaisille asetetaan erityinen maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjausvelvollisuus. Velvollisuus korostuu erityisesti nivelvaiheissa, kun maahanmuuttaja siirtyy koulutuksesta, kuntoutuksesta tai muusta toimenpiteestä toiseen. Maahanmuuttajan tulee tarvittaessa voida käyttää tukihenkilöä maahanmuuttoon liittyvien toimien yhteydessä kaikissa sen vaiheissa.

Kaikille maahanmuuttajille on tarjottava maahanmuuttajapalveluja. Osa maahanmuuttajista ei niitä juurikaan tarvitse tai heidän tarpeensa on hyvin vähäinen. Osa maahanmuuttajista saattaa jäädä kotoutumistoimenpiteiden ulkopuolelle kulttuuristen tekijöiden johdosta. Syynä saattaa olla monilapsisen perheen äitiys, (naisten) koulutuksen puute ja näistä syistä johtuva vaikeus sitoutua koulutukseen. Näiden henkilöiden yhteydet viranomaisiin ja muihinkin perheen ulkopuolisiin toimijoihin ovat usein vähäiset. Tämä tilanne paitsi eristää naiset yhteiskunnasta saattaa myös vaikuttaa vahingollisesti seuraavaan sukupolveen. Päivähoidon tulee järjestys myös maahanmuuttajille.

Kaikkia viranomaisia maahanmuuttaja-asioissa yhdistävä piirre on, että maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen tarve on suurempi kuin kantaväestöön kuuluvien keskimääräinen tarve. Tämä tulee ottaa huomioon voimavarojen mitoituksessa. Erot saattavat olla suuriakin alueellisesti, esimerkiksi pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajaväestön määrä on noin seitsemän prosenttia väestöstä, kun se maassa keskimäärin on kolmen prosentin tienoilla. Kun osissa maata maahanmuuttajaväestö käytännössä puuttuu, on näiden alueiden harvoja maahanmuuttajia varten tarvittavan voimavaran saaminen jonkin muun alueen viranomaisilta yksi pohdinnan arvoinen kysymys. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista alueellisesti tehdä ehdotuksia, mutta esimerkiksi koulutustarjontaa saattaa olla tarkoituksenmukaista toteuttaa näissä tilanteissa useampien koulutusviranomaisten tai työvoimaviranomaisten yhteistyönä.

Tärkeä seikka maahanmuuttajien kannalta on myös riittävän neuvonnan ja ohjauksen varmistaminen niissä tilanteissa, kun maahanmuuttajan tulisi ottaa yhteyttä tiettyyn viranomaiseen, oppilaitokseen tai muuhun toiminnan järjestäjään. Näissä tilanteissa on varmistettava, että maahanmuuttaja tietää kehen, milloin ja joskus myös miksi hänen on otettava yhteyttä. Erityisesti nämä nivelvaiheet ovat ratkaisevia, jotta kotoutumisprosessi ja palveluketju eivät katkea.

Maahanmuuttajalla on oikeus ja myös velvollisuus kotoutumissuunnitelman laatimiseen tietyissä tilanteissa. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan tulee laajentaa kaikkia maahanmuuttajia koskevaksi. Oikeuden realisoituminen on jossain määrin kyseenalaista, kun sitä ei vastaa viranomaisen velvollisuus toteuttaa kotoutumissuunnitelmaa. Kiireellisesti on selvitettävä, mitkä osat kotoutumissuunnitelmasta voidaan tehdä viranomaista velvoittavaksi. Mallia voidaan ottaa Tanskasta, jossa viranhaltijan ja kotoutujan kesken tehdyn sopimuksen

toteutuminen tarkistetaan aika ajoin. Tällöin myös maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa siirtyy uudelle tasolle, kun suunnitelmassa tehdyt sitoumukset muuttuvat todellisuudeksi. Viranomaista velvoittavaa osuutta voitaisiin ottaa ainakin kielikoulutukseen (luku- ja kirjoitustaidon opettaminen, perusopetus ja siihen valmistava opetus, ammatillinen peruskoulutus ja siihen valmentava koulutus sekä mahdollisesti maahanmuuttajakoulutus ainakin kielikoulutuksen osalta ja ammattitaitoa täydentävä koulutus). Näissä tulee maahanmuuttajan velvoitteet suhteuttaa soveliaalla ja yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioon ottaen tarkoituksenmukaisella tavalla kantaväestölle asetettuihin velvoitteisiin, jotka on liitetty työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen.

Maahanmuuttajille erityisesti suunnatuissa palveluissa tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä normalisuuseriaatteeseen ja palvelujen integroimiseen osaksi viranomaisten yleistä toimintaa. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa maahanmuuttaja osaamisensa perusteella voi olla kantaväestöllekin tarkoitettujen palvelujen käyttäjänä, tulee toimia tämän mukaisesti. Toisaalta näissäkin tilanteissa on tarpeellista ottaa huomioon maahanmuuttajan suurempi ohjauksen ja neuvonnan tarve.

Pääkaupunkiseudulla ovat valtiovalta ja kunnat neuvotelleet sopimuksesta maahanmuuttajien työmarkkina-aseman parantamiseksi. Tämä sopimus tulisi saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti. Tällaisen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tulee käsittää toiminnan tavoitteet, eri viranomaisten ja toiminnassa muutoin mukana olevien yhteistyötahojen tehtävät, vastuut ja voimavarojen käyttö, toiminnassa käytettävät keinot sekä toiminnan valvonta ja saavutusten mittaaminen. Hankkeen kokemusten perusteella se on sovellettavissa maan eri osien erilaisiin olosuhteisiin, ja jo pelkästään pääkaupunkiseudun ja muut suurimmat kaupungit käsittävänä se kattaisi yli puolet maan maahanmuuttajaväestöstä.

A. Viranomaisten tehtävien ja velvollisuuksien selkeyttämiseksi tulee:

1. laajentaa kotouttamislain soveltamisala koskemaan kaikkia maahanmuuttajia ja tehdä kotoutumissuunnitelman saamisesta oikeus. Ainakin pääosa tämän selvityksen toimenpiteistä voidaan kytkeä mukaan tai osaksi kotoutumislainsäädännön suunniteltua uudistamista,
2. taata maahanmuuttajille mahdollisuus päästä kielenopetukseen ja ammatilliseen koulutukseen lisäämällä neuvontaa ja ohjausta ja tarvittaessa osaamista koskevan kartoituksen avulla,
3. taata viranomaisille riittävät voimavarat, joka käsittää henkilöstön lisäksi henkilöstö-koulutusta. Voimavarojen käytössä on huomiota kiinnitettävä paitsi palvelujen määrän lisäämiseen ja siitä seuraavaan voimavarojen lisätarpeeseen myös voimavarojen kohdentamiseen. Palveluja on räätälöitävä maahanmuuttajaryhmittäin, toimenpiteittäin ja myös yksilökohtaisesti etsien laatua ja vaikuttavuutta. Mahdollisen

- valtionosuusuudistuksen yhteydessä tulee tarkastella maahanmuuton vaikutusta tähän järjestelmään. Erityisen merkittävää on heikkenevän työllisyystilanteen vallitessa turvata työvoimapalvelujen saatavuus,
4. selkeyttää viranomaisvastuut, asettaa valtakunnan tasolla vastuuviranomaiseksi kaikessa maahanmuutossa sisäasiainministeriö ja alueellisesti ja paikallisesti työ- ja elinkeinokeskukset ja -toimistot. Vastuuviranomaiselle kootaan tehtävän hoitoon tarvittavat nykyisin muille viranomaisille osoitetut voimavarat,
 5. asettaa kaikille viranomaisille erityinen maahanmuuttajiin kohdistuva neuvonta- ja ohjausvelvollisuus. Velvollisuus sisältää myös erityisen nivelvaiheita koskevan velvoitteen pitää huolta siitä, että maahanmuuttaja joustavasti voi siirtyä toisten viranomaisten palvelujen ja toimenpiteiden piiriin,
 6. määrätä viranomaisissa, joissa asioi paljon maahanmuuttajia, maahanmuuttaja-asioden neuvonta ja ohjaus tähän erityisesti perehtyneiden viranhaltijoiden tehtäväksi tavoitteena myös viranhaltijoiden neuvonta. Suurissa kunnissa saattaa olla tarkoituksenmukaista koota maahanmuuttajille annettava neuvonta siten, että neuvonta ja ohjaus keskitetään maahanmuuttajien osalta yhteen toimipisteeseen,
 7. ottaa yhteispalvelutoimistoja luotaessa huomioon myös maahanmuuttajat. Huomioon on myös otettava, että maahanmuuttajien mahdollisuudet ja kyky käyttää hyväksi sähköisiä palveluja on usein kantaväestöä huonompi,
 8. ottaa voimavaroissa huomioon alueelliset erot ja näistä seuraava viranomaisten yhteistyön tarve alueilla, joilla on vähäisessä määrin maahanmuuttajia,
 9. kehittää kotoutumissuunnitelma soveltuvilta osiltaan viranomaisia velvoittavaksi, jolloin myös maahanmuuttajan velvollisuudet muuttuvat useimmissa tilanteissa todellisuudeksi,
 10. rakentaa palvelut ensisijaisesti normaalisuusperiaatteen mukaisiksi, kuitenkin yleisissäkin palveluissa maahanmuuttajien perustelut erityistarpeet huomioon ottaviksi esimerkiksi suuremman neuvonnan ja ohjauksen tarpeen tai kantaväestöä yleisempien ongelmien ratkaisemiseksi,
 11. tuoda maahanmuuttajanäkökulma perustelluissa tapauksissa ja enenevästi yleiseksi tarkastelun näkökulmaksi kaikissa asioissa. Viranomaistoimintaa suunniteltaessa ja kehitettäessä tulee aina pohtia asia myös maahanmuuttoasioiden kannalta. Maahanmuuttajapalvelutkin muuttuvat peruspalvelutyyppeiksi, jos maahanmuuttajien määrä nousee merkittävästi,
 12. luoda maahanmuutolle ja maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen seurannalle seurantajärjestelmä (poikkihallinnollinen ja

13. riittävän korkeatasoinen) ja kehittää indikaattoreita seurannan jatkuvuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi, toteuttaa pääkaupunkiseudun pilottihanke ja muitakin kunnallisia kokeiluja maahanmuuttajien aseman parantamiseksi.

7.2.1 Työvoimaviranomaiset

Työ- ja elinkeinokeskukset ja -toimistot ovat keskeisiä toimijoita maahanmuuttajien työllistymisessä ja usein myös koulutuksen, varsinkin ammatillisen koulutuksen järjestämisessä. Ne ovat myös alueellisesti ja paikallisesti koordinoivia viranomaisia, joilla tulee olla yleinen vastuu myös etnisten suhteiden kehityksestä. Näiden viranomaisten tulee olla myös keskeisiä yhteistyöviranomaisia ja ne ovat koordinoituvastuussa suhteessa kuntiin ja muihinkin viranomaisiin sekä järjestöihin. Yhteistyön ja toisaalta työnjaon tulee olla selkeä eri viranomaisten välillä. Tässä suhteessa saattaa olla tarpeellista tarkentaa nykyistä kotoutumislakia, kun työ- ja elinkeinotoimisto kotoutumislain 6 c §:n mukaisesti ohjaa maahanmuuttajan kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin. Tässä yhteydessä on erityisesti tarkistettava työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan sosiaaliviranomaisten välisen yhteistyön toimivuus. Kuntien tulee puolestaan kehittää kotoutumishjelmiaan osana strategista suunnitteluaan ja maahanmuuttajien palveluja yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa.

