

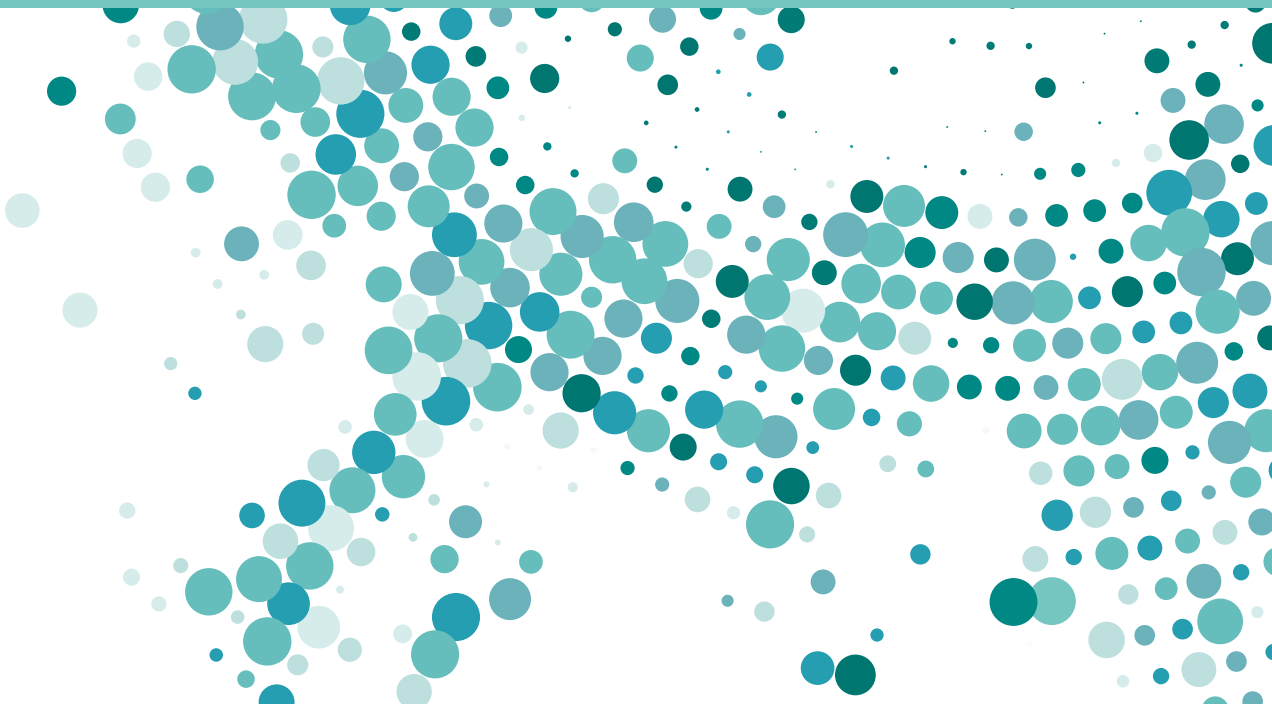


SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014





SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 2/2015
(ISSN 2341-8524)

Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014
ISBN 978-952-324-011-7 nid.

ISBN 10.1.2015

ISBN 978-952-324-012-4 PDF

Esipuhe

Käsissäsi oleva raportti on sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön katsaus maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan kuluneella vaalikaudella.

Raportin tarkoituksena on kuvata maahanmuuttopolitiikan ja -hallinnon sekä kotoutumisen edistämiseksi tehtyä työtä kuluneen neljän vuoden aikana. Samalla raportti ennakoii tulevien vuosien kehitystä ja tarpeita. Toivomme, että tämä raportti osaltaan tukee maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan jatko kehittämistä.

Eduskunta edellytti vuonna 2010, että hallitus antaa vaalikausittain selonteon ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta ja sen toimivuudesta. Vaalikauden 2011–2015 lopun työkiireiden vuoksi eduskunta ei kuitenkaan ehtinyt käsitellä selontekoa. Raportti sisältää selontekoa varten kootun aineiston.

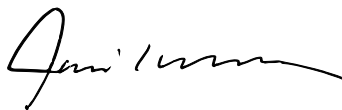
Sisäministeriö vastaa raportin maahanmuuttoa sekä yhdenvertaisuutta koskevasta osasta (luvut 1–4, 6), ja työ- ja elinkeinoministeriö kotouttamista koskevasta osasta (luku 5). Työhön ovat lisäksi osallistuneet muut maahanmuuttajien palveluista vastaavat ministeriöt, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö.

Raportin valmisteluvaiheessa järjestettiin kuulemistilaisuus Maahanmuuttovirastossa marraskuussa 2014. Tilaisuuteen osallistui lähes sata valtion, kuntien ja kolmannen sektorin edustajaa, jotka antoivat arvokkaan panoksensa raportin valmisteluun. Luonnosta selontekoksi käsiteltiin myös kotoutus- ja maahanmuuttoliittisessä ministerityöryhmässä 15. joulukuuta 2014.

Julkisessa maahanmuuttokeskustelussa tarve ajankohtaiselle ja tutkitulle tiedolle on suurta. Toiveenamme on, että raportti tukee vastuullista ja monipuolista yhteiskunnallista keskustelua maahanmuuton ja kotoutumisen merkityksestä Suomessa.



Päivi Räsänen
sisäministeri



Lauri Ihalainen
työministeri

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	10
2 MAAHANMUUTON TULEVAISUUS 2020 -STRATEGIASSA JA VALTION KOTOUTTAMIS-OHJELMASSA LINJATAAN MAAHANMUUTTO- JA KOTOUTTAMISPOLITIikka	11
3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ	13
3.1 Kansainvälinen muuttoliike	13
3.1.1 Maailman pakolaistilanne on kärjistynyt	13
3.2 Muuttoliike EU:n alueella	14
3.2.1 Turvapaikanhakijoiden määrä EU:n alueella on kasvussa	15
3.2.2 Laittoman maahantulon paine on Välimerellä	17
3.3 Pohjoismaiden välillä selvät erot muuttoliikkeen laajuudessa	18
3.4 Suomi mukana globaalissa muuttoliikkeessä	19
3.4.1 Maahanmuutto lisääntyy ja keskittyy kasvukeskuksiin	19
3.4.2 Maahanmuutto on monimuotoistunut	21
3.4.3 Maahanmuutto vaikuttaa yhteiskuntaan ja väestörakenteeseen	22
4 MAAHANMUUTTOPOLITIikka	23
4.1 Maahanmuuttopolitiikan kansainvälisoikeudellinen viitekehys	23
4.2 EU:n maahanmuuttopolitiikalla pyritään edistämään talouskasvua ja vastaamaan unionin alueelle kohdistuvaan maahanmuuttopaineeseen	23
4.2.1 Laillista maahanmuuttoa edistetään	24
4.2.2 Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä	25
4.2.3 EU-politiikan ja lainsäädännön kansallinen valmistelu ja täytäntöönpano	26
4.2.4 Yhteistyö kolmansien maiden kanssa	27
4.2.5 EU:n sisäasioiden alan rahastot	28
4.2.6 Euroopan muuttoliikeverkosto, EMN	29
4.3 Maahanmuutto on monimuotoista	30
4.3.1 Kasvavan rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus	30
4.3.2 Viisumien käsittelyä on tehostettu vaalikauden aikana	31
4.3.3 Työntekijöiden maahanmuutto	33
4.3.4 Opiskelijoiden maahanmuutto	38
4.3.5 Perheenjäsenen luo Suomeen	39
4.4 Kansainvälinen suojele	41
4.4.1 Turvapaikkapäätöksenteko on tehostunut ja käsittelyajat nopeutuneet	41
4.4.2 Entistä joustavampi vastaanottojärjestelmä	46
4.4.3 Pakolaiskiintiö	49
4.5 Ihmiskaupan uhrien auttaminen	50
4.6 Paluu ja palauttaminen	53

4.6.1 Vapaaehtoinen paluu ja tilapäiset luvat	53
4.6.2 Maasta poistaminen	54
4.7 Laiton maahanmuutto ja ulkomaalaisvalvonta	54
4.7.1 Laiton maahanmuutto	54
4.7.2 Ulkomaalaisvalvonta	55
4.8 Ulkomaalaisten säilöönotto	56
4.9 Suomen kansalaisuus	57
4.10 Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuus on parantunut	59
4.11 Hallinnon palveluja asiakkaille ja viranomaisille	60
4.11.1 Sähköinen asiankäsittely ja asiointi	60
4.11.2 Rekisteröinnin kehittäminen	61
4.11.3 Asiakaspalvelu	61
4.11.4 Maatietopalvelu	62
4.12 Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon	63
5 KOTOUTTAMISPOLITIikka	65
5.1 Kotouttamispolitiikan lähtökohdat ja painopisteet	65
5.2 Kotouttamisella osalliseksi yhteiskuntaan	66
5.3 Kansalaisyhteiskunta tukee kotoutumista	68
5.4 Kotouttamisen osaamista, seurantaa ja vaikuttavuutta vahvistetaan	68
5.5 Laki kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki) ohjaa kotoutumista	69
5.5.1 Kotoutumislain lähtökohdat	69
5.5.2 Kotoutumislain soveltamisalan laajennuksella vaikuttavampaa kotoutumista	69
5.5.3 Kotouttamisesta vastaavat useat viranomaiset	70
5.6 Maahanmuuton alkuvaiheen tuki tärkeää – palvelujatkamalla kohti työelämää	71
5.6.1 Kaikille maahanmuuttajille Perustietoa Suomesta -opas	72
5.6.2 Ohjauksella ja neuvonnalla kotoutumisen alkuun	72
5.6.3 Alkukartoituksella selvitetään maahanmuuttajan palvelutarve	73
5.6.3.1 Kunnan alkukartoituksia tehty arvioitua vähemmän	73
5.6.3.2 TE-toimiston alkukartoitus kaikille työmarkkinoille suuntaaville maahanmuuttajille	74
5.6.4 Kotoutumissuunnitelmalla yksilöidään erityiset kotouttamistoimenpiteet	75
5.6.4.1 TE-toimistossa laaditut kotoutumissuunnitelmat tukevat työllistymistä	75
5.6.4.2 Kunnissa laadittu vähän kotoutumissuunnitelmia	76
5.6.4.3 Yhteistyötä tulee selkiyttää ja tehostaa	77
5.6.4.4 Alaikäisten ja perheen kotoutumissuunnitelmia tulee kehittää perheen kotoutumisen tukena	78
5.7 Kotoutumiskoulutus alkuvaiheen jatkumona	79
5.7.1 Kotoutumiskoulutus sisältää kieliopintoja sekä työelämä- ja yhteiskuntataitoja	80
5.7.2 Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen määrä ei vastaa kysyntään	81
5.7.3 Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus	82
5.7.4 Omaehtoinen opiskelu lisää koulutusmahdollisuuksia	83

5.7.5 Osallisena Suomessa –hankkeessa kehitettiin koulutusta	84
5.7.6 Perusopetusta myös oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille	85
5.7.7 Yleisen kielitestin suorittaminen edistää maahanmuuttajan työllistymistä ja kansalaisuuden saamista	86
5.8 Koulutuksesta työelämään - maahanmuuttajien osaaminen käyttöön	87
5.8.1 Maahanmuuttajien työllisyys ja työmarkkina-asema kantaväestöä heikompi	87
5.8.2 Maahanmuuttajille tehokkaampaa palvelua TE -toimistoissa – mukaan lukien yrittämisen tukeminen	89
5.8.3 Osaamisen ja tutkintojen tunnistamista ja tunnustamista kehitetty	91
5.8.4 Monimuotoistuva työelämä osaksi työelämän laadun kehittämistä	91
5.8.5 Ulkomaalaiset opiskelijat joustavammin ja tehokkaammin suomalaiseen työelämään	92
5.9 Kunnalla yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta paikallistasolla	94
5.9.1 Palveluiden tarjoamisessa alueellisia eroja	94
5.9.2 Monialaiseen yhteistyöhön tulee panostaa	94
5.9.3 Kunnallisten kotouttamisohjelmien vaikuttavuutta kehitetään	95
5.9.4 Kuntalain muutoksella strategisempaa johtamista	95
5.10 Maahanmuuttajat sosiaali- ja terveydenhuollossa	96
5.10.1 Maahanmuuttajien hyvinvoinnista ja terveydestä tarvitaan tietoa palveluiden kehittämiseksi	96
5.10.2 Maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja neuvonta sosiaali- ja terveydenhuollossa tärkeää	97
5.10.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamista kehitetään	97
5.10.4 Maahantulon alussa osa maahanmuuttajista kantaväestöä useammin sosiaaliturvaetuuksien varassa - pitkällä aikavälillä ero tasaantuu	98
5.11 Maahanmuuttajataustaisten lasten ja –nuorten kotoutumisen tuki tärkeää	99
5.11.1 Maahanmuuttajataustaiset lapset osalliseksi varhaiskasvatuksesta	99
5.11.2 Maahanmuuttajien koulutuspolun tukeminen	100
5.11.2.1 Perusopetuksessa luodaan pohja koulutuksen jatkumolle	100
5.11.2.2 Kantaväestöä heikommat oppimistulokset peruskoulussa heijastuvat siirtymässä toisen asteen opintoihin	100
5.11.2.3 Koulutuksellista tasa-arvoa edistetään peruskouluissa	101
5.11.2.4 Lukiokoulutukseen valmistava koulutus käynnistyi syksyllä 2014	101
5.11.2.5 Ammatillisen peruskoulutuksen uudistukset tukevat maahanmuuttajanuorten ammatilliseen koulutukseen pääsyä ja osallistumista	102
5.11.3 Maahanmuuttajanuoret työllistyvät kantaväestöä heikommin	103
5.11.3.1 Maahanmuuttajanuorten työllisyyttä tuetaan koulutuksella, TE-toimistojen palveluilla, verkostoilla ja nuorisotakuulla	103
5.11.3.2 Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret tarvitsevat tukea sosiaali- ja terveystaluuissa	105
5.11.3.3 Neuvolatoiminnassa ja peruskoulun oppilashuollossa tuetaan maahanmuuttajien hyvinvointia	105
5.11.3.4 Lastensuojelussa tuetaan myös maahanmuuttajalasten ja nuorten kasvua ja kehitystä sekä perheen hyvinvointia ja vanhemmuutta	105

5.11.3.5 Maahanmuuttajat ovat nuorisopolitiikan erityinen kohderyhmä	106
5.12 Asuinalueita kehitetään	108
5.12.1 Maahanmuuttajien asunnottomuutta tulee vähentää	109
5.13 Kulttuurin ja liikunnan kautta osaksi yhteisöä	109
5.13.1 Taide ja kulttuuri tukevat kotoutumista	109
5.13.2 Liikunnalla osallisuutta	110
5.14 Sukupuolella on merkitystä kotoutumisessa	111
5.14.1 Maahanmuuttajanaisten ja -miesten kotoutuminen osana perheen kotoutumista	112
5.14.2 Maahanmuuttajanaiset osallistuvat maahanmuuttajamiehiä vähemmän koulutukseen ja työelämään - erot tasoittuvat maassaoloajan karttuessa	113
5.14.3 Maahanmuuttajanaisten kohtaamasta väkivallasta tarvitaan lisää tietoa	114
5.15 Huomiota kiinnitetään erityisryhmiin	117
5.15.1 Ikääntyneet maahanmuuttajat tarvitsevat hoivaa ja palveluita	117
5.15.2 Vammaiset maahanmuuttajat tarvitsevat ohjausta ja neuvontaa palveluihin pääsyssä	117
5.15.3 Maahanmuuttajat voivat kohdata sukupuoli-identiteettiinsä tai sukupuolensa ilmaisuun kohdistuvaa syrjintää	118
5.16 Kotouttamisen ohjaus	119
5.16.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla merkittävä rooli kotouttamisessa	119
5.16.2 Aluehallintovirastojen roolia kotouttamisessa tulee vahvistaa	120
5.17 Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin sijoittaminen	120
6 YHDENVERTAISUUS JA ETNISET SUHTEET	122
6.1 Maahanmuuttajien syrjintä Suomessa	122
6.1.1 Barometrit kertovat subjektiivisesta syrjinnän kokemuksesta	122
6.1.2 Rasistiset rikokset muodostavat valtaosan tiedossa olevasta viharikollisuudesta	123
6.1.3 Syrjinnästä iso osa jää tilastojen ulkopuolelle	124
6.1.4 Syrjinnän seurantajärjestelmä kokoaa tietoa maahanmuuttajien syrjinnästä ja syrjintäkokemuksista	125
6.2 Syrjinnän vastainen toiminta vaalikauden aikana	126
6.2.1 Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO edistää vuoropuhelua maahanmuuttajayhdistysten ja muun yhteiskunnan välillä	126
6.2.2 Yhdenvertaisuuslain uudistus vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista käytännössä	126
6.2.3 Syrjintä ilmiönä on tunnistettava entistä paremmin	127
6.2.4 Eri väestöryhmien väliset suhteet	129

1 Johdanto

Maahanmuutto Suomeen on viime vuosikymmeninä lisääntynyt. Suomessa asuva ulkomaalaisväestö lähes kaksinkertaistui 2000-luvulla ja ennusteiden mukaan jatkaa kasvuaan. Kansainvälinen muuttoliike paitsi lisääntyy myös monimuotoistuu, myös Suomen osalta. Kun vielä 1990-luvulla pääpaino oli humanitaarisessa maahanmuutossa, nykyisin Suomeen muutetaan pääasiassa työn, opiskelun ja perhesiteen perusteella. Osa muuttajista asettuu Suomeen lyhyeksi ajaksi, osa pitempään tai pysyvässä tarkoituksessa.

Maahanmuuton lisääntyessä ja monimuotoistuessa tarve ennakoivalle ja aktiiviselle maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikalle kasvaa. Samalla kun liikkuvuutta sujuvoitetaan ja Suomeen asettumista edistetään, tavoitteena on pitää maahanmuutto hallittuna.

Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan onnistumisen edellytyksenä on se, että maahanmuuttajat kokevat olevansa pysyvä, yhdenvertainen ja tervetullut osa suomalaista yhteiskuntaa. Myönteinen asenneilmapiiri maahanmuuttajia kohtaan ja mahdollisuus kokea osallisuutta ovat merkittävässä asemassa uuteen kotimaahan asettauduttaessa. Samalla on tärkeää palveluin edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja yhdenvertaisuutta sekä tukea eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua ja hyviä etnisiä suhteita.

Maahanmuuttajaväestö on ikärakeeltaan kantaväestöä nuorempaa ja maahanmuuton merkitys työvoiman tarjontaan ja tulevien vuosikymmenien huoltosuhteeseen on merkittävä. Suuret ikäluokat ovat poistumassa työmarkkinoilta ja Suomi tarvitsee aktiivista, suunnitelmallista ja kohdennettua työperusteista maahanmuuttoa tukemaan työmarkkinoiden toimivuutta ja talouden kasvua. Maahanmuuttajat tuovat tullessaan uudenlaisia toimintatapoja ja kansainvälisiä osaamisverkostoja. Myös ulkomaisiin investointeihin panostaminen sekä ulkomaalaisten avainhenkilöiden siirtyminen Suomeen on tärkeää. Osaava ja monipuolinen työvoima edistää työmarkkinoiden monimuotoisuutta ja innovatiivisuutta,

mikä puolestaan lisää edelleen Suomen houkuttelevuutta osaavan työvoiman kohdemaana. On tärkeää huolehtia myös siitä, että Suomessa jo asuvat voivat hyödyntää osaamistaan ja olla mukana rakentamassa yhteiskuntaa. Maahanmuuttajien ja etenkin nuorten työllisyyteen panostaminen on merkittävä tulevaisuuden kysymys.

2 Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa ja valtion kotouttamisohjelmassa linjataan maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka

Vaalikauden keskeinen maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa ohjaava toimi oli hallitusohjelman ohella valtioneuvoston kesällä 2013 hyväksymä periaatepäätös Suomen maahanmuuttostrategiasta. ”Maahanmuuton tulevaisuus 2020”-strategia korvasi aiemman, Vanhasen I hallituksen maahanmuuttopolitiittisen ohjelman vuodelta 2006. Strategian tarkoituksena oli määrittää pitkäjänteisiä linjauksia sekä samalla viitoittaa tietä aktiivisemmalle ja ennakoivammalle maahanmuuttopolitiikalle. Strategia valmisteltiin yli 40 maahanmuuttotoimijan muodostamassa työryhmässä. Strategiaa muotoiltaessa pidettiin tärkeänä myös maahanmuuttoon liittyvien arvojen kirjaamista kansallisella tasolla. Strategian keskeinen sanoma on, että Suomeen muuttavat ihmiset on otettava mukaan rakentamaan maan tulevaisuutta ja heidät tulee nähdä osallisina ja aktiivisina toimijoita, ei vain palvelujen ja toimenpiteiden kohteena.

Strategiassa maahanmuuttopolitiittiset kysymykset ja kehitystarpeet on jaoteltu kolmen suuntaviivan alle. Samaa rakennetta on pyritty noudattamaan tässä raportissa. Strategiassa maahanmuuttopolitiikan suuntaviivoiksi määritellään seuraavat periaatteet:

- 1) Suomi on turvallisesti avoin
- 2) Jokainen löytää paikkansa
- 3) Moninaisuus on arkea

Ensimmäinen suuntaviiva käsittelee maahanmuuttopolitiikkaa kokonaisuutena. Tavoitteena on sujuvoittaa liikkuvuutta Suomen kilpailukyvyyn turvaamiseksi. Strategian valmistelun yhteydessä keskustelua herätti erityisesti Suomen huoltosuhde: tulevana vuosina työikäisten osuus väestöstä tulee vähenemään. Kun työllisyystilanne on Suomessa kuitenkin viime vuosina ollut heikkenemään päin, pohjaa työperusteisen maahanmuuton laajemmalle tukemiselle ei ole ollut. Strategiaa valmisteltaessa todettiin, että vaikka tietyt alat varmasti tulevaisuudessa tarvitsevat lisää ulkomaista työvoimaa, ei työperusteisen maahanmuuton vahvalle kasvattamiselle kuitenkaan ole tällä hetkellä poliittisia edellytyksiä.

Samalla kun liikkuvuutta sujuvoitetaan, tavoitteena on pitää maahanmuutto Suomeen hallittuna. On otettava huomioon myös maahanmuuttoon liittyvät ongelmat, esimerkiksi kansainvälinen rikollisuus ja ihmiskauppa. Myös Suomea sitovia kansainvälisen suojelun velvoitteita on noudatettava.

Toisen suuntaviivan tavoitteena on maahanmuuttajien kotoutusprosessin kehittäminen. Tärkeimpiä tavoitteita ovat maahanmuuttajien kielitaidon kehittäminen ja työllistymisen tukeminen sekä palveluverkon kehittäminen paremmin maahanmuuttajien tarpeita vastaavaksi. Kolmannen suuntaviivan ydin on suomalaisissa peruseroissa ja asenneilmapiirissä. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille. Maahanmuuttajiin kohdistuvia ennakkoluuloja on pyrittävä murtamaan, ja sekä rakenteellista syrjintää että maahanmuuttajien arjessaan kohtaamaa rasismia on vähennettävä.

Strategiaa tukemaan laadittiin myös toimenpideohjelma, joka julkaistiin keväällä 2014. Noin 170 erilaista toimenpidettä listaava toimenpideohjelma antaa kokonaiskuvan siitä, mitä maahanmuuttohallinnossa aiotaan tulevana vuosina konkreettisesti tehdä, miten toimenpiteet rahoitetaan, mitkä tahot kantavat vastuun ja miten seuranta toteutetaan. Koska maahanmuuttostrategian painopisteenä ovat maahanmuuttajien työllisyyttä edis-

tävät linjaukset, valtaosa toimenpiteistä kohdistuu tälle alueelle. Strategian ja toimenpideohjelman toteutumista seurataan vuosittain järjestettävissä sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön virkamiestapaamisissa.

Kotouttamista koskevat linjaukset hyväksyttiin jo ennen Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian hyväksymistä. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisesti valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotouttamisen kehittämisestä laatimalla hallituskaudelle kotouttamisen tavoitteet ja toimenpiteet sisältävän ohjelman. Ensimmäisen valtion kotouttamisohjelman pohjalta annettiin valtioneuvoston periaatepäätös (7.6.2012), johon on koottu hallituksen painopisteet kotouttamispolitiikan kehittämiseksi. Periaatepäätöksessä kotouttamisen painopisteiksi vuosille 2012–2015 kirjattiin seuraavat kohdat:

- yhteisöllisen kotoutumisen tukeminen
- perheiden kotoutumisen tukeminen peruspalveluiden avulla
- maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn edistäminen
- maahanmuuttajalasten ja -nuorten tuki
- ulkomaalaisten opiskelijoiden näkeminen voimavarana
- kuntapaikkojen löytäminen kaikille kansainvälistä suojelua saaville
- ohjelman toimeenpanon edellyttämän rahoituksen varmistaminen.

3 Toimintaympäristö

3.1 Kansainvälinen muuttoliike

Gloobaalina ilmiönä kansainvälinen muuttoliike kattaa suhteellisen pienen, samankaltaisena säilyneen osan maailman väestöstä. YK:n talous- ja sosiaaliasioiden osasto (UNDESA) arvioi vuonna 2013 kansainvälisen muuttoliikkeen kattavan noin 3,2 prosenttia maailman väestöstä, kun vuonna 1990 osuus oli 2,9 prosenttia. Absoluuttisina lukuina kansainvälisen muuttoliikkeen koko on kuitenkin kasvanut väestönkasvun myötä vuoden 1990 154 miljoonasta maahanmuuttajasta 232 miljoonaan vuonna 2013. Kansainvälisen muuttoliikkeen kasvu oli nopeinta vuosien 2000–2010 välillä, jolloin liikkuvuus lisääntyi 2,3 prosentin vuosivauhtia. Kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen on kuitenkin hidastunut viime vuosina noin 1,6 prosentin vuosittaiseen kasvuun.

Kansainvälisen muuttoliikkeen kasvu suuntautuu epätasaisesti eri maihin ja eri alueille. Vuosien 1990 ja 2013 välillä teollisuusmaihin suuntautuneen muuttoliikkeen määrä kasvoi kaksi kertaa nopeammin verrattuna kehi-

tysmaihin. Vuonna 2013 kaikista maahanmuuttajista 71 prosenttia oli syntynyt kehitysmaissa, ja 60 prosenttia teollisuusmaiden 136 miljoonasta maahanmuuttajasta oli lähtöisin kehitysmaista.

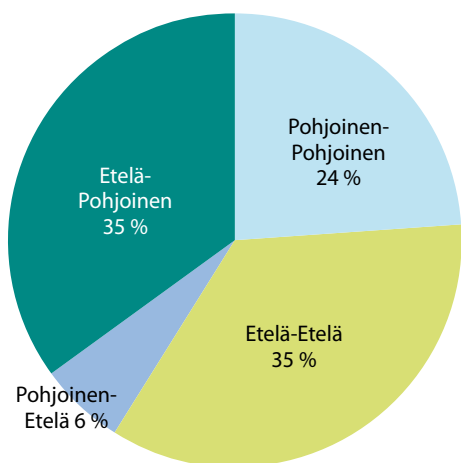
Euroopan väestö kasvaa muuttoliikkeen ansiosta. Vuonna 2013 lähes kolmasosa maailman kansainvälisestä muuttoliikkeestä suuntautui Eurooppaan, samalla kun neljäsosa kansainvälisestä muuttoliikkeestä oli lähtöisin Euroopasta. Eurooppalaisten maahanmuutosta 65 prosenttia myös suuntautui muihin Euroopan maihin. Euroopan maista maahanmuuttajia oli eniten Venäjällä (11 miljoonaa), Saksassa (10 miljoonaa) ja Isossa-Britanniassa (8 miljoonaa). Kansainvälisestä muuttoliikkeestä 31 prosenttia suuntautui Aasiaan, josta puolestaan oli lähtöisin 40 prosenttia kansainvälisestä muuttoliikkeestä. Pohjois-Amerikkaan kansainvälisestä muuttoliikkeestä suuntautui 23 prosenttia, kun taas sieltä lähtöisin oli 2 prosenttia kansainvälisestä muuttoliikkeestä.

3.1.1 Maailman pakolaistilanne on kärjistynyt

Vuotta 2013 leimasi useiden pakolaiskriisien pitkittymisen. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) mukaan vuoden 2013 lopussa 51,2 miljoonaa ihmistä oli joutunut pakenemaan kodistaan vainon, konfliktin, yleistyneen väkivallan tai ihmisoikeusloukkausten vuoksi (luku sisältää myös kotimaansa sisällä siirtymään joutuneet). UNHCR:n mukaan määrä on suurin sitten kattavan tilastoinnin aloittamisen vuonna 1989. Näistä UNHCR:n mandaattiin kuuluvia kotimaansa jättämään joutuneita pakolaisia oli yli 11 miljoonaa.

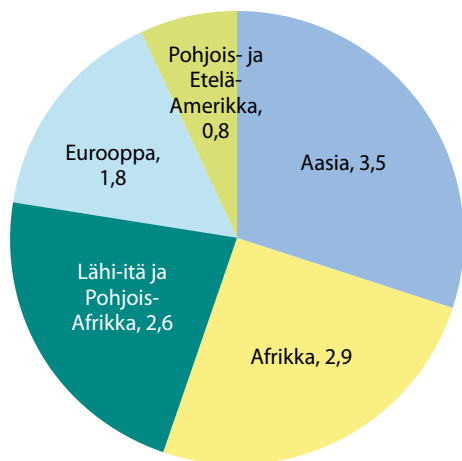
Kehitysmaissa oleskelevien pakolaisten määrä on kasvanut. UNHCR:n mukaan vuonna 2013 noin 86 prosenttia maailman pakolaisista oleskeli kehitysmaissa, kun kymmenen vuotta aiemmin kehitysmaissa oleskeli 70 prosenttia pakolaisista. Suurin osa pakolaisista jää lähtömaiden lähialueille. Vuonna 2013 yksittäisistä maista pakolaisia oli eniten Pakistanissa, Iranissa ja Libanonissa. Yli puolet kaikista maailman pakolaisista oli lähtöisin kolmesta maasta: Afganistanista, Syyriasta ja Somaliasta.

Kuvio 1. Kansainvälisen muuttoliikkeen lähtöpaikka ja suunta 2013



Lähde: YK:n talous- ja sosiaaliasioiden osasto (UNDESA): *International Migration Report 2013*

Kuvio 2. Pakolaisten määrä (milj.) sijainnin mukaan vuonna 2013



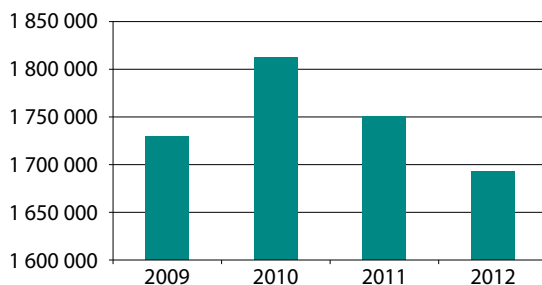
Lähde: UNHCR

3.2 Muuttoliike EU:n alueella

Vuoden 2012 aikana noin 1,7 miljoonaa maahanmuuttajaa muutti EU:n alueelle kolmansista maista. Lisäksi noin 1,7 miljoonaa ihmistä muutti EU-alueen sisällä maasta toiseen. Samaan aikaan noin 2,7 miljoonaa ihmistä muutti EU:n alueelta pois. Vuonna 2012 nettomuutto 14 jäsenmaassa oli positiivinen, kun taas 12 jäsenmaata – suurin osa Itä-Euroopan maita – kärsi muuttotappiosta. Jäsenmaista eniten maahanmuuttajia vastaanottivat Saksa, Iso-Britannia ja Italia. Vuonna 2012 Saksa ja Iso-Britannia vastaanottivat kumpikin noin puoli miljoonaa maahanmuuttajaa, Italia taas 350 000. Eniten tuona vuonna muutettiin pois Espanjasta, Iso-Britanniasta sekä Ranskasta. Espanjasta muutti pois lähes 450 000 ihmistä ja Iso-Britanniasta ja Ranskasta lähti kummastakin noin 300 000 ihmistä.

Vuoden 2012 alussa EU:n alueella oleskeli 20,7 miljoonaa kolmansien maiden kansalaista, mikä on noin 4,1 prosenttia alueen koko väestöstä. Tämän lisäksi jäsenmaissa asui 13,7 miljoonaa toisten jäsenmaiden kansalaista.

Kuvio 3. Maahanmuutto EU-27 vuosina 2009–2012



Lähde: Eurostat

Määrällisesti eniten ulkomaalaisia asui Saksassa, Espanjassa, Iso-Britanniassa, Italiassa ja Ranskassa. Suhteellisesti eniten ulkomaan kansalaisia, 44 prosenttia väestöstä, asui kuitenkin Luxemburgissa. Muita jäsenmaita, joissa yli 10 prosenttia väestöstä oli ulkomaalaisia, olivat Kypros, Latvia, Viro, Irlanti, Itävalta, Belgia ja Espanja.

Vuosien 2009 ja 2011 välillä kolmansien maiden kansalaisille myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien määrä laski EU:n alueella noin 2,5 miljoonasta 2,3 miljoonaan. Noin 80 prosenttia näistä luvista myönnettiin kuudessa maassa: Iso-Britanniassa, Italiassa, Espanjassa, Puolassa, Ranskassa ja Saksassa. EU:n jäsenmaan kansalaisuuden sai vuonna 2012 yhteensä 817 000 henkilöä, mikä on 4,3 prosenttia enemmän kuin vuonna 2011. Eniten kansalaisuuksia myönnettiin Iso-Britanniassa (24 prosenttia kaikista EU-maissa myönnettyistä kansalaisuuksista). Kansalaisuuksia myönnettiin määrällisesti paljon myös Saksassa, Ranskassa ja Espanjassa.

KANSAINVÄLISEN MUUTTOLIIKKEEN VAIKUTUS EUROOPAN VÄESTÖRAKENTEeseen

EU-maiden väestön suhteellinen osuus koko maailman väestöstä pienenee. Toisen maailmansodan jälkeen yli 14 prosenttia maailman väestöstä asui EU-maissa, kun vuonna 2012 osuus oli kutistunut noin 7 prosenttiin (504 miljoonaa). Ilman kansainvälistä muuttoliikettä EU:n väestön ennustetaan vähenevän vuosien 2010 ja 2050 välillä 58 miljoonalla.

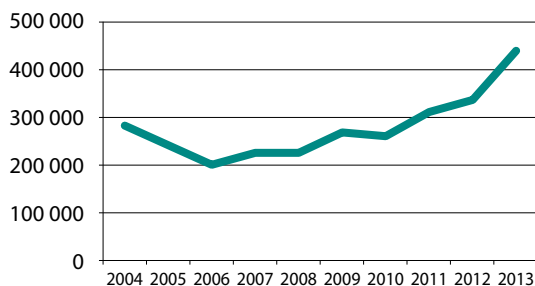
EU myös ikääntyy ja työikäisen väestön määrä vähenee. Eurostatin tietojen mukaan EU:n työikäisen väestön osuus koko EU:n väestöstä saavutti huippunsa vuonna 2006. Etenkin tiettyjen ammattiryhmien, kuten maatalous- ja teollisuustyöntekijöiden, osuus EU-alueella pienenee vanhenevien sukupolvien myötä.

Maahanmuutolla voidaan jossain määrin lieventää sekä luonnollisen väestönkasvun tyrehtymisen että väestön ikääntymisen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hyvin hallittu muuttoliike nähdään EU:ssa taloudellista kasvua ja kansainvälistä kilpailukykyä lisäävänä tekijänä sekä keinona vastata työvoimapulaan.

3.2.1 Turvapaikanhakijoiden määrä EU:n alueella on kasvussa

Vuosi 2013 oli kolmas perättäinen vuosi, jolloin teollisuusmaissa rekisteröityjen, uusien turvapaikkahakemusten määrä kasvoi. Uusista hakemuksista noin 80 prosenttia jätettiin Euroopassa – näistä 65 prosenttia EU:n jäsenmaissa. EU:n ulkopuolisista teollisuusmaista etenkin Yhdysvaltoihin, Turkkiin ja Sveitsiin jätettiin paljon turvapaikkahakemuksia.

Kuvio 4. Turvapaikanhakijat EU-27 vuosina 2004–2013



Lähde: Eurostat

EU:n tasolla turvapaikanhakijoiden määrä on ollut melko jyrkässä kasvussa koko 2010-luvun alun. Hakijamäärät eivät kuitenkaan ole jakautuneet tasaisesti eri jäsenmaiden kesken. Vuoden 2013 aikana hakijamäärät 16 jäsenmaassa kasvoivat ja 11 jäsenmaassa laskivat.

Yleisesti ajatellaan, että Välimeren alueella sijaitseviin jäsenmaihin kohdistuu muuta Eurooppaa voimakkaampi hakijoiden paine. Ne maat, joissa oli eniten turvapaikanhakijoita vuonna 2013, eivät kuitenkaan olleet Välimeren maita. Vuonna 2013 kolme jäsenmaata, Saksa, Ranska ja Ruotsi, ottivat vastaan 57 prosenttia kaikista EU:n alueella jätetyistä uusista turvapaikkahakemuksista.

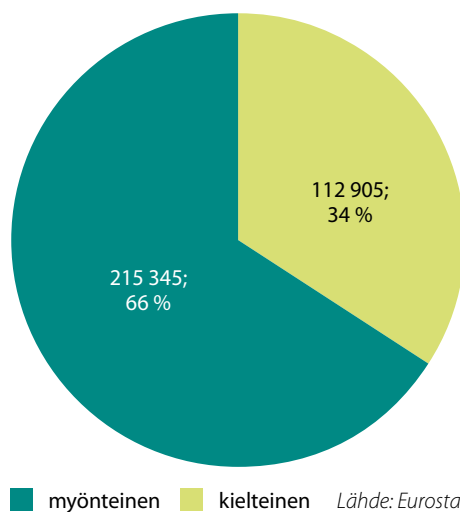
Pelkkä hakijamäärien tarkastelu ei kuitenkaan anna koko kuvaa hakijoiden paineesta. Esimerkiksi suhteessa asukaslukuun vuonna 2013 Ruotsissa oli EU-maista eniten hakijoita (5 679 hakijaa/milj.as.), Maltalla toiseksi eniten (5 328/milj.as.) ja Itävallassa kolmanneksi eniten (2 071/milj.as.).

Hakijoiden lähtömaat vaihtelevat. Syyrian pakolaiskriisi oli suurin yksittäinen tapahtuma, joka vaikutti turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun jäsenmaissa vuoden 2012 lopulla ja vuoden 2013 aikana. Syyrialaisien hakijoiden määrä yli kaksinkertaistui vuonna 2013 edellisvuoteen verrattuna. Myös venäläisten hakijoiden määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2013. Venäläisten ryhmä oli jo toisena vuonna peräkkäin hakijaryhmistä toiseksi suurin (10 prosenttia kaikista turvapaikanhakijoista). Seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat afganistanilaiset ja pakistanilaiset. Myös Länsi-Balkanin alueelta saapui jäsenvaltioihin paljon turvapaikanhakijoita.

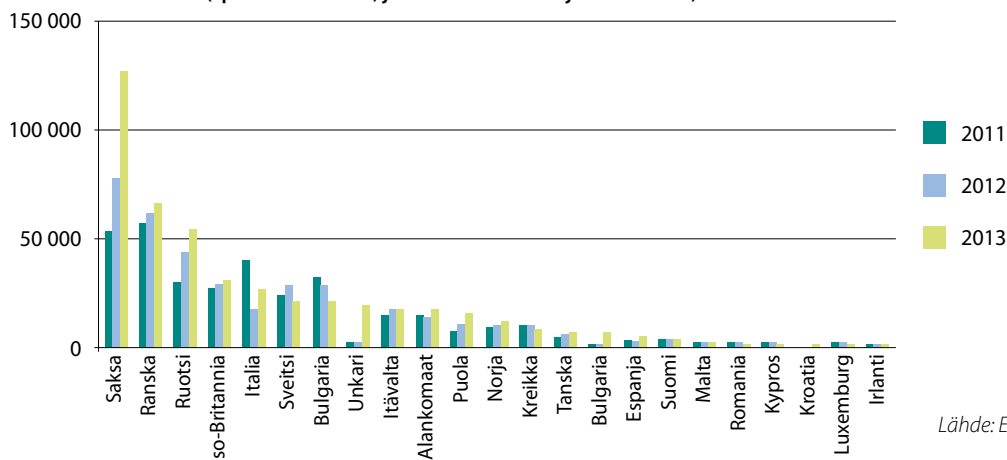
Jäsenvaltioissa tehtyjen kansainvälistä suojelua koskevien päätösten lukumäärä kasvoi vuosien 2013 ja 2014 välillä 14 prosenttia. Kolmasosa tehdyistä päätöksistä oli myönteisiä. Jäsenmaiden välillä on kuitenkin yhä eroja sen suhteen, millaisia päätöksiä turvapaikkahakemuksiin tehdään. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kokoamien tietojen mukaan suojelua saaneiden osuus vaihteli maittain 4 ja 88 prosentin välillä tehdyistä päätöksistä. Suurimmassa osassa jäsenmaita myönteisten päätösten osuus kuitenkin vaihteli 20 ja 46 prosentin välillä kaikista päätöksistä. Syyt eroihin ovat monet, päätöksiin vaikuttaa luonnollisesti kuhunkin jäsenvaltioon

tulevien hakijoiden hakijaprofiili (mm. hakijan lähtömaa ja etninen tausta). Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä on pyritty yhdenmukaistamaan EU-lainsäädännöllä, mutta direktiivit jättävät harkinnanvaraa kansalliselle sääntelylle, ja siten sekä lainsäädäntö että sen soveltaminen vaihtelevat vielä maittain.