Eri työ- ja elinkeinotoimistoilla on erilaiset voimavarojen tarpeet maahanmuuttajien työllistämiseksi. Pelkät maahanmuuttajien määrälliset vaihtelut luovat maan eri osiin erilaista määrällistä tarvetta. Tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa toimistojen ja keskusten henkilöstökoulutusta ja työvoimatarvetta. Jo suurimmissa kaupungeissa maahanmuuttajien osuus väestöstä vaihtelee 6,4 prosentista 1,4 prosenttiin, kun koko maan keskiarvo on 2,5 prosenttia. Kyse ei lisäksi ole yksin maahanmuuttajien määrästä, vaan myös heidän tarvitsemansa ohjauksen määrästä. Maahanmuuttajalla ei ole samanlaisia edellytyksiä itseohjautuvaan työllistymiseen kuin kantaväestöön kuuluvilla. Työnvälityksessäkin he tarvitsevat kaksin-kolminkertaisesti työvoimahallinnon voimavaroja, vaikka periaatteessa on kyse samanlaisesta toiminnasta.

Työvoimahallinto on keskeinen toimija maahanmuuttajien työllistämiseksi paitsi itse työllistämisen kannalta myös siinä suhteessa, että se arvioi maahanmuuttajan työllistymisedellytyksiä ja täydentää tarvittaessa koulutuksen ja työmarkkinatoimenpiteiden kautta maahanmuuttajan työmarkkinakelpoisuuden puutteita. Tästä syystä sen on oltava myös aktiivinen suhteessa koulutusviranomaisiin, joilla on samoja tehtäviä koulutuksen suhteen. Vastaavasti kunnallisilla viranomaisilla ja Kansaneläkelaitoksella on tehtäviä ja toimivaltaa esimerkiksi lääkinnällisen ja sosiaalisen kuntoutuksen suhteen.

Maahanmuuttajien työllistymisestä ja ennen kaikkea sen edellytyksistä ei ole riittävästi tutkittua tietoa. Näyttää kuitenkin siltä, että työllistyminen lyhyeksikin ajanjaksoksi on tärkeää siitä syystä, että näin maahanmuuttaja saa luotua tulevaisuutta silmällä pitäen verkostoja ja välttää myös turhautumista ja motivaation laskua. Liian monesti toistuessaan tämäkin luo tosin kielteistä tunnetta ja turhautumista. Työllistymisellä – lyhytaikaisellakin – saattaa olla merkitystä kannustinloukkujen kannalta. Työllistyminen antaa mahdollisuuksia arvioida kannustinloukkujen vaikutuksia ja myös poistaa niiden haitallista vaikutusta, kun syntyy havainto kannustinloukkujen tosiasiallisesta merkityksestä ja oikeasta reagointitavasta niihin.

Kotoutumissuunnitelma laaditaan nykyisin, kun henkilö on ollut kaksi kuukautta työtön ja toimenpiteisiin ryhdytään viimeistään kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta. Aikaa siis kuluu kolmisen kuukautta jo tämän laskelman perusteella. Kun tähän lisätään aika ennen rekisteröidyn työttömyyden alkamista, on työllistymisen kannalta tehoton maahanmuuttajalla kulunut aika useita kuukausia, jopa puoli vuotta. Arvioiden mukaan maahanmuuttajalla saattaa kulua 3–5 kuukautta, ennen kuin hän tapaa ensimmäisen kerran työ-voimaviranomaisen. Pääkaupunkiseudulla, missä palvelut ovat pahiten ruuhkautuneet, odotusaika voi venyä jopa puoleen vuoteen tai pahimmillaan vuoteen ensimmäisestä kontaktista

Maahanmuuttajan työllistymisen kannalta olennaiset koulutuksen vajeet korjataan useissa tapauksissa työvoimapolitiisella koulutuksella, ns. maahanmuuttajakoulutuksella. Tämän koulutuksen toteuttaminen näyttää olevan ainakin osin suunnittelematonta. Mahdollisesti ei tunneta koulutustarvetta, ja alueilla, joilla maahanmuuttajia on vähän, voimavarat eivät anna mahdollisuuksia tarkoituksenmukaiseen koulutustarjontaan. Sikäli kuin kyse on suomen tai ruotsin kielen opetuksesta, pienet osallistujamäärät johtavat myös liian hetero-geenisiin kursseihin.

Koulujen opinto-ohjaus tai työ- ja elinkeinotoimistojen ammatinvalinnanohjauspalvelut eivät yksin kykene vastaamaan nuorten ohjaustarpeeseen. Edellytys laadukkaille nuorten palveluille työ- ja elinkeinotoimistoissa on hyvin toimiva maahanmuuttajien palvelutiimi, joka tekee yhteistyötä muiden työ- ja elinkeinotoimistojen ja kunnan asiantuntijoiden kanssa. Mahdollisuudet yksilölliseen ohjaavaan palveluun ovat kuitenkin vähäiset niillä suurilla paikkakunnilla, joilla valtaosa nuorista maahanmuuttajista asuu. Nuorten työllistäminen edellyttää ohjauksen, koulutuksen, verkostojen ja tiettyjen nuorten työllistämiseksi räätälöityjen tukimuotojen yhdistämistä loogiseksi jatkumoksi.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta ei ole laajasti arvioitu maahanmuuttajien koulutuksen kannalta. Tämä olisi kuitenkin ensisijaista tämän koulutuksen vaikuttavuuden tehostamiseksi ja suunnittelemiseksi. Lisäksi työvoimakoulutuksen odotusajat saattavat myös muodostua kohtuuttoman pitkiksi mm. tarjonnan

suunnittelemattomuuden ja satunnaisuuden vuoksi. Syyt tähän ovat samantapaisia kuin työvoimapalvelujen viivästymisessä.

Maahanmuuttajat työllistyvät usein pienimuotoiseen itsenäiseen yrittäjätoimintaan. Tämä näkökohta tulee ottaa painavasti huomioon maahanmuuttajille suunnatuissa työvoimapalveluissa. Työ- ja elinkeinotoimistoissa tulee olla riittävät voimavarat myös yrittäjänä työllistyvien maahanmuuttajien neuvontaan ja ohjaukseen.

Pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymistä tuetaan sosiaalisten yritysten järjestelmällä. Sosiaalisissa yrityksissä voidaan käyttää hieman pidempään eräitä palkkatukia ja yrityksen perustamisen yhteydessä voidaan maksaa eräitä suunnittelukustannuksia. Maahanmuuttajat vertautuvat usein pitkäaikaistyöttömiin jo ennen kuin he täyttävät pitkäaikaistyöttömän tunnusmerkit. Kun sosiaalisia yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan, tulee muiden kysymysten ohella ottaa esille, millä ehdoilla maahanmuuttajat voidaan ottaa lain soveltamisalaan.

B. Työvoimaviranomaisten toiminnan kehittämiseksi tulee:

1. määrittää työ- ja elinkeinokeskukset ja -toimistot vastuullisiksi viranomaisiksi, joille kuuluu myös koordinaatiovastuu muiden viranomaisten ja maahanmuuttajatyötä tekevien järjestöjen sekä muiden toimijoiden kanssa,
2. ottaa huomioon maahanmuuttajista aiheutuva keskuksittain ja toimistoittain erilainen rasitus maahanmuuttajien määrän ja heidän tarvitsemansa ohjauksen ja neuvonnan suhteen paitsi virkojen määrässä myös henkilöstökoulutuksessa. Esimerkiksi työvoimapalveluissa sovellettava itseohjautuva työllistyminen vaatii kohtuullisen hyvää kielitaitoa ja – vaikka kielitaito olisi työtehtäviin riittävä – saattaa vaatia ohjausta ja neuvontaa työnhaussa. Erityisesti on niille keskuksille ja toimistoille, joissa on oma yksikkö maahanmuuttaja-asioita varten, luotava voimavaroja lisäämällä edellytykset tarvittavaan yhteistoimintaan muiden keskusten ja toimistojen kanssa,
3. tehostaa työ- ja elinkeinotoimistojen edellytyksiä maahanmuuttajien työllistymisen mahdollisuuksien arvioinnissa sekä suomen ja ruotsin kielen että ammatillisen pätevyyden suhteen. Myös edellytyksiä muun kuin ammatillisen kuntoutuksen tarpeen havainnoinnin suhteen on parannettava ja tähän on kytkettävä maahanmuuttaja itse aktiiviseksi osapuoleksi. Tämä edellyttää eri viranomaisten ja laitosten kiinteää yhteistyötä ja maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden ja osaamisen analysointia,
4. käynnistää tutkimusta maahanmuuttajien työllistymisestä ja siihen vaikuttavista seikoista,
5. lainsäädäntöä muuttamalla nopeuttaa kotoutumissuunnitelman laadintaa sekä lisätä toiminnan vaikuttavuutta nopeuttamalla myös

- maahanmuuttajan tosiasiallista pääsyä työllistämistoimenpiteiden ja kotoutumissuunnitelman toteuttamisen piiriin,
6. kehittää maahanmuuttajakoulutuksen suunnitelmallisuutta ja ennakoivuutta. Huomioon on otettava alueelliset ja paikalliset olosuhteet ja tarpeet sekä työvoimapolitiikan kokonaisuutena että maahanmuuttajakohtaisesti. Hankintakoulutuksen antamat mahdollisuudet tulee käyttää hyväksi,
 7. luoda erityisesti yleissivistävät opintonsa päättävälle nuorille tehostetut neuvonta- ja ohjauspalvelut jatkokoulutukseen saattamiseen tarvittaessa yksilöllisesti,
 8. arvioida työvoimapolitiittisen maahanmuuttajakoulutuksen vaikuttavuus,
 9. ottaa huomioon myös maahanmuuttajien mahdollisuudet ansaita elantonsa yrittäjänä. Tässä tarkoituksessa työ- ja elinkeinokeskuksissa ja -toimistoissa tulee olla voimavarat ja osaaminen maahanmuuttajien yritysneuvontaan,
 10. selvittää sosiaalisia yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa mahdollisuudet lainsäädännön ulottamiseen koskemaan myös maahanmuuttajia, vaikka kyse ei olisi vajaakuntoisesta tai vielä pitkäaikaisesti työttömästä maahanmuuttajasta,
 11. selvittää mahdollisuudet kehittää tukityöllistämistä ja kuntouttavaa työtoimintaa siten, että niissä otetaan huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet, ja nopeuttaa toimenpiteiden piiriin pääsyä.