Kuvio 6. Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset EU:ssa 2013



Kuvio 5. Turvapaikanhakijat EU- ja Schengenmaissa* vuosina 2011–2013
(*pois lukien maat, joissa alle 1000 hakijaa vuosittain)



IRAKIN JA SYYRIAN PAKOLAISKRIISIT JA KANSAINVÄLINEN SUOJELU EU:SSA

Christine Marie Fandrich on vertaillut irakilaisten ja syyrialaisien turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa. Tutkimuksen mukaan Ruotsi otti vuosina 2006–2007 vastaan suurimman osan EU:n alueella jätetyistä irakilaisten turvapaikkahakemuksista. Ruotsin tiukennettua linjaansa vuonna 2008 hakemusmäärät Ruotsissa laskivat ja samalla moninkertaistuivat useissa muissa jäsenvaltioissa. Yhden jäsenvaltion turvapaikkapolitiikka vaikutti tutkijan mukaan melko nopeasti oman maan lisäksi myös muihin maihin.

Jäsenvaltiot ovat ottaneet syyrialaisien jättämien turvapaikkahakemusten käsittelyyn huomattavasti yhtenäisemmän linjan: 85 prosenttia syyrialaisista on saanut myönteisen päätöksen. Siitä huolimatta myös syyrialaiset turvapaikanhakijat ovat jakaantuneet hyvin epätasaisesti jäsenmaiden välillä. Suurin osa hakemuksista on jätetty Saksassa ja Ruotsissa. Syyt, jotka selittävät turvapaikanhakijoiden hakeutumista johonkin tiettyyn jäsenmaahan, ovat hyvin moninaiset. Saksassa ja Ruotsissa on kuitenkin entuudestaan suuret syyrialaisyhteisöt.

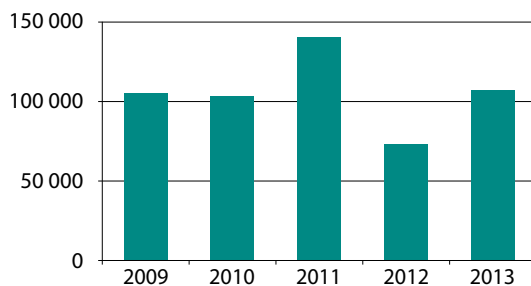
EU jatkaa työtä turvapaikkajärjestelmän yhtenäistämiseksi niin lainsäädännön kuin käytännön yhteistyön keinoin.

Lähde: Fandrich, Christine Marie: A Comparative Study on the Asylum Landscapes within the EU for Iraqis after the 2003 Iraq War and Syrians after the 2011 Syrian Civil War. Robert Schumann Centre for Advanced Studies, Migration Policy Centre 2013/89.

3.2.2 Laittoman maahantulon paine on Välimerellä

Laitton maahantulo EU:n alueelle kasvoi vuosien 2012 ja 2013 välillä 48 prosenttia. Suurta kasvua selittää se, että vuonna 2012 laitton maahantulo oli edellisvuosia selvästi alhaisemmalla tasolla. EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) mukaan laitton maahantulon lisääntyminen on kuitenkin jatkunut vuoden 2014 aikana etenkin Välimeren keskisellä ja itäisellä merireitillä, mutta vähentynyt maareiteillä Bulgariassa ja Kreikassa. Erityisesti syyrialaisien, eritrealaisten, malilaisten ja nigerialaisten laittomien rajanylitysten määrät ovat kasvaneet moninkertaisesti. Frontex on myös havainnut, että laittomien siirtolaisten käyttämät alukset ovat viime aikoina olleet entistä huonommassa kunnossa ja että matkustajien joukossa on ollut suhteellisesti aiempaa enemmän naisia ja lapsia.

Kuvio 7. Laitton maahantulo Eurooppaan 2009–2013



Lähde: Frontex

FRONTEX JA EUROSUR

EU:n rajaturvallisuusvirasto, Frontex, huolehtii jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä. Sen toimintaa ohjaa ja valvoo jäsenmaiden edustajista koostuva hallintoneuvosto. Frontex avustaa jäsenvaltioita rajavartioiden kouluttamisessa, tekee riskianalyseja, seuraa ulkorajavalvontaan liittyvää tutkimustoimintaa, avustaa jäsenvaltioita, kun ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua, sekä antaa tarvittavaa tukea yhteisten operaatioiden järjestämisessä.

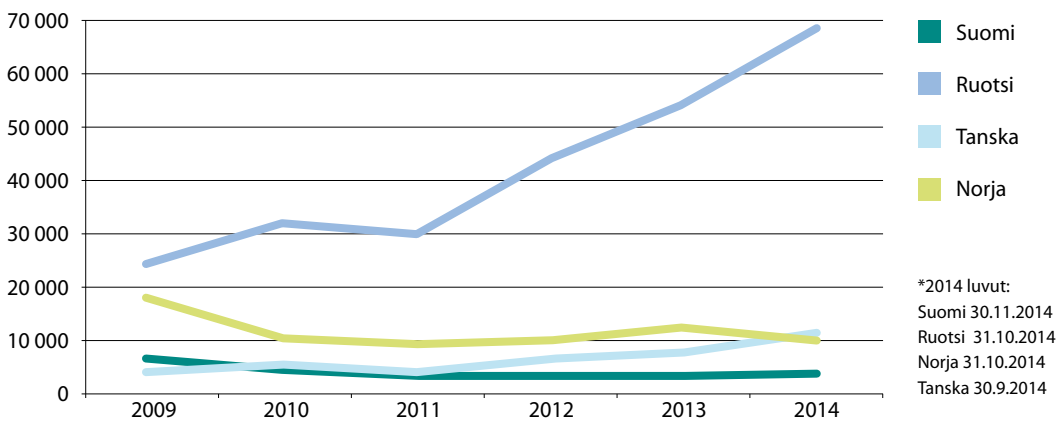
Eurosur on Frontexin ylläpitämä Euroopan rajavalvontajärjestelmä. Se on tiedonvaihtoon perustuva järjestelmä, jolla on kolme keskeistä tehtävää: 1) vähentää laitonta maahantuloa EU:n ulkorajoilla, 2) vähentää Eurooppaan matkalla olevien kuolemantapauksia unionin merialueilla sekä 3) parantaa EU-alueen sisäistä turvallisuutta vähentämällä rajat ylittävää rikollisuutta. Eurosur sai alkunsa Euroopan komission aloitteesta vuonna 2008.

3.3 Pohjoismaiden välillä selvät erot muuttoliikkeen laajuudessa

Myönnettyjen uusien oleskelulupien määrissä on huomattava ero Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan välillä. Ruotsissa myönnettyjen oleskelulupien määrät ovat nousseet vuoden 2011 reilusta 75 000 luvasta vuoden 2013 lähes 100 000 lupaan. Muiden Pohjoismaiden luvut

ovat pysyneet samalla ajanjaksolla jokseenkin samoissa luvuissa 20 000:n ja 30 000:n välillä. Suomi myöntää noin 20 000 oleskelulupaa vuosittain. Perhesyyt olivat Tanskaa lukuun ottamatta yleisin oleskeluluvan myöntämisperuste Pohjoismaissa. Tämä heijastelee myös EU:n jäsenmaiden tilannetta. Tanskassa yleisin myönnetty lupa oli työperusteinen oleskelulupa.

Kuvio 8. Turvapaikanhakijat Pohjoismaissa 2004–2014*



*2014 luvut:
Suomi 30.11.2014
Ruotsi 31.10.2014
Norja 31.10.2014
Tanska 30.9.2014

Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset

Kansainvälistä suojelua hakevien määrät Pohjoismaissa eroavat niin ikään suuresti toisistaan. Vuonna 2013 Ruotsiin tuli 12 prosenttia kaikista jäsenmaiden turvapaikanhakijoista, kun vastaava osuus Tanskassa oli 1,6 prosenttia ja Suomessa 0,7 prosenttia. (Alhaisista turvapaikanhakijamääristä johtuen Islanti on jätetty Pohjoismaita koskevan tarkastelun ulkopuolelle.) Vaalikaudella turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut kaikissa Pohjoismaissa, mutta kasvussa on maiden välillä suuria eroja.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden määrä on noussut kaikissa Pohjoismaissa vaalikauden aikana. Myös näissä hakijamäärissä on merkittäviä eroja. Tanskassa ja Suomessa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä hakijoita on ollut 2010-luvulla vuosittain alle 500. Norjassa heitä on ollut vuodessa noin 1000 ja Ruotsissa 3000–4000.

Turvapaikanhakijamäärän kasvaessa myös tehtyjen turvapaikkapäätösten määrä on Pohjoismaissa vaalikauden aikana noussut. Ruotsissa sekä myönteisten suojelupäätösten määrä että myönteisten päätösten osuus kaikista päätöksistä on kasvanut voimakkaasti. Myönteisten ja kielteisten päätösten osuudet ovat kaikissa Pohjoismaissa lähentyneet toisiaan vaalikauden aikana. Tällä hetkellä Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa noin puolet päätöksistä on myönteisiä. Tanskassa turvapaikanhakijoille myönnetään suojeluasema suhteellisesti muita Pohjoismaita hieman harvemmin.

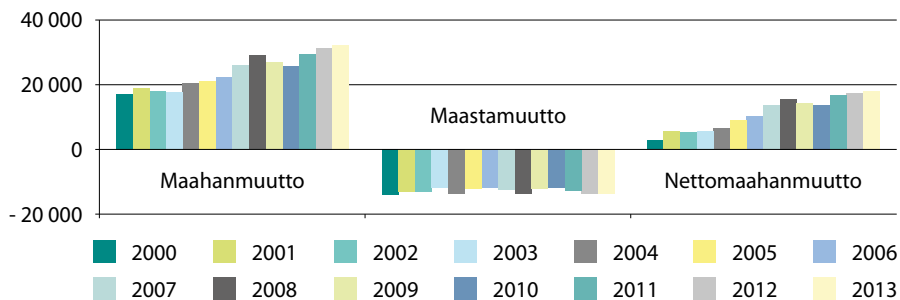
3.4 Suomi mukana globaalissa muuttoliikkeessä

3.4.1 Maahanmuutto lisääntyy ja keskittyy kasvukeskuksiin

Maahanmuutto Suomeen on kasvanut tasaisesti koko 2000-luvun ajan, lukuun ottamatta pientä laskua vuosina 2009–2010, johon mahdollisesti oli syynä finanssikriisin aiheuttama taantuma. Verrattuna moneen muuhun EU-maahan Suomeen suuntautuva maahanmuutto on poikkeuksellisen eurooppalaisvaltaista. Kaksi kolmesta Suomeen muuttavasta ulkomaan kansalaisesta on Euroopan maiden kansalaisia. Kansainvälisesti katsoen Suomen ulkomaalaisväestö on pieni. Esimerkiksi vuonna 2012 ulkomailla syntyneiden määrä oli noin 258 000 ja heidän osuutensa koko väestöstä 5,3 prosenttia, kun se vuonna 2011 oli Ruotsissa 14,9 prosenttia, Norjassa 11,1 prosenttia ja Tanskassa 8,6 prosenttia (Lähde: Tilastokeskus).

Muuttoliikettä tapahtuu aina kahteen suuntaan. Suomeen muuttaa vuosittain niin ulkomaalaisia kuin Suomen kansalaisia, ja samaan aikaan muuttovirtaa tapahtuu toiseen suuntaan. Ulkomaalaisten maahanmuuton myötä myös ulkomaalaisten lähtömuutto on lisääntynyt. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä vähän yli 15 prosenttia tutkimusaineiston maahanmuuttajista oli poistunut rekisteristä viiden vuoden kuluessa maahanmuutosta.

Kuvio 9. Muuttoliike Suomessa 2000–2013

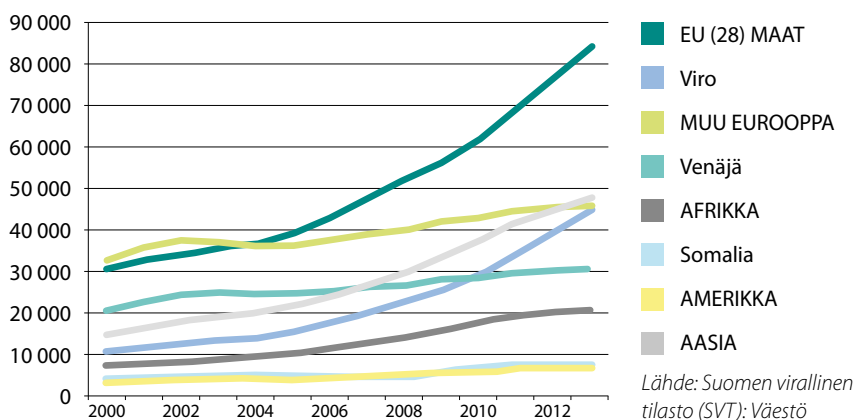


Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestö

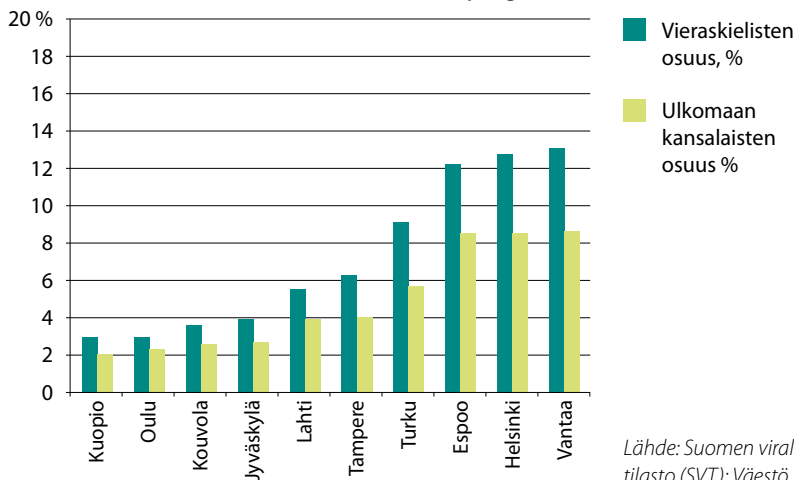
Kuten edellä on todettu, suurin osa muuttajista tulee Euroopasta, mutta Suomeen tullaan myös muualta. Muuttoliike Aasian valtioista on 2000-luvulla kasvanut erityisen nopeasti. Ulkomaan kansalaisten määrä kasvoi 2000-luvulla 77 000 henkilöllä, joista kolmasosa oli aasialaisia ja vähän yli puolet eurooppalaisia.

Alueelliset vaihtelut maahanmuuttajien määrissä ovat suuret. Vuonna 2013 Espoon asukkaista 12 prosenttia oli vieraskielisiä ja Helsingin ja Vantaan asukkaista noin 13 prosenttia. Muualla vieraskielisten osuus oli noin kolme prosenttia. Helsinki sekä muut suuret kaupungit ja kaupunkien lähiseudut vetävät maahanmuuttajaväes-

Kuvio 10. Eri maanosien kansalaisia Suomessa 2000–2013



Kuvio 11. Ulkomaan kansalaisten ja vieraskielisten osuudet Suomen suurimmissa kaupungeissa



töä puoleensa. Koko maan vieraskielisestä väestöstä 28 prosenttia asui vuonna 2013 Helsingissä ja 48 prosenttia pääkaupunkiseudulla.

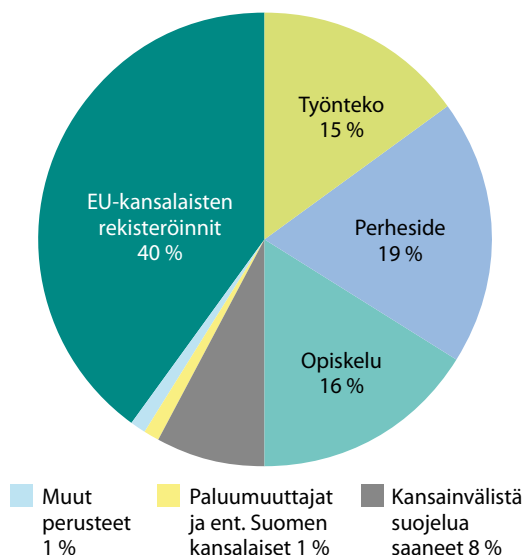
3.4.2 Maahanmuutto on monimuotoistunut

Suosituin syy muuttaa Suomeen on kautta aikojen ollut avioliitto Suomen kansalaisen tai pysyvästi Suomessa asuvan ulkomaalaisen kanssa. Nykyisin Suomeen muutetaan pääasiassa perhesiteen, opiskelun ja työnannon vuoksi.

Vielä 1990-luvulla maahanmuutto miellettiin lähinnä humanitaarisiin perusteisiin tapahtuvaksi pakolaisten vastaanotoksi ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulevan inkeriläisväestön paluumuutoksi. Julkisessa keskustelussa elää edelleen sitkeänä käsitys maahanmuuttajista pakolaisina. Kansainvälisen suojelun piirissä olevat ovat kuitenkin hyvin pieni joukko maahanmuuton kokonaisuudessa.

Kaikista Suomeen muuttajista ei ole helppoa saada tilastotietoja. Pohjoismaista muuttaneiden ei tarvitse rekisteröidä maassa oleskeluaan poliisille. Myöskään EU-kansalaisten rekisteröintien perusteista ei saada täsmällistä tietoa vapaan liikkuvuuden vuoksi.

Kuvio 12. EU-kansalaisten rekisteröinnit ja kolmansien maiden kansalaisille myönnetty oleskeluluvat 2013



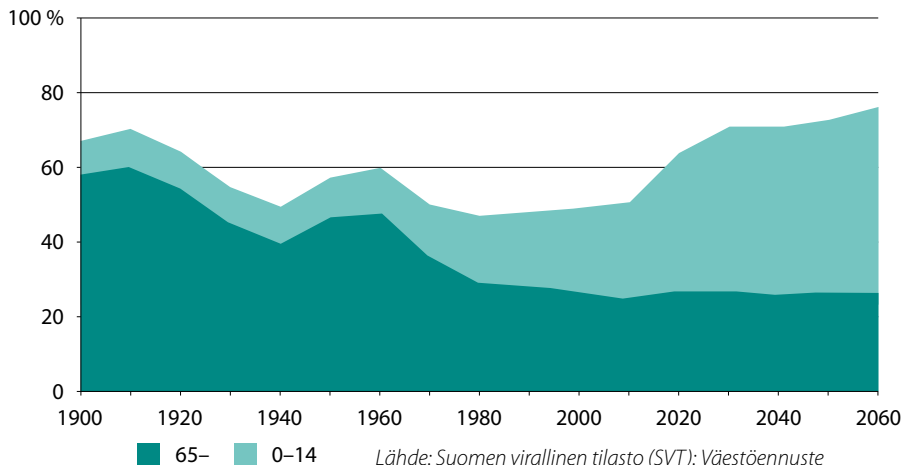
Lähde: Sisäministeriö

EU-KANSALAISTEN REKISTERÖINTI

EU-kansalaiset (ja heihin rinnastettavat ETA-maiden ja Sveitsin kansalaiset) eivät tarvitse Suomeen tuloon tai Suomessa työskentelyyn oleskelulupaa. Alle kolmen kuukauden oleskelu on mahdollista ilman hallinnollisia muodollisuuksia, ja työnhakijoilla tietyin edellytyksin pidempäänkin. Muutoin jos henkilö oleskelee maassa yli kolme kuukautta, hänellä on ulkomaalaislain mukainen velvollisuus rekisteröidä oleskeluoikeutensa poliisilaitoksella.

Rekisteröinnin edellytyksenä on joko taloudellinen aktiivisuus (työnteko tai elinkeinon harjoittaminen) tai muuten turvattu toimeentulo. Rekisteröinti on voimassa toistaiseksi, mutta viiden vuoden oleskelun jälkeen on mahdollista hakea pysyvän oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Pysyvä oleskeluoikeus ei ole riippuvainen edellä kuvatuista edellytyksistä.

Kuvio 13. Väestöllinen huoltosuhde 1900–2060 (lapsia ja eläkeläisiä 100 työikäistä kohden)



3.4.3 Maahanmuutto vaikuttaa yhteiskuntaan ja väestörakenteeseen

Väestöennusteen mukaan työikäisten määrä vähenee Suomessa tulevana vuosikymmeninä. Työmarkkinoilta eläköityvät ikäluokat ovat lähivuosina huomattavasti työelämään tulevia ikäluokkia suurempia. Näyttää siis siltä, että väestöllinen huoltosuhde – lasten ja vanhuuseläkeläisten määrän suhde työikäisen väestön määrään – heikkenee tulevaisuudessa. Kehitys koskee koko Eurooppaa, mutta Suomi kohtaa tämän muutoksen ennen muita Länsi-Euroopan maita.

Suomen väkiluku kasvaa ennusteen mukaan myös tulevana vuosikymmeninä, mutta työikäisen väestön enustetaan vähenevän vuoteen 2030 mennessä lähes 120 000:lla (lähde: Tilastokeskus). Pysyväisluonteinen maahanmuutto vaikuttaa myönteisesti väestön ikärakenteeseen, koska maahanmuuttajat ovat ikärakenteeltaan muuta väestöä nuorempia, usein työikäisiä. He ovat pääosin nuoria aikuisia, joista moni tulee Suomeen nimenomaan tehdäksään työtä tai opiskellakseen. Monet heistä myös perustavat Suomessa perheen.

Osaavan työvoiman houkutteleminen Suomeen voi tuoda helpotusta työikäisen väestön vähenemiseen ja työvoimapulaan sellaisilla aloilla, joihin väestömuutos vaikuttaa eniten, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla. Sen lisäksi on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota muista syistä kuin työn perusteella muuttavien entistä nopeampaan työllistymiseen.

4 Maahanmuuttopolitiikka

Tässä luvussa kuvataan Suomeen suuntautuvan maahanmuuton eri muotoja. Luvussa esitellään myös maahanmuuttoa koskevaan lainsäädäntöön vaalikauden aikana tehtyjä muutoksia. Erityisenä painopisteenä on lisäksi maahanmuuttohallinto: hallinnon tehokkuus ja tuloksellisuus ovat olleet myös hallitusohjelman yksi painopiste. Ennen kansallisen politiikan esittelyä on kuitenkin tarpeen kuvata sen kansainvälisoikeudellinen ja EU-viitekehys. Etenkin EU-politiikka ja lainsäädäntö vaikuttavat vahvasti Suomen kansalliseen maahanmuuttopolitiikkaan.

4.1 Maahanmuuttopolitiikan kansainvälisoikeudellinen viitekehys

Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomea ja asettavat siten reunaehdot kaikelle maahanmuuttopolitiikan valmistelulle. Maahanmuuttopolitiikkamme ei voi olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden kanssa. Maahanmuuttoa koskevan politiikan ja lainsäädännön valmistelussa on aina arvioitava esitettyjen muutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa asetettiin yhdeksi tavoitteeksi varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen suomalaisessa yhteiskunnassa. Strategian toimenpideohjelman kirjattiin toimenpiteeksi tietoisuuden lisääminen ihmisoikeussopimuksia valvovien elinten loppupäätelmien ja suositusten sisällöstä sekä niiden käsittelyn tehostaminen ministeriöissä. Suomi raportoi toiminnastaan säännöllisesti kuudelle YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmään kuuluvalla sopimusvalvontaelimelle. Myös EN:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan määrääkäsraportoinnin kautta. Kaikki komiteat antavat raportit tutkittuaan suosituksia siitä, miten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa tulisi parantaa kansallisella tasolla.

Teemat, jotka ovat nousseet esille valvontaelimissä, ovat usein samoja. YK:n kidutuksen vastainen komitea on kiinnittänyt huomiota erityisesti nopeutetussa

turvapaikkamenettelyssä tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon, maasta poistamisten valvontaan sekä ulkomaalaisten säilöön ottamiseen. Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt huomiota ulkomaalaisten säilöön ottamiseen. Molemmat komiteat ovat suositaneet, että Suomen tulisi käyttää vaihtoehtoja turvapaikanhakijoiden ja laittomasti maassa oleskelevien maahanmuuttajien, erityisesti alaikäisten säilöön ottamiselle, aina kun se on mahdollista. Ne ovat myös kehottaneet ryhtymään toimiin Metsälän säilöönottoyksikön kapasiteetin lisäämiseksi tai uuden säilöönottoyksikön perustamiseksi. Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI on suositannut, että Suomen viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin normaalimenettelyssä käsiteltävien turvapaikkahakemusten käsittelyajan lyhentämiseksi.

Näiden valvontaelinten lisäksi YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määrääkaistarkastelun työryhmä tarkasteli Suomen ihmisoikeustilannetta vuonna 2012. Tarkastelussa YK:n jäsenvaltiot esittivät Suomelle kysymyksiä ja suosituksia ihmisoikeuksien täytäntöönpanon edelleen kehittämiseksi. Suomelle annettiin 78 suositusta, joista moni koski juuri maahanmuuttajia.

Suomi on pyrkinyt ottamaan valvontaelinten suositukset huomioon. Maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa luvussa kuvataan vaalikauden aikana toteutettuja toimia muun muassa säilökapasiteetin lisäämiseksi, haavoittuvassa asemassa olevien säilöolosuhteiden kehittämiseksi sekä turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

4.2 EU:n maahanmuuttopolitiikalla pyritään edistämään talouskasvua ja vastaamaan unionin alueelle kohdistuvaan maahanmuuttopaineeseen

Euroopan komission sisäasioiden pääosaston tavoitteena on Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti kehittää kokonaisvaltaista EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, jolla nähdään pitkällä aikavälillä olevan tärkeä

merkitys unionin taloudelliselle kehitykselle ja kilpailukyvyille. Eurooppa-neuvoston johtopäätökset edellyttävät EU:n kehittävän strategioita laillisen muuttoliikkeen tarjoamien mahdollisuuksien maksimoimiseksi. Maahanmuuton ja talouskasvun yhteyksistä on niin ikään käyty poliittista keskustelua oikeus- ja sisäasioiden neuvoston (OSA-neuvosto) kokouksissa. Myös aktiivisen kouttamispolitiikan merkitystä sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle ja talouden dynaamisuudelle on korostettu. Edellä mainittujen lisäksi on syytä mainita Euroopan parlamentin roolin vahvistuminen tasavertaisena lainsäätäjänä maahanmuuttokysymyksissä Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä. Kuluneella vaalikaudella parlamentin rooli on näkynyt selvästi, kun lukuisista maahanmuuttoon liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista on neuvoteltu yhdessä parlamentin kanssa aivan viime metreille saakka.

Talouskasvun ohella maahanmuuttopaine EU:n alueelle on ollut yksi viime vuosien kärkiteema. Aihe on ollut lähes pysyvästi OSA- ja Eurooppa-neuvostojen asialistolla. Vuonna 2012 määriteltiin toiminnan strategiset prioriteetit ”EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet”-asiakirjassa. Sittemmin prioriteetteja on määritelty myös niin sanotun Välimeren toimintaryhmän ehdotuksina sekä vuonna 2014 Italian puheenjohtajakaudella neuvoston päätelmillä.

EU:n yhteistyö kolmansien maiden kanssa on noussut maahanmuuttopaineiden hallinnan yhdeksi keskeiseksi teemaksi. EU:n alueelliset suojeluohjelmat ja uudelleen sijoittaminen ovat välineitä auttaa suojelua tarvitsevia ja osoittaa solidaarisuutta EU:n ulkopuolisia maita kohtaan. Myös yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ja palauttamista koskevan EU-lainsäädännön tehokasta toimeenpanoa on pidetty prioriteettina. Jäsenmaat ovat kehittäneet vapaaehtoisen paluun ohjelmiaan ja vaihtaneet tietoa hyvistä käytänteistä. Neuvotteluja EU:n takaisinottosopimuksista on saatettu loppuun ja voimassaolevien sopimusten soveltamista on edistetty asiantuntijatasolla. Jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet Fron-

texin koordinoimia ja rahoittamia yhteisiä palautusoperaatioita ja Frontexin tarjoamaa koulutusta. Suomen Rajavartiolaitos on tukenut Frontexin koordinoimia yhteisiä operaatioita sekä asiantuntijoilla että kalustolla.

Kreikan ja Turkin rajan kautta tapahtuvan laittoman maahanmuuton ehkäisy on ollut erityisenä huomion kohteena. Paitsi siellä, Frontex on työskennellyt aktiivisesti laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja ehkäisemiseksi erityisesti myös Länsi-Balkanin maissa ja Itä-Euroopassa.

4.2.1 Laillista maahanmuuttoa edistetään

Laillista maahanmuuttoa on EU:ssa pyritty edistämään erityisesti sektorikohtaisen lupamenettelyjä ja maahan-tulijoiden oikeuksia koskevan yhteisöläinsäädännön avulla. Kuluneen vaalikauden aikana neuvotteluja käytiin erityisesti kausityöntekijöiden ja yritysten sisällä siirtävien henkilöiden maahantuloa ja oikeuksia koskevista direktiiviehdotuksista, jotka hyväksyttiin helmikuussa 2014.

Kausityöntekijädirektiivi, 2014/36/EU, koskee pääasias- sa matalasti koulutettuja henkilöitä, jotka tulevat unionin alueelle lyhyeksi ajaksi palatakseen työ sopimuksen päättymisen jälkeen kotiin. Direktiivi edellyttää, että kausityöntekijöitä kohdellaan työsuhteeseen ja työoloihin liittyen yhdenvertaisesti vastaanottavan valtion kansalaisten kanssa.

Yritysten sisällä siirtyviä henkilöitä koskeva direktiivi, 2014/66/EU, koskee tiettyjä johtajia, asiantuntijoita ja työsuhteisia harjoittelijoita sekä heidän perheenjäseniään, jotka voivat saapua unionin alueelle korkeintaan kolmeksi vuodeksi (harjoittelijat vuodeksi) ja työskennellä samaan yritykseen kuuluvassa yrityksessä eri jäsenvaltioissa. Direktiivi sisältää EU:n sisäistä liikkumista koskevan järjestelmän – joka on erityisen tärkeä tälle ammattiryhmälle – sekä asianmukaiset oikeudet ja työolot yrityksen sisäisen siirron saaneille työntekijöille.



Komissio esitti maaliskuussa 2013 uuden ehdotuksen uudelleenlaadituksi direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tahtuvan maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Ehdotuksen käsittely on vielä vuoden 2014 lopulla kesken.

4.2.2 Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä perustuu pitkälti viidelle EU-säädökselle, jotka määrittävät yhtäältä turvapaikkamenettelyjen, hakijoiden vastaanotto-olojen ja annettavan suojelun vähimmäistason ja toisaalta sen, mikä valtio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Vaalikauden kuluessa hyväksyttiin näiden kaik-

kien säädösten uudelleen laaditut versiot. Uudelleen laadituilla säädöksillä pyritään entistä yhtenäisempään eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään, parempaan oikeusturvaan ja tehokkaampiin menettelyihin. Direktiivit kuitenkin antavat jäsenmaille yhä harkintavaltaa, ja eri EU-maiden soveltamiskäytännöt poikkeavat toisistaan.

Kesällä 2011 aloitti Maltalla toimintansa Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (European Asylum Support Office, EASO). EASO:n tavoitteena on lisätä jäsenmaiden välistä yhteistyötä turvapaikka-asioissa, auttaa jäsenmaita turvapaikka-asioihin liittyvien veloitteiden täyttämisessä tarjoamalla sekä teknistä että käytännöllistä apua ja tuottaa tietoa jäsenmaiden sekä EU:n päätöksenteon

EUROOPPALAISTA TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVA KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

- **Määritelmädirektiivissä**, 2011/95/EU, säädetään kansainvälisen suojelun eli pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saamisen edellytyksistä ja kansainvälistä suojelua saaville annettavista oikeuksista ja etuuksista.
- **Turvapaikkamenettelydirektiivissä**, 2013/32/EU, säädetään kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa sovellettavista menettelyistä.
- **Vastaanottodirektiivissä**, 2013/33/EU, säädetään turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluiden vähimmäistasosta sekä mm. hakijoiden työnteke-oikeudesta ja säilöön ottamisesta.
- **Vastuunmäärittämisasetuksessa**, (EU) N:o 604/2013, säädetään siitä, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.
- **Eurodac-asetuksessa**, (EU) N:o 603/2013, säädetään sormenjälkijärjestelmästä, jonka tarkoituksena on tehostaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selvittämistä. Siinä säädetään myös lainvalvontaviranomaisten oikeudesta käyttää sormenjälkitietoja terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

tueksi. EASO auttaa jäsenmaita myös kolmansien maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. EASO:n tavoitteena on edistää toimillaan koko unionin laajuista yhtenäistä turvapaikkajärjestelmää.

Kuten edellä eurooppalaista toimintaympäristöä kuvaavassa luvussa on todettu, eri jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu hyvin erilainen paine. Kesällä 2014 Saksa, Ruotsi ja Ranska olivat turvapaikanhakijoiden halutuimmat kohdemaat, niihin jätettiin 55 % kaikista hakemuksista EU:n alueella. Eri jäsenmailla on myös käytössään hyvin erilaiset resurssit turvapaikkaprosessin läpiviemiseen. Esimerkiksi Kreikan turvapaikkajärjestelmän puutteiden vuoksi vastuunmäärittämisasetusta ei ole vuodesta 2011 juuri sovellettu, kun on ollut kyse kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siirtämisestä Kreikan käsiteltäväksi. Kreikan järjestelmää on kuitenkin johdonmukaisesti kehitetty paitsi maan omin voimin myös EASO:n ja toisten jäsenvaltioiden tuella. EU-tasolla on viime vuosina kehitetty erityistä varhaisen varautumisen mekanismeita, jolla pyritään varautumaan etukäteen mahdolliseen äkilliseen hakijamäärän kasvuun tai johonkin muuhun jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän toimintakykyä uhkaavaan tilanteeseen. Erityisten paineiden kohteeksi joutuvaa valtioita voitaisiin siten jatkossa auttaa hyvissä ajoin, jo ennen kuin järjestelmä ruuhkautuu täysin.

Jäsenvaltioiden keskinäinen solidaarisuus hakijamäärien aiheuttaman paineen tasaamiseksi on ollut viime vuosien kestoaihe EU-tason keskusteluissa. Erityisistä paineista kärsiviä valtioita on tuettu pääasiassa EU:n rahastoista ja EASO:n koordinoimana toisten jäsenvaltioiden toimesta. Solidaarisuuden hengessä muutamassa yksittäisessä hankkeessa on myös toteutettu kansainvälistä suojelua saaneiden vapaaehtoisia siirtoja Maltalta eräisiin toisiin jäsenvaltioihin. Siirtojen toteuttamisessa on kuitenkin nähty ongelmia, eikä mistään sitovasta järjestelmästä siirtojen toteuttamiseksi ole sovittu.

4.2.3 EU-politiikan ja lainsäädännön kansallinen valmistelu ja täytäntöönpano

Valtaosa maahanmuuttoa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön viime vuosina tehdyistä muutoksista perustuu EU-lainsäädäntöön. Suomi on siksi pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan EU-lainsäädännön sisältöön jo sen varhaisessa suunnitteluvaiheessa. Maahanmuuttoa koskevat EU-asiat ja niihin liittyvät Suomen kannat valmistellaan ja sovitetaan yhteen virkamiestasolla sisäministeriön johtamassa EU6-jaostossa paitsi toimivaltaisten viranomaisten myös työelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajien kesken.

Kuluneen vaalikauden aikana sisäministeriössä on valmisteltu useita sellaisia hallituksen esityksiä ulkomaalaislain tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lain muuttamiseksi, jotka perustuvat EU-lainsäädännön asettamiin velvoitteisiin. Täytäntöönpanon määräaikoja on pyritty noudattamaan, vaikka se ajoittain on ollut vaikeaa, kun samalla tavoitteena on ollut laadukas ja soveltajan kannalta selkeä lainsäädäntö. Jatkuvat direktiivien täytäntöönpanoa koskevat lainmuutokset ovatkin haaste ulkomaalaislain luettavuuden säilyttämisen näkökulmasta.

Paitsi ehdotuksia uusiksi EU-säädöksiksi komissio on viime vuosien aikana tehnyt aiemmin hyväksytyt lainsäädännön kansallisen täytäntöönpanon arviointia. Eri säädöksiin liittyen monia jäsenvaltioita vastaan on aloitettu rikkomismenettelyjä. Myös Suomi on käynyt neuvottelua ja eri maahanmuuttoalan direktiivien täytäntöönpanon riittävydestä. Direktiivit ovat erittäin yksityiskohtaisia ja komissio edellyttää usein, että monista seikoista säädetään kansallisesti lain tasolla tavalla, joka ei perinteisesti vastaa suomalaista lainvalmistelutapaa.

Täytäntöönpanon yksityiskohtia koskevista erimielisyyksistä huolimatta useat jäsenmaat ovat korostaneet sitä, että tulevana vuosina on uuden lainsäädännön sijasta keskityttävä nimenomaan EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon ja oikeaan soveltamiseen. On tärkeää ar-

vioida perusteellisesti jo hyväksytyin lainsäädännön vaikutuksia. Suomi on niin ikään korostanut kaikkien jäsenvaltioiden velvollisuutta saattaa maahanmuuttoa koskeva EU-lainsäädäntö voimaan ja noudattaa käytännössä yhdessä sovittuja säännöksiä.

4.2.4 Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Maahanmuutto on globaali ilmiö, jonka hallitsemiseksi tarvitaan valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä ja vuoropuhelua. Yhteisten pelisääntöjen sopimisen lisäksi tiedonvaihto on tärkeä osa tuota yhteistyötä. EU:n ulkopuolisten maiden kanssa vaalikauden aikana tehdyn yhteistyön kohteina ovat olleet sekä laillista että laitonta maahanmuuttoa, kansainvälistä suojelua ja muuttoliikkeen ja kehityksen välistä yhteyttä koskevat asiakokonaisuudet. Erityisesti humanitaarinen maahanmuutto on noussut aikaisempaa korostetummin erille. Käydyissä keskusteluissa on myös vahvistunut aiempaa kattavampi ymmärrys globaalin muuttoliikkeen luonteesta,

muuttoliikkeen hallinnan tarpeesta sekä muuttoliikkeen ja kehityksen yhteydestä. Tällä keskustelulla on ollut vaikutuksensa myös Suomen kansallisen politiikan koherenssein edistämiseen käytännössä. Sisäministeriö ja ulkoasiainministeriö ovat vuoden 2014 aikana aloittaneet tiiviimmän yhteistyön muuttoliikkeen ja kehityksen välisen politiikan yhtenäisyyden parantamiseksi.

Tärkeä unionin tason foorumi ja toimija yhteistyössä kolmansien maiden kanssa on EU:n neuvoston turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmä (High-Level Working Group on Asylum and Migration, HLWG), jonka kansallinen edustus on viime vuosina kuullut sisäministeriön vastuulle. Työryhmän työ keskittyy paljolti EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävään muuttoliikkeyhteistyöhön ja muuttoliikkeen ja kehityksen väliseen yhteyteen. Työryhmä valmistelee toimintasuunnitelmia liittyen globaalin muuttoliikkeen hallintaan ja yhteistyön kehittämiseen lähtö- ja kauttakulkumaiden

ESIMERKKEJÄ EU:N MUUTTOLIIKEVUOROPUHELUSTA

Muuttoliikevuoropuhelu Venäjän kanssa (EU – Russia Dialogue on Migration) käynnistyi vuonna 2011. Vuoropuheluun on kuulunut kokouksia ja seminaareja sekä Venäjällä että EU-alueella. Sen tarkoituksena on tiivistää muuttoliikkeyhteistyötä ja keskittyä kansainvälisen muuttoliikkeen turvallisuustekijöihin. Keskusteluaiheina ovat olleet laillinen ja laitton maahanmuutto, kansainvälinen suojelu sekä maahanmuuton yhteydet kehitykseen.

Prahan prosessi on vuonna 2009 alkanut hanke, johon kuuluu Schengen-alueen maita ja 19 kumppanimaata (Venäjä, Turkki sekä maita Länsi-Balkanilta ja Keski-Aasiasta). Hankkeen keskeisimpiä tavoitteita on ehkäistä laitonta maahanmuuttoa kehittämällä samalla esimerkiksi vapaaehtoista paluuta, edistää laillista liikkuvuutta – erityisesti työperäistä maahanmuuttoa – sekä edistää maahanmuuttajien kotoutumista. Vuonna 2011 myös kansainvälinen suojelu ja turvapaikka-asiat nousivat mukaan uutena temaattisena kokonaisuutena. Hankkeen piirissä on käynnissä neljä pilottiprojektia ympäri Eurooppaa. Lisäksi Prahan prosessin myötä on saatu kerätyksi tietoa Euroopan ja Aasian rajavyöhykkeen muuttoreiteistä sekä osallistujamaiden maahanmuuttotilanteesta ja -politiikasta.

kanssa. Toimintasuunnitelmien toteuttamisen kautta kerätään myös arvokasta tietoa lähtömaiden olosuhteista kansallisten viranomaisten käyttöön.

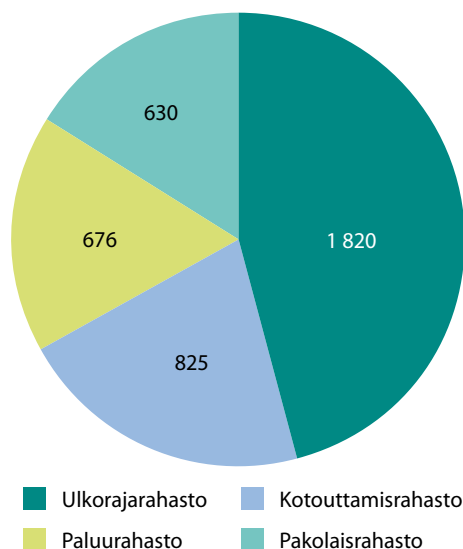
Suurin osa Suomen muuttoliikevuoropuhelusta käydäänkin EU:n välityksellä. Näissä hankkeissa EU toimii virallisena pääyhteistyökumppanina ja Suomi osallistuu EU:n jäsenenä hankkeita käsitteleviin kokouksiin. EU-vetoisia vuoropuheluita on kuluneen vaalikauden aikana ollut muun muassa USA:n, Latinalaisen Amerikan, Venäjän ja Afrikan kanssa. Muuttoliikevuoropuhelua on toteutettu myös useiden maiden muodostamissa ryhmittymissä, jotka keskittyvät sovittujen, useita vuosia kestävien hankkeiden läpiviemiseen. Tällä vaalikaudella hankkeita on aloitettu erityisesti Itä-Euroopan maiden kanssa. Jo ennen vuotta 2011 alkaneita hankkeita on käynnissä muun muassa Lähi-idän ja Kaakkois-Euroopan sekä läntisen ja pohjoisen Afrikan maiden kanssa.

4.2.5 EU:n sisäasioiden alan rahastot

Rahastot ovat yksi komission keinoista vaikuttaa eurooppalaiseen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan. Vuosina 2007–2013 rahoitusta ohjattiin EU:n yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan yleisohjelmaan liittyvien SOLID-rahastojen kautta.

SOLID-rahastoista kohdennettiin vuosina 2007–2013 turvapaikanhakuun ja maahanmuuttoon liittyviin hankkeisiin koko EU:n alueella lähes 4 miljardia euroa. Maahanmuuton hallintaan liittyvät rahastot ovat olleet merkittävä rahoituslähde julkiselle sektorille ja järjestöille. Rahastojen tarkoituksena on tuoda lisäarvoa erityisesti viranomaismenettelyjen kehittämiseen, yhteistyöhön kolmannen sektorin ja viranomaisten välillä sekä kolmansien maiden kansalaisille suunnattuihin tukitoimiin. Rahastojen avulla pyrittiin tukemaan etenkin toimia, jotka yhdenmukaistavat kansallisia käytäntöjä EU-säädösten ja periaatteiden kanssa, sekä toimia, joita ei muuten voida toteuttaa esimerkiksi taloudellisista syistä.

Kuvio 14. SOLID-rahastojen rahoitusosuudet koko EU:ssa vuosina 2007–2013 (milj.)



Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomen rahoitusosuus SOLID-rahastoista oli noin 79 miljoonaa euroa. Eniten rahoitusta, 52 miljoonaa euroa myönnettiin ulkorajarahastolle. Toiseksi eniten, 15,44 miljoonaa euroa myönnettiin Euroopan pakolaisrahastolle, 7,57 miljoonaa euroa kotouttamisrahastolle, ja 5,61 miljoonaa euroa paluurahastolle. Kaudelle 2014–2020 Euroopan unionin rahoituksen kokonaismääräksi Suomelle arvioidaan noin 113 miljoonaa euroa.

Rahastojen hallinnointi on koettu raskaaksi. Ongelmana ovat olleet varsinkin yksityiskohtaiset EU-säännökset, jotka eivät kaikilta osin ole soveltuneet kansalliseen käytäntöön. Tämä on lisännyt byrokratiaa niin kansallisella kuin EU-tasolla. Ohjelmakaudella 2014–2020 rahastoja koskevaa sääntelyä muutetaan niin, että menojen tukikehityksestä ei enää säädetä EU-tasolla muutamia yleisiä periaatteita lukuun ottamatta, minkä ansiosta myös kansalliset säädökset voidaan laatia nykyistä yksinkertaisemmiksi. Tavoitteena on ollut luoda entistä selkeäm-

mät säännöt rahastoista rahoitettavien hankkeiden toteuttamiselle ja helpottaa hankkeiden hallinnointia.

Ohjelmarakenteen pirstaleisuus ja osittainen päällekkäisyys on aiheuttanut hallinnollista raskautta rahastojen ohjauksessa. EU-rahoitusohjelmakaudella vuosina 2014–2020 SOLID-rahastot korvataan kahdella uudella sisäasioiden alan rahastolla: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolla (AMIF) sekä sisäisen turvallisuuden rahastolla (ISF). AMIF:sta voidaan tukea turvapaikkapolitiikkaa ja uudelleensijoittamista, laillista maahanmuuttoa, kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja paluuta. ISF puolestaan jakautuu kahteen rahoitusvälineeseen: 1) poliisiyhteistyö, rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen ja kriisinhallinta sekä 2) ulkorajat ja viisumipolitiikka.

Sisäasioiden alan rahastojen AMIF ja ISF kansallista toimeenpanoa koordinoi SOLID-rahastojen tapaan sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö. Kummallekin rahastolle perustetaan seurantakomitea, jonka muodostavat rahastojen toimialojen kannalta keskeiset viranomaiset ja muut toimijat ja joka tukee vastuuviranomaista rahastojen toimeenpanossa. Ohjelmakaudelle 2014–2020 rahastojen hallinnoinnista vastaavien viranomaisten määrää vähennetään nykyisestä kolmesta kahteen viranomaiseen.

Laki sisäasioiden rahastoista hyväksyttiin eduskunnassa syksyllä 2014. Lain tavoitteena on panna täytäntöön EU-lainsäädännössä asetetut kansallisia ohjelmia ja niiden hallinnointia koskevat vaatimukset. Hallinnoinnin kevenemisen ohessa uuden lain on tarkoitus edistää rahoitusohjelmien täysimääräistä hyödyntämistä sekä tehostaa sisäasioiden rahastojen rahoituksen yhteensovittamista muiden EU:n rahoitusvälineiden ja -ohjelmien kanssa.

4.2.6 Euroopan muuttoliikeverkosto, EMN

Euroopan muuttoliikeverkosto (European Migration Network, EMN) on EU-jäsenvaltioissa¹ sekä Norjassa toimivista kansallisista yhteyspisteistä muodostuva tutkimus- ja tietojenvaihtoverkosto. Euroopan muuttoliikeverkoston toimintaa koordinoi ja osarahoittaa EU:n komissio. EMN toimi pilottiprojektina vuosina 2003–2007, jonka jälkeen se vakinaistettiin vuonna 2008 (Neuvoston päätös 2008/381/EY). Vuodesta 2014 lähtien komission rahoitusosuus verkostolle kanavoitetaan AMIF:n kautta.

EMN:n tarkoituksena on vastata EU:n toimielinten sekä EMN-jäsenvaltioiden viranomaisten ja instituutioiden tiedontarpeisiin tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkojen suunnittelun tueksi. Keskeinen lisäarvo on kerätyn tiedon jakaminen myös laajalle yleisölle. Päällekkäisyyksien välttämiseksi sekä synergiaedun maksimoimiseksi EMN koordinoi työohjelmansa muiden EU-tason toimijoiden kanssa (mm. EASO, EU:n perusoikeusvirasto (FRA), FRONTEX, Euroopan parlamentin tutkimustoiminta). Vuosittaisten maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevien raporttien, osavuosikatsausten ja teemaraporttien tuottamisen ohella EMN ylläpitää ad hoc -kyselyjärjestelmää, jonka avulla kansalliset toimijat voivat saada tarvitsemaansa vertailutietoa muista EU:n jäsenvaltioista ja Norjasta esimerkiksi lainvalmistelun tarpeisiin. Vuosittain tehdään noin 100 EMN ad hoc kyselyä.

EMN:n kansalliset yhteyspisteet ovat pääsääntöisesti sijoitettuina maahanmuuttoasioita käsitteleviin ministeriöihin tai virastoihin. Maahanmuuttovirastoon sijoitettuna Suomen kansallisessa yhteyspisteessä työskentelee päätoimisesti kolme vakituista asiantuntijaa, minkä lisäksi työtä tukemaan on koottu kansallinen asiantuntijaverkosto, johon kuuluu 100 henkilöjäsentä ja 25 organisaatiojäsentä. Suomen EMN yhteyspiste ylläpitää kansallisia verkkosivuja osoitteessa www.emn.fi. Verkkosivut sisältävät kaikki Suomen kansalliset EMN-tutkimusraportit

ja EU-vertailuraportit, ad hoc -kyselyvastausten yhteenvedot, tilastotietoa Suomen maahanmuutosta sekä ilmoituksia maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvistä tilaisuuksista Suomessa ja muualla.

Vuonna 2011 toteutetun riippumattoman ulkopuolisen arvioinnin mukaan EMN:n katsottiin yleisesti suoriutuvan tehtävästään hyvin ja toimittavan hyödyllistä tietoa päätöksenteon tueksi EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Parantamisen varaa todettiin olevan edelleen erityisesti toimitettujen tietojen merkityksellisyden, ajantasaisuuden ja luettavuuden suhteen. EMN onkin viime vuosina kiinnittänyt erityistä huomiota näihin seikkoihin. Suomi kannattaa EMN:n toiminnan edistämistä ja korostaa etenkin verkoston käytännön toiminnan kehittämistä. Toimintaa on hyvä pyrkiä nivomaan kiinteämmin poliittisen päätöksenteon tueksi.

PAINOPISTEET:

EU:N MAAHANMUUTTOPOLITIikka

- Osallistumme aktiivisesti laillista maahanmuuttoa koskevaan EU-lainsäädännön valmisteluun ja tuemme yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa.
- Kehitämme EU:n ulkoraja- ja palautuspolitiikkaa.
- Osallistumme EU:n yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa.
- Edistämme EU:n rahoitusvälineiden ja tutkimus- ja tiedonvaihtoverkoston täysimääräistä hyödyntämistä.

4.3 Maahanmuutto on monimuotoista

4.3.1 Kasvavan rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus

Rajavartiolaitoksen keskeisiä tehtäviä on varmistaa turvalliset ja sujuvat rajanylitykset. Schengenin rajasääntö (562/2006) mukaisesti kaikille henkilöille suoritetaan rajatarkastus. EU-kansalaisille sekä yhteisön vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluville suoritetaan vähimmäistarastus. Kolmansien maiden kansalaisille suoritetaan perusteelliset tarkastukset. Rajatarkastustoiminnassa turvataan 100 prosentin kattavuus valvontatyössä.

Rajavartiolaitos kehittää toimintaansa riittävän valvonnan ja rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Kehittämistoimiin sisältyy rajatarkastusprosessiin tehtävien muutosten lisäksi tarvittava lisähenkilöstö, rajanylityspaikkojen liikenneväylien ja infrastruktuurin uudistamista, teknisten välineiden uudistamista ja kehittämistä sekä rajanylityspaikkojen yhteisesti sovitun kehittämisohjelman yhteensovittamista Venäjän viranomaisten kanssa.

Hallitus myönsi vuonna 2013 Rajavartiolaitokselle rajanylityspaikkojen kehittämiseen noin 13 miljoonan euron pysyvän lisäyksen. Tehdyn arvion mukaan lisämääräraha voidaan toimeenpanna hallituskauden aikana tehtävä rajanylityspaikkojen kehittäminen kaakkoisrajalla ja pääkaupunkiseudulla. Rajanylityspaikkojen rakenteellisten kehittämistoimien myötä Imatran, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikoilla tehty laajennukset saadaan käyttöön vuoden 2015 alusta lukien. Edellä mainittujen lisäksi suunnitellaan ja toimeenpannaan Raja-Joosepin rajanylityspaikan uudistaminen vuosien 2015–2016 aikana. Rajatarkastusten edellyttämä ja lisämäärärahojen mahdollistama lisähenkilöstö saadaan käyttöön kokonaisuudessaan vuonna 2017.

Jos rajaliikenne jatkaa arvioidun mahdollisen kasvuskenaariota mukaista kasvuaan, saavutetaan nyt käynnissä olevien kehityshankkeiden myötä saatava tarkastuska-

¹ *Tanska pois lukien*

pasiteetin yläraja vuosiin 2020–2025 mennessä kasvuprosentista riippuen. Nyt käynnissä olevan rajanylityspaikkojen kehittämishankkeen valmistuttua tulisi aloittaa välittömästi rajanylityspaikkojen ja niille johtavien liikenneväylien jatkokehittäminen sekä sovittaa se yhteen Venäjän vastaavien kehittämishankkeiden kanssa. Päätökset rajanylityspaikkojen jatkokehittämisistä, ml. rahoituspäätökset, tulisi tehdä viimeistään vuonna 2016, jotta tarvittavat toimenpiteet kyettäisiin käynnistämään ja saamaan ainakin osin valmiiksi ennen rajanylityspaikkojen kapasiteettien täyttymistä.

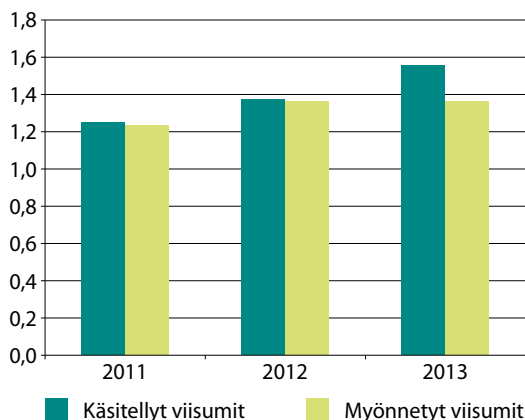
Rajaliikenteen sujuvuuteen vaikuttaa myös valmisteilla oleva Euroopan unionin älykkäät rajat -ohjelma. Siihen kuuluvat yhteinen rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma (RTP) lisäävät turvallisuutta ja rajanylitysten sujuvuutta. RTP-ohjelman toimeenpaneminen laajentaisi rajatarkastusautomaatiikan käyttömahdollisuudet myös kolmansien maiden kansalaisille.

Sisäministeriö on antanut rajavartio-osastolle tehtäväksi laatia sisäministeriön itäliikkuvuuden kasvun työryhmälle selvityksen itäliikkuvuuden kasvun vaikutuksista ja resurssitarpeista. Selvityksen pääasiallinen tavoite on koota yhteen ministeriökohtaiset arviot sekä muut valtiohallinnossa laaditut selvitykset itäliikkuvuuden kasvun vaikutuksista sekä erityisesti saattaa yhteismitalliseen muotoon eri ministeriöiden hallinnonalojen resurssitarvearviot. Selvitys valmistuu helmikuussa 2015.

4.3.2 Viisumien käsittelyä on tehostettu vaalikauden aikana

Ulkoasiainhallinto vastaa Suomessa lyhytaikaisista maahanantuloluista eli viisumeista. Suomen edustustot käsittelevät ja tekevät päätökset viisumihakemuksiin. Lisäksi edustustot muun muassa ottavat vastaan oleskelulupahakemuksia, haastattelevat hakijoita ja osallistuvat yhdessä muiden viranomaisten kanssa laittoman maahan-tulon ja ihmiskaupan torjuntaan.

Kuvio 15. Käsitellyt ja myönnetyt viisumit 2011–2013 (milj.)



Lähde: Ulkoasiainministeriö

Suomen myöntämien viisumien määrä kasvoi tasaisesti aina vuoteen 2013, jonka jälkeen kasvu on taittunut. Vuosi 2013 oli viisuminkäsittelyssä kaikkien aikojen ennätysvuosi. Yli 90 prosenttia viisumeista myönnettiin Venäjän kansalaisille. Kuluneella vaalikaudella on suljettu kymmenen ulkomaanedustustoa. Maahantuloasioissa ulkoasiainministeriö on pyrkinyt solmimaan edustamis-sopimuksia jonkin toisen Schengen-maan kanssa niissä maissa, joissa Suomella ei ole edustustoa.

Venäläisten kasvanut viisumihaku oli johtanut jo ennen tätä vaalikautta viisumihakemusten vastaanoton ulkoistamiseen Venäjällä. Ulkoistaminen aloitettiin Moskovasta 2010 ja samalla kehitettiin viisumin sähköinen hakemismenettely. Vuodesta 2011 alkaen viisumin hakeminen ulkoistettiin myös muun muassa Pietarissa, jonka viisumikeskus on Schengen-maiden suurin. Viisumikeskuk-sia on perustettu myös Ukrainaan. Vuoden 2014 lopussa Venäjällä voi hakea viisumia Suomeen kaikkiaan 22 keskuksesta. Ulkoistamisesta ja sähköisestä menettelystä on lyhyessä ajassa tullut arkipäivää viisuminhaussa ja siitä on erinomaiset kokemukset. Lisäksi viisuminkäsittelyä on tehostanut Venäjällä ja Ukrainassa käyttöönotettu paikariippumaton viisuminkäsittelyprosessi ELVIS, jo-

Kuvio 16. Vuosittaiset viisumimäärät Venäjällä 2009–2014



ka tasaa viisuminhaun ruuhka-aiheita eri edustustojen kesken. Viisumeja voidaan käsitellä myös erillisessä viisumipalvelukeskuksessa, joka aloitti toimintansa Kouvolassa syksyllä 2012.

Syksyllä 2014 eduskunta hyväksyi konsulipalvelulain, kansalaisuuslain, passilain, ulkomaalaislain ja asevelvollisuuslain muutoksen. Muutoksen tavoitteena on saada ulkoasiainministeriön hallinnoimat konsulipalvelut hoidettua joustavasti ottaen huomioon kulloinkin käytössä olevat määrärahat ja henkilöresurssit. Lainmuutokset mahdollistavat edustustoverkon palvelukonseptin muuttamisen siten, ettei kaikkia konsulipalveluja enää anneta kaikissa Suomen edustustoissa. Ulkoministeriölle annettiin samalla toimivalta antaa konsulipalveluja tai osallistua niiden antamiseen yhdessä edustustojen kanssa. Tarkemmat säännökset konsulipalveluiden antamisesta edustustoissa ja ulkoasiainministeriössä annetaan tasavallan presidentin asetuksella.

EU:n yhteinen viisumipolitiikka

Suomi noudattaa viisumikäytännöissään EU:n yhteistä viisumipolitiikkaa, joka pohjautuu Schengen-maiden yhteiseen viisumilainsäädäntöön. EU:n viisumipolitiikkaan

kuuluvat oleellisena osana kolmansien maiden kanssa solmittavat viisumihelpotussopimukset. Sopimuksilla pyritään helpottamaan lyhytaikaista oleskelua varten tarkoitettujen viisumien myöntämistä. EU ja sopimusmaat haluavat viisumihelpotuksilla edistää vuorovaikutusta, joka on taloudellisten, humanitaaristen, kulttuuristen, tieteellisten ja muiden siteiden vakaan kehittymisen tärkeä edellytys.

Kuluneella vaalikaudella Euroopan komissio neuvotteli useista uusista viisumihelpotussopimuksista ja joistakin uudistetuista sopimuksista. Kaikkiaan EU:lla on voimassa viisumihelpotussopimus 11 maan kanssa. EU päätti jäädyttää neuvottelut Venäjän kanssa viisumihelpotussopimuksen laajentamisesta sekä edellytyksistä (ns. askelmerkkien toimeenpano) mahdollisten viisumivapausneuvottelujen käynnistämiseksi.

EU aloitti viisumivapausneuvottelut uudelleen Turkin kanssa tämän allekirjoitettua takaisinottosopimuksen vuonna 2013. Komissio jatkoi viisumivapausneuvotteluita myös Ukrainan, Georgian ja Kosovon kanssa sekä viimeisteli viisumivapausneuvottelut Moldovan kanssa. Kuluvalle vaalikaudella EU:ssa aloitettiin myös kan-

EU:N VIISUMITIETOJÄRJESTELMÄN (VIS) KÄYTÖN LAAJENTAMINEN

Schengenin yhteinen viisumitietojärjestelmä VIS on viisuminhakijoiden tietojen ja biometristen tunnisteiden järjestelmä. VIS:n tarkoituksena on parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, konsuliyhteistyötä ja keskusviisumiviranomaisten keskinäistä kuulemista ja niiden välistä yhteydenpitoa. VIS:n käyttöä laajennetaan ns. roll out -aikataulun mukaisesti vaiheittain. Käyttöönotto aloitettiin vuonna 2011 Pohjois-Afrikasta ja se on vaalikauden kuluessa levinnyt laajalle. Viimeiseksi on jätetty maat, joista tulee suuria määriä viisuminhakijoita kuten Venäjä, Kiina ja Intia. Laajentamisen on tarkoitus päättyä kesällä 2015.

Jokaisen maan kansallisesta viisumitietojärjestelmästä siirtyy EU:n yhteiseen tietokantaan Schengen-viisumihakemustietoja ja hakijan biometriset tunnisteet (kasvokuva ja sormenjäljet). Kun kansalliset järjestelmät ovat yhteydessä VIS:n kanssa, VIS:n kapasiteetti voi etenkin ruuhka-aikoina olla lujilla. On kuitenkin ratkaisevan tärkeää, että myös ruuhkatilanteissa järjestelmän kapasiteetti riittää.

sainvälisiä järjestöjä ja kolmansien maiden kansalaisia koskevien matkustusasiakirjojen hyväksymistä koskeva harmonisointi.

EU:n viisumilainsäädäntö

Komissio antoi kuluvalle vaalikaudella uusia lainsäädäntöehdotuksia ja nykyistä lainsäädäntöä koskevia muutosehdotuksia. EU:n viisumiasetukseen on lisätty viisumivapaussopimusneuvotteluja koskeviksi uusiksi kriteereiksi EU:n taloudelliset intressit sekä ihmisoi-keudet. Lisäksi asetukseen on lisätty viisumivapauden keskeyttämis- ja vastavuoroisuusmekanismit sekä ase-tyksen liitteeseen II (viisumivapautetut maat) valtioita, joiden kanssa viisumivapaussopimuksia ollaan viimeis-telemissä.

Viisumisäännöstön uudistamista ja kiertomatkaviisu- mia koskevissa ehdotuksissa punnitaan EU:n viisumipo- litiikkaa talouskasvun elvyttämisen näkökulmasta, mut- ta myös sisäisen turvallisuuden, ulkosuhteiden, kaupan, koulutuksen, turismin ja kulttuurin näkökulmasta. Uudis- tuksilla pyritään muun muassa yksinkertaisempiin viisu-

mimenettelyihin, pidempiin viisumeihin paljon matkus- taville ja helpotuksiin EU-kansalaisten perheenjäsenten ja lähisukulaisten viisuminhakuun.

Euroopan komissio julkaisi ehdotuksensa rekisteröity- jen matkustajien ohjelman (RTP-ohjelma) perustamiseksi helmikuussa 2013 osana niin sanottua älykkäät rajat -pakettia. Asetusehdotuksen tarkoituksena on määrittää rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevat menettelyt ja edellytykset. Jos komission ehdotus menee sellaisenaan läpi, tarkoittaa se ulkoasiainhallinnon osalta sitä, että edustustot käsittelevät osaltaan RTP-oh- jelmaan hakeutuvien hakemuksia.

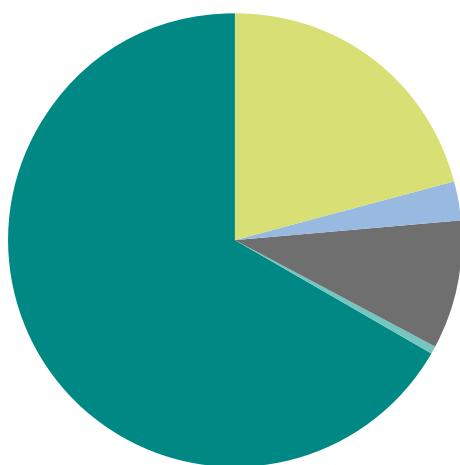
4.3.3 Työntekijöiden maahanmuutto

Työperusteinen maahanmuutto EU- ja ETA-alueen ul- kopuolelta oli vuonna 2013 varsin vähäistä suhteessa sekä työvoiman vapaan liikkuvuuden puitteissa Suo- meen työhön tuleviin että koko työlliseen työvoimaan. Myönteisiä oleskelulupapäätöksiä (ensimmäiset ja jatko- luvat) EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville työnteki- jöille tehtiin yhteensä noin 9 100. Lisäksi viisumilla ja vii-

sumivapauden puitteissa Suomeen tuli arviolta noin 16 000 työntekijää, pääasiassa kausityöhön Thaimaasta ja Ukrainasta. Suhteessa työlliseen työvoimaan, joka oli 2,4 miljoonaa (vuosikeskiarvo 2013), EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulleiden työntekijöiden osuus oli noin yksi prosentti. Enemmän kuin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta, Suomeen tultiin työhön EU-alueelta, pääasiassa Virosta ja jossain määrin Puolasta. Tämän määrän arvioidaan olleen noin 50 000, mikä varsinkin virolaisten osalta yleensä sisältää useampia työssäkäyntijaksoja vuoden aikana.

Ulkomaalaisten työntekoa koskeva lupajärjestelmä sisältää useita erilaisia lupamenettelyjä. Viisumi myönnetään lähinnä kausi- ja asiantuntijatyötä varten enintään kolmeksi kuukaudeksi. Viisumin työntekoa varten myöntää Suomen edustusto.

Kuvio 17. Ulkomailta tuleva työvoima maahantulokanavittain 2013



- Viisumi/viisumivapaus, 16 000/21 % (arvio)
- Tavallinen oleskelulupa, 2 360/3 %
- Työntekijän oleskelulupa, 6 697/9 %
- Elinkeinoharjoittelijan oleskelulupa, 65/0 %
- EU/ETA-kansalaiset, 50 000/67 % (arvio)

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö ja Maahanmuuttovirasto

Pidempiaikaista työntekoa varten erityisosajille ja muille ulkomaalaislaissa luetelluille erityisryhmille myönnetään "muu oleskelulupa työntekoa varten" ("tavallinen oleskelulupa"), johon ei liity työvoimapoliittista tarveharkintaa. Ensimmäisen oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto ja jatkoluvan poliisi. Lupia haetaan kansainvälisesti katsoen suhteellisen vähän. Merkittävänä syynä siihen, että ulkomaalaiset erityisosajaajat eivät suuremmissa määrin hakeudu Suomeen, on Suomen työmarkkinoiden vähäinen vetovoima. Erityisosajia tarvittaisiin kuitenkin usein myös laskusuhdanteen aikana.

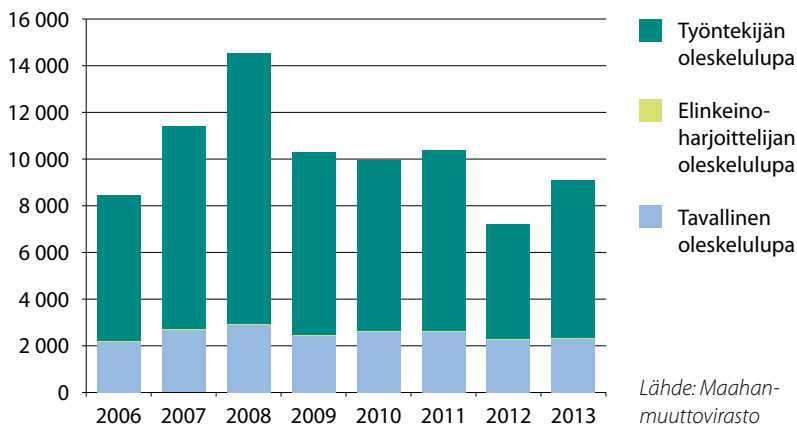
Suorittavan tason työhön – esimerkiksi siivoojille ja rakennustyöntekijöille – myönnetään työntekoa varten työntekijän oleskelulupa. Lupa on liittyä työvoimapoliittinen tarveharkinta, josta vastaa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto). Varsinkin korkean työttömyyden oloissa ja maassa asuvien maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksien parantamisen näkökulmasta tarveharkinnalla on ollut olennainen rooli. Kielteisten päätösten perusteena on ollut joko se, että sopivaa työvoimaa on saatavissa työmarkkinoilta tai se, että työnantajalla ei ole katsottu olevan edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä työnantajavelvoitteistaan.

Ulkomaalaisille, joiden pääasiallinen maassa oleskelun tarkoitus on elinkeinon harjoittaminen, myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Luvan myöntämisen keskeinen edellytys on se, että elinkeinotoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset.

Ennen vuotta 2009 Suomeen työtä varten myönnettyjen oleskelulupien määrä oli kasvussa. Kasvu taittui laskuun vuodenvaihteessa 2008/2009 alkaneen talouslaman myötä. Erityisesti työntekijän oleskelulupaa koskevat hakemukset ja sen myötä myönnetty oleskeluluvat ovat vähentyneet.

Myönnettyjen työntekijän oleskelulupien määrän lisäys 2013 ei niinkään kerro hakemusten määrän lisääntymisestä, vaan hakemusten käsittelyn tehostumisesta

Kuvio 18. Myönteiset oleskeluparatkaisut työteen perusteella 2006–2013



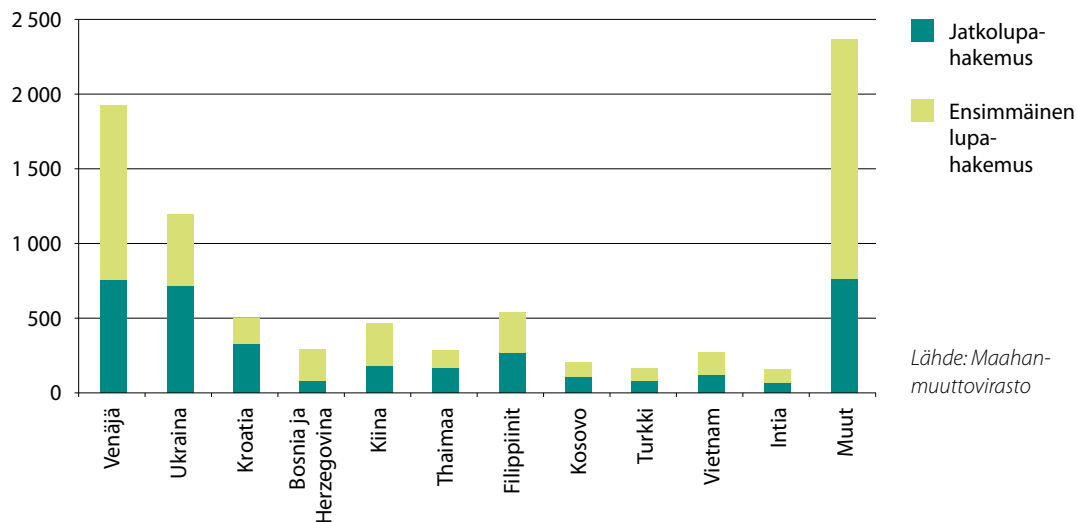
ja käsittelijöiden määrän lisääntymisestä erityisesti Pirkanmaan TE-toimistossa.

Vuonna 2013 työntekijän oleskelulupia myönnettiin eniten Venäjän ja Ukrainan kansalaisille. Muiden yksittäisten kansalaisuuksien osuus oli huomattavasti pienempi. Venäjä on perinteisesti ollut tilaston kärjessä.

Vuonna 2013 myönnetyt työntekijän oleskeluluvat jakautuivat ammattialoitain varsin tasaisesti. Suurimmat ammattialat olivat maatalousala, ravintola- ja keittiöala, rakennusala, siivousala ja kuljetusala.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tuloksellisuus-tarkastuksessaan todennut oleskeluluvan hakuproses-

Kuvio 19. Työntekijän oleskelulupahakemukset 2013 kansalaisuuksittain



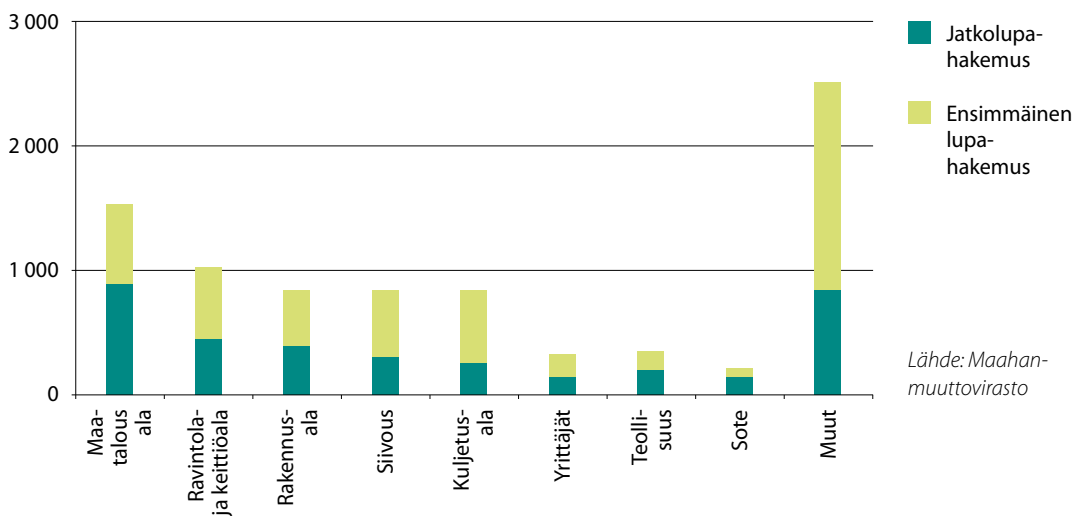
sin olevan monimutkainen ja sisältävän puutteita, jotka kasvattavat viranomaisten työmäärää, hidastavat hakuprosessia ja vaikeuttavat Maahanmuuttoviraston sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän, UMA:n, toimivuutta. Tarkastuskertomuksen mukaan yksi työntekijän oleskeluluvan hakuprosessia vaikeuttava tekijä on se, että hakemuksen voi jättää keskeneräisenä, mikä pitkittää sekä haku- että mahdollista valitusprosessia. Lainsäädäntöön liittyen epäselvyyttä löytyy työnteko-oikeutta koskevis- sa erityisryhmien määritelmässä. VTV katsoo, että näiden puutteiden korjaaminen selventäisi ja nopeuttaisi lupaprosessia, kasvattaisi tuottavuutta ja tekisi valtion rahankäytöstä tehokkaampaa. Ulkomaiseen työvoimaan liittyvää viranomaisyhteistyötä on haitannut myös se, että tiedot työvoiman – etenkin tilapäisen työvoiman – käytöstä ovat jakautuneet eri viranomaisten rekistereihin ja että tiedoissa on aukkoja. Tiedon puute vaikeuttaa myös työehtojen ja muiden lakisääteisten veloitteiden toteutumisen valvontaa.

Tarkastuskertomuksen johdosta valtiovarainministeriö ja Tilastokeskus asettivat työryhmän kehittämään ul-

komaisen tilapäisen työvoiman tilastointia. Työryhmän esittämää työnantajailmoitusmenettelyyn perustuvaa tilastointijärjestelmää ei kuitenkaan ole taloudellisista syistä ryhdytty kehittämään. VTV suorittaa parhaillaan myös tuloksellisuustarkastusta maahantulon järjestämiseen liittyen. Tarkastuksen on arvioitu valmistuvan vuoden 2015 aikana.

Työvoiman maahanmuuttoa koskevia lainmuutoksia
EU:n työnantajasanktiodirektiivin, 2009/52/EY, aiheuttamat lainmuutokset tulivat voimaan elokuussa 2012. Työsopimuslakiin lisättiin seuraamusmaksu sellaiselle työnantajalle, joka on ottanut työhön laittomasti massa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Seuraamusmaksu vaihtelee 1 000 ja 30 000 euron välillä, ja sen asettaa Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislakiin lisättiin myös säännökset harkinta-ajan ja oleskeluluvan antamisesta sellaiselle laittomasti maassa työskennelleelle henkilölle, jonka tapaukseen liittyy erityistä hyväksikäyttöä tai joka on alaikäinen. Työnantajan seuraamusmaksuja ei ole toistaiseksi määrätty.

Kuvio 20. Työntekijän oleskelulupahakemukset 2013 ammattialoitain





Erityisosaajadirektiivin, 2009/50/EY, täytäntöönpanoon liittyvät lainmuutokset tulivat voimaan vuoden 2012 alussa. Kolmansista maista tuleville maahanmuuttajille voidaan myöntää niin kutsuttu EU:n sininen kortti. Kortin saaminen edellyttää, että hakijalla on vähintään yhden vuoden työkokemus korkeaa pätevyyttä vaativasta työstä ja että hänelle maksetaan keskipalkkaa korkeampaa palkkaa. Vuonna 2012 sinisiä kortteja myönnettiin Suomessa kaksi ja vuonna 2013 viisi. Vähäinen kiinnostus EU:n sinistä korttia kohtaan johtuu todennäköisesti siitä, että Suomen kansallinen menettely on erityisasiantuntijoille suotuisampi, sillä vaadittu palkkataso ei ole yhtä korkea kuin EU:n sinisen kortin vaatima taso. Lisäksi suuri osa Suomeen tulevista erityisasiantuntijoista on joko yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä tai henkilöitä, jotka ovat muuten tulossa Suomeen tai EU-alueelle ainoastaan tilapäisesti, eivätkä siksi ole ehkä kiinnostuneita EU:n sinisestä kortista.

Vuoden 2014 alussa tulivat voimaan niin sanotun yhdistelmäluopadirektiivin, 2011/98/EU, aiheuttamat lainmuutokset. Direktiivin tarkoituksena oli yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa työnteon perusteella haettavan oleskeluluvan ja siihen liittyvän työnteko-oikeuden hakemista siten, että molemmat myönnettäisiin yhden hakemuksen menettelyssä. Lisäksi direktiivi edellyttää, että kolmansista maista tuleville työntekijöille turvataan direktiivin määrittämällä alueilla yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Direktiivin täytäntöönpano ei muuttanut työperusteisen oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä tai päätöksentekoprosessia. Työperusteisen oleskeluluvan hakuprosessin kesto kuitenkin rajattiin direktiivin mukaisesti neljään kuukauteen, mikä on osassa tapauksista osoittautunut käytännössä vaikeaksi toteuttaa. Yhdenvertaisuuden vaatimus edellytti lisäksi joitakin muutoksia ulkomaalaisten työntekijöiden ja työntekoon oikeutettujen henkilöiden sosiaaliturvaa sekä asunnon saantia koskevaan lainsäädäntöön.

Työvoiman maahanmuuton kehittäminen

Työvoiman maahanmuuton kehittäminen on tärkeää Suomen väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen vuoksi. Vuonna 2013 työttömyys kuitenkin lisääntyi enemmän kuin väkeä poistui työvoimasta ikääntymisen myötä. Talouden ja työvoiman kysynnän pirstyessä myös laajempi ulkomailta rekrytointi ajankohtaistunee.

Vuonna 2013 työ- ja elinkeinoministeriö jatkoi yhdenmukaisten käytäntöjen kehittämistä työntekijän oleskelulupahakemuksia käsittelevissä TE-toimistoissa. Käytäntöjen kehittäminen on myös lyhentänyt hakemusten käsittelyaikoja.

Vuonna 2013 ei pantu toimeen laajamittaisia rekrytointihankkeita ulkomailta. Alueellisiin ja paikallisiin, etenkin terveydenhoitoalalla ilmenneisiin työvoimakapeikkoihin on ulkomaisilla rekrytoinneilla pyritty kehittämään uusia ja tehokkaampia toimintamalleja ja palveluita. Kehittämistoiminnassa on hyödynnetty ESR-hankerahoitusta. Keskeisessä roolissa on ollut työvoiman maahanmuuton ESR-kehittämisohjelma ja ohjelmaa koordinoiva, vuoden 2014 lopussa päättyvä MATTO-tukirakenne.

Kehittämistoiminnan avulla on kyetty parantamaan Suomea ja suomalaista työelämää koskevaa ajantasaista ja realistista viestintää ja pystytty ulottamaan se entistä paremmin myös lähtömaihin.

Itse rekrytointiprosessin kehittämisessä on luotu toimintamalleja, jotka edistävät Suomeen töihin tulevien työntekijöiden sitoutumista ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. Varmistamalla Suomeen rekrytoitavien työntekijöiden ammattitaito jo lähtömaassa, jatkamalla Suomessa työpaikalla jo lähtömaassa aloitettua suomen tai ruotsin kielen koulutusta ja valmistamalla koulutuksen avulla työyhteisö ottamaan vastaan ulkomaiset työntekijät on helpotettu paitsi maahan muuttavan työntekijän, myös vastaanottavan yhteisön tilannetta ulkomaisen rekrytoinnin yhteydessä.

Kehitetyt toimintamallit levitetään laajemmin käytettäväksi tulevalla rakennerahastokaudella 2014–2020 osana Työvoiman liikkuvuus Euroopassa -hanketta.

4.3.4 Opiskelijoiden maahanmuutto

Vuonna 2013 opiskelijan oleskelulupaa haki yli 5 700 henkilöä, joista lupa myönnettiin yli 5 400:lle. Syynä kielteiseen päätökseen olivat yleisimmin toimeentuloedellytykseen liittyvät syyt. EU-kansalaisia rekisteröitiin opiskelijastatuksella yli 900. Suurin osa opiskelijan oleskeluluvista myönnettiin Venäjän (1 236), Kiinan (877) ja Vietnamin (365) kansalaisille. Oleskelulupahakemusten määrä laski vuoteen 2012 verrattuna viidellä prosentilla lähinnä ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen vähenemisen vuoksi. Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden kokonaismäärässä on kuitenkin 2000-luvulla tapahtunut huomattavaa kasvua. Kun CIMO:n mukaan vuonna 2001 Suomessa opiskeli vajaa 7 000 ulkomaista tutkinto-opiskelijaa, oli heitä vuonna 2012 liki 20 000.