7.2.2 Opetusviranomaiset

Maahanmuuttajien työllistymisen erityinen vastuu kohdistuu opetusviranomaisiin siitä syystä, että niin keskeiset osat suomen ja ruotsin kielen opetusta kuin ammatillisen pätevyyden saavuttamista kuuluu opetusviranomaisille. Tästä syystä työvoimaviranomaisten yhteistyö kuntien opetusviranomaisten kanssa ja muiden opetusta toimeenpanevien viranomaisten ja laitosten kanssa on keskeistä. Useissa tapauksissa tarvittava toimivalta on suoraan oppilaitoksilla. Rahoitusratkaisut kuitenkin riippuvat monesti kunnista, kun kunnat tai niiden hallitsevat kuntayhtymät tai yhteisöt ovat opetuksen järjestäjiä.

Maahanmuuttajalta saattaa puuttua suomalaisittain tarpeellinen ammattitaito joko kokonaan tai osittain. Tärkeää on näissä tilanteissa ohjata maahanmuuttaja ammatilliseen koulutukseen hankkimaan tai täydentämään ammattipätevyyttä. Olennaista olisi myös nopea toiminta, jotta maahanmuuttajan motivaatiota kouluttautumiseen voidaan ylläpitää. Tällaiseen koulutukseen voidaan yhdistää ainakin ammatissa tarvittavan suomen tai ruotsin kielen opetus. Samat näkökohdat pätevät myös korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien ammatillisen pätevyyden saavuttamiseen ja ammattitaidon täydentämiseen. Esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaiset tarvitsevat useissa tapauksissa laillistamisen saavuttamiseksi täydentävää koulutusta.

Maahanmuuttajan ammattiin päteväntävän koulutuksen arvioinnissa olennainen kysymys on se, missä määrin muualla saatu koulutus vastaa Suomessa vaadittavaa koulutusta. Toiminta on hakijalle kallista. Tutkintojen vastaavuuden selvittämiseen on varattava riittävät voimavarat. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan opiskelijan suorittamat opinnot ja osaaminen, joka vastaa keskeisiltä osiltaan opetussuunnitelman tavoitteita ja vaatimuksia voidaan arvioida ja tunnustaa. Tällainen osaaminen on tarvittaessa osoitettava. Opiskelijan opiskelu voidaan myös mainitun lain mukaan järjestää osittain toisin kuin yleensä, jos opiskelijalla katsotaan joiltain osin ennestään olevan tutkinnon sisältämiä opintoja vastaavat tiedot ja taidot. Näitä molempia menettelyjä voidaan käyttää hyväksi ammatillisen peruskoulutuksen yhteydessä. Tällöin voidaan ottaa tehokkaasti huomioon maahanmuuttajan aikaisempi osaaminen ja suunnata opetus yksilöllisesti vaikuttavaksi.

Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen volyyymi ei nykyisin vastaa kysyntää. Se on kuitenkin tärkeä väylä luoda maahanmuuttajille nimenomaan kielen suhteen edellytyksiä opiskeluun. Samaan aikaan ammatilliseen koulutukseen voidaan jättää hyväksymättä henkilö, jonka kielitaito arvioidaan riittämättömäksi ammatilliseen koulutukseen osallistumiseksi. Tällaisella perusteella ammatillisen peruskoulutuksen ulkopuolelle jäänyt henkilö on ehdottomasti osoitettava ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan koulutukseen. Tarvittavaa kielikoulutusta voidaan tilannekohtaisesti antaa työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksenakin niin sanottuna maahanmuuttajakoulutuksena. Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ei voida kuin laissa säädetyissä tilanteissa ottaa alle 20-vuotiasta henkilöä. Maahanmuuttajakoulutuksena annettavan suomen tai ruotsin kielen opetukseen voisi tilannekohtaisesti olla tarkoituksenmukaista voida ohjata myös alle 20-vuotias henkilö.

Oppisopimuskoulutus on yleisesti yksi tehokkaimpia tapoja räätälöidä koulutus tietyille henkilölle ja tiettyyn ammattiin. Tästä syystä oppisopimuskoulutus on maahanmuuttajille erityisen sovelias koulutuksen järjestämisen muoto. Oppisopimuskoulutus tosin edellyttää oppisopimuksen käytännöllisten ja teoreettisten jaksojen kannalta riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa, ja tämä näkökohta on otettava huomioon oppisopimuskoulutusta laajennettaessa. Oppisopimuskoulutus voidaan myös järjestää työvoimapolitiittiseen koulutuksen jatkoksi.

Maahanmuuttajien osuus on pieni lukiokoulutuksen ja korkeakoulutuksen piirissä. Perusteltua on – ja sillä olisi todennäköisesti merkitystä myös yhteiskunnan ilmapiiriin ja asenteisiin – että maahanmuuttajien osuus vastaisi tässä suhteessa heidän väestöosuuttaan. Ammattikorkeakouluun valmistavan koulutuksen vahvistaminen, osaamisen tunnustaminen ja jo suoritettujen opintojen täydentämismahdollisuuksien hyväksikäyttö sekä ohjauksen ja neuvonnan tehostaminen ovat keskeisiä keinoja tämän tavoitteen saavuttamisessa. Joissakin kunnissa on menestyksellisesti annettu maahanmuuttajille tarkoitettua lukioon suuntaavaa lisäopetusta sekä opintovalmiuksia parantavia kursseja lukion alussa. Näitä malleja tulisi soveltaa valtakunnallisesti.

Maahanmuuttajien lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen menemisen tukena voidaan käyttää perusopetuksen lisäopetusta eli ns. kymppiluokkia. Niihin osallistuminen on opiskelijoille vapaaehtoista ja järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Kymppiluokista saadut kokemukset ovat hyviä. Ne tarjoavat mahdollisuuden parantaa perusopetuksen saavutuksia, pitävät nuoret opiskelussa tilanteessa, jossa jatkokoulutuspaikka ei ole perusopetuksen jälkeen auennut ja maahanmuuttajien kannalta antavat yhden mahdollisuuden parantaa suomen tai ruotsin kielen taitoa perusopetuksen jälkeen teini-iässä.

Opetusministeriössä on valmisteltu lähinnä aikuiskoulutuksen piiriin kuuluvia maahanmuuttajien opiskeluun ja koulutukseen sekä sen rahoitukseen ja opiskelijalle aiheutuviin kustannuksiin liittyviä toimenpiteitä. Osa näistä on samoja, joita tässäkin selvityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön. Näiden ehdotusten toimeenpaneminen on perusteltua. Erityisesti on maahanmuuttajien kannalta toteutettava Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämishankkeen alatyöryhmän Aikuiskoulutuksen tehtävät maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi keskeisimmät toimenpide- ja määrärahaesitykset.

Suomeen saapuu vuosittain joitakin satoja luku- ja kirjoitustaidottomia aikuisia. Luku- ja kirjoitustaidottomia maahanmuuttajia opetetaan vastaanottokeskuksissa osana työ- ja opintotoimintaa sekä maahanmuuttajakoulutuksessa. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Ottaen huomioon, että luku- ja kirjoitustaito ovat selvästi osa perustuslaissa tarkoitettua perusopetuksen sisältöä ja tavoitteita, tulee tämä opetus järjestää maahanmuuttajan subjektiivisena oikeutena. Perustuslain tarkoittamaa oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ei ole sidottu ikään tai oppivelvollisuuteen kuten ei ihmisoikeussopimusten vastaavaa oikeuttakaan. Tavoitteena on, että kaikki saadaan opetuksen piiriin, jotta he voivat myöhemmin jatkaa kouluttautumistaan. Erityinen haaste ovat todennäköisesti eräiden kulttuureiden naiset, jotka eivät juuri asioi perheen ulkopuolisten viranomaisten kanssa. Ongelmana on lastenhoidon tai perheen huoltamisen ja opintojen yhteensovittaminen, mihin perheet ja äidit tarvitsevat sosiaalityön tukea. Näiden henkilöiden ja heidän lastensa kotouttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan olisi erityisen tärkeää. Suomen tai ruotsin kielen opetuksen ohella tulee soveliaassa määrin huolehtia heidän äidinkielensä opetuksesta.

Valtion korkeakoulututkintoa kelpoisuusehtonaan edellyttäviin virkoihin vaaditaan molempien kotimaisten kielten taitoa, enemmistön kielen erinomaista taitoa ja vähemmistön kielen taitoa kielisuhteista riippuen. Maahanmuuttajan tosiasialliset edellytykset sekä suomen että ruotsin kielen riittävään hallintaan virkojen kelpoisuusehtojen täyttämisen kannalta ovat vähäiset. Toisaalta Suomen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ei kielitaitovaatimuksissa voida kovin paljon joustaa. Tilannekohtaisesti tulee käyttää esimerkiksi erivapausmenettelyä.

Ammatilliseen peruskoulutukseen näyttää maahanmuuttajanuorilla olevan keskimääräistä vaikeampi päästä. Osa syistä on todennäköisesti kielitaitoon ja puuttuvaan peruskoulutuksen peräytyviä, mutta tarpeen olisi selvittää, onko myös muita tekijöitä. Laadittavassa ohjelmassa olisi erityisesti otettava huomioon maahanmuuttajanuoret, jotka ovat tulleet tavallisimmin teini-ikässä Suomeen. Jos heillä on ollut kotimaastaan heikko perusopetuksen pohja, eivät he ehdi Suomessa perusopetusta hankkia ennen oppivelvollisuuden päättymistä. Vaikka periaatteessa ei ole estettä näiden nuorten jatkamisesta perusopetuksessa oppivelvollisuuden päättymisen jälkeen, eivät kunnat välttämättä ole halukkaita pitämään heitä ainakaan 18 vuoden iän täyttämisen jälkeen perusopetuksessa, koska oppilaskohtainen valtionosuus laskee 60 prosenttiin.

C. Maahanmuuttajien työllistymistä edistävän koulutuksen tehostamiseksi tulee:

1. ohjata maahanmuuttajat tehokkaasti ammatilliseen koulutukseen ja ammattitaitoa täydentävään koulutukseen ja varmistaa heidän aikaisemmin hankkimiensa tietojen ja taitojen hyödyntäminen,
2. ohjata korkeasti koulutetut tehokkaasti maahanmuuttajat pätevyyskoulutukseen ja ammattitaitoa täydentävään koulutukseen,
3. nopeuttaa maahanmuuttajan aiempien opintojen vastaavuuden arviointia. Hyväksi voidaan käyttää osaamisen tunnustamista sen osoittamisineen sekä myös ammatillisen peruskoulutuksen erityisiä opetusjärjestelyjä,
4. laajentaa ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus tarvetta vastaavaksi. Tähän koulutukseen tai maahanmuuttajakoulutukseen on nopeasti sijoitettava henkilö silloin, kun hänen opetuskielen taitonsa todetaan riittämättömäksi ammatilliseen koulutukseen osallistumiseksi. Tarvittaessa nuori on voitava ottaa maahanmuuttajakoulutuksena annettavaan kielikoulutukseen jo 17-vuotiaana,
5. lisätä oppisopimuskoulutusta. Oppisopimuskoulutuksen etu maahanmuuttajien kannalta on se, että koulutus voidaan räätälöidä niin ammattipätevyyttä täydentäväksi kuin sen tuottavaksi koulutukseksi ja molemmissa tapauksissa koulutukseen voidaan kytkeä myös suomen tai ruotsin kielen opiskelua. Mahdollisuuksia yhdistää työvoimapolitiittinen koulutus ja oppisopimuskoulutus tutkintoon johtavaksi koulutukseksi tulee käyttää tehokkaasti hyväksi,
6. vahvistaa ammattikorkeakouluun valmistavaa koulutusta, käyttää hyväksi ammatti-korkeakoulujen osaamisen tunnustamista ja käyttää hyväksi mahdollisuuksia täydentää jo suoritettuja opintoja,
7. antaa maahanmuuttajille opinto-ohjausta perusopetuksessa sekä heille tarkoitettua lukioon suuntaavaa lisäopetusta ja opintovalmiuksia parantavia kursseja lukion alussa,
8. käyttää hyväksi perusopetuksen lisäopetusta eli ns. kymppiluokkia jatko-opintokelpoisuuden ja kielen taidon vahvistamiseksi,

9. toteuttaa ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämishankkeen maahanmuuttajien työllistymistä koskevat ehdotukset, erityisesti keskeiset toimenpide- ja määrärahaehdotukset,
10. saattaa muille kuin oppivelvollisille annettavan perusopetuksen järjestämisvelvollisuus lakisääteisesti kunnan tehtäväksi,
11. saattaa luku- ja kirjoitustaidottomat välittömästi maahanmuuton jälkeen näiden taitojen opetukseen. Tästä opetuksesta on tehtävä osana perusopetusta subjektiivinen oikeus. Opiskelijoiden oman äidinkielen luku- ja kirjoitustaidon opettaminen tehostaa opetusta,
12. kytkeä kielikoulutus olennaiseksi osaksi muuta koulutusta
13. pyrkiä ratkaisemaan valtion korkeakoulutuskintoa edellyttävien virkojen kelpoisuus-ehdoja koskeva toisen kotimaisen kielen taidon vaatimus siten, että maahanmuuttajalla olisi tosiasialliset mahdollisuudet tulla nimitetyksi virkaan. Tarvittaessa on käytettävä yksittäistapauksissa erivapautta,
14. selvittää nuorten maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen pääsyn esteitä ja laatia ohjelma asian ratkaisemiseksi. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota niihin maahanmuuttajanuoriin, joilla perusopetus jää kesken oppivelvollisuuden päättymisen johdosta,
15. arvioida nykyinen maahanmuuttajien opetus ja koulutus niiden kehittämistä silmällä pitäen.

7.2.3 Kielenopetuksesta vastaavat viranomaiset

Edellä on todettu tarkoituksenmukaiseksi se, että kaikissa niissä tilanteissa, joissa kielikoulutusta voidaan kytkeä osaksi muuta koulutusta, myös näin tehdään. Tällöin ei ole tarpeen antaa erillistä kielikoulutusta, vaan se voidaan integroida osaksi muuta opetusta.

Suomen ja ruotsin kielen opetuksen tavoitteet, metodit ja osittain opetusjärjestelytkin ovat vaihtelevia. Nykyistä suomen kielen ja ruotsin kielen opetusta ei ole arvioitu. Koulutuksen arviointi on kuitenkin yksi keskeisistä opetuksen ja koulutuksen kehittämisen välineistä. Valtakunnallisissa opetuksen arvioinnin suunnitelmissa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin asianmukaisen arvioinnin aikaansaamiseksi.

Maahanmuuttaja tarvitsee kotimaisten kielten taitoa kolmessa suhteessa; selviytyäkseen jokapäiväisessä elämässä, osallistuakseen koulutukseen ja voidakseen toimia työelämässä. Tarvittavan kielitaidon nopea ja tehokas saavuttaminen edellyttää maahanmuuttajan ohjaamista ripeästi hänen kielitaitoaan vastaavaan koulutukseen. Jokapäiväisen elämisen ja yhteiskunnassa toimimisen vaatiman kielitaidon koulutuksen on alettava maahan saapumisesta. Kun kysymys on koulutuksen tai ammattialan vaatimasta kielitaidosta, on tätä koskeva kielikoulutus aloitettava viimeistään samanaikaisesti koulutuksen tai työllistymisen kanssa. Tilannekohtaisesti tällaisella

koulutuksella saattaa olla sellainen merkitys työnantajalle, että koulutus voidaan toteuttaa työvoimahallinnon yhteishankintana tai maksullisena palvelutoimintana.

Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa voidaan joillakin aloilla tutkinto suorittaa kokonaan tai lähes kokonaan muulla kielellä kuin suomeksi tai ruotsiksi. Tavallisimmin tämä tutkintokieli on englanti. Maahanmuuttajan kannalta tällaisen tutkinnon suorittaminen saattaa kuitenkin olla työllistymistä silmälläpitäen tarpeetonta tai tehotonta, jos hän ei ole saavuttanut työelämässä tarvittavaa taitoa tai edes jokapäiväisessä elämässä tarvittavaa suomen tai ruotsin kielen taitoa. Tilanne saattaa olla myös suomalaisen yhteiskunnan kannalta epätarkoituksenmukainen, jos maahanmuuttajalle annetaan vain tutkintoon johtava koulutus, mutta hän ei työllisty Suomeen. Näin ollen maahanmuuttajille on järjestettävä erikseen arvioitavassa määrin suomen tai ruotsin kielen opetusta myös yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa.

D. Suomen ja ruotsin kielen opetuksen kehittämiseksi tulee:

1. ohjata maahanmuuttajat suomen tai ruotsin kielen opetukseen mahdollisimman nopeasti,
2. pyrkiä järjestämään opetusta maan kaikissa osissa. Opetuksen organisoinnissa ja kilpailuttamisessa on otettava huomioon opetuksen järjestäjien tosiasialliset mahdollisuudet ja turvattava opetuksen korkea laatu. Kilpailutusta tulee kehittää siten, että se turvaa pitkäjänteisen ja korkeatasoisen koulutuksen,
3. ottaa opetuksessa huomioon paitsi opiskelijoiden jo saavuttama suomen kielen taito myös heidän opiskeluedellytyksensä. Esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneet kykenevät yleensä nopeatempoiseen opiskeluun, vaikka heillä ei olisi aiempia pohjatietoja suomen kielestä,
4. muodostaa opetusryhmät suurin piirtein samalla tasolla olevista opiskelijoista ja oppimisedellytyksiltään mahdollisimman homogeenisiksi,
5. opiskelijan saavutettua suomen tai ruotsin kielen perustaidot jokapäiväistä elämää silmälläpitäen suunnata opetus erityisesti hänen ammatissaan ja työelämässä tarvitsemaan kielitaitoon. Tällöin tulee käyttää hyväksi ammatin opiskelun antamia mahdollisuuksia. Perusteltua on selvittää erityisjärjestelyt kielen oppimiseksi ammatillisen koulutuksen yhteydessä,
6. seurata opetussuunnitelmaa koskevan suosituksen käyttöä ja toteuttamista sekä muuten ohjata opetuksen sisältö ja eri opetuksen järjestäjien toiminta yhtenäisiin käytäntöihin, ja kehittää opetusmetodeja,
7. velvoittaa lukiokoulutuksen järjestäjä antamaan suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta maahanmuuttajaoppilaille,
8. harkita ainakin maahanmuuttajakoulutukseen sisältyvän suomen tai ruotsin kielen opiskelun muuttamista opiskelijan oikeudeksi ja viranomaisten opetuksen järjestämisen muuttamista velvollisuudeksi.

- Muun aikuisille maahanmuuttajille annettavan opetuksen muuttamista opiskelijan oikeudeksi ja opetuksen järjestäjän velvollisuudeksi osana kotoutumissuunnitelmaa on myös selvitettävä,
9. varmistaa maahanmuuttajien pääsy heidän koulutukseen osallistumista ja työllistymistä palvelevan kielitaidon saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaiseen ja heidän taitojaan vastaavaan kielikoulutukseen, tarvittaessa lainsäädäntöä tarkistamalla,
 10. järjestää suomen tai ruotsin kielen opetusta ammattikorkeakouluissa ja yliopistossa opiskeleville kaikissa tapauksissa ja silloinkin, kun tutkinnon tai muun tarvittavan koulutuksen voi suorittaa muulla kuin kotimaisella kielellä, jotta voidaan varmistaa pääsy työmarkkinoille,
 11. tarjota suomen tai ruotsin kielen opetusta myös yliopistoihin ja muihin korkeakouluihin saapuville asiantuntijoille,
 12. selvittää opintosetelien antamat mahdollisuudet kielenopetuksen rahoittamiseen,
 13. varata opetukseen riittävät voimavarat.

Vastuuviranomainen on kukin ministeriö oman alansa lainsäädännön osalta. Opetuksen laadullisista seikoista vastaa opetushallitus, jonka tulee luoda perusteet tälle opetukselle. Kunnat ovat vastuuviranomaisia niiden oppilaitosten toiminnan osalta, joihin niillä on koulutuksen järjestämislupa, sekä työvoimaviranomaiset maahanmuuttajakoulutuksen osalta. Lisäksi kunnat hallinnoivat kuntayhtymiä ja omistamiaan opetusta järjestäviä yhteisöjä. Kulttuuriin orientoituminen voi kulkea luontevana osana kielenopetusta läpi järjestelmän, kun se otetaan soveliaalla tavalla huomioon opetussuunnitelmissa.

7.2.4 Kunnat ja muut viranomaiset

Maahanmuuttajien työllistyminen seisoo ja kaatuu yhteistyön onnistumisen seurauksena. Tämän yhteistyön keskeisimpiä toimijoita ovat kunnat, koska ne vastaavat monella sektorilla opetuksessa, sosiaali- ja terveydenhuollossa ja asuntotoimessa niistä seikoista, jotka maahanmuuttajien kotoutumisessa ja työllistymisessä ovat keskeisiä. Tämän näkökohdan tulee heijastua kuntien kotoutumisohjelmissa, joiden ohjaaminen yhteistoimintaan yli hallintokuntien ja valtio- ja kuntajaon tulee olla vahvasti esillä. Huomioon on otettava myös Kansaneläkelaitos.

Maahanmuuttajat ovat määrällisesti pakkautuneet suurimpiin kuntiin. Näissä kunnissa toteutettavilla toimenpiteillä on paitsi pilottiluonnetta myös laaja vaikutus kokonaisuuden kannalta. Erityisesti tässä suhteessa nousee esille ns. metropolihanke, jolla koetetaan edistää maahanmuuttajien työllistymistä pääkaupunkiseudulla, Turun seudulla ja Tampereen seudulla.

Monissa maissa on huonoja kokemuksia erityisten maahanmuuttaja kaupunginosien syntymisestä. Tässä suhteessa on tärkeää jatkaa sitä Suomessa jo perinteiseksi muodostunutta käytäntöä, jolla kaupunginosat koetaan pitää suhteellisesti tasapainoisina sijoittamalla niihin sekaisin erilaisia asumismuotoja, kuten omistusasuntoja, sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa, opiskelija-asuntoloita, vanhusten palvelutaloja jne. Erityisesti on pidettävä huolta, ettei asuntopoliittisin toimin myöskään ohjata tilannetta epäedulliseksi. Maahanmuuttajat käyttänevät keskimääräistä enemmän sosiaalisen asuntotuotannon asuntoja ja kuntien vuokra-asuntoja. Maahanmuuttajilla saattaa myös olla kantäväestöstä enemmän piilevää asunnottomuutta yhteisasumisen pohjalta.

E. Maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi tulee:

1. tehostaa kuntien yhteistyötä paitsi työvoimaviranomaisten kanssa myös eri hallintokuntien kesken. Kunnan kotoutumisohjelman tulee kyetä vastaamaan maahanmuuttajien työllistymisen asettamiin vaatimuksiin sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä,
2. toteuttaa erityisesti kunnissa, joissa asuu suurempia maahanmuuttajamääriä, toimenpiteitä ja ohjelmia maahanmuuttajien työllistymisen vahvistamiseksi,
3. huolehtia sosiaalisesta monimuotoisuudesta erityisesti asumisen suhteen, jottei synny alueita, joilla on maahanmuuttajaidentiteetti ja erillinen alakulttuuri. Asumisen tason tulee vastata kantäväestön asumistasoa,
4. pyrkiä saamaan kaikki maahanmuuttajat, erityisesti naiset kotoutumissuunnitelman piiriin,
5. edistää mahdollisuuksia suorittaa erilaisia työtehtäviin vaadittavia osaamista osoittavia kortteja ja passeja (esim. hygieniapassi, yöturvallisuuskortti) laatimalla opetusmateriaalia muillakin kuin kotimaisilla kielillä,
6. terveydenhuollossa parantaa kykyä havaita kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhreiksi joutuneiden tilanne ja ohjata heidät asianmukaiseen hoitoon,
7. luoda edellytyksiä kuntoutuksen kehittämiseksi ottamaan huomioon maahanmuuttajien erityiset ongelmat. Kunnilla on erityinen vastuu kuntoutuksen koordinoijina. Niillä on myös ensisijainen vastuu kuntoutuksen yhteistyöstä työvoimahallinnon kanssa,
8. taata kuntien voimavarat ottaen huomioon niiden uudet velvollisuudet ja myös työ- tai opiskeluperäisestä maahanmuutosta syntyvät epäsuorat kustannukset, kuten perheistä aiheutuva palvelutarve tai opiskelijaterveydenhuolto.

7.3 Työnantaja maahanmuuttajan työllistymisprosessissa

Työnantajien kannalta ilmeisesti merkittävimmät maahanmuuttajan työllistymistä ehkäisevät tekijät ovat tiedon puute ja asenteet. Kysymys ei aina ole siitä, että työnantaja ei halua palvelukseensa maahanmuuttajaa, vaan kyse saattaa olla myös sen epäilemisestä, että maahanmuuttaja ei sopeudu työyhteisöön työnantajan muiden työntekijöiden asenteiden ja odotusten takia. Pelkoja asiakkaiden asenteista saattaa myös ilmetä. Maahanmuuttajan kielitaidolle saatetaan asettaa vaatimuksia, joilla ei ole pohjaa työelämässä. Työvoimaviranomaisten ja muidenkin viranomaisten työnantajille suuntaama tiedotus on yksi avaintekijä maahanmuuttajien työllistämässä.

Julkisessa keskustelussa on esitetty niin sanottua sokkohakua, jossa ensivaiheessa työn-tekijästä annetaan vain työtehtävän kannalta olennaiset tiedot. Käytännössä tämä merkitsisi ilmeisesti mm. maahanmuuttajataustan jättämistä huomiotta. Esitetyn muutoksen toteuttaminen vaikuttaa todennäköisesti eniten maahanmuuttaja-asemaan, mutta sillä saattaa olla merkitystä myös sukupuolen, muun etnisen taustan kuin maahanmuuton, vammaisuuden, iän ja joidenkin muidenkin tekijöiden kannalta. Muutos olisi työmarkkinoilla varsin suuri ja edellyttää työsopimuslainsäädännön ja mahdollisesti muidenkin lakien muuttamista. Tämän selvityksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista ottaa kantaa esitykseen muutoin kuin todeta se maahanmuuttajien työllistymisen edistämisen kannalta mielenkiintoiseksi ja tutkimisen arvoiseksi.

Yrityksen ja työnantajan etu on monessa tapauksessa monikulttuurinen työyhteisö. Sellainen työyhteisö tarjoaa helpommin uusia kehittämisideoita ja siitä löytyy enemmän erilaisia tietoja ja taitoja. Monikulttuurisuudella on positiivisia vaikutuksia, joiden käytön etninen syrjintä estää. Vaikuttaminen työntekijöiden ja työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden asenteisiin on laaja yhteiskuntapoliittinen kysymys. Se liittyy yleisesti rasististen ja maahanmuuttajiin epäluulolla suhtautuvien asenteisiin vaikuttamiseen.

Maahanmuuttajien työhön ohjaukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. He tarvitsevat useissa tapauksissa enemmän ohjausta kuin kantaväestöön kuuluvat työelämän käytänteistä sekä velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan. Ohjauksen tarve on otettava huomioon myös työelämän yhteistoiminnassa ja työelämän jokapäiväisessä toiminnassa. Esimiesasemassa olevat ja luottamusmiehet eivät välttämättä osaa tai usko osaavansa toimia maahanmuuttajien kanssa. Myös näille ryhmille on järjestettävä koulutusta. Suuret työnantajat kyennevät itsekkin tällaista koulutusta järjestämään, mutta pientyönantajille koulutusta voitaisiin järjestää esimerkiksi kansalaisopistoissa. Vastaavasti on perehdytettävä myös työyhteisöä maahanmuuttajiin. Työnantajan

intressissä on monesti myös henkilöstökoulutuksena toimeenpantu suomen tai ruotsin kielen opetus.

F. Työnantajien toimenpiteitä maahanmuuttajien työllistämiseksi:

1. annetaan maahanmuuttajille riittävästi ohjausta työelämän käytänteistä, velvollisuuksista ja oikeuksista,
2. käytetään hyväksi yhteistoimintajärjestelmää,
3. koulutetaan esimiehiä ja luottamusmiehiä ja koko työyhteisöäkin kohtaamaan eritaustaisia ihmisiä ja tuntemaan muita kulttuureja tavoitteena vähintään ns. nollatoleranssi rasistisiin ilmiöihin,
4. käytetään hyväksi henkilöstökoulutusta maahanmuuttajien integroimisessa työyhteisöön,
5. elinkeinoelämän järjestöjen kautta levitetään parhaiden käytäntöjen tietoja maahanmuuttajien työllistämiseksi.

7.4 Maahanmuuttajan perhe ja maahanmuuttajayhteisöt

Maahanmuuttaja saapuu maahan harvoin yksin ja viimeistään maassa ollessaan hän jollakin aikavälillä perheellistyy. Näissä tilanteissa tärkeää on ottaa huomioon maahanmuuttajan puoliso ja lapset. Molemmat puoliset voidaan työllistää tarvittaessa samanlaisella prosessilla. Jos puoliso ei aio osallistua työelämään, on tarkoituksenmukaista kuitenkin suunnata häneen maahanmuuttajana yhteiskuntaan ja kulttuuriin orientoitumista sekä kielenopetusta koskevat palvelut.

Pitkän aikavälin suomalaisen yhteiskuntaan kotouttamisen ja maahanmuuttajien työllistämisen ohjelmana on otettava huomioon myös maahanmuuttajien lapsiin kohdistuvat toimenpiteet.

Osana pitkän aikavälin maahanmuuttajavaikuttamista on pyrkimys vahvistaa lasten suomen tai ruotsin kielen osaamista päiväkodeissa ja muussa varhaiskasvatuksessa. Jo tässä vaiheessa on toisaalta tärkeää myös tukea heidän äidinkielen taitoaan, koska sillä on kielellisen ajattelun kehittymisen kannalta erityistä merkitystä.

Lasten koulutuksessa, tärkeimpänä esiopetus ja perusopetus, on pidettävä huolta riittävästä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksesta. Nuorimmat lapset saattavat olla siinä määrin vielä perheessä kiinni ja perheen piirissä, että kielikoulutuksen korostaminen on tärkeää, vaikka lapsi normaalisti oppiikin kieltä varsin tehokkaasti koulussa. Tärkeää on myös huolehtia lapsen äidinkielen, hänen kotonaan puhutun kielen, riittävästä tarjonnasta. Olennaista on varmistaa, että lapsella säilyy käsitys äidinkielestään ja hän kykenee sillä ilmaisemaan itseään.

Periaatteellisena tavoitteena tulee olla, että toisen sukupolven maahanmuuttajat eivät asemaltaan ja mahdollisuuksiltaan eroaisi kantaväestöstä, vaan olisivat osa sitä. Suomessa syntyneiden ja pienimpien lasten osalta tämä todennäköisesti voidaan toteuttaa, joskin ennen kaikkea perusopetusta edeltävään yhteiskuntaan orientoitumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Erityisen tärkeää saattaisi olla esiopetuksen huomioon ottaminen, koska esiopetuksessa voidaan merkittävällä tavalla kehittää lapsen kouluvalmiuksia ja kielellisiä taitoja. Neuvonnassa ja tiedotuksessa on kiinnitettävä vahvasti huomiota tähän näkökohtaan.

Esiopetus on vapaaehtoista. Esiopetukseen osallistuvat nykyisin lähes kaikki 6-vuotiaat lapset, vain noin 3–4 prosenttia ei osallistu. Tässä ei-osallistuvien joukossa ovat todennäköisesti yliedustettuna erilaiset syrjäytymisvaarassa olevat lapset mukaan lukien maahanmuuttajaperheiden 6-vuotiaat. Näiden lasten esiopetuksen varmistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista laajentaa oppivelvollisuus koskemaan esiopetusta. Tämän taloudellinen merkitys on todennäköisesti suhteellisen vähäinen, koska esiopetuksen etuudet pääosin jo vastaavat perusopetuksen etuuksia ja osuus ikäluokasta, joka ei esiopetukseen osallistu, on varsin pieni. Maahanmuuttajalasten kouluvalmiuksien kohottamisen kannalta tällä olisi todennäköisesti suuri merkitys.

Yksi lapsiin kohdistuva kysymys on vastaanottokeskuksissa ja muutoin vastaavassa ase-massa olevien lasten perusopetuksen järjestäminen. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusopetuslain mukaan oppivelvollisuus kattaa ajan sen kalenterivuoden syksystä, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta, lukukauden loppuun sinä vuonna, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai oppivelvollisuus on kestänyt kymmenen vuotta, kumpi ensin toteutuu. Oppivelvollisia ovat perusopetuslain 25 §:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Kunnalla on perusopetuslain 4 §:n mukaan velvollisuus järjestää perusopetus alueellaan asuville lapsille. Kunnassa asuvana lapsena on pidettävä myös niitä lapsia, joilla ei ole muuta asuinkuntaa Suomessa kuin vastaanottokeskuksen sijaintikunta. Lapsi asuu tosiasiallisesti Suomessa ja asianomaisen kunnan alueella eikä kotikunta-asetella ole merkitystä. Lisäksi ihmisoikeussopimukset (esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 13 artikla ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artikla) pitävät pakollista perusopetusta ihmisoikeutena, jonka toteuttamisesta valtio on vastuussa. Lapsella on oikeus asuinkuntansa (vastaanottokeskuksen sijaintikunnan) järjestämään perusopetukseen.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen tarkoitus on vahvistaa lapsen oppimisedellytyksiä ja kielellisiä taitoja siten, että hän voi osallistua perusopetukseen. Tämä opetus on tarkoitus laajentaa puolesta vuodesta vuoteen vuonna 2009. Valmistava opetus luo lapselle edellytyksiä käyttää hyväkseen hänelle subjektiivisena oikeutena kuuluvaa perusopetusta. Perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestäminen on kuitenkin kunnan harkinnassa. Perusteltua on vahvistaa tämän

opetuksen saamisen edellytyksiä ensinnäkin toteamalla se osaksi perusopetusta ja oppivelvollisuutta, luohan se edellytykset varsinaiseen perusopetukseen osallistumiselle, ja tämän myötä tehdä perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämisestä kunnan lakisääteinen velvollisuus.