Vuonna 2012 käyttöön otettu sähköinen asiointi on tehostanut opiskelijoiden lupaprosesseja. Hakemuksen voi jättää vireille sähköisesti, mutta hakijan tulee edelleen käydä Suomen edustustossa tai poliisilaitoksella todistamassa henkilöllisyytensä ja esittämässä tarvittavat asiakirjat. Sähköisesti vireille pantu hakemus on välittömästi Maahanmuuttoviraston käsiteltävissä, kun edustustoihin jätetyt paperihakemukset joudutaan lähettämään Suomeen kuriiripostilla. Sähköinen järjestelmä myös ohjaa hakijaa sähköisen lomakkeen täyttämässä: kun pakollisia kenttiä ei voi jättää tyhjiksi, hakemukset tulevat perille aiempaa täydellisempinä. Sekä hakijan että viranomaisen aikaa säästyy, kun täydennyspyyntöjä tarvitaan entistä vähemmän. Vuoden 2014 aikana (elokuun 2014 tieto) 72 prosenttia opiskelijoiden oleskelulupahakemuksista oli jätetty sähköisesti.

Korkeakoulut ovat voineet vuosina 2010–2014 periä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon joltavaan koulutusohjelmaan hyväksytyiltä EU/ETA-alueen

ulkopuolelta tulevalta opiskelijalta. Kokeilusta on säädetty yliopistolain (558/2009) 10 §:ssä ja ammattikorkeakoululain (351/2003) 26b §:ssä. Korkeakoulut päättivät perittävien maksujen suuruudesta. Maksujen perimisen edellytyksenä oli, että korkeakouluilla oli apurahaohjelma, jolla voitiin tarvittaessa tukea maksullisiin koulutusohjelmiin osallistuvien opiskelijoiden opiskelua.

Hallitusohjelman mukaisesti lukukausimaksukokeilu EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille arvioitiin. Kokeiluun osallistui liian vähän korkeakouluja ja ohjelmia, jotta kokeilun perusteella voitaisiin tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä maksullisuuden vaikutuksista. Kokeilulla ei ole ollut suurta taloudellista merkitystä korkeakouluille. Merkittävä osallistumisen este oli kokeilun lyhyt kesto ja määräaikaisuus. Vapaaehtoisuus maksujen perimisessä ei myöskään kannustanut osallistumaan kokeiluun, sillä maksuja perivät ohjelmat olisivat olleet haasteellisessa kilpailutilanteessa samalle kohderyhmälle tarjottavan maksuttoman koulutuksen kanssa. Korkeakoulut myös pitivät kokeilun tavoitteita epämääräisinä. Ammattikorkeakoulujen osalta kokeilun kohdistuminen toisen syklin tutkinto-ohjelmiin teki kokeiluun osallistumisen epätarkoituksenmukaiseksi, sillä lähes kaikki ammattikorkeakoulujen ulkomaalaiset opiskelijat opiskelevat perustutkinto-ohjelmissa.

Suomalaisissa korkeakouluissa on useita englanninkielisiä koulutusohjelmia, mutta ulkomaisten opiskelijoiden edellytykset jäädä Suomeen valmistumisen jälkeen eivät ole parhaalla mahdollisella tasolla. Erityisesti kielitaito ja riittävien työelämäverkostojen puute heikentävät ulkomaalaisten opiskelijoiden oman alan työllistymismahdollisuuksia. Tulevaisuudessa olisi tärkeää parantaa ulkomaalaisten opiskelijoiden mahdollisuutta saada harjoittelupaikkoja ja sitä kautta edistää heidän integroitumistaan suomalaiseen työelämään.

Suomessa tutkinnon suorittaneelle opiskelijalle voidaan myöntää jatko-oleskelulupa kuuden kuukauden ajaksi työnhakua varten. Oleskelulupia tutkinnon suo-

rittaneiden työnhakua varten on myönnetty noin 150 kappaletta vuodessa. Sisäministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys, jolla ehdotetaan työnhakua varten myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloajan pidentämistä vuoden mittaiseksi. Esityksen tarkoituksena on edistää kolmansista maista tulevien opiskelijoiden hakeutumista ja sijoittumista suomalaiseen työelämään. Ulkomaalaisen tulisi voida hyödyntää Suomessa hankkimaansa koulutusta suomalaisilla työmarkkinoilla ja löytää koulutustaan vastaavaa työtä. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle syksyllä 2014.

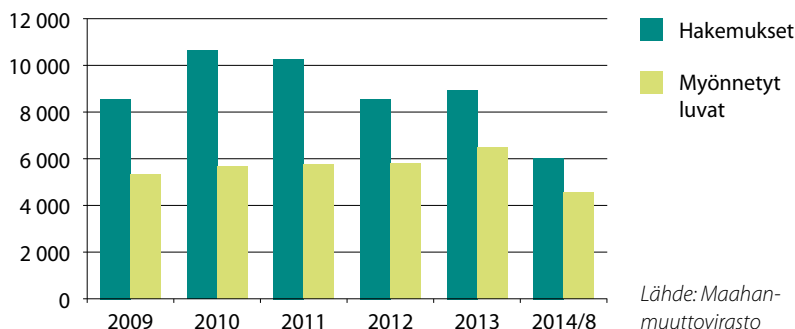
4.3.5 Perheenjäsenen luo Suomeen

Perheside on Suomessa vakiintunut yleisimmäksi oleskeluluvan hakuperusteeksi. Perheenyhdistämisprosessin osapuolet ovat Suomessa jo asuva perheenkokoaja sekä hänen ulkomaalaislain määritelmän mukaiset perheenjäsenensä tai muut omaisensa. Perheenkokoajan oleskeluoikeuden perusteesta riippuu, edellytetäänkö hakijoilta luvan edellytyksenä turvattua toimeentuloa. Oleskelulupia perhesiteen perusteella myönnettiin vuosina 2011–2013 noin 18 000 kappaletta, eniten Venäjän, Somalian ja Intian kansalaisille. Nämä kolme maata muodostivat joka vuosi perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneiden kärkikolmikon Venäjän ollessa ylivoimainen ykkönen 1300–1500 vuosittaisella oleskeluvalla.

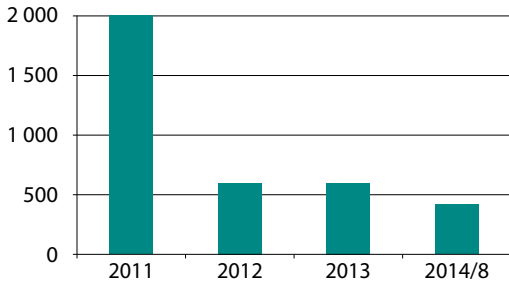
Perhesideperusteisia oleskelulupia koskevia ulkomaalaislain säännöksiä muutettiin jo edellisellä vaalikaudella vuonna 2010 siten, että toimeentuloedellytys ulotettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä tilanteessa, jossa perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen. Samassa yhteydessä muutettiin säännöstä lapsen alaikäisyyden arvioinnista ratkaisuhetkellä sekä määriteltiin kasvattilapsen oleskeluluvan edellytykset. Koska muutokset eivät tulleet voimaan takautuvasti, ne ovat saavuttaneet täyden vaikutuksensa vasta tällä vaalikaudella. Tammikuussa 2012 ulkomaalaislakia muutettiin biometristen oleskelulupakorttien käyttöönoton myötä, ja samalla luovuttiin Suomessa asuvan perheenkokoajan oikeudesta panna hakemus vireille perheenjäsenensä puolesta.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti sisäministeriössä selvitettiin syksyllä 2011 asetetussa hankkeessa perheenyhdistämisen edellytysten mahdollista tiukentamista. Pohjoismaisen vertailun ja Suomen kansainvälisten veloitteiden tarkastelun pohjalta tutkittiin, voitaisiinko toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa edelleen laajentaa ja harkita lisäksi asuntoedellytyksen käyttöönottoa. Selvityksen johtopäätöksenä todettiin, että varsinaista estettä toimeentuloedellytyksen laajentamiselle humanitaarista suojelua saaneiden kaikkiin perheenyhdistämistilaisiin ei ole. Asuntoedellytyksen

Kuvio 21. Oleskeluluvat perhesiteen perusteella Suomessa 2009–2014



Kuvio 22. Kansainvälistä suojelua saaneiden perhesidehakemukset 2011–2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto

käyttöönotto sen sijaan olisi vaikeampaa ja edellyttäisi tarkempia poikkihallinnollisia pohdintoja. Ennen uusien säädösmuutosten tekemistä olisi joka tapauksessa tarpeen tarkemmin arvioida jo tehtyjen muutosten vaikutuksia.

Selvityksen jälkeen perheenyhdistämisoikeuteen kohdistuvien muutosten vaikutusarviointia on jatkettu, ja aihetta on käsitelty myös kotoutus- ja maahanmuuttopolitiittisessa ministerityöryhmässä. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perhesidehakemusten määrä on tämän vaalikauden aikana voimakkaasti vähentynyt. Vuonna 2011 hakemuksia pantiin vireille vielä yli 2 000 kappaletta, mutta vuosina 2012 ja 2013 on jääty hieman alle 600 hakemukseen vuodessa ja taso näyttää säilyvän samanlaisena myös vuonna 2014. Voidaan arvioida, että hakemusmäärän vähenemiseen merkittävimmin vaikuttanut yksittäinen syy on perheenkokoajan vireilepano-oikeuden poistuminen, mutta se ei yksin selitä määrän vakiintumista vuosiksi alhaisemmalle tasolle. Muita vaikuttavia tekijöitä lienevät ainakin vuonna 2010 voimaan tulleet perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevat säädösmuutokset sekä turvapaikanhakijoiden määrän väheneminen vuoden 2010 jälkeen.

Perheenyhdistämishakemusten käsittelyssä jatkuvana haasteena ovat olleet pitkät käsittelyajat. Lain mukainen enimmäiskäsittelyaika on yhdeksän kuukautta, mutta etenkin edustustoissa järjestettävät suulliset kuulemiset ovat monissa tapauksissa viivästyttäneet asian ratkaisua. Maahanmuuttovirastossa ja edustustoissa on joustavien virkatarkajärjestelyjen ja kohdennetun resursoinnin myötä onnistuttu lyhentämään odotusaikoja. Esimerkiksi Somalian kansalaisten hakemusten pitkään jatkunut käsittelyruuhka saataneen vuoden 2014 loppuun mennessä hallintaan.

Perheenyhdistäminen on ollut esillä myös Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa. Yhtäältä korostetaan perheenyhdistämisoikeuden merkitystä osana kansainvälisen suojelun kokonaisuutta. Toisaalta todetaan, että myös osaavia työntekijöitä Suomeen houkuteltaessa keskeistä on sen varmistaminen, että perhe voi seurata mukana kohtuullisin edellytyksin. Tältä osin on kiinnitetty huomiota Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa soveltamiin tulorajoihin, ja korostettu yksittäistapauksellisen harkinnan ja jouston tärkeyttä.

Perheenyhdistämisen menettelyä on myös kritisoitu. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti on eräiden muiden järjestöjen ohella esittänyt huolensa perheenyhdistämisen vaikeutumisesta viime vuosina. Punainen Risti on esittänyt, että viranomaiset ryhtyisivät selvittämään perheenyhdistämisen helpottamista.

Perheenyhdistämisoikeutta koskevien muutosten vaikutusten arviointia tullaan jatkamaan erityisesti lasten näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla tullaan selvittämään sitä, miten lapsen etu toteutuu nyky-lainsäädäntömme soveltamisessa.

PERHEENYHDISTÄMISKESKUSTELUA EUROOPAN UNIONISSA

Osa perhesideperusteisia oleskelulupia koskevan sääntelyn reunaehdoista tulee EU:n perheen yhdistämisdirektiivistä, joka on saatettu Suomessa voimaan ulkomaalaislain säännöksillä. Euroopan komissio käynnisti marraskuussa 2011 vihreällä kirjalla julkisen kuulemisen koskien direktiivin soveltamista jäsenvaltioissa, ja käynnisti samalla keskustelun direktiivin muutostarpeista. Suomen kantana oli jäsenvaltioiden enemmistön tavoin, ettei direktiiviä ole tarpeen muuttaa, eikä jäsenvaltioiden harkintavaltaa perheen yhdistämisen edellytysten määrittämisessä tule kaventaa. Komissio päätyikin muutosehdotusten sijasta julkaisemaan direktiivin soveltamista koskevat ei-sitovat suuntaviivat, joita valmisteltiin yhdessä jäsenvaltioiden edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän kanssa. Ainoa Suomessa voimassa oleva käytäntö, joka ei täysin vastaa komission suosituksia, on alaikäisten hakijoiden hakemusten maksullisuus. Suomessakin maksullisuus on kuitenkin vain pääsääntö, josta tehdään eräiden hakijaryhmien kohdalla poikkeuksia.

PAINOPISTEET: MONIMUOTOINEN MAAHANMUUTTO

- Edistämme osaavan työvoiman maahanmuuttoa.
- Edistämme opiskelijoiden edellytyksiä jäädä tekemään työtä Suomeen.
- Otamme perheen merkityksen huomioon maahanmuuttoa kehitettäessä.
- Varmistamme rajaliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden.
- Sujuvoitamme viisumi- ja lupamenettelyjä.

4.4 Kansainvälinen suojelu

4.4.1 Turvapaikkapäätöksenteko on tehostunut ja käsittelyajat nopeutuneet

Suomi antaa kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevan EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädäntönsä velvoitteiden mukaisesti.

Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeviin säännöksiin on vaalikauden aikana valmisteltu muutoksia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen EU-lainsäädännön tultua hyväksytyksi. Vaikka Suomen turvapaikkamenettely vastasi jo aiemmin peruspiirteiltään hyvin uudelleen laadittujen määritelmä- ja menettelydirektiivien vaatimuksia, lakiin ehdotettiin useita täsmennyksiä. Määritelmädirektiiviä koskevat lainmuutokset tulivat voimaan heinäkuussa 2014. Muutokset liittyvät vainon syitä, suojelun tarjoamista, sisäisen paon mahdollisuutta sekä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista koskevien säännösten täsmentämiseen ja vallitsevan soveltamiskäytännön

nostamiseen lain tasolle. Lainmuutoksen tavoitteena oli myös vahvistaa pyrkimystä luoda uudelleen yhteys Suomeen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen ja hänen ulkomailla oleskelevan vanhempiensa välille. Menettelydirektiiviä koskeva hallituksen esitys (HE 218/2014 vp) annettiin eduskunnalle loppuvuodesta 2014. Myös siinä oli pitkälti kyse vallitsevan soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle. Merkittävimmät muutosehdotukset koskivat haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden aseman parempaa huomioon ottamista sekä uusintahakemusmenettelyn ja maasta poistamisen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan menettelyn selkeyttämistä.

Vaalikauden aikana pantiin kansallisesti täytäntöön myös niin sanotun pitkään oleskelleita koskevan EU-direktiivin, 2003/109/EY ja 2011/51/EU, laajentaminen koskemaan myös pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia sekä heidän perheenjäseniään. Pitkään oleskelleita koskevalla direktiivillä on luotu EU:n jäsenvaltioiden alueella viisi vuotta oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille lähes samat oikeudet kuin unionin kansalaisille ja helpotettu heidän mahdollisuuttaan siirtyä oleskelemaan

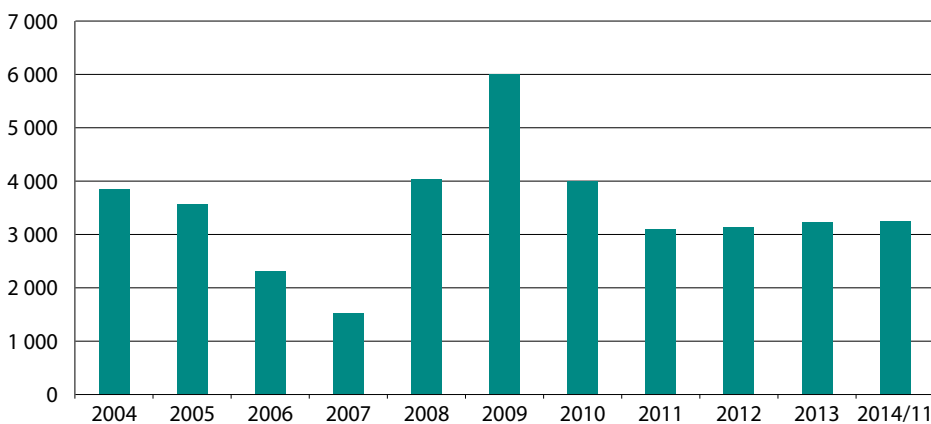
toiseen jäsenvaltioon esimerkiksi työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun vuoksi.

Turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuodet pysynyt vakaana

Vuonna 2009 turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa oli poikkeuksellisen korkea, lähes kuusituhatta. Määrä kuitenkin laski ennen kuluvan vaalikauden alkua ja on pysynyt vakaana ja useisiin muihin EU-maihin verrattuna alhaisella tasolla runsaassa kolmessatuhannessa hakijassa. Kaiken kaikkiaan hakijamäärä 2000-luvulla on muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta pysynyt kolmen ja neljän tuhannen välillä.

Suurimmat hakijaryhmät Suomessa vuonna 2014 (joulukuun puolivälin tilanne) olivat irakilaiset, somalialaiset, ukrainalaiset, venäläiset, afganistanilaiset ja nigerilaiset. Kriisit ja konfliktit eri puolilla maailmaa näkyvät hakijatilastossa selvästi. Syyrialaisien hakijoiden määrä alkoi kasvaa Syyrian konfliktin seurauksena, vaikka määrä onkin pysynyt Suomessa suhteellisen pienenä. Ukrainalaiset puolestaan olivat vuoden 2014 toiseksi suurin hakijaryhmä, vaikka ennen maaliskuuta 2014 heitä ei ollut hakijoiden joukossa käytännöllisesti katsoen lainkaan.

Kuvio 23. Turvapaikanhakijat Suomessa 2004–2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto



Suurimmat hakijaryhmät ovat kuitenkin olleet pitkään samat: vuodesta 2007 Afganistan, Irak, Somalia ja Venäjä ovat joka vuosi kuuluneet viiden suurimman lähtömaan joukkoon.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden määrä oli huipussaan vuonna 2008, jolloin heitä oli noin 700. Määrä laski niin, että koko kuluneen hallituskauden ajan vuosittainen alaikäisten hakijoiden määrä on jäänyt alle 200:n. Eniten alaikäisiä hakijoita on vaalikauden aikana tullut Afganistanista, Irakista ja Somaliasta.

Hakijoiden enemmistö on miehiä. Miesten ja naisten suhteellinen osuus hakijoista on pysynyt jo vuosien ajan hyvin tasaisena. Kaikista hakijoista miesten osuus on ollut n. 70 prosenttia. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla ero on vielä suurempi: poikia on vuosittain ollut n. 80 prosenttia alaikäisistä hakijoista.

Vuosittain tehtyjen turvapaikkapäätösten määrä on sekin viime vuosina pysynyt melko vakaana vaihdellen kolmen ja puolen tuhannen ja runsaan neljän tuhannen välillä. Myönteisten päätösten osuus tehdyistä päätöksistä on vaihdellut kuluneella vaalikaudella vuosittain 35–45 prosentin välillä. Eniten lupia kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella on myönnetty niistä lähtömaista tulleille, joista suurimmat hakijaryhmät tulevat, siis afganistanilaisille, irakilaisille, somalialaisille ja venäläisille. Heidän lisäksi myönteisiä lupia on annettu paljon iranilaisille ja syyrialaisille.

Vaalikaudella on tapahtunut selvä muutos myönnettujen turvapaikkojen määrässä. Vuonna 2013 Maahanmuuttovirasto myönsi yhteensä 556 turvapaikkaa, jolloin niiden osuus kaikista päätöksistä oli 14 prosenttia. Verrattuna vuoteen 2011 turvapaikkojen määrässä on tapahtunut huima kasvu: vuonna 2011 pakolaisasema myönnettiin 5 prosentissa tehdyistä päätöksistä. Muutokseen vaikuttaa kulloinenkin hakijaprofiili: esimerkiksi syyrialaisien on yleensä katsottu olevan turvapaikan tarpeessa. Muutokseen on vaikuttanut myös Maahan-

muuttovirastossa toteutettu kehittämishanke, jossa turvapaikkapäätösten perusteluja on kehitetty, kansainvälisen suojelun arviointia mallinnettu ja arviointia tulevaisuudessa tapahtuvan vainon uhan todennäköisyydestä selkeytetty.

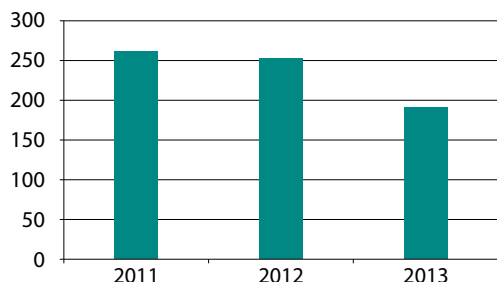
Kielteisten päätösten osuus kaikista tehdyistä kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä vaihtelee 46–53 prosentin välillä. Vähän yli 10 prosentissa tehdyistä päätöksistä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi. Vastuunmäärittämisasetukseen perustuvia käännyttämisä hakemuksen käsittelystä vastuussa oleviin jäsenvaltioihin koskevien niin sanottujen Dublin-päätösten osuus on puolestaan vaihdellut 15–23 prosentin välillä kaikista päätöksistä. Dublin-päätösten määrä on viime aikoina jonkin verran kasvanut, minkä arvellaan osaltaan johtuvan VIS-järjestelmän käytön laajenemisesta vuoden 2012 jälkeen. VIS-järjestelmästä saadaan tietoja turvapaikanhakijoille myönnettyistä viisumeista, mikä mahdollistaa sen, että toinen valtio voidaan määrittää vastuulliseksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Turvapaikkaprosessia on kehitetty käsittelyaikojen lyhentämiseksi

Käsittelyajat ovat lyhentyneet ja tehtyjen päätösten määrät kasvaneet huomattavasti vaalikauden aikana. Vuonna 2013 keskimääräinen turvapaikkahakemuksen käsittelyaika oli 190 päivää. Suurin osa hakemuksista, 80 prosenttia, käsiteltiin vielä edellä mainittua nopeammin, keskimäärin 156 päivässä. Vuoden 2013 aikana Dublin-päätösten keskimääräinen käsittelyaika oli 47 vrk hakemuksen vireillepanosta päätökseen. Tähän sisältyy sekä poliisin tai Rajavartiolaitoksen että Maahanmuuttoviraston käsittelyaika. Käsittelyaika lyheni 21 prosenttia verrattuna vuoteen 2012, jolloin se oli 60 vrk. Vuoteen 2011 verrattuna käsittelyaika on lyhentynyt 47 prosenttia.

Turvapaikkahakemusten käsittely oli ruuhkautunut vuosien 2008 ja 2009 hakijamäärien kasvun vuoksi, minkä

Kuvio 24. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika (vrk)



Lähde: Maahanmuuttovirasto

vuoksi kuluvalle vaalikaudella ruuhkan purkuun alettiin kiinnittää erityistä huomiota. Kertynyt hakemussumma haluttiin purkaa ja menettelyjä kehittää niin, ettei mahdollinen hakijoiden määrän kasvu tulevaisuudessa saisi turvapaikkajärjestelmää tukkeutumaan aiemmin koetulla tavalla.

Vuosien 2011 ja 2012 aikana Maahanmuuttovirastoon saatiin lisäresursseina 40 uutta virkaa. Virat täytettiin aluksi määräaikaaisesti, mutta ne vakinaistettiin vuonna 2012. Lisäresurssien lisäksi turvapaikkahakemusten käsittelyä

on pystytty tehostamaan esimerkiksi työprosesseja ja viranomaisyhteistyötä kehittämällä.

Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt vuonna 2012 alkaessa Euroopan pakolaisrahaston rahoittamassa lean-filosofiaan pohjautuvassa hankkeessa kasvattamaan turvapaikkapäätösten määrää suhteessa henkilötyövuosiin. Hankkeessa on Ruotsin maahanmuuttoviraston mallia seuraten tutkittu turvapaikkaprosessin eri vaiheita ja tunnistettu parhaita käytäntöjä niin sidosryhmiltä kuin Maahanmuuttoviraston omilta työntekijöiltä. Työprosesseja on yhtenäistetty ja koulutusta järjestetty. Hyviä tuloksia on saatu etenkin työtilanteen analysointia ja tehtyjen päätösten määrän seuranta kehittämällä.

Hakemusten käsittelyssä on lisätty etupainotteisuutta. Sekä selvästi perusteettomat että selvästi myönteiset hakemukset pyritään nykyisin tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa. Maahanmuuttoviraston ja poliisin kesken tehdään prosessin alkuvaiheessa tiivistä yhteistyötä: viraston asiantuntijat osallistuvat hakemusten seulontaan jo siinä vaiheessa, kun poliisi on ottanut ne vastaan. Myös puhuttelun kestoa on pyritty lyhentämään parantamalla hakijan informointia puhuttelun kulusta jo etukäteen.

ERI VIRANOMAISET SAMOISSA TILOISSA: HYVIÄ TULOKSIA UUDESTA KOKEILUSTA

Turun poliisiaseman yhteyteen perustettiin vuonna 2012 Maahanmuuttoviraston toimipiste, jossa työskentelee kaksi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön ylitarkastajaa sekä satunnaisesti myös yksi kansalaisuusyksikön ylitarkastaja. Kokeilusta on saatu hyviä tuloksia. Yhteistyö useiden toimijoiden, kuten ulkomaalaispoliisin, vastaanottokeskuksen työntekijöiden, Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston ja tulkkien kanssa sujuu hyvin. Turhilta sähköposteilta vältytään ja aikaa säästyy, kun asiat voidaan hoitaa suullisesti paikan päällä. Poliisin kanssa voidaan sopia heti turvapaikanhakijoiden haastatteluista sekä kieli- ja ikätesteistä. Myös Turun tulkkipalveluiden tulkit ovat lähettyvillä, minkä vuoksi koko turvapaikanhakuprosessi nopeutuu. Toimipisteen asiantuntemuksesta on hyötyä myös muille yhteistyökumppaneille: esimerkiksi merivartioston rikostorjuntayksikkö saattaa tarvita tietoa Maahanmuuttoviraston alaan kuuluvista asioista.

Turvapaikkaprosessiin osallistuu useita viranomaisia, joiden kaikkien toiminnan on oltava tehokasta, jos hakemusten kokonaiskäsittelyaika halutaan pitää lyhyenä. Käytännön viranomaisyhteistyö saatettiin vaalikauden aikana uudelle tasolle perustamalla operatiivinen yhteistyöryhmä, johon osallistuvat Maahanmuuttoviraston turvapaikka- ja vastaanottoyksiköt, poliisi ja Rajavartiolaitos. Ryhmässä vaihdetaan säännöllisesti tietoa prosessin kulusta ja ratkotaan siihen liittyviä käytännön ongelmakohtia.

Viime vuosien aikana tehty prosessien kehittäminen näkyy myös Maahanmuuttoviraston yhteistyökumppaneiden tuloksissa. Poliisiin, joka vastaanottaa yli 90 prosenttia turvapaikkahakemuksista, keskimääräinen turvapaikkatutkintaan käyttämä aika on päätettyjen juttujen osalta lyhentynyt 10 vuorokaudella vuosien 2011 ja 2013 välillä ja maasta poistamisten täytäntöönpano tehostunut. Myös Helsingin hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat selvästi lyhentyneet. Käsittelyaikoja on saatu lyhennettyä yhteensä 2,5 kuukaudella vuosien 2011 ja 2013 välillä paitsi lisäresurssien avulla myös menettelyjä kehittämällä ja siirtämällä asiakirjaliikennettä UMA:an.

Vaalikauden aikana on sisäministeriön asettamassa hankkeessa selvitetty mahdollisuuksia siirtää ulkomalaislupa-asioita ja turvapaikkaprosessin tehtäviä poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Hankkeessa koottiin erilaisia mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja, joiden pohjalta tullaan jatkossa linjaamaan menettelyjä parhaiten edistävät toimet.

Päätöksenteon laatuun on kiinnitetty erityistä huomiota

Turvapaikkapuhuttelun ja päätöksenteon laatua on parannettu UNHCR:n laatuhankkeen (Further Developing Asylum Quality in the EU -hanke) kriteerien avulla. Hankkeessa kehitettyjen turvapaikkatutkintaan liittyvien tarkistuslistojen avulla Maahanmuuttovirastossa on pystytty seuraamaan puhuttelujen laatua ja varmistamaan niiden yhdenmukaisuus. Myös EASO:n tarjoamaa koulutusta on käytetty laajasti. On osallistuttu esimerkiksi haastattelumetodeihin liittyvään koulutukseen ja hyödynnetty Norjassa alun perin ilman huoltajaa olevien lasten turvapaikkahaastatteluun kehitettyä metodologiaa (Dialogical Communication Method).

Oikeusapupalvelut sisäministeriöstä oikeusministeriöön

Kansainvälistä suojelua hakeville tarjotut oikeusapupalvelut siirrettiin julkisen oikeusapujärjestelmän piiriin, sisäministeriön hallinnonalalta oikeusministeriöön vuoden 2013 alussa. Oikeusavusta säädetään oikeusapulaisa (247/2002). Oikeusavun käsittely on keskitetty viiteen oikeusaputoimistoon: Helsinkiin, Varsinais-Suomeen, Lappeenrantaan, Ouluun ja Oulun seutuun.

Oikeusapupalveluiden siirron taustalla oli halu vähentää hallinnollisia päällekkäisyyksiä sisä- ja oikeusministeriön hallinnonalojen välillä. Siirron myötä sovittiin myös tarpeellisten määrärahojen siirrosta ministeriöiden välillä. Hankkeen yhteydessä useat tahot pitivät hyvänä ratkaisuna sitä, että jatkossa oikeusapupalvelut järjestäisi joku muu kuin maahanmuuttohallinnosta vastuussa oleva ministeriö. Siirron ei katsottu aiheuttavan hakijoiden oikeuspalveluihin tai oikeusturvaan heikennyksiä. Siirtoa valmistellut työryhmä piti kuitenkin tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurattaisiin.

TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄÄ ON TEHOSTETTU MYÖS MUUALLA: ESIMERKKEINÄ ALANKOMAAT JA RUOTSI

Alankomaat piti välttämättömänä turvapaikkajärjestelmänsä uudistamista, kun hakijamäärä yli puolitoistakertaistui vuosien 2007 ja 2008 välillä ja jatkoi edelleen kasvuaan. Sitten hakijamäärän kasvu on tasaantunut, vuonna 2013 turvapaikanhakijoita oli 17 160. Turvapaikkaprosessia uusittiin niin, että hakemusten käsittelyn tavoiteajaksi vuonna 2010 asetettiin kahdeksan vuorokautta. Niissä tapauksissa, joissa tämä ei olisi mahdollista, hakemukset siirrettiisiin nk. pidennettyyn turvapaikkaprosessiin. Prosessin kehittämistä tehtiin sen kaikilla osa-alueilla, liittyen niin poliisin ja turvapaikkaviranomaisen toimintaan kuin vastaanoton järjestämiseen. Hakijalle jäi entistä isompi vastuu suojeluperusteen todentamisessa etenkin tilanteissa, joissa hänellä ei ole esittää asiakirjoja henkilöllisyytensä vahvistamiseksi. Oikeusapua vähennettiin uusintahakemusten yhteydessä. Myös kielteisen päätöksen saaneiden paluuta tehostettiin. Järjestelmää muutettiin myös siltä osin, ettei turvapaikanhakija voi suojeluhakemuksensa kanssa yhtäaikaisesti jättää oleskelulupahakemusta esimerkiksi työn, opiskelun tai perhesiteen vuoksi, vaan muut hakemukset on jätettävä ulkomailta käsin. Vuonna 2011 keskimäärin 54 prosenttia hakemuksista käsiteltiin kahdeksan päivän prosessissa.

Ruotsin maahanmuuttovirasto on kehittänyt turvapaikkaprosessia syksyllä 2010 alkaneessa Kortare Vântan -hankkeessa, jossa mallia on hankittu liikkeenjohdon lean-menetelmästä. Hakemusten käsittelyn tavoiteajaksi asetettiin kolme kuukautta. Vuonna 2012 yhteensä 52,2 prosenttia hakijoista sai päätöksen ensimmäiseen turvapaikkahakemukseensa tuossa ajassa ja 79 prosenttia kaikista hakijoista viidessä kuukaudessa. Hakemusmäärän kasvu on pakottanut Ruotsin sekä kasvattamaan turvapaikkahallintonsa kokoa että tehostamaan sen toimintaa edelleen. Vuonna 2013 esimerkiksi otettiin käyttöön kuuden päivän työviikko turvapaikkahakemuksia vastaanottavassa yksikössä ja turvapaikkahaastatteluja tekeminen videoneuvotteluin mahdollistettiin.

4.4.2 Entistä joustavampi vastaanottojärjestelmä

Vastaanottojärjestelmän tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevien toimeentulo ja huolenpito sinä aikana, jonka he odottavat hakemuksensa ratkaisemista. He voivat saada majoituksen, taloudellista tukea ja muun huolenpidon kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (476/2011) mukaisesti.

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta annettu laki tuli voimaan syyskuun alussa 2011 ja se korvasi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhaki-

joiden vastaanotosta annetun lain vastaanottoa koskevat säännökset. Uudella lailla selkiytettiin vastaanoton sääntelyä ja pyrittiin edistämään vastaanottopalveluiden yhdenmukaisuutta. Sisällöllisesti säännökset säilyivät pääosin ennallaan. Merkittävin sisällöllinen muutos koski hakijoille maksettavan taloudellisen tuen irrottamista yleisestä toimeentulotuesta, millä pyrittiin vähentämään taloudellisen tuen mahdollista vetoaikutusta. Aikuisille hakijoille maksettavan tuen määrä pidettiin entisellä tasolla, mutta ilman huoltajaa oleville lapsille oli nyt mahdollista maksaa aiempaa pienempää käyttörahaa.

Suomessa on kaksi valtion vastaanottokeskusta, joitakin kunnallisia keskuksia ja useita Suomen Punaisen Ristin ylläpitämiä keskuksia. Vastaanottokeskukset sijaitsevat eri puolilla Suomea ja hakijat sijoitetaan niihin Maahanmuuttoviraston, poliisin ja vastaanottokeskusten yhteistyöllä. Keskuksia ovat luonteeltaan joko turvapaikkaprosessin alkuvaiheen kauttakulkukeskuksia tai pitempiaikaiseen majoittumiseen tarkoitettuja odotusajan keskuksia. Keskuksia voivat olla laitosmaisia tai muodostua yksittäisistä asunnoista. Alaikäiset majoittuvat ryhmäkoteihin tai tukiasuntoloihin. Vastaanottojärjestelmää ohjaa Maahanmuuttovirasto ja sen kustannuksista vastaa valtio.

Laitosmaisista keskuksista asuntopohjaiseen majoitukseen

Vuodet 2008 ja 2009, jolloin turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi huomattavasti, olivat vastaanottojärjestelmän kantokyvyn kannalta erittäin vaativia. Kuluneella vaalikaudella hakijamäärät ovat kuitenkin pysyneet melko vakaina. Hakijamäärien tasaannuttua ja ruuhkavuosien majoituspaikkamäärää purkaessaan Maahanmuuttovirasto on kehittänyt vastaanottojärjestelmää niin, että se saadaan mahdollisimman joustavasti sopeutetuksi vastaamaan kulloisiakin hakijamääriä.

Asuntopohjaista majoitusta on suunnitelmallisesti lisätty laitosmaisten keskusten kustannuksella, koska asuntokapasiteettia voidaan laitospaikkoja joustavammin lisätä tai vähentää. Samalla suuntana on ollut siirtyminen entistä suurempiin yksiköihin. Vaalikauden aikana on päästy tavoiteltuun tilanteeseen, jossa laitostyyppisiä vastaanottokeskuksia ovat ainoastaan niin sanotut kauttakulkukeskukset, joissa hakijoiden on tarkoitus oleskella lyhyehkön ajan ennen odotusajan keskuksiin siirtymistään.

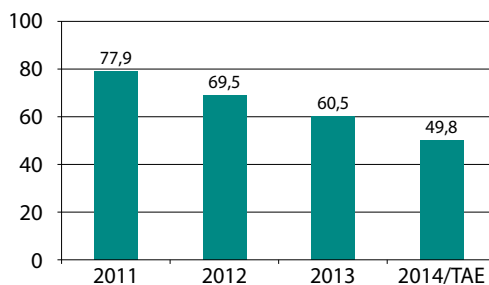
Varautumista äkilliseen hakijamäärän nousuun on parannettu myös vastaanottokeskusten perustamiseksi solmittavien sopimuksin. Sopimuksiin on uutena otettu mukaan mahdollisuus tarvittaessa ottaa käyttöön lisäpaikkoja niin, että valtakunnallista vastaanottoaik-

kojen kokonaismäärää voidaan tarvittaessa lisätä noin 2000 paikalla.

Vastaanoton kustannukset ovat laskeneet

Vastaanoton kustannukset ovat kuluneella vaalikaudella selvästi laskeneet. Vuoden 2011 tasosta kustannukset ovat vähentyneet vuoden 2013 loppuun mennessä yli 20 prosenttia.

Kuvio 25. Vastaanoton kustannukset (milj. euroa)



Lähde: Sisäministeriö

Majoituskapasiteetin käyttöaste on pyritty pitämään mahdollisimman korkeana. Käytännössä se on vuosina 2011–2014 vaihdellut vuosittain keskimäärin 80–90 prosentin välillä. Vastaanottokeskusten keskimääräinen majoituspaikkaluku pysyi kyseisenä ajanjaksona pitkään noin 3 000 paikan tienoilla. Paikkoja on kuitenkin pystytty vähentämään niin, että niitä vuoden 2014 lopulle tultaessa oli yhteensä noin 2400. Myös vastaanottokeskusten lukumäärä on vähentynyt vuoden 2011 tasosta yhteensä seitsemällä keskuksella.

Tärkein yksittäinen syy vastaanottokulujen pienenemiseen on vuosittaisen hakijamäärän pysyminen vakaana. Kuluneen vaalikauden alkuvuosina vastaanottojärjestelmää rasitti vielä aiempien vuosien hakijaruuhka.

Edellä esitellyn vastaanottojärjestelmän majoitusrakennetta koskevan muutoksen lisäksi kustannussäästöjä on haettu myös panostamalla oleskeluluvan saaneiden

henkilöiden nopeaan siirtymiseen vastaanottokeskuksesta kuntaan. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesti luvan saaneille osoitetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimesta kotikunta. Vastaanottokeskusten rooli luvan saaneiden omaehtoisessa kuntaan siirtymisessä on kuitenkin viime vuosina merkittävästi kasvanut. Kun esimerkiksi vuonna 2013 ELY-keskusten hankkimiin kuntapaikkoihin sijoittui 17 % luvan saaneista (328 henkilöä), loput (1590 henkilöä) siirtyivät kuntiin omaehtoisesti vastaanottokeskusten tukemana. Kuntaan siirtymisen odotusaika (laskettuna kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tekemisestä) on kuitenkin usean vuoden ajan pysynyt miltei samana, keskimäärin 3,8 kuukaudessa. Osa tuosta ajasta kuluu päätöksen tiedoksi antamiseen, ja aktiivinen kuntaan siirtyminen voi alkaa vasta sen jälkeen. Prosessia onkin edelleen tarpeen kehittää niin päätösten tiedoksi antamisen kuin varsinaisen kuntiin siirtymisen osalta. Kehittämisessä on otettava huomioon alueelliset erot, kuten esimerkiksi muuttopaine pääkaupunkiseudulle ja asunnottomuus muuttovoittoalueilla.

Vastaanottotoimintaa on muutenkin kehitetty kustannustehokkaammaksi. Säästöihin on pyritty esimerkiksi terveyspalveluja kilpailuttamalla. Niin ikään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä keskitettiin loppuvuodesta 2012 Joutsenon vastaanottokeskukseen – alaikäisiä uhreja oli aiemmin autettu Oulun keskuksessa.

Vastaanottotoiminta muodostaa turvapaikkajärjestelmän suurimman kuluerän, minkä vuoksi hakijan vastaanottopalvelujen piirissä viettämä aika on järkevää pitää niin lyhyenä kuin se hakemuksen perusteellisen käsittelyn näkökulmasta on mahdollista.

Vastaanottopalvelujen yhdenmukaisuutta ja laatua on suunnitelmallisesti kehitetty

Vastaanottojärjestelmän ohjausvastuun siirryttyä Maahanmuuttovirastolle vuonna 2010 vastaanottopalvelujen yhdenmukaisuus otettiin kehittämisen keskeiseksi painopisteeksi. Pyrkimys eri puolilla maata sijaitsevien

keskusten palvelutarjonnan erojen kaventamiseen oli linjassa myös uuden vastaanottolain tavoitteiden kanssa. Vuonna 2014 luotiin vastaanottojärjestelmän yhteinen strategia, jossa on määritelty vastaanoton toiminta-ajatus, strategiset päämäärät, arvot ja visio aina vuoteen 2020 asti. Strategia kohdentaa toimintaa kattavasti yhdenmukaiseen ja laadukkaaseen suuntaan.

Viraston johdolla on valmisteltu yhdessä vastaanottokeskusten kanssa vastaanottokeskusten toimintakäsikirjoja ja laatujärjestelmiä. Toiminnan kehittämisen tueksi ryhdyttiin keräämään asiakaspalautetta. Tulokset ovat olleet hyviä: vastaanottokeskuskohtaiset toimintakäsikirjat varmistavat yhdenmukaisuutta samalla kun ottavat huomioon yksittäisen keskuksen erityispiirteet. Asiakaspalautetta kerätään nykyisin säännöllisesti, ja sitä käytetään toiminnan kehittämisessä.

Vuosien 2013 ja 2014 aikana vastaanottojärjestelmän tiedonhallintaa kehitettiin kattavasti, erityisesti koskien turvapaikanhakijoiden henkilötietojen asianmukaista ja tietoturvallista käsittelyä.