Perusopetuksessa olevalla lapsella on oikeus maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämään oppilashuoltoon. Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Oppilashuollon sisällöstä päätetään opetussuunnitelmassa. Siihen sisältyvät myös kouluterveydenhuolto sekä lastensuojelulaissa tarkoitettu kasvatuksen tukeminen. Seuraavaan taulukoon on koottu maahanmuuttajalapsen erityisesti kohdistuvia toimenpiteitä, joiden erityinen merkitys on se, että lapsi saavuttaa mahdollisimman saman aseman kuin kantaväestön lapset. Taulukossa on mukana vain erityisesti maahanmuuttajille tarkoitettuja palveluja. Varsinainen tavoite erityispalveluilla on, että toisen polven maahanmuuttajien asema ei käytännössä eroaisi kantaväestöstä, vaan he olisivat osa kantaväestöä.

Maahanmuuttajalapsen kotoutumisprosessi	yhteiskunnan ja kulttuurin perustiedot	suomen tai ruotsin kielen opetus	perusopetuksen erityiset järjestelyt	toisen asteen koulutuksen erityiset järjestelyt
tiedotus, neuvonta ja ohjaus	vanhemmille tai lapselle itselleen	vanhemmille tai lapselle itselleen	vanhemmille tai lapselle itselleen	vanhemmille tai nuorelle itselleen
kielenopetus		päivähoidossa, esiopetuksessa, perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa	kotikielen opetus	
koulunkäynti			perusopetukseen valmistava opetus	ammattilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus

Maahanmuuttajien toisen sukupolven osalta on pyrittävä siihen, että nämä pääosin Suomessa syntyneet henkilöt ovat mahdollisimman samassa asemassa kuin kantaväestö, olisivat osa kantaväestöä. Heidän osaamisensa, opiskelunsa ja tutkintojensa sekä yhteiskunnassa toimimisen mahdollisuuksien tulee vastata kantaväestön asemaa ja heidän suhteensa tulee pyrkiä myös siihen, että heidän suhteellinen osuutensa eri väestöryhmistä esimerkiksi koulutuksen, työelämään osallistumisen ja työelämäaseman, yhteiskunnallisen osallistumisen ja muiden vastaavien työelämään ja yhteiskuntaan orientoitumisen tekijöiden suhteen on sama kuin kantaväestöllä. Eräänlaisena ihannetilanteena on tietysti se, ettei heitä edes tilastoida erikseen toisen polven maahanmuuttajina, vaan he sekoittuvat osaksi kantaväestöä. Tämä edellyttää myös vahvaa sosiaalisen sopeutumisen ohjelmaa heiltä, mutta myös kantaväestön positiivista suhtautumista. Samalla se edellyttää myös ensimmäisen polven maahanmuuttajaväestössä pyrkimystä kasvattaa lapset suomalaiseseen yhteiskuntaan.

G. Lapsiin kohdistuvina opetuksen ja koulutuksen toimenpiteinä tulee:

1. jo päiväkodissa ja muussa varhaiskasvatuksessa vahvistaa lasten suomen tai ruotsin kielen osaamista sekä tukea äidinkieltä (kotikieltä),
2. huolehtia esiopetuksessa ja perusopetuksessa riittävästä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen tarjonnasta osana perusopetuksen opetussuunnitelmaa sekä huolehtia riittävästä äidinkielen (kotikielen) tarjonnasta,
3. laajentaa oppivelvollisuutta ottamalla esiopetus nykymuotoisena osaksi oppivelvollisuutta,
4. taata kaikille oppivelvollisuusikäisille lapsille oikeus perusopetukseen subjektiivisena oikeutena,
5. ottaa perusopetukseen valmistava opetus osaksi oppivelvollisuutta ja säätää kyseisen opetuksen järjestäminen kunnan lakisääteiseksi velvollisuudeksi,
6. ottaa tarvittaessa kotien kanssa tehtävässä yhteistyössä ja oppilashuollossa huomioon etninen tausta esimerkiksi koulunkäynnin säännöllisyyden, opettajiin suhtautumisen sekä syrjinnän ja koulukiusaamisen osalta, ja vanhempien kielitaito,
7. antaa opettajille jatkokoulutusta etnisesti heterogeenisen oppilasjoukon opettamiseen ja eri kulttuurien kohtaamiseen,
8. käyttää hyväksi koulutusjärjestelmässä jo olevia elementtejä oppilaiden kotouttamiseksi (esim. työelämään tutustuttaminen, kesätyöt).

Maahanmuuttajat ovat suhteellisen laajasti järjestäytyneet. Maahanmuuttajatyötä tekevien järjestöjen työ tukee kotoutumista ja työllistymistä. Maahanmuuttajien omien yhteisöjen tukeminen myös viranomaistoimin sekä sellaisten yhteisöjen tukeminen, joilla luodaan rasististen, ennakkoluuloisten ja tietämättömyyteen perustuvien ongelmien ratkaisemista, ovat tärkeitä.

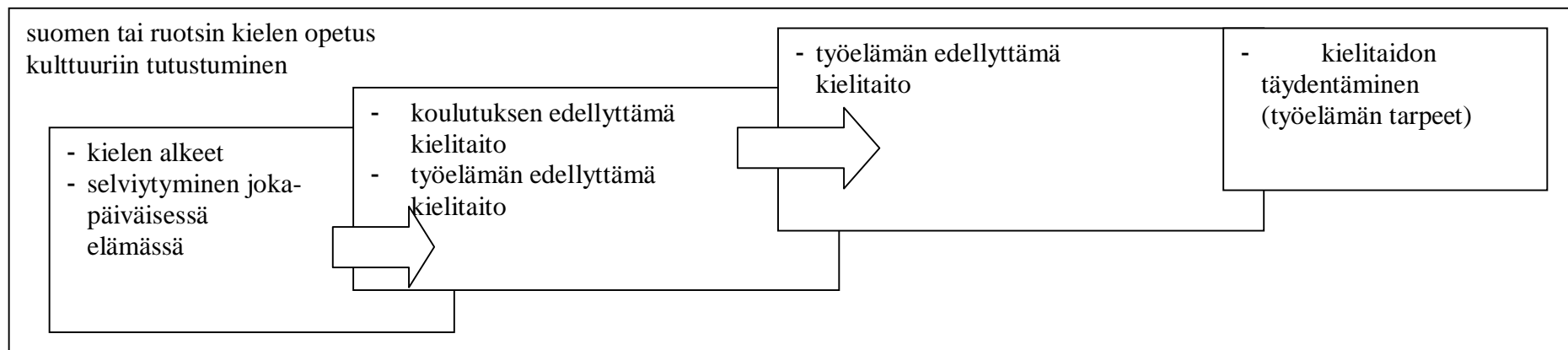
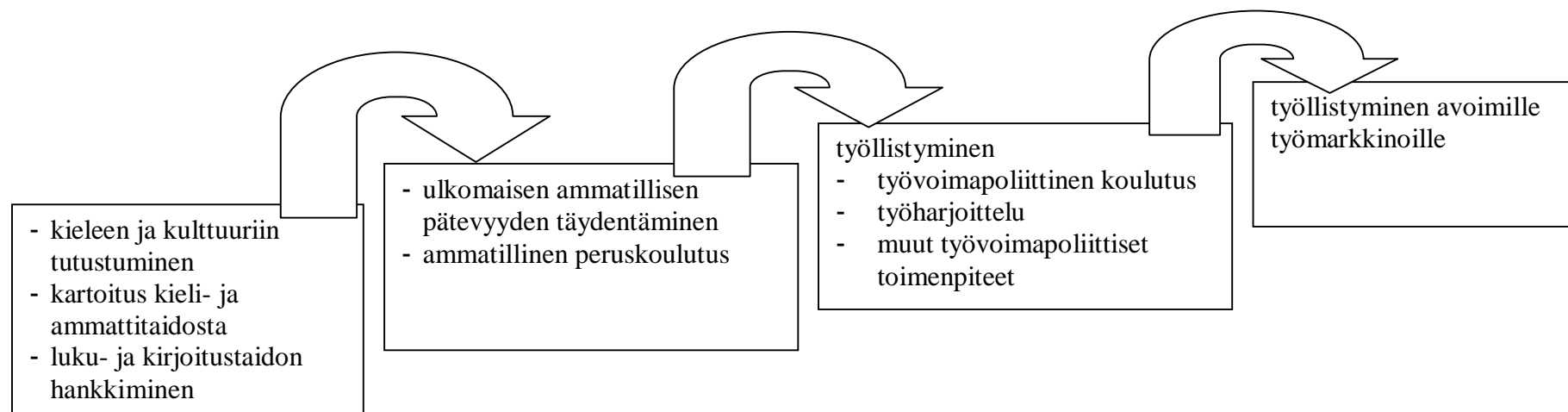
Maahanmuuttajien omalla järjestötoiminnalla voidaan edistää tiedon leviämistä heidän keskuudessaan, saattaa maahanmuuttajien toimintatavat osaksi suomalaista yhteiskuntaa vastaavanlaisen etujärjestötoiminnan kautta kuin asioita muutenkin kansalaisyhteiskunnassa edistetään ja lisätä ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Samanaikaisesti on tärkeää saada maahanmuuttajat osallistumaan muuhun järjestötoimintaan. Maahanmuuttajien järjestöillä on suuri merkitys vertaistukena sekä ohjauksen ja neuvonnan järjestäjinä. Ne kykenevät myös useissa tapauksissa antamaan maahanmuuttajan äidinkielellä apua viranomaistoiminnoissa ja jokapäiväisessä elämässä. Maahanmuuttajien käyttämistä eräänlaisina kulttuuritulkkeina voitaisiin edistää. Tavoitteena olisi, että vertaistukea käyttäen maahanmuuttajia ohjataan suomalaiseen kulttuuriin ja yhteiskuntaan. Tätä toimintaa tulisi tukea koulutuksen ja rahoituksen keinoin. Nimenomaan järjestöjen kautta voidaan tukea maahanmuuttajia heille tyypillisissä ongelmissa.

Työelämäosallistumisen kannalta tärkein on ammattiyhdistysliike ja työelämään liittyvä järjestäytyminen, kuten työttömyyskassat. Tärkeitä kotoutumisen kannalta ovat liittyminen vapaaseen kansalaistoimintaan, kuten urheilu-, nuoriso-, nais- ja kulttuurijärjestöihin sekä esimerkiksi poliittiseen järjestötoimintaan ja asukastoimintaan. Tärkeää on myös yhteiskunnallinen osallistuminen. Useimmilla maahanmuuttajilla on kunnallinen äänioikeus ja kunnallisvaaleissa onkin kaikissa suurimmissa kaupungeissa myös maahanmuuttajaehdokkaita. Järjestötoiminnan ja yhteiskunnallisen osallistumisen kautta saadaan myönteisiä maahanmuuttajamalleja, joilla on merkitystä myös työllistymiselle kulttuurisena mallina.

H. Maahanmuuttajatyön toimintaedellytysten parantamiseksi tulee:

1. tukea maahanmuuttajien omaa järjestötoimintaa erityisesti toiminnan vertaistuen vahvistamisella,
2. rohkaista maahanmuuttajien osallistumista yleiseen järjestötoimintaan, erityisesti työelämään liittyviin järjestöihin ja kotoutumista edistävään kansalaisjärjestötoimintaan,
3. luoda edellytyksiä yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Maahanmuuttajan kotoutumispolku



maahantulo

pätevyyden hankkiminen työllistyminen

työelämässä toimiminen

8 Toimeentulo ja kannustinloukut

Yhteiskunnallisena perustilanteena voidaan pitää sitä, että terve aikuinen hankkii työllä, ammatilla tai elinkeinolla toimeentulon itselleen ja perheelleen. Tätä yleistä lähtökohtaa täydentää näkemys, jonka mukaan hyvinvointivaltiossa ja -yhteiskunnassa yksilön ja hänen perheensä toimeentulo turvataan silloin, kun hän on niin sanotusta hyväksyttävästä syystä estynyt hankkimasta toimeentuloaan. Suomen perustuslaissa tällaisiksi näkökohdiksi on otettu aikuisia ja nuoria koskevana työttömyys, työkyvyttömyys, sairaus, vanhuus ja lapsen saaminen sekä epäsuoremmin koulutus. Alaikäisiä koskee lisäksi huoltajan menetyks. Lisäksi taataan välttämätön toimeentulo silloin, kun henkilö ei sitä muista lähteistä saa. Toimeentuloa taataan myös muilla kuin perustuslaissa mainituilla perusteilla, mm. puolison menetyksen, eräissä tapauksissa kuntoutuksen ja lapsen sairauden johdosta.

Myös maahanmuuttajien toimeentuloa tulee tarkastella näistä lähtökohdista. Maahanmuuttajaan mahdollisesti osuu keskimääräistä yleisemmin työttömyyden aiheuttama perusteltu syy. Aikuisella maahanmuuttajalla on usein aiemman elämänkaaren, suomalaisen yhteiskunnan menettelystä poikkeavalla tavalla hankitun ammattitaidon ja työelämässä vaadittavien kielellisten ja kulttuuristen taitojen puutteiden aiheuttamia esteitä. Kannustinloukkuongelman osalta maahanmuuttajien tilanteeseen vaikuttavat lisäksi samat syyt kuin heidän työllistymiseensä. Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen joukko, jossa lisäksi kulttuuriset tekijät – esimerkiksi naisen asema perheen äitinä – vaikuttavat asenteisiin ja toimintatapoihin. Kannustinloukun vaikutus saattaa näissä tilanteissa olla hyvin erilainen suomalaisiin verrattuna. Joissakin maahanmuuttajaryhmissä yksinhuoltajuus on tavattoman yleistä, mikä vaikuttaa osaltaan kannustinloukkuihin

Maahanmuuttajan saattaa olla vaikea ymmärtää sitä logiikkaa, jolla palkan, toimeentulo-turvan ja eri kustannusten korvausten taso ja riippuvuus toisistaan on järjestelty. Etuudet leikkaantuvat ja päättyvät palkan perusteella, asumistuki riippuu niin palkasta kuin toimeentuloetuudesta ja virheellisten suoritusten johdosta toimitetaan takaisinperintä. Osa-aikatyö ja soviteltu päiväraha ovat vielä oman tyyppistä toimeentuloa. Vajaatyöllisyys on maahanmuuttajille tyypillinen olotila. Kun suomalaisessa yhteiskunnassa kasvava köyhyiden muoto on lapsiperheköyhyys, kohtaa tämä suhteellisesti useammin maahanmuuttajaperheitä, joilla on usein enemmän lapsia kuin kantaväestöllä.

8.1 Kannustinloukut

Toimeentulon hankkiminen työllä ja toisaalta sosiaaliturvalla taattu toimeentulo saattavat joutua periaatteelliseen ristiriitaan tai niiden keskinäinen suhde saattaa olla työllistämisen kannalta ongelmallinen. Henkilöön, jonka sosiaaliturvan taso on

työelämän ulkopuolella hyvä ja kesto pitkä, saattaa kohdistua järjestelmästä johtuvia tekijöitä, jotka heikentävät halukkuutta hakeutua työpaikkaan. Tilanteen välttäminen edellyttää palkkatasoa, jolla saa paremman toimeentulon kuin sosiaaliturvan varassa. Palkkataso ei kuitenkaan ole yleisesti julkisen vallan määrättävissä. Lisäksi se vertautuu alimpiin toimeentulon tasoihin. Olennaista on, miten paljon kynnyspalkan pitää olla sosiaaliturvaa korkeampi, jotta henkilö pitää tarkoituksenmukaisena työllistyä ottaen huomioon hänen elämäntilanteeseensa vaikuttavat muut seikat. Toinen samantapaisen tilanteen aiheuttava seikka saattavat olla työnteon ohella maksettavat tasaavat tulonsiirrot. Jos tulojen kasvu merkitsee verotuksen kiristymistä tai etuuksien alenemista, saattaa henkilö jumiutua pienipalkkaiseen työhön. Kolmas seikka saattaa olla lyhytaikaisen työn vastaanottamisesta aiheutuva sosiaaliturvan huojunta, kun joutuu eräänlaiseen tulonsiirtojen ja niiden palautusten kierteeseen, joka aiheuttaa työntekijän kannalta kuukausittain kohtuuttomasti vaihtelevan tulotason.

Kannustinloukkujen välttäminen merkitsee työnteon kannustavuutta siten, että työstä tai lisäänsioiden hankkimisesta saatava toimeentulo on parempi kuin sosiaaliturvasta saatava toimeentulo. Sen tulee myös taata ennustettavuutta elämään. Kannustavuus ei sinänsä kyseenalaista väestön sosiaalisten ja terveydellisten olojen parantamista, vaan se pyrkii parantamaan sosiaaliturvan saajan omaa aktiivisuutta.

Tuloloukkuna voidaan pitää tilannetta, jossa henkilön bruttotulojen kasvu ei johda riittävään nettotulojen lisäykseen. Tätä käsitettä käytetään yleensä kuvaamaan tilannetta, jossa työmarkkinoilla olevan henkilön ei kannata mielestään hankkia lisätuloja. Tärkeimpänä seikkana on useimmissa tapauksissa marginaaliveroaste, jossa otetaan huomioon kasvavat verot, pienentyvät tarveharkintaiset tulonsiirrot sekä nousevat tulosidonnaiset julkisten palvelujen maksut (esimerkiksi progressiivinen verotus, asumistuki ja päivähoitomaksut).

Työttömyysloukussa on kyse työn vastaanottamisen kannattamattomuudesta. Sosiaaliturvan antama toimeentulon taso verrattuna palkkatuloon tai muuhun ansiotuloon ovat siten lähellä toisiaan, että taloudellinen vaikutus on vähäinen. Vertailussa tulee ottaa huomioon myös työnteosta aiheutuvat lisäkustannukset, kuten työmatkat, työvaatteet ja ruokailu kodin ulkopuolella. Tämän lisäksi työllisyysloukussa saattavat vaikuttaa samat kustannuksia lisäävät tekijät kuin tuloloukussa, kuten progressiivinen verotus, asumistuen aleneminen ja päivähoitomaksujen maksaminen tai nouseminen. Äärimmillään näissä tilanteissa saattaa olla kyse jopa toimeentulon leikkaantumisesta.

Tilannetta, jossa lyhytaikaisen työn vastaanottaminen aiheuttaa työntekijän kannalta pitkäaikaisen ongelman, kun etuuksien tasot vaihtelevat ja joudutaan takaisinperintöihin, kutsutaan byrokraatialoukuksi. Kyse on sinänsä kannattavan työnteon vastaanottamisen aiheuttamasta kohtuuttomasta epävarmuudesta kuukausittaisten tulojen määrän suhteen. Ongelmassa on ensisijaisesti kyse sosiaaliturvajärjestelmän kyvystä nopeasti reagoida yksilön muuttuvaan

elämäntilanteeseen. Tilanteen aiheuttavat tekijät saattavat olla moninaiset. Esimerkiksi palkan ja sosiaalietuuden maksatuksen rytmi saattaa aiheuttaa byrokraloukun.

8.2 Kannustinloukkujen purkamisen mahdollisuudet

Sekä tuloloukkuihin että työttömyysloukkuihin voidaan periaatteessa vaikuttaa sosiaaliturvan ja verotuksen keinoin. Myös alimpien palkkojen nostaminen vaikuttaa loukkuihin purkavasti. Tuloloukkujen kannalta on ensisijaista lieventää tulonsiirtojen tarveharkintaa, palvelumaksujen tulosidonnaisuutta ja verotuksen progressiivisuutta, jolloin sosiaaliturvan ja ansiotulojen tiukka sidonnaisuus lieventyy, ja todennäköisesti tuloerot kasvavat. Tosin saattaa olla, että toimenpiteet vaikuttavat pienituloisimpiin siten, että vaikutus vastaa alimpien palkkojen korottamista eikä tuloerojen kasvua synny ainakaan ginikertoimella mitattuna.

Työttömyysloukun sosiaalipoliittisena ratkaisuna voi olla sosiaaliturvan tason alentaminen tai saantiehtojen kiristäminen. Samaan tapaan vaikuttaa myös verotuksen keventäminen joko progressiota lieventämällä tai suosimalla sellaisia verovähennyksiä, jotka koskevat työssä olevia.

Työttömyys- ja tuloloukkujen lieventäminen merkitsee käytännössä ainakin jossain määrin sosiaaliturvan tavoitteista luopumista ainakin tuloerojen tasaamisen ja joskus myös köyhyyden lievittämisen ja vähentämisen kannalta. Mahdollisuuksia tarjoaa myös verotettavan tulon alarajan korottaminen, jolloin huomio on kiinnitettävä erityisesti kunnallisverotukseen. Sosiaalietuuksien maksaminen samanaikaisesti palkan kanssa tietyn ajan loiventaa loukun vaikutusta. Tällaista on väläytetty erityisesti työmarkkinatuen ja asumistuen suhteen. Työttömyysturva saa nykyisin samanaikaisesti palkan kanssa soviteltuna päivärahaa. Asumistukia ei puolestaan ole sidottu sosiaaliturvaan, vaan tulojen ja asumisen kustannusten sekä eräiden muiden tekijöiden yhteisvaikutukseen. Sitä saa periaatteessa ja käytännössäkin samanaikaisesti palkan kanssa. Jos tätä yhteyttä lievennetään, saattaa varjopuolena olla paitsi yhdenvertaisuuden loukkaaminen myös se, että kannattaa työllistyä siten, että ensin saa jotakin etuutta. Joskus olisi edullista myös järjestelmien selkeyttäminen.