Vuoden 2013 aikana aloitettiin toimet asianmukaisen ja kansalliset vaatimukset täyttävän sähköisen potilastietojärjestelmän saamiseksi vastaanottojärjestelmän terveydenhuoltopalveluiden käyttöön ja turvapaikanhakijoiden potilastietojen käsittelyyn. Potilastietojärjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2014 lopussa kaikissa vastaanottokeskuksissa.

Virasto on laatinut vastaanottotoimintaa ohjaamaan useita kirjallisia ohjeita. Vastaanottokeskusten henkilökunnalle on myös järjestetty kattavasti osaamista kehittävää koulutusta. Aiheina ovat esimerkiksi olleet ehkäisevä mielenterveystyö ja toiminnan suunnittelu psykososiaalista hyvinvointia tukeväksi, psykoterapeuttiset taidot, lapsiperheiden kanssa työskentely, sosiaalityön vaikuttavuus, ympärileikkaus sekä Avekki-koulutus, jonka avulla pyrittiin yhdenmukaistamaan vastaanottokeskusten turvallisuuskulttuuria. Viraston ja Ihmiskaupan

uhrien auttamisjärjestelmän yhteisessä HAPKE-hankkeessa vastaanottokeskusten henkilökunnalle tarjottiin vuosien 2013 ja 2014 aikana koulutusta ihmiskaupan vastaiseen työhön sekä tehtiin turvapaikanhakijoille jaettavaa materiaalia työperäisestä ihmiskaupasta. Oikeusministeriön yhteydessä toimiva rikoksantorjunta-neuvosto myönsi hankkeelle vuoden rikoksantorjunta-palkinnon 2014.

Turvapaikanhakijoiden opintotoimintaa on kehitetty kahdessa hankkeessa. Vastaanottokeskuksissa järjestettävää suomen kielen opetusta on kehitetty Lammin vastaanottokeskuksen hallinnoimassa SKYOPE-hankkeessa. Maahanmuuttoviraston MIELIVOK-hankkeessa on puolestaan tehty turvapaikanhakijoiden hyvinvointia ja itsenäistä pärjäämistä edistävää materiaalia useasta eri aiheesta. Vuosien 2011–2014 aikana on usean yhteistyökumppanin kanssa järjestetty muutenkin erilaisia hankkeita, joilla on pyritty edistämään turvapaikanhakijoiden terveyttä kokonaisvaltaisesti. Yhteistyökumppaneita ovat näissä hankkeissa olleet Suomen Kansallisteatteri, Jalkapallon Pelaajajyhdistys, Suomen Katutanssiliitto ja Suomen Olympiakomitea. Kaiken kaikkiaan uusia yhteistyösuhteita eri toimijoihin on luotu aktiivisesti. Vastavuoroista yhteistyötä on tehty esimerkiksi Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen eri yksiköiden, Suomen Mielenterveysseuran, Ensi- ja turvakotien liiton, FILHA Ry ja Väestöliiton sekä UNHCR:n kanssa. Virasto on lisäksi osallistunut Euroopan maiden vastaanottotoimintaa kehittävän EPRA-verkoston toimintaan.

4.4.3 Pakolaiskiintiö

Pakolaisia, jotka ovat lähteneet kotimaastaan tai pysyvään asuinmaastaan toiseen maahan, johon he eivät kuitenkaan voi pysyvästi asettua asumaan, voidaan ottaa uudelleensijoitettaviksi kolmanteen maahan niin sanotussa pakolaiskiintiössä.

Kiintiöpakolaisten vastaanotto on keskeinen osa Suomen kansainvälisen suojelun politiikkaa ja YK-yhteistyötä. Kiintiöpakolaisjärjestelmä on konkreettinen keino

osoittaa solidaarisuutta ja tukea kriisimaiden naapurissa sijaitsevia, suurten paineiden alla toimivia valtioita kohtaan. Uudelleensijoittamisella pyritään suojelemaan kaikkein hädänalaisimmassa asemassa olevia ihmisiä. Kiintiöpakolaispolitiikassaan Suomi korostaa erityisen haavoittuvien ryhmien, kuten lapsiperheiden ja haavoittuvassa asemassa olevien naisten uudelleensijoittamista.

Suomi on osallistunut pakolaisten uudelleensijoittamiseen vuodesta 1979 lähtien. Vuodesta 1985 lähtien Suomi on vastaanottanut pakolaisia vuosittaisilla kiintiöillä, joiden koon eduskunta päättää vuosittain valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Vuodesta 2001 alkaen Suomeen otettavien kiintiöpakolaisten määrä on ollut 750 henkilöä vuodessa. Kuluneella vaalikaudella Suomen kiintiöpolitiikassa ei ole tapahtunut muita suuria muutoksia kuin vuoden 2014 kiintiön kasvattaminen. Kiintiön koko nostettiin 1050 uudelleensijoitettavaan Syyrian konfliktin ja siitä johtuvan laajan humanitaarisen kriisin vuoksi.

Suomen kiintiöpolitiikkaa toteutetaan läheisessä yhteistyössä UNHCR:n kanssa. Suomi vastaanottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleensijoitusta varten. Päätöksen pohjana on UNHCR:n vuosittainen arvio pakolaisten uudelleensijoittamistarpeista maailmassa ja esitys Suomelle. Perusteet suojelun antamiselle ja oleskeluluvan myöntämiselle selvitetään UNHCR:ltä saatujen asiakirjatietojen ja Maahanmuuttoviraston johdolla tehtävien haastattelujen perusteella.

EU-tasolla komission tavoitteena on varmistaa, että vuosi vuodelta yhä useammat jäsenvaltiot uudelleen sijoittavat entistä enemmän pakolaisia. Uudelleensijoittaminen on kuitenkin jäsenvaltioille vapaaehtoista.

UNHCR arvioi, että vuonna 2013 yhteensä 21 valtiota vastaanotti 98 200 pakolaista uudelleensijoitettavaksi. Suurimman määrän uudelleensijoitettuja vastaanotti UNHCR:n mukaan Yhdysvallat (yli 66 000). Verrattuna muihin teollisuusmaihin EU-maat vastaanottavat uudelleensijoitusohjelmien kautta melko vähän pakolaisia. Vuoden 2014 aikana 14 EU-maata on osallistunut uudelleensijoittamiseen ottamalla vastaan yhteensä noin 5 500 pakolaista.

Jotta useammat EU-maat osallistuisivat uudelleensijoittamiseen ja useammat uudelleensijoitusta tarvitsevat saisivat suojelua, EU-maat hyväksyivät maaliskuussa 2012 yhteisen, vapaaehtoisuuteen perustuvan uudelleensijoitusohjelman. Ohjelman tarkoituksena on löytää vuosittain yhteiset uudelleensijoituksen prioriteetit ja ohjata tehokkaampaan EU:n AMIF-rahastosta jaetun, uudelleensijoituksen suunnatun rahoituksen käyttöön. Rahastoon sisältyy erillinen uudelleensijoittamisohjelman määräraha, josta maksetaan jäsenvaltiolle korvausta vastaanotettujen uudelleensijoitettujen pakolaisten lukumäärän perusteella.

PAINOPISTEET: KANSAINVÄLINEN SUOJELU

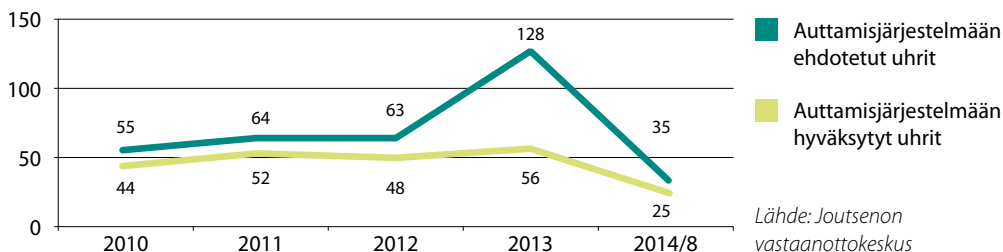
- Annamme korkeatasoista kansainvälistä suojelua, joka turvaa yhtäläiset oikeudet ja etuudet kaikille suojelun tarpeessa oleville.
- Varmistamme laadultaan korkeatasoiset turvapaikkamenettelyt.
- Tehostamme turvapaikkamenettelyä käsittelyaikaisten lyhentämiseksi.
- Kehitämme turvapaikkajärjestelmää niin, että se vastaa paremmin hakijamäärien muutoksiin.
- Kannamme kansainvälistä vastuuta ottamalla vastaan kiintiöpakolaisia.

4.5 Ihmiskaupan uhrien auttaminen

Vastuu ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta sääntelystä jakautuu pääasiassa sisäministeriön, sosi- aali- ja terveystieteiden ministeriön sekä työ- ja elinkeinominis- teriön kesken sen mukaan, onko ihmiskaupan uhrilla kotikunta vai ei, ja minkälaisiin tarpeisiin palveluilla ja tukitoimilla pyritään vastaamaan. Valtion vastuulla on ilman kotikuntaa olevien ihmiskaupan uhrien auttami- nen. Kunnat taas vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisesta, joilla on kotikunta. Myös monet järjestöt auttavat ihmiskaupan uhreja. Vaalikaudella onkin pyritty lisäämään yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjaus kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Auttamista koordinoi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jonka toiminta keskitettiin Joutsenon vastaanottokeskukselle loppu- vuodesta 2012, kun se oli aiemmin toiminut myös Ou- lun vastaanottokeskuksessa. Joutsenon auttamisjärjes- telmä vastaa sekä aikuisten että alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamisesta järjestämällä heille ohjausta sekä palvelu- ja tukitoimia.

Kuvio 26. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2010–2014

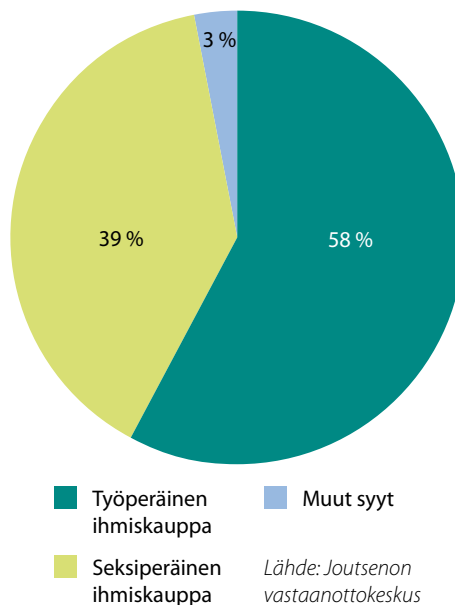


Kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimii vähemmistövaltuutettu. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta ja koordinoitua varten perustettiin sisäministeriön poliisiosastolle ihmiskaupakoordinaattorin virka vuoden 2014 alusta. Ihmiskaupakoordinaattorin tehtäviin kuuluu muun muassa seurata ja sovittaa yhteen ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti, edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä sekä osallistua Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä. Tarve koordinaattorille on ollut suuri, mutta käytännön toiminta hakee vielä muotoaan.

Aikuisten ihmiskaupan uhrien ja uhriepäilyjen määrä on kasvanut viime vuosina. Vuosina 2006–2013 auttamisjärjestelmän asiakkaista suurin osa on ollut joko kansainvälistä suojelua hakevia tai muuten kotikuntaa vailla olevia henkilöitä. Noin neljänneksellä auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä on ollut kotikunta.

Vuonna 2013 auttamisjärjestelmään ehdotettiin 128 uhria. Määrä oli kaksinkertainen aikaisempiin vuosiin verrattuna. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan vuonna 2014 julkaistun kertomuksen mukaan joukkoon sisältyi muun muassa useita kymmeniä luonnonmarjojen poimijoita, joiden hakemukset hylättiin. Kokonaisuudessaan ihmiskaupan vastainen työ Suomessa on raportin mukaan edistynyt yllättävänkin nopeasti.

Kuvio 27. Auttamisjärjestelmään ohjautumisen syy (%) 2013



Viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden osaaminen ja tietoisuus ihmiskaupasta Suomessa on lisääntynyt viime vuosien aikana. Ihmiskaupparikosten esitutkintojen määrä on kasvanut selvästi ja tuomioistuinkäsittelyyn on edennyt useita tapauksia, mutta rangaistuksia ihmiskaupasta on tuomittu melko vähän. Tämä johtuu osaltaan siitä, että prosessin aikana rikosnimike usein muuttuu ihmiskaupasta kiskonnan tapaiseksi työsyryjinnäksi tai

paritusrikokseksi. Ihmiskaupan ja sen lähirikosten rajanveto-ongelmaan on pureuduttu oikeusministeriön hallinnonalan ihmiskauppalainsäädännön tarkastelua koskevassa hankkeessa. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 103/2014 vp) on ehdotettu lainmuutoksia selkiyttämään ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten välistä rajanvetoa.

Sisäministeriössä on valmisteltu ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön muuttamista. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syysistunto-kaudella 2014. Lainsäädännön kehittäminen nousee uhrin suojelemiseen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyvästä tarpeesta järjestää ihmiskaupan uhrien auttaminen läpinäkyvämmäksi, ennakoivammaksi ja vastuunjaltaan selkeämmäksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on auttamisjärjestelmän kehittäminen niin,

että kaikki ihmiskaupan uhrit saisivat yhdenvertaisesti tarvitsemansa avun riippumatta siitä onko heillä kotikunta vai ei. Päättyessään edellä mainitun hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle, valtioneuvosto päätti lausumasta, jonka mukaan sisäministeriö seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja tunnistamiseen. Vuoden 2016 loppuun mennessä sisäministeriö kerää keskeisten tahojen lausunnot, joiden pohjalta valtioneuvosto tarvittaessa ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, mikäli ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenee puutteita.

EUROOPPALAISTA VERTAILUA

Sisäministeriön toimeksiannosta Erik Castrén -instituutti laati vertailun ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta lainsäädännöstä 12 Euroopan maassa.

Tutkituista maista ainoastaan Luxembourgilla on erityinen laki ihmiskaupan uhrien avustamisesta ja tunnistamisesta. Yleensä ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeuksista, kuten harkinta-ajasta ja oleskeluluvista, on säädetty ulkomaalaislaissa. Tarkemmat säännökset löytyvät pääasiassa erilaisista toimintaohjeista tai asetuksista. Muista maista poiketen Ruotsi myöntää samat oikeudet kaikille rikoksen uhreille, ja erityissääntely ihmiskaupan uhrien avustamisesta puuttuu kokonaan.

Pohjoismaissa valtiolla ja kunnilla on tärkeä asema ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Monissa muissa maissa valtion kanssa sopimuksen tehneet kansalaisjärjestöt huolehtivat avun järjestämisestä ihmiskaupan uhreille.

PAINOPISTE: IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN

- Varmistamme, että ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemansa avun yhdenvertaisesti.

4.6 Paluu ja palauttaminen

4.6.1 Vapaaehtoinen paluu ja tilapäiset luvat

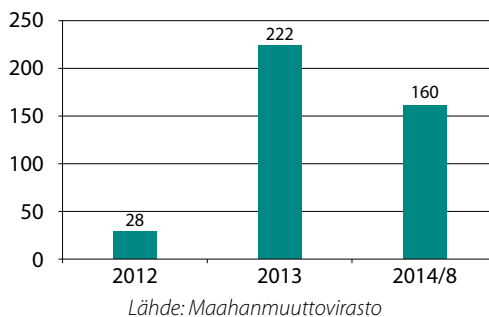
Sisäministeriö käynnisti vuonna 2012 lakihankkeen, jonka tarkoituksena oli vakiinnuttaa Suomeen vapaaehtoisien paluun järjestelmä. Tavoitteena oli puuttua järjestelmän käytännön toteutuksessa ilmenneisiin ongelmiin ja tehdä siitä toimiva osa viranomaisprosessia. Samalla pyrittiin Kataisen hallitusohjelman mukaisesti nopeuttamaan kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvaa käännättämisprosessia. Hallituksen esitys (HE 170/2014 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä 2014.

Vuonna 2011 Suomessa täytäntöön pantu EU:n paluudirektiivi, 2008/115/EY, määrittää kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen ensisijaiseksi paluun muodoksi vapaaehtoisen paluun. Vapaaehtoisen paluun käytäntöjä kehitettiin Maahanmuuttoviraston ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) hankkeessa vuosina 2010–2012. Hankkeen aikana vapaaehtoisen paluun hyödyntäjien määrä kasvoi muutamista kymmenistä aina 320 henkilöön vuodessa. Vuosina 2013–2014 on ollut käynnissä Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hanke, jonka aikana vapaaehtoisen paluun suosio on edelleen kasvanut. Hankkeiden tarkoituksena on ollut myös kehittää paluujärjestelmää niin, että sen kustannukset vähenyvät. Toimivan vapaaehtoisen paluun järjestelmän on arvioitu laskevan myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamisesta aiheutuvia poliisin kustannuksia.

Vapaaehtoista paluuta koskevalla lakihankkeella on lisäksi tarkoitus korjata ulkomaalaislain 51 §:ssä ilmennyt epäselvyys, joka on saattanut lisätä Suomen houkuttelevuutta humanitaarisen maahanmuuton kohdemaana. Voimassa olevan säännöksen mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiaa mahdollista. Korkein hallinto-oikeus teki vuonna 2013 päätöksen, jonka mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle, jota ei saada poistettua maasta, on myönnettävä

tilapäinen oleskelulupa, vaikka vapaaehtoinen paluu kotimaahan olisi mahdollista. Käytännössä on päädytty siihen, että jos pakkopalautus vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyvän henkilön kotimaahan ei onnistu, voi tämä halutessaan jäädä maahan ja vastaanottopalveluiden piiriin tilapäisen oleskeluluvan turvin, vaikka hänen turvapaikkahakemuksensa olisi hylätty. Tilapäisen oleskeluluvan jälkeen on muutaman vuoden kuluttua mahdollista saada jatkuva oleskelulupa ja sen jälkeen mahdollisuus pysyvään oleskeluun. Maahanmuuttovirasto muutti käytäntöään KHO:n päätöksen jälkeen, minkä seurauksena myönnettyjen tilapäisten oleskelulupien määrä on kasvanut moninkertaiseksi. Määrän lisääntyminen on näkynyt myös vastaanotto toiminnan kustannuksissa.

Kuvio 28. Ulkomaalaislain 51 §:n perusteella myönnetty tilapäiset oleskeluluvat

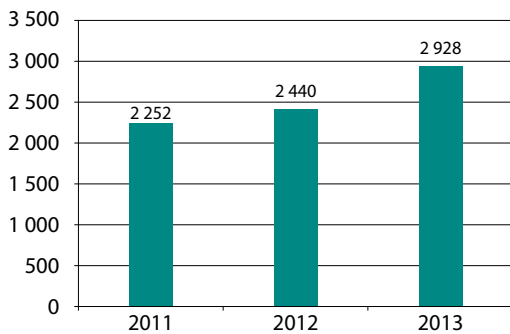


Ehdotetun lainmuutoksen jälkeen tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi tilanteessa, jossa vapaaehtoinen paluu on mahdollista. Vapaaehtoisesti palaaville voitaisiin esityksen mukaan maksaa paluuta varten avustus, matkakulut ja kohtuulliset muuttokulut, joista säädettäisiin sisäministeriön asetuksella. Vapaaehtoista paluuta edistettäisiin myös lakkauttamalla vastaanottopalvelut, kun kansainvälistä suojelua koskeva prosessi on saatu päätökseen. Edelleen esityksen mukaan maasta karkottamisprosessia kevennettäisiin muutoksenhaun osalta, mikäli tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen peruste on poistunut.

4.6.2 Maasta poistaminen

Suomi on perinteisesti ollut yksi EU:n jäsenvaltioiden tehokkaimmista valtioista mitä tulee maasta poistamisten täytäntöönpanoon. Poliisi on pystynyt panemaan täytäntöön noin 65–70 prosenttia kaikista tehdyistä maasta poistamispäätöksistä. Vuonna 2012 maasta poistettiin 80 prosenttia niistä ulkomaalaisista, jotka olivat saaneet maasta poistamispäätöksen. Maasta poistamista vaikeuttavat käytännössä esimerkiksi matkustusasiakirjojen puute ja lähtömaan edustuston yhteistyöhaluttomuus tai kaukainen sijainti.

Kuvio 29. Poliisin täytäntöön panemat maasta poistamispäätökset 2011–2013



Lähde: Poliisihallitus

PAINOPISTEET: PALUU JA PALAUTTAMINEN

- Vakiinnutamme vapaaehtoisen paluun järjestelmän käytäntöön.
- Noudatamme johdonmukaista palauttamispolitiikkaa panemalla tehokkaasti täytäntöön maasta poistamista koskevat päätökset.

4.7 Laiton maahanmuutto ja ulkomaalaisvalvonta

4.7.1 Laiton maahanmuutto

Suomessa laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten määrä on muihin Euroopan maihin verrattuna suhteellisen pieni, eivätkä laiton maahanmuutto tai laiton työskentely ole olleet Suomessa kovin suuri ongelma. Valtaosaltaan laiton maahanmuutto Suomeen tapahtuu Schengen-alueen kautta. Työmarkkinajärjestöjen mukaan laittomasti työskentelevät ulkomaalaiset ovat tyypillisesti rakennusteollisuuden palveluksessa tai kausi- tai kotitaloustyössä.

Vuonna 2013 viranomaisten tietoon tuli 3 368 ulkomaalaista, jotka olivat maassa ilman vaadittavaa oleskelu oikeutta. Luku on noin 7 prosenttia pienempi kuin vuonna 2012 ja hieman alle viimeisen kymmenen vuoden ajalta lasketun keskiarvon. Luvussa eivät kuitenkaan ole mukana jäsenmaiden kansalaiset, jotka on tavattu Suomessa maahantulokiellon voimassa ollessa. Heitä oli vuonna 2013 merkittävästi aiempia vuosia enemmän. Luvussa on sen sijaan mukana monia, jotka ovat hakeneet Suomesta turvapaikkaa. Heidän oleskelunsa Suomessa on hakemuksen käsittelyn ajan laillista. Laittomasti Suomessa tavattujen ulkomaalaisten suurimmat kansalaisuusryhmät ovat irakilaiset, venäläiset, somalialaiset, afganistanilaiset ja nigeriläiset.

Laittomasti maassa oleskelevilla on erityisen suuri riski syrjäytyä. Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa ihmislakuljetusta, ihmiskauppaa ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Laittoman maahantuloon liittyvää rikollisuutta torjumalla ennalta ehkäistään myös Suomeen ja EU-alueelle pyrkivien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäytön uhreiksi. Vuonna 2012 hyväksyttiin Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012–2015. Ohjelma on rakennettu siten, että lähtökohtaisesti laitonta

maahantuloa torjutaan poikkihallinnollisesti Suomen viranomaisten toimesta neljällä tasolla 1) laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaissa 2) lähialueilla 3) ulkorajoilla sekä 4) sisämaassa. Painopisteenä on pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuen laittoman maahantulon torjuntaan vaikuttavan lainsäädännön päivittäminen sekä laittoman maahantulon torjuntaan läheisesti liittyvien viranomaisprosessien nopeuttaminen. Erityishuomiota on kiinnitetty maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamiseen. Toimintaohjelma sisältää useita toimenpidesuosituksia eri viranomaisille. Poliisihallituksen johdolla toimiva laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä seuraa toimintaohjelman täytäntöönpanon toteutumista eri viranomaisissa.

4.7.2 Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan sisämaassa tapahtuvaa ulkomaalaislain säännösten noudattamiseksi tehtyä valvontaa, joka on ulkomaalaislain 212 §:ssä määritelty poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston tehtäväksi. Kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan unioni ja Schengenin säännöstö velvoittavat Suomea valvomaan laitonta maahanmuuttoa ja maassa oleskelua. Käytännössä valvontaa harjoittavat poliisi ja Rajavartiolaitos. Valvonta voi tapahtua muun valvonnan, esimerkiksi liikennevalvonnan ohessa tai olla teemaperusteista, analyysitietoon perustuvaa toimintaa. Vaalikauden aikana on todettu, että valvontaa koskevaa sääntelyä on tarpeen täsmentää.

Sisäministeriön vuonna 2012 julkaisemassa Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa 2012–2015 yhdeksi toimenpiteeksi määritellään ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittäminen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2011 kanteluasiaan tekemän ratkaisun jälkeen ulkomaalaislakia on tulkittu siten, että viranomaisilla ei ole ollut valtuuksia suorittaa ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan suojaamilla alueilla, esimerkiksi yrityksissä tai rakennustyömailla. Tämä on

hankaloittanut laittoman ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa sekä harmaan talouden torjuntaa.

Syksyllä 2014 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 169/2014 vp), jossa ehdotetaan ulkomaalaisvalvonnan periaatteita selkeytettäväksi ja ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia ja valvontaan liittyviä menettelyjä täsmennettäväksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaisvalvonnan ja sen toimeenpanon nykyistä tarkempaa määrittelyä. Tämän yhteydessä myös nimenomaisesti lailla kiellettäisiin etniseen profiiliin perustuva valvonta, eli valvontatoimenpide ei saisi perustua henkilön etniseen alkuperään. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeuksista ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi.

Toteutuessaan ehdotetut muutokset selventäisivät ulkomaalaisvalvonnan määritelmää ja tehostaisivat valvonnan toimeenpanoa. Tarkempi sääntely edesauttaisi yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumista ulkomaalaisvalvonnassa. Samalla viranomaiset voisivat kuitenkin entistä tehokkaammin puuttua laittomaan maassa oleskeluun ja sen lieveilmiöihin, esimerkiksi harmaaseen talouteen ja ihmiskauppaan.

PAINOPISTEET: LAITON MAAHANMUUTTO JA ULKOMAALAISSVALVONTA

- Torjumme laitonta maahantuloa poikkihallinnollisessa yhteistyössä Suomessa ja Suomen ulkopuolella.
- Puutumme valvontaa tehostamalla laittomaan maassa oleskeluun ja sen lieveilmiöihin, kuten harmaaseen talouteen ja ihmiskauppaan.

4.8 Ulkomaalaisten säilöönotto

Ulkomaalaisen säilöönnotosta tehdään Suomessa hallinnollinen päätös, joka on luonteeltaan tilapäinen ja voidaan toteuttaa vain, jos säilöönotto on tarpeellinen joko henkilön maahantuloedellytysten selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen toimeenpanemiseksi. Säilöönottoa ei käytetä rangaistustarkoituksessa. Ennen säilöönottoa tulee selvittää mahdollisuus käyttää sen vaihtoehtoja: ilmoitusvelvollisuutta, matkustusasiakirjojen takavarikointia tai takuumaksun asettamista. Vaihtoehtoja säilöönnotolle käytetään erityisesti, jos kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö. Päätökset tehdään yksilöllisesti ja alaikäisten säilöönottoa pyritään välttämään. Lasten säilöönottotapauksissa edellytetään lisäksi sosiaaliviranomaisen kuulemistä.

Syksyyn 2014 saakka Suomessa on ollut vain yksi 40-paikkainen ulkomaalaisten säilöönottoon tarkoitettu yksikkö Helsingin Metsälässä. Vuonna 2013 yhteensä 444 säilön-

otettua ulkomaalaista vietti Metsälässä keskimäärin 32,7 päivää mediaanikeston ollessa 18 päivää. Näistä säilöön otetuista noin yksi prosentti oli turvapaikanhakijoita. Säilöön otettujen määrä Metsälän yksikössä on pysynyt suunnilleen samalla tasolla koko vaalikauden ajan. Poliisin tiloihin säilöön otettujen ulkomaalaisten lukumäärästä ei ole saatavissa kokonaisvaltaista tilastointia. Tilastojen saatavuutta tullaan selvittämään. Syksyllä 2014 avattiin uusi 30-paikkainen säilöönottoyksikkö Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen, mikä on osaltaan ratkaissut säilön kapasiteettiongelmaa. Joutsenoon on tarkoitus keskittää haavoittuvassa asemassa olevien säilöönotto, kun taas Metsälän yksikkö erikoistuu korkeamman riskin säilöön otettujen ulkomaalaisten maajoittamiseen.

Euroopan muuttoliikenneverkosto (EMN) on säilöönottoa koskevassa tutkimuksessaan katsonut, että Suomen säilöönottomenettely on läpinäkyvä ja perus- ja

CPT:N VALTUUSKUNTA ARVIOI SÄILÖÖNOTTOA SUOMESSA SYKSYLLÄ 2014

Euroopan neuvoston kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) alainen valtuuskunta vieraili viidennen kerran Suomessa syys–lokakuussa 2014. Tarkoituksena oli arvioida komitean vuoden 2008 vierailun jälkeen antamien suositusten täytäntöönpanoa sekä muita viranomaisten suorittamia säilöönottoa koskevia toimenpiteitä.

Valtuuskunta vieraili käyntinsä aikana yhteensä 16 vankilassa, poliisiasemalla, ulkomaalaisten säilöönottoyksikössä ja psykiatrisessa sairaalassa. Metsälän säilöönottoyksikön henkilökunnan todettiin olevan pätevää ja sillä katsottiin olevan riittävät taidot suoritua työstä monikulttuurisessa ympäristössä. Vartijoiden oikeudellinen asema ja tehtävät on selkeytetty CPT:n aiempien suositusten mukaisesti. Materiaalisia olosuhteita pidettiin riittävinä, mutta aktiviteetteja tulisi valtuuskunnan mukaan järjestää lisää. Valtuuskunta vieraili myös Joutsenon vastaanottokeskuksen uudessa säilöönottoyksikössä, jonka olosuhteet vaikuttivat nekin olevan riittävät joskin vankilanomaiset. Syrjäisen sijainnin pelättiin voivan osoittautua ongelmaksi. Valtuuskunta totesi lisäksi, että Rajavartiolaitoksen Helsinki-Vantaan lentoaseman tiloissa pidätetyistä ihmisistä olisi pidettävä kattavaa rekisteriä.

ihmisoikeuslähtöinen. Säilöönottopäätökset tehdään yksilöllisesti ja harkinta lain pohjalta. Toimivaltaiset viranomaiset, poliisi ja Rajavartiolaitos, noudattavat lain henkeä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen sekä suhteellisuuden ja pienimmän haitan periaatteita. Säilöön otettujen haavoittuvuuteen ja lapsen etuun kiinnitetään huomioita. Säilöönottotiloja säännellään lailla. Säilöön otetulle henkilölle kerrotaan hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan viipymättä. Myös säilöönottoprosessin valvonta katsottiin ihmisoikeusnormien mukaiseksi. Jos säilöönotto kestää yli 4 päivää, käräjäoikeus arvioi säilöönoton perusteet. Arvio tehdään joka toinen viikko. Lisäksi vähemmistövaltuutettua informoidaan jokaisesta säilöönottopäätöksestä. Eduskunnan oikeusasiamies suorittaa säännöllisiä säilöönottoyksikön tarkastuksia ja ihmisoikeusjärjestöillä kuten Amnesty Internationalilla on oikeus vieraila säilöönottoyksikössä. Poliisi ja Rajavartiolaitos suorittavat sisäistä valvontaa päätöksien laillisuusperusteisuutta.

Vuoden 2014 syyskuussa annetussa hallituksen esityksessä (HE 172/2014) esitettiin muutoksia säilöönottoa koskevaan lainsäädäntöön. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä ja kieltää ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saisi lakiuudistuksen jälkeen ottaa säilöön missään tilanteessa. Lisäksi säilöönottoprosessin eri vaiheiden sääntelyä täsmennettäisiin EU:n vastaanottodirektiivin täytäntöön panemiseksi. Säilöönoton vaihtoehtoista ilmoittautumisvelvollisuutta pyritään muokkaamaan siten, että siitä tulisi toimivampi vaihtoehto säilöönnotolle. Lisäksi täsmennyksiä on tulossa säilöönoton muutoksenhakeineihin ja oikeusprosessiin, säilöönoton asiakkaiden rekisteröintiin sekä säilöönottoyksikköjen turvallisuustekijöihin.

Päätäessään edellä mainitun hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle, valtioneuvosto päätti lausumasta, jonka mukaan valtioneuvoston tavoitteena on poistaa esityksessä asetettava 15 vuoden ikäraja ja laa-

jentaa säilöönottokieltä koskemaan myös kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä. Edelleen lausuman mukaan sisäministeriö tekee kansainväliseen vertailuun perustuvan selvityksen vaihtoehtoista ulkomaalaisten säilöönnotolle. Selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota vaihtoehtoihin, joita sovelletaan yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönoton kieltäneissä valtioissa. Selvityksen tavoitteena on kuvata sellaiset muissa EU-maissa toimiviksi osoittautuneet vaihtoehdot säilöönnotolle, jotka puuttuvat Suomen järjestelmästä. Selvitys sisältäisi arviot vaihtoehtojen soveltuvuudesta Suomeen ja ehdotukset niiden toteuttamisesta. Lausuman mukaan selvitys tulee saada valmiiksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Lausumassa asetetaan tavoitteeksi, että täydentävä hallituksen esitys annetaan vielä kuluva vaalikauden aikana.

Sisäministeriön edellä tarkoitettu selvitys säilöönoton vaihtoehtoista julkaistiin joulukuussa 2014.

PAINOPISTE: SÄILÖÖNOTTO

- Kehitämme säilöönottoa ja muita turvaamistoimia perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti.

4.9 Suomen kansalaisuus

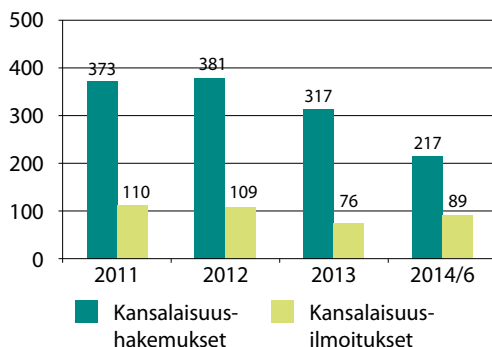
Kansalaisuusasioissa merkittävin lainsäädännöllinen muutos oli vuoden 2011 syyskuussa voimaan tullut kansalaisuuslain muutos. Lainmuutos valmisteltiin edellisellä vaalikaudella, mutta sen voimaantulo ja vaikutukset ajoittuivat kuluva vaalikauden alkuun. Lainmuutoksella pyrittiin yksinkertaistamaan kansalaisuuden myöntämistä koskevaa menettelyä ja johdonmukaistamaan lainsäädäntöä. Lisäksi tavoitteena oli kansalaisuuden myöntämisedellytyksiä ja muita menettelyyn liittyviä säännöksiä selkeyttämällä nopeuttaa kansalaisuusasioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa.

Vuoden 2011 lainmuutoksessa kansalaisuuden saamiseksi vaadittava asumisaika lyheni aikaisemmasta kuudesta vuodesta viiteen vuoteen. Samalla säädettiin, että puolet Suomessa tilapäisellä luvalla oleskellusta ajasta otetaan huomioon asumisaikaa laskettaessa. Maahanmuuttajien kotoutumista pyrittiin tukemaan lyhentämällä kansalaisuuteen edellytettävää asumisaikaa riittävän suomen- tai ruotsinkielen taidon täytyessä. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisen perusteista säädettiin yksityiskohtaisemmin, samoin kansalaistamisen odotusajoista silloin kun nuhteettomuusedellytys ei täyty. Lisäksi vuoden 2011 syyskuusta lähtien kaikki entiset Suomen kansalaiset ovat voineet saada kansalaisuutensa takaisin ilmoituksella ilman Suomeen muuttamista.

Kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet selvästi

Lainmuutos lisäsi kansalaisuushakemusten määrää, mikä ei kuitenkaan johtanut käsittelyaikojen merkittävään kasvuun. Hakemusmäärän äkilliseen nousuun vastattiin nopeasti palkkaamalla lisähenkilöstöä ja tehostamalla päätöksentekoa. Myös sähköiseen UMA-asiankäsitteilyjärjestelmään siirtyminen on helpottanut ruuhkan hoitamista.

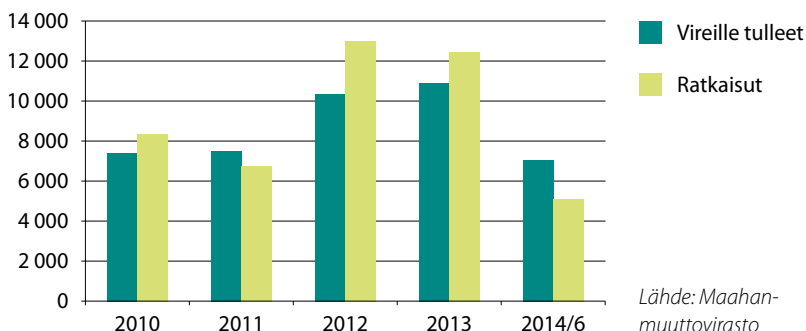
Kuvio 31. Kansalaisuusasioiden keskimääräiset käsittelyajat (vrk)



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Kevästä 2013 alkaen kansalaisuutta on voinut hakea sähköisellä lomakkeella. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on, että hakemukset otetaan käsittelyyn viiden kuukauden kuluessa siitä, kun hakija on käynyt todistamassa henkilöllisyytensä ja esittänyt tarvittavat liitteet valitsemassaan poliisin toimipisteessä. Kansalaisuushakemusten keskimääräiset käsittelyajat ovat lyhentyneet selvästi vuosien 2013 ja 2014 välillä. Maahanmuuttoviraston prosessia on nopeuttanut myös se, että eräitä hakemuksiin liittyviä rekisteritarkistuksia siirrettiin keväällä

Kuvio 30. Kaikki kansalaisuusasiat 2010–2014



Lähde: Maahanmuuttovirasto

2013 kansalaisuusasetuksen muutoksella poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Aikaisempien vuosien pitkiä käsittelyaikoja taas selittää kertyneiden jonojen purkaminen.

Eniten kansalaisuushakemuksia jättivät vakiintuneesti Venäjän kansalaiset ja ilmoituksia Ruotsin kansalaiset. Vuonna 2013 jätettyjen hakemusten määrä kasvoi suhteellisesti eniten Somalian, Kongon demokraattisen tasavallan sekä Kosovon kansalaisilla. Syynä kielteisiin päätöksiin on yleisimmin se, ettei kansalaisuuden edellytyksenä olevasta kielitaidosta ole riittävää selvitystä tai alaikäisen hakemus on jätetty yhdessä huoltajan kanssa, ja huoltaja saa kielteisen päätöksen.

Vaalikauden lopulla käytiin keskustelua kaksoiskansalaisuudesta. Lokakuussa 2014 hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi, että jatkossa on selvítettävä, mitkä voisivat olla ne valtion turvallisuuden kannalta kriittiset virat ja tehtävät, joissa kaksoiskansalaisuus voi muodostaa lojaliteettiriidan.

PAINOPISTE: SUOMEN KANSALAIUUS

- Tehostamme kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten käsittelyä.

4.10 Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuus on parantunut

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman yksi maahanmuuttoa koskevista tavoitteista oli nopeuttaa turvapaikkahakemusten käsittelyä varmistamalla riittävä käsittelijöiden määrä ja tehostamalla maahanmuuttoviranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi tavoitteena oli sopeuttaa vastaanoton kokonaiskustannukset vastaamaan turvapaikanhakijoiden määrää ja käsittelyaikojen lyhenemistä. Tavoiteltujen toimien varmistamiseksi sisäministeriön johdolla perustettiin Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuus -hanke ajalle 1.12.2011–31.12.2014.

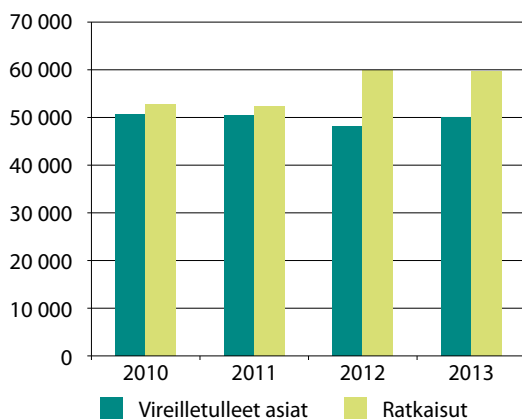
Hankkeessa on keskitytty etenkin työn organisoimiseen ja viranomaisten välisen yhteistyön tehostamiseen. Myös luvan saaneiden kuntaan sijoittumista ja kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamista on pyritty nopeuttamaan.

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuus on vaalikauden aikana lisääntynyt. Turvapaikkahakemusjonot olivat edellisen vaalikauden lopulla päässeet venymään vuosien 2008–2010 hakijaruuhkan vuoksi. Myös perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevia oli vuosina 2009–2010 ennätyksellisen paljon. Ruuhkat on onnistuttu purkamaan yhtäältä hakemuserien pysyttyä tällä vaalikaudella aiempaa vakaampina ja toisaalta resurssilisäysten ja monien eri kehittämistoimien seurauksena.

Maahanmuuttovirastossa vireille tulleiden asioiden määrä on säilynyt koko vaalikauden lähes samana. Ainoa poikkeus on vuosi 2012, jolloin vireille tulleiden asioiden määrä laski 4 prosenttia.

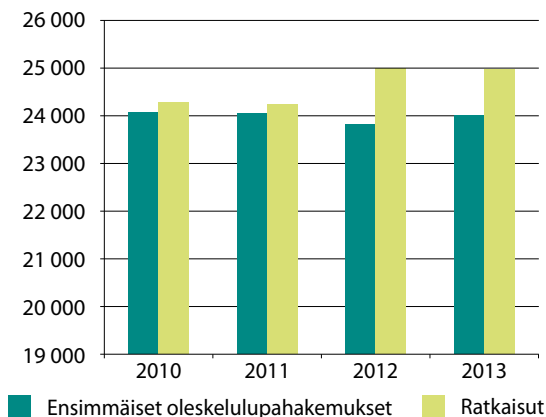
Ensimmäisten oleskelulupaa koskevien hakemusten määrä on laskenut vaalikaudella selvästi.

Kuvio 32. Maahanmuuttovirastossa vireille tulleet ja ratkaisut asiat 2010–2013



Lähde: Maahanmuuttovirasto

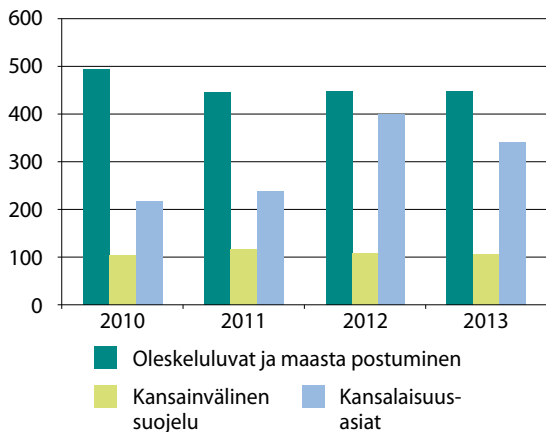
Kuvio 33. Vireille tulleet ensimmäiset oleskelulupahakemukset ja ratkaisut 2010–2013



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston päätöksenteko vaalikaudella on tehostunut. Vuosina 2012 ja 2013 tehtiin enemmän päätöksiä kuin asioita tuli vireille. Myös tehtyjen päätösten määrä henkilötyövuotta kohti on kasvanut. Erityisesti kansalaisuusasioissa päätöksenteko on tehostunut.

Kuvio 34. Maahanmuuttoviraston päätösten määrä per henkilötyövuosi



Lähde: Maahanmuuttovirasto

PAINOPISTEET: HALLINNON TULOSELLISUUS

- Parannamme määrätietoisesti hallinnon tuloksellisuutta.
- Sujuvoitamme menettelyjä valmistelemalla eräiden turvapaikkaprosessia, ulkomaalaisten oleskelulupia ja EU-kansalaisten rekisteröintiä koskevien tehtävien siirtämistä poliisilta Maahanmuuttovirastolle.
- Vakiinnutamme maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) osaksi käytännön toimintaa.

4.11 Hallinnon palveluja asiakkaille ja viranomaisille

4.11.1 Sähköinen asiankäsittely ja asiointi

Ulkomaalaisasiain sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA) on ulkomaalaisprosesseihin osallistuvien viranomaisten ja sidosryhmien yhteinen työväline. Järjestelmä on kehitetty Maahanmuuttoviraston johdolla, ja käyttäjien keskuudessa se mielletäänkin usein viraston järjestelmäksi. Todellisuudessa UMA on kuitenkin usean tahon käytössä: viraston lisäksi sitä käyttävät muun muassa poliisi, Rajavartiolaitos, eri oikeusasteet ja Suomen edustustot. Yhteensä järjestelmällä on yli 10 000 käyttäjää. UMA otettiin käyttöön asteittain vuoden 2010 lopusta alkaen.

UMA on helpottanut ulkomaalaisprosesseihin osallistuvien toimijoiden välistä yhteistyötä ja vähentänyt paperilomakkeiden tarvetta. UMA:n ja muiden järjestelmien välille on rakennettu liittymiä, joiden avulla tiedonsiirto tapahtuu aiempaa helpommin. UMA:an on myös siirretty useita toiminnallisuksia. Esimerkiksi vastaanottokeskusten majoitusrekisteri UMAREK sulautettiin järjestelmään keväällä 2011. UMA on helpottanut myös maahanmuuton seuranta, sillä järjestelmä mahdollistaa reaaliaikaisen tiedon saannin.

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto vastaa yksin UMA:n ylläpidosta. Ylläpito maksaa vuosittain noin kaksi miljoonaa euroa. Järjestelmän ylläpito ja päivittäminen vaativat resursseja, mutta kokonaisprosessin kannalta UMA on edullinen ratkaisu.

Maahanmuuttovirastossa otettiin käyttöön vuoden 2011 lopussa asiakkaiden sähköinen asiakaspalvelukokonaisuus, joka on yhteydessä UMA-järjestelmään. Vuoden 2013 lopussa sähköinen asiointi kattoi perhesiteen tai kansainvälisen suojelun perusteella tehtyjä oleskelulupahakemuksia lukuun ottamatta kaikki muut hakemustyypit. Vuonna 2015 ollaan ottamassa käyttöön uusi sähköinen asiakaspalvelujärjestelmä, jonka pitäisi olla käytettävyydeltään nykyistä selvästi parempi.

Hakemusten sähköinen käsittely lyhentää käsittelyaikaa, kun viranomaisen ei enää uudelleen tarvitse syöttää kaikkia tietoja järjestelmään. Myös aika, joka kuluu tietojen välittämiseen viranomaisten välillä, lyhenee. Sähköisiä palveluja käyttämällä asiakas voi lisäksi helposti seurata asiansa käsittelyn etenemistä. Toisaalta sähköinen asiointi on vaikuttanut eri viranomaisten työmäärään: esimerkiksi opiskelijoiden oleskelulupahakemusten sähköinen käsittely on siirtänyt neuvonnan tarvetta edustustoilta Maahanmuuttovirastolle.

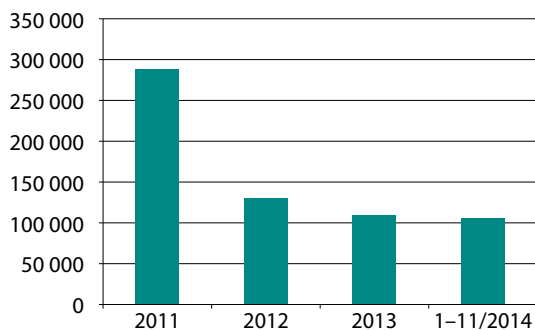
4.11.2 Rekisteröinnin kehittäminen

Myös ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyviä menettelyjä on muutettu. Maaliskuusta 2014 lähtien ulkomaalaiset ovat voineet anoa henkilötunnusta ensimmäisen oleskelulupahakemuksensa yhteydessä. Aikaisemmin henkilötunnusta oli mahdollista hakea vasta luvan myöntämisen jälkeen. Aiempaa aikaisemmassa vaiheessa myönnetty henkilönnumero on tärkeä sekä ulkomaalaiselle itselleen että viranomaiselle. Ulkomaalaisen näkökulmasta asiointi viranomaisissa ja esimerkiksi pankissa helpottuu. Viranomaisille henkilötunnuksella on merkitystä etenkin tiedonvaihdossa: ulkomaalaista koskevat tiedot on helpompi löytää, kun nimen kirjoitusasun vaihtelu ei ole esteenä. Sen lisäksi tietojen kerääminen esimerkiksi tilastointia varten helpottuu.

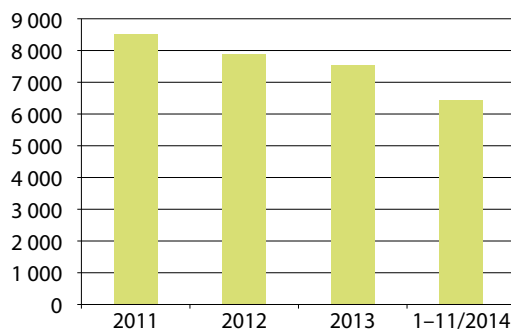
4.11.3 Asiakaspalvelu

Vaalikauden aikana Maahanmuuttovirastossa on pyritty vähentämään henkilökohtaisen eli kasvokkain tai puhelimitse tapahtuvan asioinnin tarvetta. Taustalla vaikuttavat toisaalta niukentuvat taloudelliset resurssit ja toisaalta halu vähentää asiakkaan hallinnollista taakkaa. Erityisesti puhelimitse tapahtuvan asiakaspalvelun määrä onkin vähentynyt selvästi. Kuitenkin myös asiakaskäyntien vähenemistä voidaan pitää tavoitteiden mukaisena, sillä sen kokonaisvolyyymi on huomattavasti pienempi kuin asiakaspuheluiden.

Kuvio 35. Asiakaspuhelut Maahanmuuttovirastossa



Kuvio 35. Asiakaskäynnit Maahanmuuttovirastossa



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto on vaalikaudella kehittänyt asiakaspalvelukokonaisuutta erilaisilla toimilla. Asiakaslähtöisempien internetsivujen käyttöönottamisen ja asiakastiedottamisen lisäämisen tavoitteena on ollut sekä parantaa palvelua että vähentää palvelun tarvetta. Viraston internetsivuilla on esimerkiksi lisätty video-ohjeistusta lomakkeiden täytöstä ja asiointista viraston kanssa hakemusten käsittelyn aikana. Myös esitteiden ja lomakkeiden ymmärrettävyyteen on kiinnitetty huomiota.

Asiakaspalautetta Maahanmuuttovirasto kerää paperilomakkeilla ja säännöllisin väliajoin tehtävillä asiakaskyselyillä. Viimeisin asiakaskysely toteutettiin vuonna 2012 ja siinä suurin osa asiakkaista oli tyytyväisiä tai suhtautui neutraalisti Maahanmuuttoviraston palveluun. Virastossa on myös kehitteillä sähköinen palautejärjestelmä, joka tekee asiakaspalautteen hyödyntämisestä nykyistä systemaattisempaa.

Henkilökohtaisen asiakaspalvelun vähenemisen taustalla voidaan nähdä koko asiakaspalvelukokonaisuuden kehittäminen entistä enemmän siihen suuntaan, että asiakkaalla on tarvitsemansa tiedot jo valmiina tai hän löytää ne itsenäisesti. Samoin sähköisen asiointin lisääntyminen on vähentänyt henkilökohtaisen asiointin tarvetta. Myös Maahanmuuttoviraston maine ja luotettavuus on keskeinen tekijä asiointitarpeen vähenemisessä. Asiakkaan on voitava luottaa siihen, että Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen ajallaan ja ilman erillisiä tiedusteluja. Tähän liittyen on huomattava, että hakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet vaalikauden aikana, mikä voi myös olla osasy henkilökohtaisen palvelutarpeen vähentymiseen.

Syksyllä 2014 tuli voimaan hallintolain muutos (368/2014), jossa viranomainen veloitettiin määrittelemään toimialansa keskeisten asiaryhmien odotettavissa olevat käsittelyajat. Tämä on lisännyt Maahanmuuttoviraston veloitteita informoida asiakkaitaan päätöksentekoajoinna. Lisäksi sivustolla julkaistaan eri hakemustyyppien käsittelyajonoja koskevia tilannekatsauksia.

4.11.4 Maatietopalvelu

Maahanmuuttoviraston Maatietopalvelu tuottaa ja hallinnoi lähtömaatietoa. Vuosittain maatietopalvelu vastaa noin 500–600 yksittäiseen oleskelulupa-asiaan liittyvään kyselyyn ja laatii useita kymmeniä lähtömaatietoportteja. Perinteisesti Länsi- ja Pohjoismaat ovat olleet maatiedon keräämisen edelläkävijöitä. Tällä hetkellä Suomen maatietoon erikoistuneiden tukijoiden määrä on pienten EU-maiden keskitasoa. Maatietopalvelu on tiiviisti mukana Maahanmuuttoviraston organisaation kehittämishankkeissa. Näin pystytään turvaamaan päätöksenteon laatua myös prosesseja kehitettäessä ja tehostettaessa.

Maatietopalvelun tehtävät ovat

- luotettavan ja ajan tasalla olevan lähtömaatiedon hankkiminen ja tuottaminen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikön päätöksenteon tueksi
- viranomaisille tarkoitetun sähköisen Tellus-maatietokannan ylläpitäminen ja kehittäminen
- Maahanmuuttokirjaston kokoelman hoitaminen ja hankinnoista vastaaminen
- tietopalveluiden tuottaminen viraston tarpeisiin sekä kansallisille ja kansainvälisille viranomaisille, sidosryhmille ja järjestöille.

Luotettavan lähtömaatiedon hankkiminen on oleellinen osa laadukasta päätöksentekoprosessia. Kun lähtömaatietoa on helposti ja kattavasti saatavilla sähköisessä Tellus-lähtömaatietokannassa, pystytään lyhentämään yksittäisten hakemusten käsittelyaikoja laadusta tinkimättä sekä lisäämään päätöksenteon oikeudenmukaisuutta ja sitä kautta luotettavuutta.



Vaalikauden aikana Maatietopalvelussa on ollut käynnissä useita hankkeita, joilla on pyritty laajentamaan käytettävissä olevia lähtömaatietovarantoja. Kansainvälistä yhteistyötä on tehty EASO:n puitteissa. Tällä sektorilla erityisen hyödyllistä on ollut yhteisen eurooppalaisen lähtömaatietoportaalin (COL-portaali) ja maakohtaisten tutkijaverkoston kehitys. EU:n osittain rahoittaman

Suuntaus-hankkeen tavoitteena puolestaan on ollut luoda uusi maatiedon keräämistapa. Yksittäisten turvapaikanhakijoiden päätöksiin liittyvistä pöytäkirjoista poimitaan mahdollisesti esiin nousevia trendejä ja ilmiöitä liittyen esimerkiksi uusiin turvapaikanhakijaryhmiin kohdistuvaan vainoon.

EASO:N LÄHTÖMAATIETOYHTEISTYÖ

EASO ylläpitää lähtömaatietoportaalia (Country of Origin Information Portal), joka yhdistää siihen liittyneiden maiden kansalliset lähtömaatietokannat. Tällä hetkellä portaalin käyttö on rajattu koskemaan vain eurooppalaisia ensimmäisen asteen turvapaikkapäätöksentekijöitä ja lähtömaatietotutkijoita. Tavoitteena kuitenkin laajentaa portaalin käyttöä ja avata se laajemmalle yleisölle, kuten tuomarien käyttöön. Suomen kansallinen lähtömaatietokanta Tellus liitettiin EASO:n portaaliin vuoden 2014 alussa. Tarkoituksena oli parantaa tietokannan käytettävyyttä ja helpottaa olemassa olevan tiedon löytämistä.

EASO:n yhteyteen on myös perustettu lähtömaatietoverkostoja. Ne ovat eri lähtömaiden tai teemojen ympärille rakennettuja tiedonjakoverkostoja, joiden puitteissa on muun muassa mahdollisuus esittää kysymyksiä muille samaan asiaan perehtyneille tutkijoille. Näitä verkostoja on perustettu esimerkiksi Irakia, Afganistania, Somaliaa, Syyriaa ja Venäjää koskien.

PAINOPISTEET: HALLINNON PALVELUT

- Parannamme hallinnon tuloksellisuutta kehittämällä UMA-asiankäsitteilyjärjestelmää nykyistä poikkihallinnollisemmaksi.
- Kehitämme asiakaspalvelua edistämällä erityisesti sähköisiä palveluja.
- Tuotamme luotettavaa ja ajantasaista lähtömaatietoa päätöksenteon tueksi.

4.12 Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa² on sisäministeriölle asetettu maahanmuuton osalta kaksi strategista tehtävää: maahanmuuton hallinta ja laajamittaisen maahantulon hallinta. Laajamittaisella maahantulolla tarkoitetaan häiriötilannetta, jossa maahantulijoiden määrä on niin suuri, ettei maahantulijoiden rekisteröinti ulkomaalaislain mukaisin normaalijärjestelyin ole mahdollista. Tällöin maahantulijoiden virta on jatkuvaa, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset sopimusten mukaisine lisämajoituspaikkoineen ovat täyttymässä ja tulijoiden määrä on suurempi kuin poistuma maasta.

Maahantulijoiden määrä voi tällöin ylittää 20 000 henkeä. Laajamittaisen maahantulon tilanne voi syntyä äkillisesti tai se voi myös edetä ja laajentua vaiheittain ja ilmentyä valtakunnallisena, alueellisena tai paikallisena maahantulon häiriötilanteena.

Maahantulon häiriötilanteiden sujuva hoitaminen edellyttää laajaa viranomaisyhteistyötä sekä riittäviä resursseja. Se edellyttää eri organisaatioiden ja toimijoiden valmiuden ylläpitoa valmiussuunnitelmilla ja aiesopimuksilla. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa sisäministeriön maahanmuutto-osasto on hallinnonalallaan vastuussa toimenpiteiden valtakunnallisesta johtamisesta ja koordinoinnista. Operatiivinen johto kuuluu Maahanmuuttovirastolle, jonka ylläpitämä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä muodostaa toimintarungon vastaanotolle sekä maahantulon normaalioloissa että häiriötilanteissa. Myös Suomen Punainen Risti toimii normaaliolojen aikana vastaanottokeskusten ylläpitäjänä ja on mukana varautumisessa maahantulon häiriötilanteisiin. ELY-keskuksilla velvoite laatia kuntien kanssa varautumissuunnitelmia ja aiesopimuksia vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Aluehallintovirastoilla on yleinen varautumisen yhteensovitustehtävä alueilla. Maahantulon häiriötilanteissa alueilla toimivat yhteistyöryhmät kokoontuvat ELY-keskusten johdolla ja kokoavat tilannekuvaa Maahanmuuttovirastolle, joka välittää sen edelleen johtovastuussa olevalle sisäministeriön maahanmuutto-osastolle. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtävät laajamittaisen maahantulon tilanteessa liittyvät tulijoiden rekisteröintiin, viranomaisprosessien turvaamiseen sekä yleisen järjestyksen ylläpitoon.

Laajamittaisen maahantulon varautumisessa on ollut suuria toimeenpano-ongelmia aluehallinnossa. Varautumissuunnittelu ei ole edennyt odotetun mukaisesti, mihin on useita syitä. Alue- ja paikallistason toimijoiden yhteistyö on rakentumatonta. Viranomaisten johtamis- ja toimintavastuut koetaan selkiintymättömiksi ja keskushallinnon ohjaus varautumisen toimintamallien luomiseksi riittämättömäksi. Varautumisen toimeenpano-

notilanne ilmeni myös vuoden 2014 alussa pidetyissä alue- ja paikallishallinnon viranomaisille suunnatuissa valmiusharjoituksissa, joiden tavoitteena oli aluehallinnon näkökulmasta tuoda esille mahdolliset ongelmat ja puutteet varautumisessa, kehittää aluehallinnon toimijoiden yhteistoimintaa, selkiyttää vastuita ja toimivaltasuhteita sekä testata valmiuksia.

Kuluvan vaalikauden aikana on täsmennetty ja selkeytetty sekä keskushallinnon että aluehallinnon johtamisvastuita ja työnjakoa. On toteutettu hankkeita, joilla on tuettu ELY-keskusten valmiussuunnittelua ja laajamittaiseen maahantuloon varautumista. ELY-keskukset ovat valmiussuunnitelmien ja aiesopimusten laadinnan tueksi perustaneet alueellisia yhteistyöryhmiä. Sisäministeriö on tiivistänyt ELY-keskusten informaatio- ja muuta ohjausta ja valmistellut laajamittaista maahantuloa koskevan ohjeistuksen.

PAINOPISTE: VARAUTUMINEN

- Vakiinnutamme poikkihallinnollisen viranomaisyhteistyön ja käytännöt laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa.

² Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010

5 Kotouttamispolitiikka

5.1 Kotouttamispolitiikan lähtökohdat ja painopisteet

Maahanmuuton kasvun myötä tarve aktiiviselle ja pitkäjänteiselle kotoutumispolitiikalle kasvaa. Monikulttuurisuus, monikielisyys sekä arvojen ja tapojen monimuotoisuus tulevat yhä suuremmissa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa, jolloin kotoutumispolitiikan onnistumisen edellytyksenä on, että maahanmuuttajat kokevat olevansa pysyvä, yhdenvertainen ja tervetullut osa suomalaista yhteiskuntaa. Suomeen muuttajille tulee tarjota tilaisuus päästä mahdollisimman pian muuton jälkeen hankkimaan tarvittava kielitaito ja tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, jotta he voivat täysipainoisesti osallistua yhteiskunnan toimintaan ja hyödyntää osaamistaan. Kotouttamispolitiikan yleisenä tavoitteena onkin maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja osallisuuden vahvistaminen yhteiskunnan kaikilla sektoreilla, erityisesti työelämässä ja koulutuksessa. Osallisuutta tukemalla vahvistetaan myös perustaa eri väestöryhmien väliselle toimivalle arjen vuorovaikutukselle sekä hyvälle etniselle suhteille ja myönteiselle asenneilmapiirille yhteiskunnassa. Myös maahanmuuttajien oikeus ja mahdollisuus oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja ylläpitämiseen on oleellinen kotouttamispolitiikan lähtökohta.

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin seudullisella ja paikallisella tasolla. Maahanmuuton kasvu edellyttää niin peruspalveluiden soveltumista maahanmuuttajille kuin tarvittaessa erityisten kotouttamistoimenpiteiden riittävää saatavuutta ja vaikuttavuutta. Henkilöstön osaaminen ja maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä. Myös kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen, maahanmuuttajien omat järjestöt mukaan lukien, kytkeminen mukaan kotouttamistyöhön on tärkeä kotouttamispolitiikan perusta.

Keskeinen kysymys on aikuisten työllistymisen edistäminen kaikin tavoin, erityisesti suomen ja ruotsin

kielen opetusta kehittämällä, mutta myös tukemalla työelämän monimuotoistumista ja myönteistä asenneilmapiiriä sekä maahanmuuttajien yrittäjyyttä. On tärkeää luoda edellytyksiä sille, että Suomessa asuvat voivat hyödyntää osaamistaan ja olla mukana rakentamassa yhteiskuntaa osallisina ja aktiivisina toimijoina. Eriytyisesti on tarpeen panostaa nuorten maahanmuuttajien koulutuspolkuihin. Lisäksi on huolehdittava siitä, että tarvittavissa määrin voidaan vastata myös lyhyemmäksi ajaksi töihin tulevien maahanmuuttajien ja heidän perheidensä tarpeisiin.

Työllisyyden edistämisen ohella kotouttamisen painopisteenä ovat maahanmuuttajalasten ja –nuorten sekä naisten ja heikoimmassa asemassa olevien maahanmuuttajien aseman edistäminen. Esimerkiksi Suomeen puolisoina tulleet työelämän ulkopuolella olevat vähän suomea tai ruotsia puhuvat tai kotoutumisajan päättymisen jälkeen pitkään työttöminä olleet, iäkkäät tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat maahanmuuttajat voivat olla syrjäytymisvaarassa ilman tukea. Lisäksi kotoutumispolitiikassa painotetaan kansainvälistä suojelua saavien sujuvaa ja hallittua ohjautumista kuntiin sekä valtion ja kuntien hyvää yhteistyötä.

Kuten muuallakin maahanmuuton kohdemaissa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät kaupunkikeskuksiin. Tällä hetkellä lähes puolet vieraskielisestä väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla ja 60 prosenttia kuudessa suurimmassa kaupungissa. Onkin tärkeää kehittää maahanmuuttajille soveltuvia palveluja ja mahdollisuuksia osallistua työelämään eri puolilla Suomea. Keskittymien suurimpiin asumiskeskuksiin tuo mukanaan paitsi innovaatiopohjaa ja osaamisen keskittymistä myös maahanmuuttajaväestön asettumista tietyille asuinalueille, josta seurauksena voi olla asuinalueiden eriytymistä ja osin myös huono-osaisuuden kasautumista. Koska vastatulleet maahanmuuttajat asettuvat usein asumaan niille alueille, joilta vapautuu eniten edullisia vuokra-asuntoja, on keskeistä, että alueet ovat palvelu- ja asukasrakenteeltaan tasapainoisia. Etenkin asuntopo-

litiikalla on edistettävä monimuotoisuutta asuinalueilla sekä vaikutettava eriytymiskehityksen ehkäisemiseen. Myös lähiöpolitiikan ja peruspalveluiden keinot sekä vuoropuhelumahdollisuuksien ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ovat oleellisessa asemassa yhteisöllisen ja osallisuuden perustuvan kotoutumisen onnistumisessa.

Maahanmuuton lisääntyessä kotouttamisen määrärahoja tulee tarkastella kokonaistaloudellisesti sekä kohdentaa strategisesti tarkoituksenmukaisesti. Riittävät kohdennukset kotoutumisen alkuvaiheessa nopeuttavat työllistymistä ja vähentävät taloudellisen tuen tarvetta. Niin ikään kohdennukset lasten kotoutumiseen varhaiskasvatuksessa vähentävät erityistarpeita perusopetuksessa samoin kuin panostaminen nuorten koulutuspolkuihin ehkäisee mahdollisesta myöhemmästä syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia. Samalla edesautetaan maahanmuuttajien yhdenvertaista mahdollisuutta olla täysipainoisia yhteiskunnan jäseniä ja hyödyntää osaamistaan yhteiskunnan rakentamisessa.

5.2 Kotouttamisella osalliseksi yhteiskuntaan

Maahanmuuttajien yhdenvertaisuus ja täysimääräinen osallistuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ovat kotouttamisen läpileikkaavia tavoitteita. Osallistuminen yhteiskuntaan tarkoittaa osallisuutta kaikilla elämäntilanteilla: työssä, koulutuksessa, palveluissa, taloudessa, kulttuurissa ja politiikassa sekä muussa yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Osallisuutta edistetään rakentamalla kotoutumista tukevista palveluista tarvelähtöinen, vuorovaikutuksellinen kokonaisuus, jossa maahanmuuttajan omat voimavarat hyödynnetään.

Mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan edistää kotoutumista sekä lisäämällä tietoisuutta suomalaisen yhteiskunnan arvopohjasta ja toimintatavoista että luomalla lisää vuorovaikutusta kantaväestön ja maahanmuuttajien kesken. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jossa maahanmuuttaja hankkii yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja ja yhteiskunta

muuttuu väestön monimuotoistuuksessa. Yhteiskunnan on tarjottava maahanmuuttajalle riittävät mahdollisuudet kotoutumiseen ja aktiiviseen osallistumiseen ja vastaanottavalla yhteiskunnalla on puolestaan oikeus odottaa maahanmuuttajan osallistuvan aktiivisesti oman kotoutumisensa edistämiseen.

Yhteiskunnan pirstaloituminen ja eriarvoistuminen voivat kohdentua erityisen vahvasti maahanmuuttajiin, ja johtaa ulkopuolisuuteen tai pahimmillaan syrjäytymiseen. Kotoutuminen tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa, keskeisimmin arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, kuten päiväkodeissa, kouluissa, harrastustoiminnassa ja työpaikoilla. Suomessa on vielä hyviä edellytykset ennalta ehkäistä eriarvoistumista ja tästä syntyviä vastakkainasetteluja. Myös monimuotoinen kaupunki- ja palvelurakenne, tilojen saatavuus eri väestöryhmien kohtaamiselle, organisoitujen vuoropuhelurakenteet, tieto osallistumismahdollisuuksista, aktiivinen asennetyö, sekä tiedotus maahanmuutosta ja eri kulttuureista ovat rakenteita, joilla voidaan paikallisesti tukea yhteisöjen sosiaalista yhteenkuuluvuuden tunnetta ja vahvaa yhteisöllistä kotoutumista.

Demokratiaoikeuksien osalta maahanmuuttajien osallistamisen saralla on vielä paljon tehtävää. Esimerkiksi ulkomaalaisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on Suomessa ollut poikkeuksellisen alhainen verrattuna muihin Pohjoismaihin. Sekä vuoden 2008 että 2012 kunnallisvaaleissa ulkomaalaisten äänestysaktiivisuus oli 19,6 prosenttia, kun koko maan äänestysprosentti oli vuonna 2008 61,3 ja vuonna 2012 58,3 prosenttia. Yhdeksi syyksi maahanmuuttajien heikkoon osallistumiseen kuntavaaleissa on epäilty sitä, että maahanmuuttajat eivät tunne Suomen poliittista järjestelmää tarpeeksi hyvin. Maahanmuuttajien aktiivisuuden lisäämiseksi poliittika-asioista tiedottamiseen ja kampanjointiin onkin kiinnitetty huomiota. Sisäministeriö on rahoittanut SO-LID -rahoitusohjelman ja sen kotouttamisrahaston kautta Moniheli ry:n koordinoimaa lcount-hanketta, jonka tavoitteena on edistää maahanmuuttajien ja maahan-

muuttajajärjestöjen tietoisuutta Suomen poliittisesta järjestelmästä, maahanmuuttajajärjestöjen toiminnan tukemisesta ja niiden äänen kuulumista sekä poliittisten puolueiden kiinnostusta maahanmuuttoon liittyviin kysymyksiin. Hanke käynnistettiin kesällä 2012 ja jatkuu edelleen.

Monet maahanmuuttajat tulevat kulttuureista ja yhteisöistä, joissa uskonto ja uskonnolliset yhteisöt ovat merkittävässä asemassa ihmisten arjessa. Myös uudessa kotimaassa uskonnolliset yhteisöt voivat tarjota arvokasta tukea kotoutumiseen sekä edistää yhteiskunnallisten yhteenkuuluvuuden tunnetta ja suomalaisen yhteiskuntaan kiinnittymistä. Monet uskonnolliset yhteisöt, mukaan lukien Suomen suurin uskonnollinen yhteisö evankelis-luterilainen kirkko, tarjoavat uskonnollisen toiminnan lisäksi monipuolisia ihmisten arkea ja hyvinvointia tukevia palveluita. Niin ikään ne voivat toimia tärkeinä suomalaisen kielen ja kulttuurin tuntemuksen edistäjinä ja toisaalta maahanmuuttajien oman kielen ja kulttuurin säilyttämisen tukena. Vaikka enemmistö Suomeen muuttavista on kristittyjä, maahanmuutto lisää uskonnollista tarjontaa Suomessa. Uskontojen välinen vuoropuhelu ja yhteistyö ovat merkittävässä asemassa myös jatkossa ja vuoropuhelun keinoin voidaan tukea myös hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa.

Kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksia laajennetaan

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys kuntalaiksi (HE 268/2014 vp). Tarkoitus on vahvistaa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeutta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntien tulee tarjota monipuolisia, vaikuttavia ja käyttäjälähtöisiä osallistumiskeinoja. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinoina kuntalakiesityksessä on mainittu keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen, palvelujen käyttäjien valinta kunnan toimielimiin, mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun, palvelujen kehittäminen yhdessä käyttäjien kanssa sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteiden

asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen. Valtuuston tulee huolehtia osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisestä. Aloiteoikeutta laajennetaan siten, että se koskee myös kunnissa toimivia yhteisöjä, säätiöitä ja palvelujen järjestäjiä. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Nuorisovaltuusto, vammaisneuvosto ja vanhusneuvosto toimisivat kunnissa osallistumis- ja vaikuttamiskanavina. Äänioikeutta kuntavaaleissa laajennetaan nykyisestä siten, että kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevan ja hänen perheenjäsenellään on oikeus äänestää kuntavaaleissa. Esitykset ovat merkittäviä myös maahanmuuttajien osallisuuden ja väestöryhmien välisen toimivan vuoropuhelun kannalta.

Jo nyt monissa kunnissa on vapaaehtoisia elimiä, joissa käydään kunnan ja sen maahanmuuttajaväestön välistä vuoropuhelua maahanmuuttajien oloista, palveluista ja kunnan kehittämisestä, esimerkiksi maahanmuuttajaneuvostoja tai monikulttuurisia neuvottelukuntia. Hyviä kokemuksia näistä voidaan hyödyntää myös muissa kunnissa, ja lisäksi tulisi varmistaa, että myös uuden kuntalain mukaisissa nuorisovaltuustoissa ja neuvostoissa on maahanmuuttajien edustus.

PAINOPISTE: MAAHANMUUTTAJIEN OSALLISUUS

- Maahanmuuttajien osallisuutta tuetaan ja seurataan kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla.
- Seurannan perusteella kehitetään kotouttamista sekä arvioidaan positiivisten erityistoimenpiteiden tarvetta ja toteuttamismahdollisuuksia.

5.3 Kansalaisyhteiskunta tukee kotoutumista

Kotoutumisen kannalta maahanmuuttajien asema kansalaisyhteiskunnan toiminnassa ja yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa on merkittävää. Kansalaisjärjestöjen merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa on vahva, ja ne ovat myös kotouttamistyön suuri voimavara. Vaikka päävastuu kotoutumislain mukaisista kotouttamistoimenpiteistä on viranomaisilla, kansalaisjärjestöt, maahanmuuttajajärjestöt mukaan lukien, ovat merkittävässä asemassa viranomaispalvelujen täydentäjänä ja yhteistyökumppaneina palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa. Kansalaisyhteiskunnalla ja paikallistason toimijoilla, jotka voivat tukea kotoutumisen, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutumista arjessa, on suuri merkitys myös myönteisen vuorovaikutuksen edistämisessä kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä. Järjestöt tukevat paitsi maahanmuuttajien verkostoitumista kantaväestön kanssa myös uuden kielen ja kulttuurin omaksumista sekä elämänhallinnan ja arkitaitojen lisääntymistä. Niin ikään järjestöt tuottavat erityisryhmille räätälöityjä kotoutumispalveluita, ja niillä on usein merkittävä rooli vertaistukitoiminnan ja erilaisten kulttuurisensitiivisten palveluiden tuottajina.

Suomessa on kasvava määrä maahanmuuttajien omia järjestöjä, ja niiden vahvistaminen kotouttamistyön tueksi on kotouttamispoliitikan painopiste, samalla kun maahanmuuttajien osallistumista kaikkeen järjestötyöhön tulee rohkaista. Hyvin toimivat maahanmuuttajajärjestöt toimivat viranomaisten ja muiden järjestöjen yhteistyökumppaneita, edistävät maahanmuuttajien osallisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttamista sekä tukevat uusia muuttajien kotoutumisprosessia verkostojensa avulla. Maahanmuuttajajärjestöillä on tärkeä rooli myös vahvistettaessa maahanmuuttajille suunnattua ohjausta ja neuvontaa että vertaistuen ja oman kielen ja kulttuurin ja liikunnan edistämistä.

Kolmannen sektorin haasteena on pitkälti projektirahoituksen turvin toimiminen, heikoimmassa asemassa resurssien suhteen ovat usein maahanmuuttajien järjestöt.

Viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa kehittämällä voidaan nykyistä tehokkaammin vakiinnuttaa järjestöjen toimintaa osaksi kotouttamisen kokonaisuutta. Järjestöjen mahdollisuutta tuottaa laadukkaita ja kulttuurisensitiivisiä palveluja voidaan tukea osallistamalla järjestöt nykyistä tehokkaammin kotouttamisen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun tasapuolisessa kumppanuudessa viranomaisten ja järjestöjen välillä sekä selkään roolijakoon tarvittaessa sopimuksiin perustuen.

PAINOPISTE: KANSALAIKYHTEISKUNTA KOTOUTUMISEN TUKENA

- Määritellään yhteistyössä viranomaisten ja järjestöjen kanssa nykyistä selkeämmin, miten järjestöt voivat tukea kotoutumista ja lisätä maahanmuuttajien hyvinvointia. Tuetaan etenkin maahanmuuttajien omien järjestöjen toimintaedellytyksiä.
- Ohjataan kuntia sisällyttämään kotouttamisohjelmiin suunnitelma hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi sekä maahanmuuttajien, järjestöjen ja viranomaisten välisen vuoropuhelun järjestämiseksi.

5.4 Kotouttamisen osaamista, seurantaa ja vaikuttavuutta vahvistetaan

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen sekä kotouttamisen kokonaisvaltainen ja poikkiallinen kehittäminen edellyttävät tehokasta kotouttamisen toimeenpanon seurantaa sekä kotouttamistoimien ja -palveluiden vaikuttavuuden systemaattista ja pitkäjänteistä arviointia. Vuodesta 2009 kehitetyn kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantarjestelmää kehitetään edelleen jatkossa osana kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaa. Seurantatietoja hyödynnetään valtion kotouttamisohjelman arvioinnissa ja

uuden ohjelman valmistelussa sekä kuntien ja alueiden strategiatyössä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle perustettiin vuoden 2004 alusta Kotouttamisen osaamiskeskus tukemaan ja vahvistamaan kotouttamistyötä paikallistasolla sekä edistämään kotouttamisen vaikuttavuutta kehittämällä edelleen kotouttamisen seuranta- ja tilastointia ja tutkimusta. Kotouttamisen osaamiskeskuksen tavoitteet jakaantuvat kolmeen osaan: 1) maahanmuuttajia työssään kohtaavien ammattitaito kehittyä koulutustoiminnalla ja hyviä käytänteitä tunnistamalla ja levittämällä; 2) kotouttamistyön prosesseja tunnistetaan, kuvataan ja parannetaan; sekä 3) tietoperustan parantaminen tilastointia, selvitys- ja tutkimustyötä laajentamalla, systematisoimalla ja tuloksia levittämällä. Keskeinen osa kotouttamisen osaamiskeskuksen tavoitteiden saavuttamista on tehokas, monikanavainen viestintä, erityisesti kotouttaminen.fi -portaali.

PAINOPISTE: KOTOUTUMISEN TUKEI, SEURANTA JA VAIKUTTAVUUS

- Vuoden 2014 alussa perustettu Kotouttamisen osaamiskeskus tukee ja vahvistaa kotouttamistyön osaamista paikallistasolla ja vahvistaa kotouttamispolitiikan valmistelun tietopohjaa:
 - tunnistamalla, kehittämällä ja levittämällä kotouttamistyön hyviä käytänteitä
 - ylläpitämällä ja kehittämällä kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantarjestelmää
 - Parantamalla kotoutumisen vaikuttavuutta koskevaa tietopohjaa tilasto-, selvitys- ja tutkimustoiminnalla.

5.5 Laki kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki) ohjaa kotoutumista

5.5.1 Kotoutumislain lähtökohdat

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) tuli voimaan 1.9.2011. Kotoutumisella tarkoitetaan laissa maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Kotoutumisella tarkoitetaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla.

Kotoutumista säätelevän lainsäädännön kokonaisuudistus heijastaa sitä, että Suomi on 2000-luvulla muuttanut selkeästi maahanmuuttomaaksi. Kotoutumislain tarkoitus määritellään lain alussa perustuen visioon, jonka mukaan maahanmuuttaja on aktiivinen toimija suomalaisessa yhteiskunnassa, myönteisessä vuorovaikutuksessa kantasuomalaisten ja kaikkien väestöryhmien kanssa. Lain tavoitteet voidaan tämän tarkoituksen perusteella tiivistää seuraavasti: tarkoituksenmukaisten ja vaikuttavien palveluketjujen rakentaminen yhteistyössä viranomaisten välillä siten, että maahanmuuttajalle annetaan hänen tarvitsemansa ja hänen elämäntilanteensa edellyttämät välineet, tiedot ja taidot aktiiviselle osallistumiselle suomalaiseen yhteiskuntaan. Tavoitteena on luoda kehys pitkäjänteiselle, systemaattiselle kotouttamispolitiikalle ja sen toimeenpanolle. Laissa on instrumentteja mm. kotouttamistoimenpiteiden suunnitteluun paikallistalolla, sekä velvoitteita toimeenpanon seurantaan erityisesti valtionhallinnon tasolla.

5.5.2 Kotoutumislain soveltamisalan laajenuksella vaikuttavampaa kotoutumista

Kotoutumislain kokonaisuudistuksen tärkeä lähtökohta oli laajentaa lain soveltamisala koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia, kuitenkin siten että kotoutumista edistävien yksilöllisten toimenpiteiden

tarpeessa olevat määritellään aina erikseen tarvekartoituksen perusteella. Tarkoituksena on, että kaikki maahanmuuttajat saavat tietoa ja tarpeen mukaista tukea yksilölliseen ja perhekohtaiseen kotoutumiseensa heti maahantulonsa jälkeen.

Soveltamisalan laajennus perustui edellisen kotouttamislain toimeenpanosta 2008 annetun selonteon kehittämisehdotukseen, jonka mukaan kotouttamislain soveltamisalaa tuli täsmentää ja laajentaa sillä yksilöllisten toimenpiteiden piiriin kuuluivat edeltävän lain mukaan lähinnä työttömät maahanmuuttajat. Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 8/2009) olevan tärkeää, että jokainen maahanmuuttaja riippumatta maahanmuuttoperusteesta saa mahdollisuuden opiskella suomea tai ruotsia ja että hän saa tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä.

Soveltamisalan laajennuksen täytäntöönpanoon ei osoitettu erityisiä lisäresursseja lukuun ottamatta kunnalla alkukartoituksesta maksettavaa 700 euron kertakorvausta. Vuoden 2015 alussa voimaan tulevassa valtionosuusjärjestelmässä kriteerinä otetaan käyttöön vieraskielisyys, joka korvaa aiemman esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien korottavana tekijänä olleen muunkielisten, 6–15-vuotiaiden lasten määrän kunnassa. Uuden vieraskielisyyskriteerin painoarvoa nostettiin merkittävästi. Aiemmin vieraskielisyyden laskennalliset kustannukset olivat n. 45 milj. euroa vuodessa kun ensi vuonna vieraskielisyyden laskennallinen kustannus on 523 milj. euroa, josta valtionosuus on 25,44 prosenttia. Valtionosuus kohdentuu kaikille kunnille vieraskielisyyskertoimen mukaisesti. Toinen merkittävä muutos valtionosuuskriteereissä oli koulutustaustakerroin, joka on kriteerinä uusi. Koulutustaustakerroin tarkoittaa ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30–54-vuotiaiden asukkaiden osuutta kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja osaltaan vaikuttaa myös maahanmuuttajaväestön osalta.