Byrokraloukkujen purkamisessa on ensisijaisesti kyse järjestelmän toiminnan tehostamisesta, selkeyden lisäämisestä ja järjestelmän kyvystä reagoida yksilön elämäntilanteiden muutoksiin.

Maahanmuuttajat kohtaavat kaikki edellä mainitut kannustinloukut. Pahin niin heidän kuin yhteiskuntapoliittiseltakin kannalta on työttömyysloukku, joka usein sitoo henkilön sellaisella tavalla toimeentuloturvan saajaksi, joka merkitsee tosiasiallisesti pitkäaikaistyöttömyyttä.

Kannustavuus on tärkeänä näkökulmana, kun sosiaaliturvan uudistuskomitea (Satakomitea) vuoden 2009 tammikuun loppuun mennessä määrittelee

sosiaaliturvauudistuksen kokonaislinjaukset, helmikuussa 2009 esittää täsmennetyt talous- ja työllisyysvaikutusten linjaukset sekä huhtikuun 2009 loppuun mennessä valmistelee lakiehdotukset. Näin ollen tässä vaiheessa erillään Satakomitean työstä on vaikeaa ja jopa epätarkoituksenmukaista esitellä kannustinloukkuihin, mukaan lukien tuloloukut liittyviä esityksiä. Erityisesti tämä perustuu siihen, että kotoutumistuki muodostuu joko työmarkkinatuesta tai toimeentulotuesta, jotka molemmat ovat Satakomitean työn keskeisiä elementtejä. Sata-komitean työssä olisi otettava tarkasteluun myös maahanmuuttajat. Heitä koskevat ongelmat ovat usein erityisiä, vaikkakin perusratkaisu, kotoutumistuen sitominen työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen, on kestävä ja hyvä. Vähintään on pidettävä huoli siitä, ettei näiden kahden etuuden muutoksilla vaikeuteta maahanmuuttajien toimeentulon järjestämistä.

Joitakin arvioita kannustinloukuista voidaan kuitenkin esittää. Työmarkkinatuki on Kansan-eläkelaitoksen maksama tuki, jonka valtio rahoittaa kokonaisuudessaan. Työmarkkinatuen karenssin voi saada, kun kieltäytyy työstä, koulutuksesta tai työmarkkinatoimenpiteestä. Kun henkilö on saanut 500 päivää työmarkkinatukea ja hän kieltäytyy työstä, työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta, työmarkkinatoimenpiteistä tai aiheuttaa sen, että toimenpiteiden toimeenpano keskeytyy, seurauksena on omalajisensa karenssi, johon liittyy erityinen työssäoloehto etuus oikeuden uudelleensaavuttamiseksi. Kunnalla on yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden osalta velvollisuus rahoittaa puolet työmarkkinatuesta, mikä luo kunnalle voimakkaan kannusteen katkaista passiivinen työmarkkinatuella oleminen. Tällä kunnan kannustamisella ei ole suoranaista yhteyttä kannustinloukkuihin muutoin kuin siinä mielessä, että työttömyysloukun vaikutus vähenee pakottaessaan työttömän voimakkaammin vastaanottamaan työtä tai koulutusta taikka osallistumaan työmarkkinatoimenpiteisiin.

Toimeentulotuki perusmuodossaan edellyttää työttömäksi ilmoittautumista, jollei toimeentulotuen saajalla ole toimeentulotuesta annetun lain 2 a §:n mukaista perustetta olla ilmoittautumatta työttömäksi työnhakijaksi. Toimeentulotuen kotoutumistukena myöntää maahanmuuttajalle kunta lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa henkilö vastaanottokeskuksessa saa sen myöntämän toimeentulotuen.

Toimeentulotuen järjestelyn pohdintoissa on useissa yhteyksissä tehty esityksiä toimeentulotuen myöntämisen tai maksatuksen siirtämiseksi Kansaneläkelaitokselle. Esillä on monia ja vaikutuksiltaan vaihtelevia malleja. Tällainen ratkaisu saattaa merkitä sitä, että maahanmuuttajan asemaa koskevaan päätöksentekoon tulee yksi uusi toimija niissä tilanteissa, joissa maahanmuuttajan kotoutumisen vastuu on kunnalla ja kunta huolehtii kotoutumisesta edistävistä ja tukevista toimenpiteistä ja palveluista. Tämä ei ole omiaan selkeyttämään maahanmuuttajan asemaa ja helpottamaan tilannetta, jossa kunta on erityisesti vastuussa maahanmuuttajan kotoutumisohjelman laatimisesta ja toimeenpanosta.

9 Näkökohtia ehdotusten toteuttamisesta

Selvityksen lähtökohtana on ollut, että maahanmuuttajat voitaisiin työllistää mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti osaamistaan vastaaviin tehtäviin. Näillä näkökohdilla on merkitystä niin maahanmuuttajalle kuin yhteiskunnallekin. Nopeus ja tehokkuus merkitsevät inhimillisesti edellytyksiä maahanmuuttajan kotoutumiselle ja vähentävät mahdollista turhautumista, näköalattomuutta ja yhteiskunnan ulkopuoliseksi kokemista. Taloudellisesti maahanmuuttajan työllistyminen merkitsee maahanmuuttajalle itselleen toimeentulon varmistumista ja yhteiskunnalle hyödyllisen työpanoksen saamista yhteiskunnan talouteen ja kehittymiseen. Nopealla työllistymisellä on yleiset ehkäiseviä toimia merkitsevät vaikutukset kustannusten säästämisenä, vaurioiden vähentämisenä ja se merkinnee myös maahanmuuttajiin kohdistuvien kielteisten asenteiden vähenemistä.

Ehdotuksille ei ole laadittu aikataulua. Osa toimista on välittömästi toteutettavissa tai ne vaativat enintään talousarvioperäistä voimavarojen lisäämistä. Jotkin toimenpiteet voidaan toteuttaa voimavarojen uudelleenjärjestelyllä. Pääosa vaatii kuitenkin pidempää valmistelua tai lainsäädäntötoimenpiteitä. Yleisesti esitysten aikaperspektiivistä voi sanoa, että nopea toimeenpano edistää selvityksen tavoitteiden toteutumista. Talouden näkymien heikkenemisestä huolimatta ainakin aloittaista työvoimapolua pidetään todennäköisenä. Maahanmuuttajan kotoutuminen ja ammatillisen pätevyyden täydentäminen tai hankkiminen vievät useissa tapauksissa joitakin vuosia, joten toimenpiteiden välitön aloittaminen ei merkitse voimavarojen hukkaamista ja merkitsee joka tapauksessa yhteiskunnan kokonaisedun ja maahanmuuttajan yksilöllisen edun mukaista toimintaa.

Esitysten kustannuksia ei ole laskettu. Osittain ne eivät olleet laskettavissakaan selvitys-työhön käytettävissä olleen ajan ja voimavarojen takia. Eri toimenpiteiden yhteisvaikutukset edellyttävät myös tarkempaa analyysia. Yleisenä huomautuksena kustannusvaikutuksista voidaan kuitenkin todeta, että varhaiset, tietoja ja taitoja lisäävät ja ongelmien synnyn ehkäisyyn keskittyvät toimenpiteet ovat vähänkään pidemmällä aikavälillä halvimpia, tehokkaimpia ja vaikuttavimpia. Lisäksi ne ovat yksilöiden kannalta lähes aina inhimillisimpiä.

Esitysten toteuttaminen vaatii lisärahoitusta. Jo nykyisellään maahanmuuton voimavarat ovat vähäiset. Esimerkiksi kuntien saamia korvauksia pakolaisten vastaanottamisesta ei ole korotettu vuoden 1993 jälkeen. Työvoimahallinnon henkilöstön vähentäminen valtion tuottavuusohjelman seurauksena merkitsee vaikeutuvaa maahanmuuttajien työllistymisen palvelua osana yleistä toiminnan vaikeutumista meneillään olevan taloudellisen taantumun oloissa. Voimavarojen

vähäisyys johtaa osittain epätarkoituksenmukaiseen toimintaan, kun palvelujen laatua ja tarjontaa ei voida pitää riittävällä tasolla. Koulutustarjonnan viivästyminen, epätarkoituksenmukaisen heterogeeniset opetusryhmät, pitkät odotusajat työvoimapaalveluihin ja muut vastaavat seikat hidastavat merkittävästi edellytyksiä työllistyä.

Ongelmiin voidaan vastata voimavarojen lisäämisellä. Kun voimavarojen lisääminen todennäköisesti myös nopeuttaa maahanmuuttajien työllistymistä, merkitsee heidän siirtymistään sosiaaliturvalta työelämään ja sosiaaliturvan käyttäjistä sen maksajiksi, että toiminta on taloudellisesti perusteltua.

Osalle maahanmuuttajista tehdään nykyisin kotoutumissuunnitelma, vaikkakaan sitä ei tehdä edes kaikille, jotka olisivat siihen oikeutettuja. Kotoutumissuunnitelman laatiminen mahdollisimman laajasti merkitsee samalla paranevia mahdollisuuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja työllistämiseen sekä luo edellytyksiä kotoutumiselle työelämään siirtymisestä riippumatta. Vaikutukset ovat positiivisia viimeistään seuraavassa sukupolvessa. Kotoutumissuunnitelma on periaatteessa ja käytännössäkin kotoutujaa velvoittava. Hänen tulee toimia suunnitelman mukaisesti sillä uhalla, että kotoutumistuki lakkautetaan. Samaan aikaan viranomaisten velvollisuudet kotoutumissuunnitelman toteuttamiseen ovat sängen heikot. Tästä syystä on perusteltua vahventaa viranomaisten velvollisuuksia. Ainakin osia kotoutumissuunnitelmasta on tarkoituksenmukaista tehdä viranomaista velvoittaviksi. Samalla se merkitsee myös maahanmuuttajan kannalta velvollisuuksien todentumista, kun kotoutumissuunnitelman viranomaista velvoittavien osien toteutuminen varmistuu. Seurauksena on myös todennäköisesti kotoutumissuunnitelmien realistisuuden lisääntyminen, kun viranomaisen tietää olevansa vastuussa suunnitelman toteuttamisesta ja toisaalta kytkee toimenpiteet rahoitukseen.

Kokonaisuutena voidaan arvioida maahanmuuttajiin kohdistuvien toimenpiteiden nopeutumisen ja monipuolistumisen merkitsemistä paranevaa työllistymistä ja työllistämistä. Avainasemassa tässä suhteessa on kotoutumislainsäädännön uudistaminen ja koulutusta koskevien viranomaisvelvoitteiden vahvistaminen. Erityisen tärkeitä lyhyellä aikavälillä on työvoimaviranomaisten toimintaedellytysten vahvistaminen erityisesti kotoutumistoimenpiteiden mahdollisuuksia nopeuttamalla ja kielenopetusta kohentamalla ja pidemmällä aikavälillä muiden opetusta koskevien toimenpiteiden täytäntöönpano.