5.5.3 Kotouttamisesta vastaavat useat viranomaiset

Kotoutumislain mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on yleisvastuu kotouttamisen yleisestä kehittämisestä, ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta. Koska kotoutuminen koskettaa yhteiskunnan eri aloja, ja aivan keskeisesti työtä, koulutusta, asumista sekä sosiaali- ja terveyspalveluita, ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö tärkeitä yhteistyötahoja kotouttamisen kehittämisessä, ohjauksessa ja toimeenpanossa. Päävastuu aikuisten maahanmuuttajien työllistymisen tuesta ja kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä ovat työ- ja elinkeinoministeriöllä. Opetushallinnon vastuulla on maahanmuuttajakoulutuksen yleinen kehittäminen, kuten opetuksen sisältö, opettajien perus- ja täydennyskoulutus sekä opetusmateriaalit ja sekä osaamisen ja tutkintojen tunnistamisen kehittäminen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat kotouttamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta. ELY-keskusten vastuulla on myös kuntien ja TE-toimistojen tukeminen ja neuvonta, TE-toimistojen ohjaus kotoutumisen ja työllistymisen edistämässä sekä kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta. Lisäksi keskukset vastaavat pakolaisten kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatimisesta ja sopimuksen tekemisestä kunnan kanssa. ELY-keskus vastaa myös ilman huoltajaa maassa asuvien alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopimiseen ja toiminnan valvontaan liittyvistä tehtävistä. Lisäksi tehtävänä on edistää hyviä etnisiä suhteita sekä kulttuurien välistä vuoropuhelua.

Aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutus- ja muun sivistystoimen, oikeusturvan edistämisen ja toteuttamisen toimialoilla. Aluehallintovirasto osallistuu kotouttamislain mukaan toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistä-

vien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

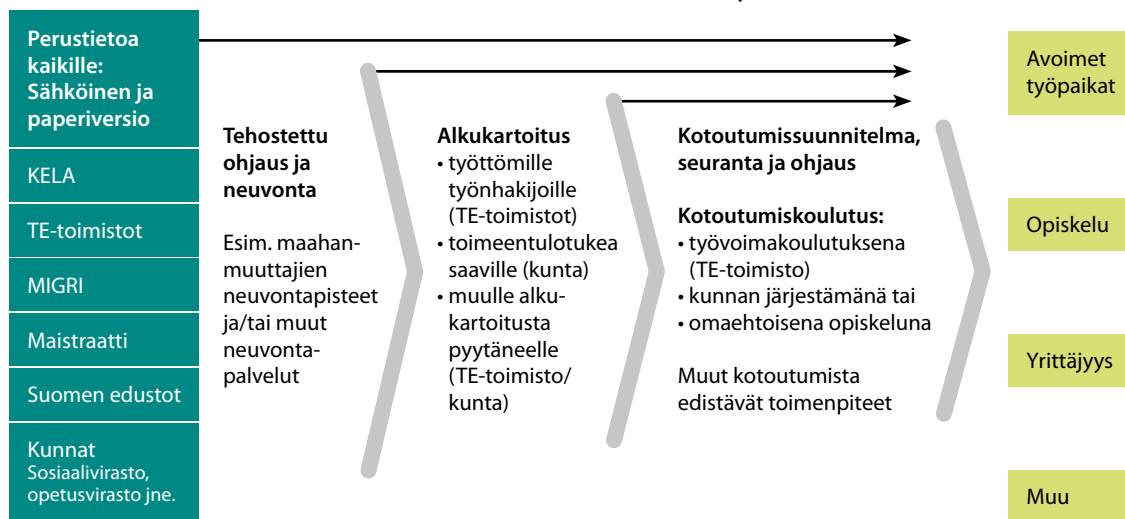
Paikallistasolla kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämistä, suunnittelusta ja seurannasta. Lisäksi kunta huolehtii siitä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun työvoiman ulkopuolella olevan maahanmuuttajan ja maahanmuuttajan, jonka TE-toimisto ohjaa kunnan toimenpiteiden ja palvelujen piiriin, kotoutumista edistetään kotouttamislaisissa mainituilla toimenpiteillä ja palveluilla. Työ- ja elinkeinotoimistoilla on päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttamisesta. TE-toimisto vastaa yhdessä ELY-keskuksen kanssa kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapaikallisten, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröidylle maahanmuuttajalle.

5.6 Maahanmuuton alkuvaiheen tuki tärkeää – palvelujatkamalla kohti työelämää

Toimivat kotoutumisen alkuvaiheen palvelut edistävät ehjien kotoutumispolkujen syntyä. Alkuvaiheen palveluiden ja pitkäjänteisen ohjauksen avulla voidaan tukea siirtymiä koulutukseen, erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja työelämään.

Kotoutumislain tärkeä tavoite on tehostaa ohjautumista sekä perus- että kotoutumista edistäviin erityispalveluihin säätämällä alkuvaiheen ohjauksen ja neuvontapalveluista. Tavoitteena on, että maahanmuuttaja saa tarvitessaan tukea yksilölliseen ja perhekohtaiseen kotoutumiseensa heti maahantulon jälkeen, jolloin tiedon ja tuen tarve ovat suurimmillaan. Neuvonnan ensi vaihe on kaikille maahanmuuttajille tarjottava kirjallinen, monelle kielelle käännetty perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta ja mahdollisuuksista saada tukea kotoutumiselle. Lisäksi viranomaisten tulee antaa neuvoa oman vastualueensa palveluista ja ohjata tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin sekä yksilölliseen alku-

Kuvio 36. Yksilölliset kotoutumista tukevat palvelut



kartoitukseen. Niin ikään oleellista on ohjaus järjestöjen ja muun vapaa-ajan toiminnan pariin.

5.6.1 Kaikille maahanmuuttajille Perustietoa Suomesta- opas

Kotoutumislaissa edellytetään, että maahanmuuttajalle annetaan tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Ennen nykyisen lain voimaantuloa Suomessa ei ollut olemassa ulkomailta muuttavalle henkilölle suunnattua yhteiskunnan toimintaa avaavaa ja ohjeistavaa materiaalipakettia. Kunnilla, järjestöillä ja yrityksillä on ollut omille kohde-ryhmilleen suunnattuja materiaaleja, mutta kaikille Suomeen muuttaville tarkoitettu valtakunnallisesti yhtenäisen perustietoaineisto kuitenkin puuttui.

Perustietoa Suomesta -oppaan ensimmäinen painos ilmestyi syksyllä 2011. Sisällöltään se on kotoutumislain mukainen tietopaketti suomalaisesta yhteiskunnasta. Kotoutumislakia soveltavat viranomaiset vastaavat kukin osaltaan oppaan sisällöstä ja jatkossa oppaan eri osioiden päivitysvastuita selkiytetään. Viranomaisten tulee jakaa opas kaikille Suomeen muuttaville oleskeluluvan tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä. Käyttökokemukset osoittavat, tietoa oppaan olemassaolosta ja jakelua tulee tehostaa. Kotouttamisen osaamiskeskus vastaa jatkossa oppaan kehittämisestä, ylläpidosta ja jakelusta.

5.6.2 Ohjauksella ja neuvonnalla kotoutumisen alkuun

Kotoutumislain mukaan kunnan, ja työ- ja elinkeinotoimiston sekä muiden viranomaisten on huolehdittava asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta liittyen kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin sekä työelämään. Viime vuosina eri puolilla Suomea on kehitetty matalan kynnyksen omakielisiä neuvonta- ja ohjauspalveluita maahanmuuttajille. Lähes kaikki kehittämis-toiminta on tehty hankerahoituksella, erityisesti vuoden 2014 lopussa päättyvän ALPO/ESR-tukirakenteen puitteissa. Hankerahoituksen päättyessä osa neu-

vontapalveluista on vakinaistettu kuntien toimintaan. Tällä hetkellä toimii kymmenkunta palvelupistettä.

Kunnallisten maahanmuuttajien neuvontapisteiden käyttöön on kehitetty erityinen anonyymilla periaatteella toimiva asiakaskäyntirekisteri (ns. ALPO-rekisteri), jonka avulla valtakunnallisesti seurataan neuvontapalveluiden käyttöä ja asiakasprofileja. ALPO-rekisterin tuottamien raporttien avulla voidaan arvioida mm. eri kielillä toteutetun neuvonnan kysyntää ja asiakasryhmien profileja. Seurantatietojen avulla kootaan sekä alueellista, neuvontapistekohtaista että valtakunnallista kokonaiskuvaa neuvonnan ja ohjauksen kehittämiseksi.

Eri puolilla Suomea kehitettyjen neuvontatoimintojen sisällölliset painopisteet ja asiakasryhmät vaihtelevat paikkakuntaakohtaisesti paikallisista olosuhteista riippuen. Jatkossa valtakunnallista yhteismitallisuutta, tavoitettavuutta ja vaikuttavuutta tulee tehostaa. ALPO-tukirakenne on loppuraportissaan esittänyt tätä koskevia toimenpide-ehdotuksia. ALPO-hankkeen päätyttyessä kotouttamisen osaamiskeskus jatkaa valtakunnallisen alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan standardisointia ja juurruttamista, ALPO-rekisterin ylläpitoa, sekä parhaiden käytäntöjen levittämistä.

Maahanmuuttajiin kohdistuvan neuvonnan nykytilaan vaikuttaa oleellisesti myös yleinen tieto-, neuvonta- ja ohjaus palveluiden (TNO-palveluiden) kansallinen kehittäminen. Tällä hetkellä pyritään rakentamaan kaikkia kansalaisia palvelevia neuvontapisteitä (Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishanke Asiakaspalvelu 2014). Vielä ei kuitenkaan ole selvää, miten eri neuvontatoiminnot jatkossa tuotaisiin yhteen erilaisilla paikkakunnilla ja alueilla. Näin ollen maahanmuuttajiinkin kohdistuvan neuvontatyön järjestäminen voi tulevaisuudessa muuttua osana isompia rakenteellisia muutoksia.

5.6.3 Alkukartoituksella selvitetään maahanmuuttajan palvelutarve

Uuteen kotoutumislakiin sisällytettiin maahanmuuttajan alkukartoitus kotoutumista tukevien palvelujen käynnistämistoimenpiteeksi. Alkukartoituksen tarkoituksena on arvioida alustavasti maahanmuuttajan työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden tarpeet. Tämän lisäksi alkukartoitus voi sisältää esimerkiksi osaamisen kartoitusta ja tunnistamista, kielitaidon arviointia ja testausta sekä muuta neuvontaa ja ohjausta. Jo aikaisemmin alkukartoituksia oli tehty maahanmuuttajille osana aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta Opetushallituksen opetus-suunnitelmasuosituksen mukaisesti.

Lain mukaan alkukartoitus tehdään työttömille työnhakijoille, toimeentulotukea saaville ja sitä pyytävälle. Alkukartoituksen perusteella työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko kotoutumissuunnitelman. Al-

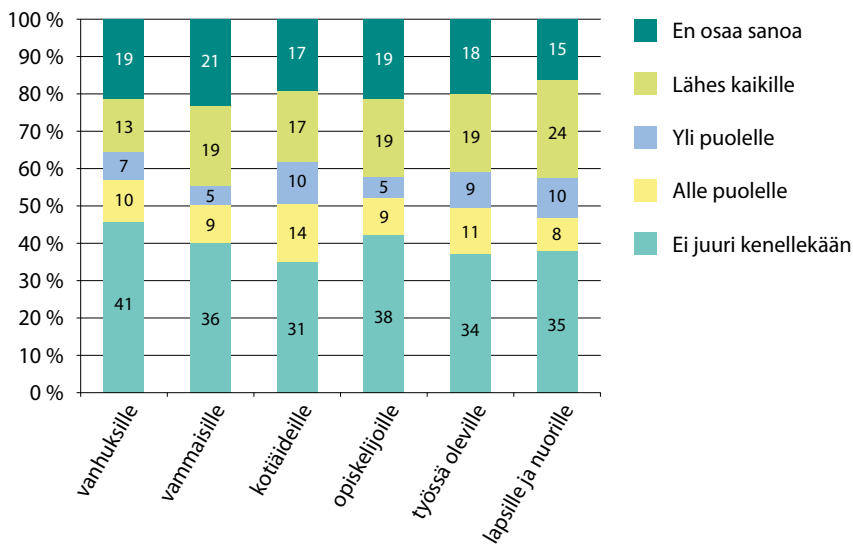
kukartoitusten järjestämistavat vaihtelevat eri puolella Suomea.

5.6.3.1 Kunnan alkukartoituksia tehty arvioitua vähemmän

Kuntien tehtävä on laatia alkukartoitus pääsääntöisesti niille maahanmuuttajille, jotka eivät ole tai ole hakeutumassa TE-toimiston asiakkaiksi ja joiden toimeentulo perustuu pääosin toimeentulotukeen. Lisäksi kunta voi tehdä alkukartoituksen myös muille maahanmuuttajille. Kunnat ovat kuitenkin tehneet toistaiseksi varsin vähän alkukartoituksia maahanmuuttajille. Tältä osin kotoutumislain soveltamisalan laajennus vaikuttaa toteutuneet suunniteltua vähäisempänä niiden maahanmuuttajien osalta, jotka eivät ole välittömästi hakeutumassa työmarkkinoille, kuten kotiäidit, puoliset, opiskelijat tai iäkkäämmät henkilöt.

Kunnille korvataan jokaisesta tehdystä alkukartoituksesta 700 €. Maksettujen korvausten perusteella voidaan ar-

Kuvio 37. Kunnassa järjestetään lain kotoutumisen edistämistä mukaisia alkukartoituksia



vioida, että vuonna 2012 kunnissa tehtiin yhteensä 245 ja vuonna 2013 yhteensä 434 alkukartoitusta. Eniten alkukartoituksia vuosina 2012–2013 tehtiin Pirkanmaan, Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueilla, kussakin noin 160 kartoitusta. Muualla Suomessa kunnan kartoituksia tehtiin vaihtelevasti (Kaakkois- ja Keski-Suomen ELY-keskukset yht. 60 ja 40 kartoitusta) tai vähän tai ei juuri lainkaan (muut ELY-keskukset 1–19 kartoitusta).

Työ- ja elinkeinoministeriö toteutti vuonna 2012 kunnille ja TE-toimistoille suunnatut palvelukyselyt, joiden avulla kartoitettiin virkailijoiden näkemyksiä kotouttamis- ja muiden palveluiden kattavuudesta ja kyvystä vastata maahanmuuttajaväestön tarpeisiin. Kunnille suunnatussa palvelukyselyssä kuntia pyydettiin arvioimaan maahanmuuttajille suunnattujen kotoutumispalveluiden saatavuutta. 38 prosenttia kunnista arvioi, että alkukartoituksia maahanmuuttajille on riittävästi saatavilla, 29 prosenttia mielestä saatavuutta tulisi parantaa ja 11 prosenttia mukaan palveluita ei ole riittävästi tai lainkaan saatavilla. Kunnat arvioivat, että TE-toimiston järjestämää alkukartoitusta on paremmin saatavilla.

Maahanmuuttajan alkukartoituksen tarkoituksena on palvelutarpeen selvittämisen lisäksi luoda kontakti maahanmuuttajaan, ja antaa hänelle tietoa ja opastusta hänen saatavillaan olevista palveluista. Siksi kartoitusten peittävyys on tärkeä osa kotoutumislain toimeenpanoa, ja jatkossa tulee tiedotuksen ja koulutuksen kautta lisätä alkukartoitusten käyttöä.

5.6.3.2 TE-toimiston alkukartoitus kaikille työmarkkinoille suuntaaville maahanmuuttajille

TE-toimisto huolehtii kotoutumiskoulutukseen ja työmarkkinoille suuntaavan asiakaskunnan alkukartoituksesta. TE-toimiston alkuhaastatteluun tarkentavat toimenpiteet (esim. kielitaidon tai luku- ja kirjoitustaidon selvittäminen) ovat alkukartoituksen osa-alueita, joita TE-toimistot usein hankkivat ostopalveluna. TE-toimistojen välillä on kuitenkin huomattavia eroja toimin-

tatapojen osalta. Lisäksi TE-toimistoissa tuli vuoden 2013 aikana voimaan TE-palveluiden uudistus, jonka toimeenpano on osaltaan vaikuttanut maahanmuuttajien yhtenäisen alkukartoituksen järjestämiseen ja palveluprosessin käynnistymiseen. Siirtyminen maahanmuuttajien palveluun erikoistuneista yksiköistä maahanmuuttajien sisällyttämisestä TE-toimiston yleiseen kolmen linjan palvelumalliin mahdollistaa jatkossa maahanmuuttajien palvelumahdollisuuksien laajentamisen, mutta alkuvaiheessa uudistus on osin vaikeuttanut maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistamista. Vuonna 2013 laadituissa TE-palvelun asiakkuuslinjauksissa on määritelty maahanmuuttajan alkukartoituksen järjestämisen periaatteet, mikä jatkossa selkiyttää tilannetta.

Maahanmuuttajan alkukartoitus TE-toimistossa vastaa monin osin sisällöltään kaikille työnhakijoille tehtävää alkukartoitusta. Maahanmuuttajan alkukartoitukseen sisältyy kuitenkin erityisosaamista edellyttäviä osa-alueita: toisessa maassa hankitun koulutuksen ja työkokemuksen sekä maahanmuuttajan kielitaidon alustava arviointi. Alkukartoitus edellyttää usein myös tulkin käyttöä.

TE-toimistoissa tehtyjen alkukartoituksen määriä ei tällä hetkellä saada yksiselitteisesti TE-toimistojen tietojärjestelmästä (URA-järjestelmä), joten luotettavaa seurاناتietoa alkukartoitusten sisällöstä ja laajuudesta ei ole saatavissa.

- Voidaan kuitenkin arvioida, että kaikille maahanmuuttajille tehdään alkukartoitus, jossa määritellään asiakkaan palvelulinja.

- Maahanmuuttajille tehdyistä, usein alkukartoituksen osana toteutettavista, kielitaidon tason testausten määristä saadaan tietoa Koulutusportti-järjestelmän kautta. Maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluprosesseista Suomen TE-toimistoissa laskennallisesti yli 60 prosenttia toteutuu nykyisin Koulutusportissa. Järjestelmä on käytössä Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa, Hämeessä ja Vaasassa. Sitä käyttää noin 200 TE-toimiston virkailijaa ja 40 oppilaitosta.
- Koulutusportin tiedot eivät täsmällisesti kuvaa sellaiseen työvoimapalvelun palvelutarpeen arviointikartoituksia, työnhakijan haastatteluita eikä kotoutumislain mukaisia alkukartoituksia. Koulutusportin alkutestitulokset kertoo TE-toimistosta Koulutusportin kautta kielitaidon lähtötasotestaukseen ohjattujen määrät.
- Koulutusportissa julkaistuihin kielitaidon alkutesteihin ohjattiin vuonna 2013 yhteensä 6643 maahanmuuttajaa
- Alkutestiin ohjatuista suurin osa ohjattiin Uudenmaan TE-toimistosta (Helsinki 2403, Espoo 999, Vantaa 931)

5.6.4 Kotoutumissuunnitelmalla yksilöidään erityiset kotouttamistoimenpiteet

Kotoutumissuunnitelma sisältyi nykyistä kotoutumislakia edeltäneeseen kotouttamislakiin ja se nähtiin tarpeelliseksi kotoutumisen välineeksi säilyttää myös lakia uudistettaessa. Suunnitelman perusrakenne ja laatijatahot katsottiin tärkeäksi säilyttää. Kotoutumissuunnitelma on seurantatietojen perusteella todettu tehokkaaksi tavaksi edistää maahanmuuttajan työllistymistä. Tarkoituksena kotoutumislakia valmisteltaessa oli vastata erityisesti niihin huomioihin, joita hallintovaliokunta edellisestä selonteosta antamassaan mietinnössä nosti esiin. Hallintovaliokunta katsoi, että kotoutumissuunnitelmien laatimista tulee voida nopeuttaa ja että maahanmuuttaja tulee ohjata kotoutumista edistävään toimenpiteeseen mahdollisimman pian suunnitelman laatimisesta. Lisäksi hallintovaliokunta piti tärkeänä, että kotoutumis-

suunnitelma laaditaan yhteistyössä eri viranomaisten ja maahanmuuttajan itsensä kanssa.

Kotoutumislaisissa suunnitelmien laatimista pyrittiin kehittämään siten, että entistä paremmin ja joustavammin voidaan ottaa huomioon maahanmuuttajan yksilöllinen elämäntilanne ja voimavarat. Tarve suunnitelmaan ratkaistaan lähtökohtaisesti alkukartoituksen perusteella. Lakiin sisältyvän määrääjän mukaan kotoutumissuunnitelman laadinta tulee käynnistää viimeistään kahden viikon kuluttua alkukartoituksen tekemisestä. Myös suunnitelmien päivytystä ja seurantaa tehostettiin. Kotoutumissuunnitelma tulee laatia alkuvaiheessa enintään vuodeksi kerrallaan, jonka aikana maahanmuuttajan tarve kotoutumista ja työllistymistä tukeville lisätoimenpiteille voidaan arvioida uudelleen. Tärkeintä maahanmuuttajan kotoutumisen edistämisen kannalta on kuitenkin se, että suunnitelma on laadittu huolellisesti ja varhaisessa vaiheessa.

5.6.4.1 TE-toimistossa laaditut kotoutumissuunnitelmat tukevat työllistymistä

TE-toimistossa laaditussa kotoutumissuunnitelmassa sovitetaan niistä kotoutumista edistävästä palveluista, joiden avulla tuetaan maahanmuuttajan työllistymistä tai koulutukseen sijoittumista. Suunnitelmassa sovitut palvelut perustuvat alkukartoituksessa tehtyyn arvioon maahanmuuttajan tilanteesta ja palvelutarpeesta (kielitaito, työkokemus, koulutus) sekä hänen omiin toiveisiinsa ja suunnitelmiinsa. Alkukartoitukseen perustuva arvio täydentyy kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa. Kotoutumissuunnitelmien määrä on ollut tasaisessa kasvussa viimeisen viiden vuoden aikana, joskaan kasvu ei ole ollut kovin jyrkkää.

Kotoutumissuunnitelmia laaditaan eniten Uudenmaan ELY-keskuksen alueella; vuonna 2012 kaikista 3137 ja vuonna 2013 yhteensä 3200 ensimmäisistä kotoutumissuunnitelmista laadittiin Uudellamaalla.

Taulukko 1. Vuoden aikana ensimmäistä kertaa laadittujen kotoutumissuunnitelmien määrät, 2008-2013

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vuoden aikana ensimmäistä kertaa laaditut kotoutumissuunnitelmat	5 277	6 270	7 885	7 144	7 506	7 779

Lähde: Kela, TEM

Taulukko 2. TE-toimistoissa laadittujen kotoutumissuunnitelmien määrät, 2012 ja 2013

ELY-keskus	2012	2013
Uusimaa	3137	3200
Varsinais-Suomi	647	804
Kaakkois-Suomi	606	518
Pirkanmaa	543	498
Häme	492	472
Pohjois-Pohjanmaa	385	410
Pohjanmaa	382	370
Pohjois-Savo	210	233
Pohjois-Karjala	190	187
Keski-Suomi	190	216
Etelä-Savo	185	137
Satakunta	184	253
Lappi	147	198
Etelä-Pohjanmaa	113	118
Kainuu	95	165
KOKO MAA	7506	7779

Lähde: TEM, Työnvälitystilasto

Vuonna 2012 toteutetun TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn perusteella kotoutumissuunnitelmia piti melko tai erittäin toimivina 85 prosenttia TE-toimistojen vastaajista. 10 prosenttia piti kotoutumissuunnitelmia melko huonosti toimivina ja 5 prosenttia ei osannut arvioida asiaa. Useat vastaajat, jotka pitivät kotoutumissuunnitelmaa melko huonosti toimivana, totesivat että se on vain väline, jonka toimivuus riippuu sopivien kurssien sekä työ- ja harjoittelupaikkojen tarjonnasta ja suunnitelman käytännön toteutuksesta. Monet kotoutumissuunnitelman toimivuuteen positiivisemmin suhtautuneet vastaajat totesivat, että ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatiminen sujuu usein hyvin, mutta ettei heillä ei ole riittävästi aikaa päivitystyön tekemiseen.

5.6.4.2 Kunnissa laadittu vähän kotoutumissuunnitelmia

Kuntien tekemien kotouttamissuunnitelmien määristä ei ole kattavaa tietoa, mutta alkukartoituksen vähäisen määrän perusteella on arvioitavissa, ettei myöskään suunnitelmia ole laadittu siinä määrin kuin kotoutumislakia valmisteltaessa oli tavoitteena. Silloin kun suunnitelma laaditaan, kunnille suunnatun palvelukyselyn mukaan se tehdään yleisimmin sosiaalitoimessa. 34 % vastaajista ilmoitti, että lähes kaikille tai yli puolelle niistä maahanmuuttajista, joille ei laadita kotoutumissuunnitelmaa TE-toimistossa, suunnitelma laaditaan kunnassa. Varmimmin suunnitelmat laaditaan kiintiöpakolaisille tai muille kansainvälistä suojelua saaneille kuntaan muuttaville.



Vastauksissa keskeisimmiksi kotoutumissuunnitelmien laadintaan liittyviksi ongelmiksi nostettiin kunnan resurssipula sekä maahanmuuttajille tarjottavien kotoutumista edistävien palveluiden suppeus. Lisäksi usea vastaaja kertoi, että alkukartoitukset jäävät helposti suppeiksi, ellei niitä pystytä työstämään poikkihallinnollisesti esimerkiksi TE-toimiston ja sosiaalitoimen yhteistyönä. Lisäksi usea vastaaja kertoi, että maahanmuuttajien tavoittaminen on osin haasteellista eivätkä kaikki suunnitelmaan oikeutetut ole kiinnostuneita saamaan omaa suunnitelmaa.

Kyselyssä tiedusteltiin myös, laaditaanko kunnassa oma suunnitelman ilman huoltajaa saapuneille alaikäisille, muille alaikäisille, kotiäideille ja vanhuksille. Suhteellisesti useimmin oma suunnitelma laadittiin ilman aikuisia tulleille alaikäisille. Tosin valtaosa vastaajista totesi, ettei kunnassa asu ilman huoltajaa saapuneita alaikäisiä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kuntien alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia on tehty selkeästi lakia valmisteltaessa ajateltua vähemmän, joten tältä osin soveltamisalan laajennus ei näytä kaikilta osin täysimääräisesti toteutuneen. Laki kotoutumisen edistämisestä on ollut voimassa kuitenkin vasta 3 vuotta, jonka aikana lain edellyttämiä uusia toimenpiteitä ja palveluita on kehitetty eri tahojen toimesta vaihtelevasti eri puolilla Suomea. Jatkossa tulee kunnille suunnatun ohjauksen ja koulutuksen keinoin varmistaa maahanmuuton alkuvaiheen tehokkaiden palvelujen laatu. Lisäksi on huolehdittava, että kuntien resurssit mahdollistavat riittävät, henkilökohtaiset alkuvaiheen palvelut.

5.6.4.3 Yhteistyötä tulee selkiyttää ja tehostaa

Kotoutumislain lähtökohtana on, että kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Perustellusta syystä kotoutumissuunnitelma voidaan tehdä myös vain kunnan ja maahanmuuttajan tai vain TE-toimiston ja maahanmuuttajan kesken. Näin voidaan toimia, jos esimerkiksi alkukartoituksen perusteella arvioidaan, ettei kotoutu-

missuunnitelmaa tarvitse tehdä muiden paikallisviranomaisten kanssa (maahanmuuttajalla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi tai hän ei toisaalta ole sosiaalipalvelujen tarpeessa). Etenkin kunnan ja TE-toimiston tiivis yhteistyö tulee aina varmistaa silloin, kun asiakkaan tilanteen arvioidaan edellyttävän sekä TE-hallinnon että kunnan palveluita.

Valtaosa kunnille ja TE-toimistoille suunnattujen palvelukyselyn vastaajista toivoi, että eri viranomaisten välistä yhteistyötä voitaisiin parantaa entisestään. Toisaalta useat vastaajat totesivat, että nykyisen järjestelmän keskeinen ongelma ei ole yhteistyön toimimattomuus, vaan vastuunjaon epäselvyys. Muutama vastaaja mainitsi uuden kotoutumislain selkeyttäneen tilannetta, mutta useimmat toivat esille kunnan ja TE-toimiston yhteistyön olevan usein vaativalta ja kaatuvan resurssipulaan. Useat vastaajat toivoivatkin, että kuntien ja TE-toimistojen työnjakoa selkeytettäisiin käytännön tasolla sekä alkukartoituksen että palveluihin ohjautumisen osalta. Monissa TE-toimistojen vastauksissa toivottiin myös, että kunnat ottaisivat nykyistä suuremman vastuun maahanmuuttajien kotouttamisesta, etenkin sellaisten maahanmuuttajien osalta, jotka eivät ole työkykyisiä. Yhteistyön tekemiseen ovat vaikuttaneet selvästi paikalliset ja alueelliset erot lähinnä asiakasmäärissä. Yhteistyötä ei ole ollut mahdollista toteuttaa etenkin suurilla paikkakunnilla ja työmarkkinoilla suurista asiakasmääristä johtuen.

Kotoutumislain tärkeä lähtökohta on, että kotoutumissuunnitelma tulee laatia yhteistyössä myös maahanmuuttajan itsensä kanssa. Vuonna 2012 julkaistun maahanmuuttajabarometrin mukaan maahanmuuttajan oma rooli suunnitelmien laadinnassa on kuitenkin jäänyt jossain määrin epäselväksi. Maahanmuuttajat eivät aina tiedä, että heille on tehty kotoutumissuunnitelma ja minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia se sisältää. Myös kotoutumissuunnitelman seuranta ja päivittäminen maahanmuuttajan kanssa vaihtelee resurssien ja paikkakunnan mukaan ja vaikuttaa jääneen tavoiteltua vähäisemmäksi.

5.6.4.4 Alaikäisen ja perheen kotoutumissuunnitelmia tulee kehittää perheen kotoutumisen tukena

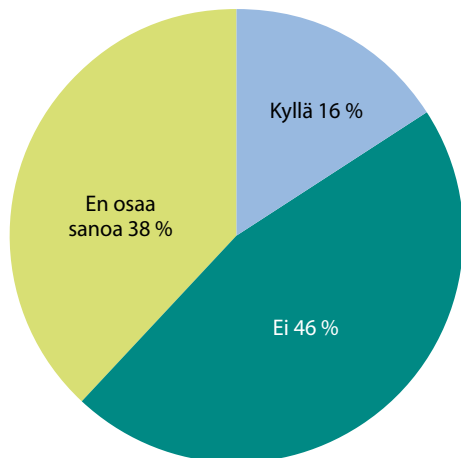
Kotoutumislain 15 §:n mukaan kotoutumissuunnitelma laaditaan aina ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle alaikäiselle maahanmuuttajalle. Muille alaikäisille maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelma laaditaan, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Alaikäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaa kunta, mutta TE-toimistoa voidaan tarvittaessa konsultoida mikäli työllistyminen on nuoren henkilön lähiajan tavoitteena.

Alaikäisen kotoutumissuunnitelma sovitetaan yhteen perheen kotoutumissuunnitelman ja hänelle laadittavien muiden suunnitelmien kanssa. Se tulee laatia paikallisten viranomaisten monialaisena yhteistyönä. Keskeisinä toimijoina ovat opetus-, nuoriso- sekä sosiaali- ja terveystoimen edustajat. Pääsääntöisesti lapset ja nuoret ohjataan normaalipalvelujen pariin. Palveluja sovelletaan niin, että ne tukevat riittävästi maahanmuuttajalasten ja -nuorten terveyttä ja ikätasoon kuuluvaa kehitystä.

Kotoutumislain 16 §:n mukaisesti kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös perheelle. Perheen kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaa kunta. Perheelle laadittavan suunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen tai nuoren kehitystä tukevan ja ohjaavan vanhemmuuden edellytyksiin sekä vanhempien tuen ja koulutuksen tarpeisiin. Perheen kotoutumissuunnitelma tehdään monialaisena yhteistyönä ja sovitetaan yhteen yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien ja perheenjäsenille laadittujen muiden suunnitelmien kanssa.

Sekä alaikäisen kotoutumissuunnitelmien että perheiden kotoutumissuunnitelmien määrästä on vaikea saada kattavia tietoja. Usein lapselle tai henkilölle on myös voitu laatia muu palvelusuunnitelma, kuten varhaiskasvatussuunnitelma, henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, lastensuojelun asiakassuunnitelma, vammaispalvelun palvelusuunnitelma, jälkihuoltosuunnitelma tai vaikkapa itsenäistymissuunnitelma. Kotoutumislain mukaisten suunnitelmien suhdetta ja yhteensovittamista muiden yksilöllisten palvelusuunnitelmien kanssa tulee pohtia ja kehittää. Samalla tulee selvittää alaikäisen ja perheen kotoutumissuunnitelman toimivuutta työvälteenä sekä sitä, pitäisikö lapsiin ja nuoriin liittyvää suunnittelutyötä yhtenäistää ja ohjeistaa uudella tavalla niin, että myös kotoutumiseen liittyvät erityiskysymykset tulisivat osaksi yhteistä suunnitelmatyötä.

Kuvio 38. Palvelukysely: Laaditaanko kunnassa yksilöllisen kotoutumissuunnitelman lisäksi perheen yhteinen kotoutumissuunnitelma



PAINOPISTEET:**MAAHANMUUTON ALKUVAIHE**

- Laki kotoutumisen edistämisestä on ollut voimassa noin kolme vuotta, jona aikana on kehitetty alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa sekä kunnan ja TE-toimiston palveluita ja kotoutumiskoulutusta lain tavoitteiden mukaisesti. Monilta osin toiminnan kehittäminen on vielä kesken ja etenkin kunnat tarvitsevat lisää ohjausta ja neuvontaa toimenpanon tehostamiseksi.
- Kotoutumislain soveltamisalan laajentaminen ei ole toteutunut suunnitellussa määrin muiden kuin TE-toimiston asiakkaiden osalta. Kuntien alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia on tehty selvästi suunniteltua vähemmän maahanmuuttajille, jotka eivät ole välittömästi hakeutumassa työmarkkinoille (esim. kotiaidit, puoliset, opiskelijat tai iäkkäämmät henkilöt). Nämä ryhmät ovat alkuvaiheen palveluiden ulkopuolelle jäämisen myötä jääneet myös tavoiteltua enemmän kotoutumiskoulutuksen ulkopuolelle.
- Siirtymissä alkuvaiheen palveluista kotoutumiskoulutukseen, muihin palveluihin tai työelämään on katkoksia. Jatkossa alkuvaiheen kokonaisuudesta luodaan eheämpi palvelujatkumo maahantulosta kotoutumiskoulutuksen kautta työelämään. Tämä edellyttää kuntien ja TE-toimiston ohjauksen ja neuvonnan vahvistamista, vastuiden selkiyttämistä ja yhteistyön tiivistämistä, myös kolmannen sektorin kanssa, sekä henkilöstön osaamisen kehittämistä ja tukea.
- Alkuvaiheen toimenpiteiden tilastointia ja seuranta kehitetään toimenpiteiden oikea-aikaisuuden, sisällön, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kehittämiseksi.

5.7 Kotoutumiskoulutus alkuvaiheen jatkumona

Kotoutumislain mukaista alkukartoitusta seuraa usein kotoutumiskoulutus tai omaehtoinen opiskelu. Aikuisien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on edistää ja tukea opiskelijan mahdollisuuksia osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan sen aktiivisena jäsenenä. Kotoutumiskoulutuksen avulla pyritään edistämään pääsyä työelämään tai jatkokoulutukseen.

Maahanmuuton kasvun seurauksena myös ELY-keskusten hankkiman kotoutumiskoulutuksen määrä on viime vuosina kasvanut. Koulutustarjonta ei viime vuosina ole kuitenkaan täysin vastannut maahanmuuttajien määrän kasvuun, mikä on aiheuttanut viiveitä ja katkoksia siirtymässä alkuvaiheen palveluista kotoutumiskoulutukseen. Tilanne on myös lisännyt omaehtoisen koulutuksen kysyntää erityisesti ammatillisessa aikuiskoulutuksessa ja vapaassa sivistystyössä. Työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen on viime vuosina lisätty määrärahoja, mikä osaltaan auttaa vastaamaan koulutuksen kasvaneeseen kysyntään ja edesauttaa joustavien siirtymien rakentamista. Jatkossakin järjestelmän toimiminen edellyttää riittäviä resursseja sekä TE-toimistoihin että ELY-keskuksiin ohjauksen ja koulutushankintojen joustavaksi toteuttamiseksi.

Kotoutumisen alkuvaiheen palveluita ja kotoutumiskoulutusta on kehitetty viime vuosina muun muassa ALPO -hankkeessa ja Osallisena Suomessa -hankkeessa. Tulevien vuosien kehittämistarpeena on luoda malli kokonaisuudelle, jossa alkuvaiheen palvelut, kotoutumiskoulutus ja polut jatkokoulutukseen/työelämään ovat osa samaa jatkumoa, joka on riittävän yksilöllinen, joustava ja monimuotoinen.

Kotoutumislain ja kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti kotoutumisen Suomeen voi tapahtua yhtäläillä suomen ja ruotsin kielellä. Kotoutumiskoulutukseen sisältyy suomen tai ruotsin kielen opintoja, minkä lisäksi perusteiden mukaan kou-

lutukseen voidaan valinnaisina opintoina sisällyttää toisen kotimaisen kielen opintoja. Lisäksi Valtioneuvoston periaatepäätökseen Kansalliskielistrategiasta (2012) on kirjattu, että Suomeen asettuville ulkomaalaisille tulee antaa kotoutumislain mukaisissa palveluissa järjestelmällisesti tietoa Suomen kaksikielisyydestä, sen merkityksestä työmarkkinoilla ja suomen ja ruotsin kielen kurssitarjonnasta.

Ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta on hankittu työvoimakoulutuksena pääasiassa Pohjanmaalla. Tarve ruotsinkieliselle kotoutumiskoulutukselle on kuitenkin noussut lisääntyvissä määrin esiin erityisesti pääkaupunkiseudulla, missä maahanmuuttajamäärät kasvavat ja ryhmät monimuotoistuvat kaikkein nopeimmin. Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen kohderyhmänä pääkaupunkiseudulla ovat erityisesti Suomeen muuttavat suomenruotsalaisten puoliset, ruotsinkielisistä kunnista pääkaupunkiseudulle muuttaneet ja muista pohjoismaista Suomeen muuttaneet. Ruotsinkielisiä kotoutumispolkuja on viime vuosina kehitetty muun muassa Osallisena Suomessa -hankkeessa. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksen suunnittelussa ja kotoutumislain toimeenpanoa koskevassa ohjeistuksessa kiinnitetään huomiota ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen.

5.7.1 Kotoutumiskoulutus sisältää kieliopintoja sekä työelämä ja yhteiskuntataitoja

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta on kotoutumislain nojalla annettu vuodesta 2012 lähtien Opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Opetussuunnitelman perusteiden antamisella haluttiin kehittää ja yhtenäistää kotoutumiskoulutuksen laatua. Kotoutumiskoulutuksen sisältö koostuu suomen/ruotsin kielestä ja viestintätaidoista, työelämä ja yhteiskuntataidoista ja ohjauksesta. Koulutukseen sisältyy myös työelämäjakso, jonka tulisi olla vähintään 6 viikkoa. Koulutuksen kesto on enintään 60 opintoviikkoa.

Kotoutumiskoulutus voi sisältää myös valinnaisia opintoja, joiden tavoitteena on auttaa opiskelijaa kohti työelämää, jatko-opintoja ja yhteiskuntaan kotoutumista. Valinnaisiin opintoihin voidaan myös sisällyttää toisen kansalliskielen opintoja. Niin ikään kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Opetussuunnitelman perusteet ovat joustavat ja mahdollistavat koulutuksen räätälöinnin.

Työvoimakoulutuksena voidaan järjestää myös aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetusta. Opetusta annetaan Opetushallituksen vuonna 2012 antamien aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Koulutuksen tavoitteena on, että opiskelija oppii suomen tai ruotsin kielen suulliset ja kirjalliset perustaidot. Lisäksi koulutukseen sisältyy suomalaisessa yhteiskunnassa tarvittavia numeerisia taitoja, suomalaiseen arkeen liittyvää osaamista sekä tietoa yhteiskunnasta, kulttuurista ja työelämästä. Koulutuksen kesto on yleensä noin 32–40 opintoviikkoa.

Maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja kotoutumiskoulutuksen työelämälähtöisyyden lisäämiseksi vuoden 2013 lisäbudjetissa kohdistettiin 5 miljoonaa euroa kotoutumiskoulutusta ja ammatillista koulutusta yhdistävien mallien luomiseen. Määrärahalta ELY-keskukset ovat hankkineet koulutuksia, joissa kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman lisäksi on opiskeltu eri ammattialoilla tarvittavaa sanastoa, opiskeltu työpaikoilla sekä suoritettu osatutkintoja ja lupakoulutuksia. Työelämälähtöisten kotoutumiskoulutusten on nähty täydentävän koulutustarjontaa ja luoneen tarvittavan liittymän alkuvaiheen kielikoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen väliin.

5.7.2 Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen määrä ei vastaa kysyntään

Maahanmuuton kasvun seurauksena kotoutumiskoulutuksen määrä on viime vuosina kasvanut. Vuonna 2010 opiskelijatyöpäivien määrä oli noin 1 045 000 (kustannukset noin 33,7 milj.) ja vuonna 2013 noin 1 365 500 (kustannukset noin 44,8 miljoonaa). Kotoutumiskoulutuksen hankintoihin on ELY-keskuksissa suunnattu hieman enemmän työvoimakoulutuksen määrärahoja kuin mitä kotoutumiskoulutuksen hankintoihin oli korvamerkitty. Työvoimakoulutuksen määrärahojen lisäksi kotoutumiskoulutusta on järjestetty muun muassa Euroopan sosiaalirahaston ja Osallisena Suomessa -hankkeen rahoituksella. Lisäksi kustannukset sisältävät myös työvoimakoulutuksena hankitun aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen. Työ ja elinkeinohallinnon järjestämää luku- ja kirjoitustaidon koulutusta järjestettiin vuonna 2013 yhteensä lähes 141 000 opiskelijatyöpäivää ja vuonna 2012 lähes 136 000 opiskelijatyöpäivää. Työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen on varattu vuodelle 2014 yhteensä 45,5 miljoonaa euroa ja vuodelle 2015 52 miljoonaa euroa.

Keskimääräinen odotusaika kotoutumiskoulutukseen oli vuonna 2013 4,5 kuukautta. On kuitenkin huomioitava, että pisimmän ja lyhimmän odotusajan välillä saattaa olla suuria eroja, mikä osaltaan vaikuttaa odotusaikojen keskiarvoon. Odotusajan pituus on kuitenkin pysynyt lähes samana vuodesta 2011 lähtien. Kotoutumiskoulutukseen suunnatuilla lisäresursseilla on pystytty ehkäisemään odotusaikojen pidentyminen, sillä myös koulutuksen tarve on vuosien kuluessa kasvanut. Odotusaikojen lyhentymistä ei kotoutumiskoulutuksen resurssillisäyksissä ole kuitenkaan toistaiseksi saavutettu ja tarvittaessa tulee olla valmius lisätä resursseja. Samalla on huomioitava, että viime vuosina on toteutettu myös mittava hallinnollinen TE-palvelu-uudistus, joka on osaltaan saattanut vaikuttaa odotusaikoihin.

Koulutusportti järjestelmästä voidaan hakea Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Vaasan ja Hämeen osalta tietoa siitä, kuinka pitkään kestää siirtyminen kielitestauksesta kotoutumiskoulutukseen. Koulutusportista saatavien tietojen mukaan vuonna 2013 keskimääräinen odotusaika koulutukseen oli lyhin Hämeen TE-toimistossa (noin 80 vuorokautta) ja pisin pääkaupunkiseudun TE-palveluissa (noin 158–167 vuorokautta). Koulutusportin tilastojen osalta tulee huomioida, että järjestelmää on otettu käyttöön vasta viime vuosina ja tiedoissa saattaa vielä esiintyä satunnaisuutta. Pääkaupunkiseudun osalta koulutuksen odotusajoissa näkyy koulutuksen suuri kysyntä. Toisaalta pienemmillä paikkakunnilla koulutukseen odotusaikoja on ajoittain pidentänyt se, että sopivien ryhmien kokoaminen saattaa kestää pidempään. Pienten ryhmien tarve on todennäköisesti osaltaan vaikuttanut myös aikuisten luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen odotusaikoihin ja hintojen nousuun.

Yhteensä ulkomaalaisia ammatillisen ja kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2013 noin 17 100, joista suurin osa oli kotoutumiskoulutuksen työvoimakoulutuksena aloittaneita (13 000 henkilöä). Vuonna 2013 opiskelijatyöpäiviä hankittiin vuotta 2012 enemmän kaikilla alueilla. Lukumääräisesti eniten kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäiviä järjesti Uudenmaan ELY-keskus, vuonna 2013 yhteensä noin 568 000 opiskelijapäivää, mikä kuvastaa pääkaupunkiseudulle keskittyneen ja yhä kasvavan maahanmuuttajaväestön määrää. Seuraavaksi eniten opiskelijatyöpäiviä järjestettiin Varsinais-Suomessa (1 14 000) ja Pirkanmaalla (101 500). Kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäivän keskimääräisessä hinnassa ei ole tapahtunut huomattavaa muutosta. Poikkeuksena on kuitenkin aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus, jonka opiskelijatyöpäivän keskimääräinen hinta on noussut viime vuosina huomattavasti ja vaihtelee suuresti alueittain.

5.7.3 Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus

Kotoutumiskoulutuksen alkutestissä annetuista etene-missuosituksista noin puolelle suositetaan kotoutumis-koulutuksen peruspolkua, 26 prosentille hitaasti ete-nevää kotoutumiskoulutusta ja 14 prosentille nopeasti etenevää kotoutumiskoulutusta. Opiskelijan lähtötaso ja opiskeluvalmiudet vaikuttavat osaltaan uuden kielen omaksumisen kestoan.

Maahanmuuttajalla on mahdollista osallistua koulutuk-sen jälkeen YKI-testiin eikä systemaattista kielitaitotasojen seuranta kotoutumiskoulutuksen osalta toteuteta. Koulutusportti-järjestelmästä on kuitenkin saatavissa tietoja, joiden mukaan noin 50 prosenttia opiskeli-joista saavuttaa kotoutumiskoulutuksessa vähintään kielitaitotason A2.2. ja noin 22 prosenttia vähintään kotoutumiskoulutukselle asetetun kielitaitotason B1.1. Koulutusportti-järjestelmän tilastojen tulkinnassa pitää kuitenkin huomioida, että koulutusten kirjaamisessa on huomattavaa vaihtelua, jolloin kotoutumiskoulutukselle määritelty tavoitetaso B1.1 ei välttämättä ole merkityssä kokonaisuudessa edes tavoitteena, vaan tilastot sisältä-vät myös esimerkiksi aikuisten luku- ja kirjoitustaidon koulutukset.

Asetettu kielitaitotasotavoite on melko korkea suhteelli-sen lyhyelle koulutukselle, erityisesti ottaen huomioon, että yli puolet kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista aloittaa opinnot lähtötasolta nolla. Kielitaidon riittävy-yden arviointi onkin aina tilannekohtaista eikä kehittyvää kielitaitoa tulisi nähdä esteenä etenemiselle. Nykyisten resurssien puitteissa koulutuksen pidentäminen ei ole realistinen vaihtoehto vaan ratkaisut kielenkehityksen tukemiseksi tulee löytää osana nykyisiä palveluita, esi-merkiksi tukemalla kielitaidon kehitystä pitkäjänteisesti myös kotoutumiskoulutuksen jälkeen esimerkiksi osana ammatillisia opintoja tai työelämän ohessa.

Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden arviointia vai-keuttaa, että tietoja kotoutumiskoulutuksen jälkeisistä siirtymistä on huonosti saatavilla. Esimerkiksi kotou-tumiskoulutuksen opiskelijoiden opiskelijapalautteen keräämistä ja kotoutumiskoulutuksen jälkeisten jatko-polkujen seuranta tulisi kehittää. Ongelmana on myös, että muulla kuin työttömyysetuudella opiskelevista maahanmuuttajista ei ole saatavilla valtakunnallista ti-lastotietoa. Kotoutumiskoulutuksen laadun valvonnan kannalta olisi myös tärkeää vahvistaa kotoutumiskou-lutuksen seuranta. ELY-keskuksilla tulisi olla riittävästi resursseja myös kotoutumiskoulutusten etenemisen seurantaan.

Valmentavista yli kymmenen päivän mittaisista kan-sallisesti rahoitetuista työvoimakoulutuksista kerättiin vuonna 2013 palaute 5087 opiskelijalta, joiden äidinkieli oli muu kuin suomi tai ruotsi. Koulutuksen myötä suu-rimmalla osalla (76 prosentilla) opiskelutaidot ja -tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta ovat lisääntyneet hyvin tai erinomaisesti ja koulutus oli hyvin tai erinomaisesti helpottanut myös sopeutumista suomalaiseen yhteis-kuntaan. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen, 36 kuukauden kuluessa työelämään siirtyy noin 10 prosenttia opiske-lijoista. Kotoutumiskoulutus on usein välttämätön en-simmäinen askel kohti jatkopalveluita ja työmarkkinoita, jonka aikana kehitetään kielitaitoa ja vahvistetaan täten perusedellytyksiä työmarkkinoille siirtymiselle. Työllis-tymisen ja kotoutumisen perusedellytyksiä (mm. kieli-taito) kehittävää kotoutumiskoulutusta seuraa monesti ammatillinen työvoimakoulutus, jonka jälkeen maahan-muuttajien ja kantasuomalaisten työllistyneiden osuus on lähes yhtä suuri.

5.7.4 Omaehtoinen opiskelu lisää koulutusmahdollisuuksia

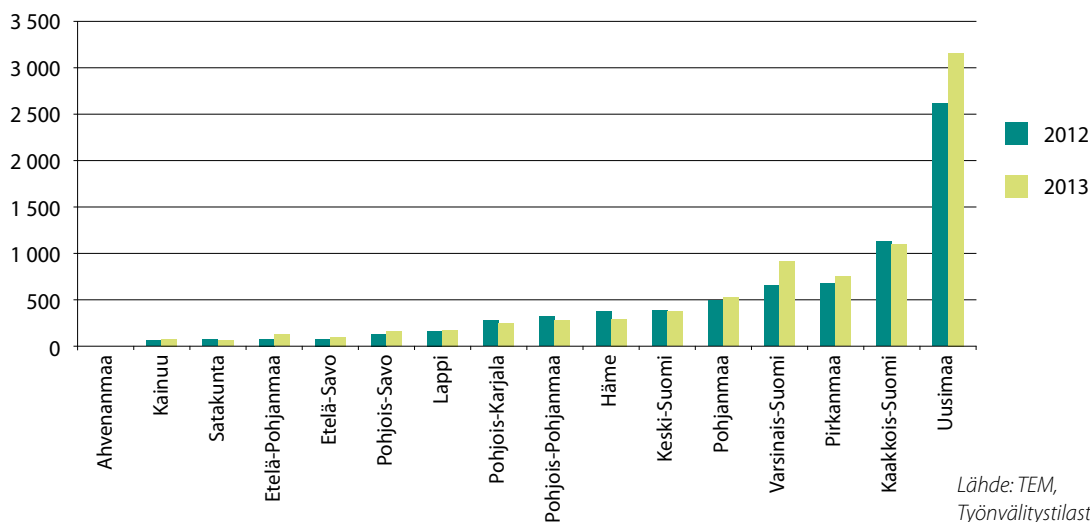
Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Omaehtoinen opiskelu täydentää kotoutujien yksilölliset tarpeet huomioonottavaa koulustarjontaa. Omaehtoisen opiskelun määrä on kasvanut erityisesti Uudellamaalla, missä maahanmuuttajien määrä on kasvanut voimakkaimmin ja odotusajat työvoimakoulutuksena tarjottavaan kotoutumiskoulutukseen ovat olleet pisimpiä. Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen riittämättömyys on lisännyt painetta omaehtoiseen koulutukseen, erityisesti ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja vapaan sivistystyön koulutukseen. Samanaikaisesti omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön määrärahat ovat säästötoimien vuoksi vähentyneet. Määrärahat vähenevät edelleen vuonna 2017.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen kotoutumistuella edellyttää, että kyse on suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka opiskelu tapahtuu pääsääntöisesti suomen tai ruotsin kielellä. Kotoutumistukena maksettavalla

työmarkkinatuella tuetaan työttömien työnhakijoiden sellaisia opintoja, joiden arvioidaan parantavan opiskelijan ammattitaitoa tai mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea esimerkiksi opintoja, joista säädetään perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa, yliopistolaissa, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tai jotka pätevätyttävät maahanmuuttajan toimimaan ammatissaan Suomessa. Omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea myös muuta koulutusta, jos se täyttää muut omaehtoiselle opiskelulle säädetyt edellytykset. Kotoutumislaisissa säädetyt omaehtoinen opiskelun tukemisen yleiset edellytykset poikkeavat joltain osin julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain mukaisesta omaehtoisen opiskelun tukemisesta. Kotoutumislain perusteella voidaan tukea myös suomen tai ja/tai ruotsin kielen opiskelua sekä luku- ja kirjoitustaidon opiskelua eikä tuen saanti myöskään edellytä 25 vuoden ikää.

Päätöksiä omaehtoisen opiskelun tukemisesta tehtiin vuonna 2012 6000 ja vuonna 2013 jo 7700.

Kuvio 39. Päätökset omaehtoisen opiskelun tukemisesta ELY-keskuksittain, 2012 ja 2013



Omaehtoisen opiskelun ongelmana on pidetty, että omaehtoisen koulutuksen tavoitteet määrittävät kunkin koulutusmuodon mukaan eikä omaehtoisena koulutuksena järjestettävä koulutus vastaa sisällöltään kotoutumiskoulutukselle asetettuja tavoitteita. Esimerkiksi työelämätaitojen osaamisen kehittymiseen liittyvät sisällöt ja työharjoittelujakso eivät välttämättä sisälly omaehtoiseen koulutukseen. Toisaalta omaehtoisena koulutuksena tarjotaan koulutuksia, joita työvoimakoulutuksena ei välttämättä ole tarjolla, kuten aikuisten perusopintoja ja korkeamman tason kieliohjelmoja, joten omaehtoinen koulutus on tärkeä lisä työvoimakoulutuksena järjestettävälle kotoutumiskoulutukselle.

Valtion kotouttamisohjelman mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää ja tehostaa maahanmuuttajien kielikoulutusta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa sekä kehittää kansalaisopistojen ja kansanopistojen järjestämää omaehtoista kotoutumiskoulutusta sekä aikuislukioiden ja -linjojen ja opintokeskusten järjestämää koulutusta. Omaehtoista opetusta on myös edistetty Opetushallituksen hallinnoiman Euroopan sosiaalirahaston rahoittamassa hankkeessa, jonka avulla keväällä 2013 valmistui maahanmuuttajille tarkoitettu suomen ja ruotsinkielien oppimisympäristö internetissä (www.kotisuomessa.fi). Verkkopohjainen materiaali luo uusia kielen opiskelun mahdollisuuksia esimerkiksi työssä oleville ja kotona lapsia hoitaville vanhemmille.

5.7.5 Osallisena Suomessa -hankkeessa kehitettiin koulutusta

Kotoutumislaisa säädettiin Osallisena Suomessa -kokeilusta, jonka puitteissa kehitettiin kotoutumiskoulutusta vuosina 2011–2013. Kuntakokeiluun valittiin 17 kuntaa, joissa toteutettiin yhteensä 29 hanketta. Hankkeessa kehitettiin maahanmuuttajien koulutusta kotoutumisen kolmen polun mukaisesti:

1. Työmarkkinoilla jo olevat ja sinne nopeasti suuntaavat maahanmuuttajat

- Luotiin työelämäpainotteisia kotoutumiskoulutuksen malleja sekä yksilöllisiä työnhakupalveluita
- Kehitettiin alkuvaiheen perehdyttäviä koulutuskokonaisuuksia
- Kehitettiin ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta

2. Erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat

- Luotiin joustavia koulutusmalleja mm. kotivanhemmille, luku- ja kirjoitustaidottomille nuorille ja ikääntyneille

3. Maahanmuuttajalapsen ja -nuoret

- Luotiin uusia toimintatapoja varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen
- Kehitettiin lukiokoulutusta ja perusopetusta oppivelvollisuusajan ylittäneille nuorille.

Kokeilun perusteella voidaan todeta, että toimintatapojen ja kulttuurien muutos maahanmuuttajien moninaisuutta paremmin tunnistavaksi on edellytys kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden lisäämiselle. Kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä rakenteiden ja toiminnan sisällön kehittämisen tulee kulkea käsi kädessä. Rakenteellisia uudistuksia tarvitaan edelleen työelämän ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseksi ja ilman perusopetuksen päättötodistuksen olevien nuorten koulutuksen järjestämiseksi. Rinnalla tulee jatkaa kehittämistyötä nykyisten rakenteiden sisällä, osaamista ja verkostoja vahvistamalla.

Kokeilun eräänä tavoitteena oli arvioida saatujen tulosten pohjalta maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämisen malleja. Arvioinnin perusteella todettiin, että kotoutumiskoulutusta on jatkossakin perusteltua järjestää työvoimakoulutuksena. Työvoimakoulutuksen kautta syntyvä kotoutumiskoulutuksen työelämälähtöisyys tunnistettiin kotoutumiskoulutuksen vahvuudeksi. Luku- ja kirjoitustaidon koulutus nähtiin kuitenkin sel-



keästi yleissivistävänä koulutuksena, minkä perusteella hanke suositti koulutuksen siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöltä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Hankkeessa etsittiin ratkaisuja ilman perusopetuksen päättötodistusta olevien aikuisten maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Hankkeen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä on valmistellut esityksensä aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen järjestämiseksi. Työssä hyödynnettiin Osallisena Suomessa -hankkeen tuloksia.

Hankkeessa luotiin vahvaan, eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön perustuvia koulutusmalleja, joilla pystyttiin tukemaan kotoutumista kokonaisvaltaisesti ja ulottamaan koulutus myös työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin ryhmiin. Esimerkiksi kotona lapsia vanhempien koulutukselle luotiin eri puolilla Suomea paikallisia järjestämisen malleja, joista osa jatkaa toimintaansa edelleen. Valtakunnallisen järjestämismallin kehittämistyötä jatketaan ESR-rahoituskaudella 2014–2020 Osallisena Suomessa -hankkeessa luotuja malleja hyödyntäen.

Kokeiluhankkeissa kielitaitoa kehitettiin työelämäosaamisen rinnalla ja saatuja tuloksia pidettiin myönteisinä. Osallisena Suomessa -hankkeessa pohjakoulutuksen omaaville maahanmuuttajien siirtymiä oman alan työpaikoille tuettiin koulutuksen avulla. Toisaalta myös erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien opiskelua tuettiin työpaikoilla toteutetun käytännön oppimisen kautta. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen räätälöintiä ja työelämäyhteyksiä tulee jatkaa saatujen kokemusten pohjalta.

Yksilöllinen ja pitkäjänteinen ohjaus todettiin kokeiluhankkeissa keskeiseksi tekijäksi koulutuksen onnistumiselle. Ohjauksen ja kokonaisvaltaisen tuen merkitys on suuri myös erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien osalta. Kokeiluhankkeissa luotiin erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien ohjaukselle ja tukemiselle malleja, joita voidaan hyödyntää myös muilla alueilla ja

muissa oppilaitoksissa. Hankkeessa luotiin myös perusteet ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen jatkokehittämiseksi.

Kokeilun johtopäätökset tukevat tutkimusten tuloksia kotoutumisen alkuvaiheen onnistumisen suuresta merkityksestä asiakaslähtöisten jatkopolkujen rakentumiselle. Hanke esitti loppusuosituksissaan, että kotoutumisen alkuvaihetta vahvistettaisiin kokoamalla palvelut yhdeksi TE-toimiston ja kunnan yhteistyössä toteuttamaksi kokonaisuudeksi. Kotoutumisen alkuvaiheen tukemisen tulisi myös perustua tiiviille yhteistyölle järjestöjen ja työelämän kanssa.

Osallisena Suomessa -hankkeessa luotiin malleja viranomaisten ja järjestöjen yhteistyölle maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumisen tukemisessa. Järjestöt olivat esimerkiksi mukana kotoutumiskoulutuksen toteutuksessa järjestämällä omakielisiä koulutusmoduuleita. Järjestöt olivat keskeisessä roolissa myös esimerkiksi kotona lapsia hoitavien vanhempien ja nuorten koulutuksen tukemisessa.

Osallisena Suomessa -hanke kehitti koulutuksen vaikuttavuutta lisäämällä koulutuksen ohjausta, joustavuutta ja räätälöintiä sekä kehittämällä asiantuntijoiden osaamista. Hankkeen kokemukset ovat hyödynnettävissä myös muussa kehittämistoiminnassa.

5.7.6 Perusopetusta myös oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille

Valtion kotouttamisohjelman mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö asetti syksyllä 2013 työryhmän selvittämään miten oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajien mahdollisuuksia peruskoulun oppimäärän suorittamiseksi voidaan parantaa. Työryhmän tavoitteena oli varmistaa pysyvät järjestämis- ja rahoituskeinot vuoteen 2015 mennessä sekä laatia Osallisena Suomessa -hankkeen kokemusten ja aikaisempien aiheeseen liittyvien selvitysten pohjalta ehdotukset pysyviksi järjestämis- ja rahoituskeinoiksi oppivelvollisuuden ylittä-

neiden maahanmuuttajien peruskoulun suorittamiseen. Työryhmän tuli esittää toimenpiteitä perusopetuksen saatavuuden varmistamiseksi, koulutuksen rahoituksen kehittämiseksi, opiskeluajan toimeentuloedellytysten turvaamiseksi, opetuksen sisältöjen ja opetusjärjestelyjen parantamiseksi sekä opettajien osaamisen ja kelpoisten opettajien saatavuuden parantamiseksi.

Työryhmän työ päättyi syyskuun lopussa 2014. Työryhmä esittää uutta kohderyhmä tarpeista lähtevää rakennetta aikuisten perusopetukseen. Tavoitteena on selkeyttää nykyistä pirstaleista järjestelmää ja luoda yksilön kannalta joustavat ja ymmärrettävät koulutuspolut tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidosta perusopetuksen päättötodistukseen asti. Samoin korjattaisiin toimeentulon pahimpia ongelmakohtia. Ehdotus huomioi eri-ikäisten aikuisten erilaiset tarpeet edetä jatkokoulutukseen ja siirtyä myöhemmin työelämään. Työryhmän näkemyksen mukaan nuoret aikuiset ovat ryhmä, jonka perusopetuksesta päättötodistukseen asti on syytä huolehtia erityisen hyvin. Myös muiden ryhmien osalta on huolehdittava siitä ettei suomalaisen koulujärjestelmään synny uudenlaisia umpikujia, joissa koulutuspolku katkeaa. Tässä tarkoituksessa luku- ja kirjoitustaidon opetus sisällytettäisiin selkeänä omana moduulina osaksi aikuisten perusopetusta. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että aikuisten perusopetus muutetaan kokonaan valtionrahoitteiseksi. Työryhmän esitys oli yksimielinen ja se on parhaillaan lausunnoilla.

5.7.7 Yleisen kielitestin suorittaminen edistää maahanmuuttajan työllistymismahdollisuutta ja kansalaisuuden saamista

Mahdollisuus osoittaa kielitaito virallisella kielitestillä on merkittävää paitsi maahanmuuttajan työllistymisen edellytysten myös yleisen osallisuuden ja kansalaisuuden myöntämisen kannalta. Yleiset kielitutkinnot (YKI) ovat aikuisille suunnattuja toiminnallista kielitaitoa mittaavia tutkintoja, joita käytetään yleisesti työelämän tarpeisiin. Kielitaitoarviot annetaan kolmiportaisella taitotasasteikolla, joka on yhteismitallinen Euroopan

Neuvoston kehittämän kielitaidon yleiseurooppalaisen viitekehityksen asteikon kanssa.

Suomen kansalaisuuslaissa yhtenä kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on, että hakijalla on tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen suullinen ja kirjallinen taito. Yleisin tapa tämän osoittamiseksi on suorittaa kielitutkinnon taitotaso 3, jolla selviytyy yksinkertaisista työtehtävistä tai voi aloitella ammatillisia opintoja. Työ- ja elinkeinoministeriö on sitoutunut järjestämään mahdollisuuden osallistua yleisten taitotason 3 tutkintoon kotouttamislain piirissä tai vastaavassa asemassa oleville maahanmuuttajille. Pääsääntöisesti mahdollisuus tarjotaan keskimäärin 40 opintoviikon pituisen maahanmuuttajakoulutuksen päätteeksi. Tutkintoon ja siihen valmistavaan koulutukseen voidaan ohjata myös sellaisia maahanmuuttajakoulutuksen ulkopuolella olevia työnhakijoita, joiden arvioidaan hyötyvän kielitutkinnosta hakeutuessaan työhön tai koulutukseen tai pyrkiessään vakiinnuttamaan työ- tai koulutuspaikkansa.

Viime vuosina tutkintoihin osallistujamäärät ovat olleet kasvussa. Vuonna 2013 suoritettiin kaiken kaikkiaan 6368 tutkintoa (747 enemmän kuin vuonna 2012) ja vuonna 2012 5421 (553 tutkintoa enemmän kuin vuonna 2011).

PAINOPISTEET: PALVELUJATKUMO ALKUKARTOITUKSESTA KOTOUTUMISKOULUTUKSEEN

- Kotoutumiskoulutuksen resurssit tulee turvata niin, että koulutuksen volyyymi vastaa maahanmuuttajien määrää ja odotusajat koulutukseen lyhenevät. Lisäksi tulee selvittää, voidaanko siirtymiä koulutukseen nopeuttaa esim. kehittämällä koulutuksen hankinta ja ohjausprosesseja.
- Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksia on kehitetty kunnissa viime vuosina, mutta jatkossa tulee luoda valtakunnallinen malli työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien koulutuksen toteuttamiseksi ja koulutuksen joustavuuden lisäämiseksi (esim. osaaikaiset koulutusmallit ja siirtymät eri koulutusmuotojen välillä).
- Omaehtoisena opetuksena järjestettävät kotoutumiskoulutukset vapaassa sivistystyössä tulee muuttaa kokonaan valtiorahoitteiseksi.
- Aikuisten maahanmuuttajien mahdollisuuksia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi parannetaan huomioimalla opetus ja kulttuuriministeriön asettaman työryhmän esitykset.
- Työelämää lähellä olevat palvelut edistävät parhaiten työllistymistä, joten kehitettyjen kotoutumiskoulutusta ja ammatillista koulutusta yhdistäviä mallien levittämistä ja kehittämistä tulee jatkaa.
- Alkuvaiheen toimenpiteiden ja kotoutumiskoulutuksen tilastointia ja seurantaan kehitetään toimenpiteiden ja koulutuksen oikea-aikaisuuden, sisällön, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kehittämiseksi.

5.8 Koulutuksesta työelämään – maahanmuuttajien osaaminen käyttöön

5.8.1 Maahanmuuttajien työllisyys ja työmarkkina-asema kantaväestöä heikompi

Merkittävä osa maahanmuuttajista tulee Suomeen joko opiskelu- tai työpaikan johdosta. He eivät lähtökohtaisesti ole työnhakijoita, ainakaan maahantulon alkuvaiheessa. Kuitenkin suuri osa maahanmuuttajista, kuten perhesiteen tai kansainvälisen suojelun vuoksi tänne muuttavat, tulevat maahan ilman tietoa ensimmäisestä työpaikasta, ja heidän kotoutumista tukevien palvelujensa tavoitteena on alusta lähtien työllistyminen.

Maahanmuuttajien työllisyystilanne parani koko 2000-luvun aina vuoden 2008 lopulla alkaneeseen taantumiaan asti. Ulkomaalaisten työttömyysaste on vaihdellut vuosina 2008–2013 25–30 prosentin välillä. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan ulkomaalaisten työttömyysaste oli vuoden 2013 lopussa 28,6 prosenttia ja työllisyysaste 49,3 prosenttia.

Pellervon taloustutkimuksen (PTT) ja Ramboll Management Consultingin toteuttamassa tutkimuksessa vuodelta 2014 selvitettiin maahanmuuttajien työllistymisen edellytyksiä ja esteitä. Keskimäärin ulkomaalaisten työttömyysaste on ollut 2000-luvulla 2,5-kertainen koko väestöön verrattuna, suhdanteista riippumatta. Maahanmuuttajien työllistymisen todennäköisyys laskee myös hyvin varhain, jo 37 ikävuoden jälkeen. Erot työllisyydessä eri maahanmuuttajaryhmien välillä ovat suuria, ja viittaavat maahanmuuton perusteiden ja kansalaisuuden merkitykseen työllistymisessä. Myös sukupuolten väliset erot ovat merkittäviä, ja miesten työllisyys yleisesti ottaen korkeampi kuin naisten. OECD-maista ja Suomen lähialueilta tulleiden työllistyminen on ollut nopeinta. Kuitenkin maahantulon perusteisiin, kansalaisuuteen ja sukupuoleen perustuvat erot vaikuttavat myös vähenevän maassa asumisajan karttuessa, mutta erot säilyvät joidenkin ryhmien kohdalla suurina. On keskeistä löytää keinoja, joilla voidaan nopeuttaa kaikkien ryhmien työl-

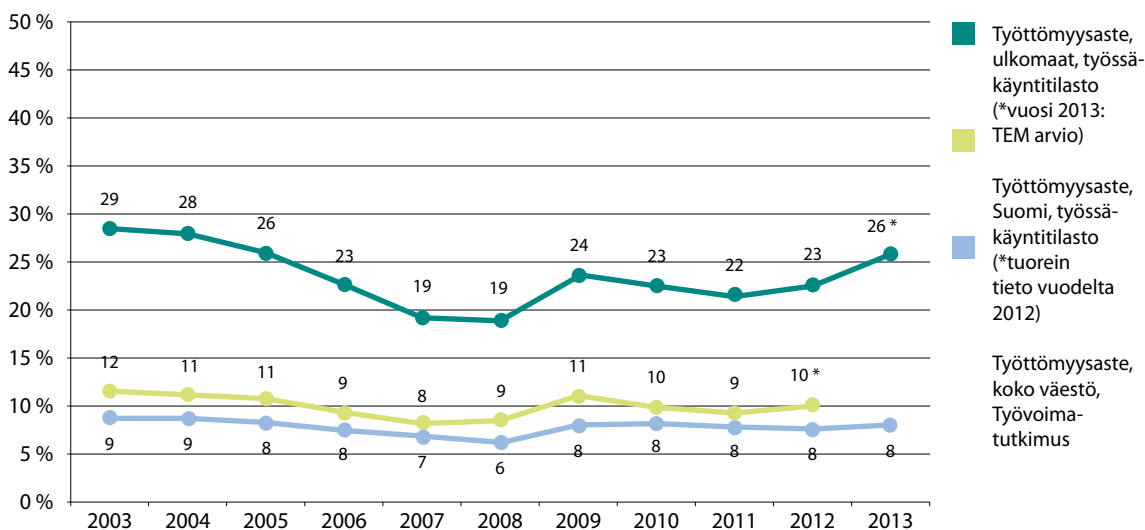
listymisprosessia ja näin kohentaa maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa.

Maahanmuuttajilla, joilla ei ole opiskelu- tai työpaikkaa Suomeen muuttaessaan, on monia esteitä työllistyä nopeasti. Nämä voidaan jakaa rakenteellisiin, ts. vastaanotetaan yhteiskuntaan liittyvinä, tai maahanmuuttaja-asemaan liittyviin. Esimerkiksi vastaanottavan yhteiskunnan työmarkkinoiden tarjonta ja kysyntä, työllistymistä tukevat hallinnolliset prosessit sekä työnantajan asenteet vaikuttavat maahanmuuttajien työllistymiseen. Toisaalta maahanmuuttajilta puuttuu usein osaamista, kuten kielitaitoa, työmarkkinoilla tarvittavaa koulutusta, ammatillista osaamista ja tietoa työmarkkinoiden toimintaperiaatteista. Lisäksi heillä ei ole sosiaalisia verkostoja, jotka voisivat tukea työllistymistä. Suomessa, kuten monissa maissa, merkittävä työpaikoista täytetään muuten kuin muodollisen hakuprosessin kautta. Ensimmäistä kertaa työmarkkinoille hakeutuvalle, kuten nuorille tai maa-

hanmuuttajille, tämä verkostojen puute voi muodostaa merkittävän esteen työllistymiselle.

PTT:n tutkimuksessa todettiin, että maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttaminen ei onnistu pelkästään lyhytkestoisilla kotouttamistoimenpiteillä tai tehokkaalla työnvälityksellä, vaan tarvitaan pidempiä toimenpiteitä, sekä yksilöllisiä työllistämispolkuja ja TE-toimiston palveluketjuja. Näitä ketjuja ei kuitenkaan pystytty riittävästi TE-toimistoissa tunnistamaan ja hyödyntämään. Maahanmuuttajien palvelukokonaisuuksien rakentamiseen tarvitaankin TE-toimistoissa riittävästi resursseja henkilökohtaiseen palveluun ja ohjaukseen sekä palvelujen räätälöintiä. Näin varmistetaan ohjautuminen taroituksenmukaisiin työllistymistä tukeviin palveluihin. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksissä TE-toimistojen palveluihin ohjautumisesta ajalta vuoteen 2011 asti on myös todettu, että maahanmuuttajia ohjataan verrattain harvoin työelämää lähellä oleviin palveluihin, kuten

Kuvio 40. Ulkomaan kansalaisten, Suomen kansalaisten ja koko maan väestön työttömyysasteen kehitys vuosina 2003–2013 (Työttömyysaste kansalaisuuden mukaan 2003–2013)



Lähteet: • SVT: Työssäkäynti • SVT: Työvoimatutkimus • Työ- ja elinkeinoministeriö

erilaisille harjoittelu- tai kokeilujaksoille työpaikoille, tai palkkatuettuun työhön. Kuitenkin näiden toimenpiteiden vaikuttavuus maahanmuuttajien kohdalla on hyvin lähellä kaikkien työvoimapalvelujen asiakkaiden tilannetta.

Työterveyslaitos teki vuonna 2013 laajan kyselyaineistoon perustuvan katsauksen maahanmuuttajien asemasta suomalaisessa työelämässä. Tutkimukseen osallistuneiden maahanmuuttajien kokemukset ja asenteet työelämää kohtaan olivat pääsääntöisesti koko väestöä myönteisempiä. Työ oli hyvin suurelle osalle maahanmuuttajista erittäin tärkeä osa elämää. Maahanmuuttajat kokivat innostusta ja työn iloa selkeästi koko väestöä enemmän. Yli neljä viidestä oli tyytyväisiä esimiehensä toimintaan ja koki tulleen hyväksytyksi työyhteisönsään.

Maahanmuuttajat kokivat työelämässä myös epäkoh-
tia. Monelle koulutus ja työelämä eivät vastanneet toisiaan. Määräaikaiset työsuhteet ja keikkaluonteiset työt olivat kaikissa ryhmissä yleisempiä kuin koko väestöllä. Maahanmuuttajat jäivät muita palkansaajia useammin työterveyshuollon palvelujen ulkopuolelle. Työn saantia koettiin estäneen puutteellisen kielitaidon, heikon työllisyystilanteen ja työantajien asenteiden. Koulutustaso, kielitaito ja muut valmiudet olivat työssä käyvillä huomattavasti korkeammalla tasolla kuin työelämän ulkopuolella olevilla.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että työelämässä menestymisen kannalta keskeiset tekijät, kuten inhimillinen pääoma (koulutus, kielitaito), sosiaalinen pääoma (erityyppiset verkostot) ja kulttuurinen pääoma (mm. tieto työpaikoista) jakautuvat varsin eritasoisesti niin eri ryhmien kesken kuin ryhmien sisällä.

Kaiken kaikkiaan on selvitysten valossa näyttänyt, että maahanmuuttajien työllistymisen kannalta osaamisen vahvistaminen, niin kielitaidon kuin ammatillisen osaamisen osalta, on tärkeää. Lisäksi kuitenkin maahan-

muuttajan työllistymisen esteenä näyttäisi usein olevan verkostojen puute ja aikaisempien työpaikkojen tuomat yhteydet ja suosittelijat. Tämän tilanteen korjaamiseksi olisi tärkeää vahvistaa sellaisia toimintamuotoja, joilla voidaan antaa työelämätaitoja ja saattaa yhteen maahanmuuttajat ja työantajat jo ennen varsinaista työhön-
ottoa. Tällaisia hyväksi osoittautuneita toimintamuotoja ovat esimerkiksi työhönvalmennus ja mentorointi.

5.8.2 Maahanmuuttajille tehokkaampaa palvelua TE-toimistoissa – mukaan lukien yrittämisen tukeminen

Lähivuosina työllistymisen edistäminen ja palveluprosessin tuloksellisuus ovat painopisteitä kehitettäessä maahanmuuttajien – sekä uusien että jo pidempään Suomessa asuneiden – palveluja TE-toimistossa. Tämä merkitsee mm. maahanmuuttajanäkökulman entistä vahvempaa huomioonottamista kehitettäessä TE-palvelujen asiointimahdollisuuksia, työnantaja- ja yritys yhteistyön vahvistamista, työelämäkytkentöjen lisäämistä maahanmuuttajien koulutuksessa sekä maahanmuuttajien osaamisen systemaattisen tunnistamisen kehittämistä. Erityisesti pääkaupunkiseudun kunnissa ulkomaalaisten työnhakijoiden määrän kasvu ja korkea työttömyys asetavat haasteita julkisille työnvälityspalveluille ja kotoutumista edistäville palveluille.

Kotoutumislain ja valtion kotouttamisohjelman linjausten mukaisesti TE-toimistojen palvelussa on kyetty varsin kattavasti varmistamaan maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelujen saatavuus ja palveluprosessin käynnistymien: alkukartoitus, kielitaidon kartoitus, ohjaaminen kotoutumiskoulutukseen. Vuonna 2013 toteutettu valtakunnallinen TE-palvelu-uudistuksen toimeenpano on kuitenkin osaltaan vaikuttanut merkittävästi maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluun TE-toimistoissa. Siirtyminen kolmen palvelulinjan palvelumalliin mahdollistaa jatkossa maahanmuuttajien palvelumahdollisuuksien laajentamisen ja palvelun kohdentamisen asiakkaan palvelutilanteen mukaisesti. Alkuvaiheessa uudistuksen toimeenpano on kuitenkin vaikeuttanut asiakastyön suunnitelmallisuutta

ja tuloksellisuutta. Vuonna 2013 laadituissa TE-palvelun asiakkuuslinjauksissa on maahanmuuttajat huomioitu tilanteen parantamiseksi.

Maahanmuuttajien yrittäjäaktiivisuus on yleisesti ottaen samalla tasolla kuin ns. valtaväestöllä, mutta kansalaisuuskohtaiset erot ovat suuria. Vuonna 2012 viidennes yrittäjistä oli tullut Virosta ja lähes neljännes muista EU-maista. Aasiasta oli tullut runsas viidennes (eniten Thaimaa ja Vietnam), Venäjältä 14 prosenttia ja Turkista kahdeksan prosenttia yrittäjistä. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastojen mukaan vieraskielisten yrittäjien määrä on yli kolminkertaistunut 2000-luvulla. Naisyrittäjien joukossa kehitys on ollut ripeämpää kuin miesten keskuudessa, sillä ulkomaalaistaustaisten naisyrittäjien määrä on lähes nelinkertaistunut. Ulkomaalaistaustaiset yritykset ovat usein pieniä. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli 2012 noin 11 200 maahanmuuttajayrittäjää ja 6 321 yrittäjävetoista ulkomaalaistaustaista yritystä. Yritysten määrä kasvoi lähes 500 yrityksellä edellisestä vuodesta ja ne työllistivät 8 650 henkilöä noin miljardin euron liikevaihdolla.

Maahanmuuttajien palvelujen kehittämiseksi on toteutettu ja ja toteutetaan seuraavia toimenpiteitä:

- TE-toimistoille vuonna 2013 laadituissa TE-palvelun asiakkuuslinjauksissa on määritelty maahanmuuttajan alkukartoituksen järjestämisen periaatteet TE-toimistossa sekä kriteerit maahanmuuttajien ohjaamiseksi palvelutarvettaan vastaavalle palvelulinjalle tavoitteena yksilöllisen ja eheän palvelupolun varmistaminen.

- TE-toimistojen asiantuntijoiden ammatillisen osaamisen kehittämiseksi on laadittu monimuoto-opiskeluun pohjautuva koulutusohjelma. Jatkossa kotouttamisen osaamiskeskuksen työssä tulee merkittävästi painottamaan kotouttamisen asiantuntijoiden osaamisen kehittäminen koko maassa.

- Maahanmuuttaja-asiakas tarvitsee usein työllistyäkseen keskimääräistä enemmän henkilökohtaista neuvontaa, ohjausta, opastusta työnhakuun ja räätälöityjä palveluja työhauun tueksi. Henkilökohtaisen palvelun ohella on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että myös maahanmuuttaja-asiakkaat voisivat tuntuvasti nykyistä enemmän hyödyntää puhelin- ja etenkin verkkopalveluja. Kielivaihtoehtojen lisääminen TE-palvelujen verkkopalveluissa on kiireellinen lähivuosien kehittämistehtävä.

- Yritys- ja työnantajayhteistyötä kehittämällä tuetaan maahanmuuttaja-asiakkaiden työnhakua ja työllistymistä. Samalla vastataan työnantajien rekrytointitarpeisiin välittämällä tietoa maahanmuuttaja-asiakkaiden osaamisesta ja TE-toimiston keinoista tukea maahanmuuttajien työllistymistä. Tarvitaan pääkaupunkiseudun aiesopimuksen mallin mukaisesti eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä TE-palveluiden räätälöimiseksi maahanmuuttajien työllistymisen tukemiseksi.

- Ulkomailla suoritettujen tutkintojen, pätevyyskysien sekä hankitun osaamisen tunnistamiseksi tarvitaan uusien prosessien ja toimintamallien kehittämistä TE-toimiston palvelun tueksi. Pääkaupunkiseudun aiesopimuksen puitteissa on meneillään hanke, jonka tavoitteena on nimenomaan TE-toimiston palveluprosessien kehittäminen, niin että maahanmuuttajien osaaminen kytetään hyödyntämään mahdollisimman kattavasti. Toimintamallin vakinaistaminen tukee merkittävästi maahanmuuttajien työllistymistä ja on tärkeä lähtökohta työelämälähtöisen palvelun kehittämiseksi.

- Kotoutumissuunnitelmien ja asiakasprosessien vaikuttavuuden varmistamiseksi kehitetään kotoutumissuunnitelmien seuranta TE-toimiston asiakastyössä.

- Tuetaan maahanmuuttajien yrittäjyyttä kehittämällä aloittavien yrittäjien palveluneuvontaa ja muita keinoja vastata yrittäjyyttä suunnittelevien maahanmuuttajien tietotarpeisiin.

- Selvitetään tarvetta työelämälähtöisien erityispalveluiden tuottamiselle maahanmuuttajille.

5.8.3 Osaamisen ja tutkintojen tunnistamista ja tunnustamista kehitetty – työtä jatketaan

Näyttötutkintona suoritettavassa ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa on säädösten mukaan aina otettava huomioon ja luettava hyväksi opiskelijan aikaisempi koulutus ja työkokemus. Tästä syystä näyttötutkintoon valmistava koulutus soveltuu erityisen hyvin tutkinnon jo suorittaneille. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmistelussa lainsäädäntömuutos, jolla aikaisemman tutkinnon Suomessa tai ulkomailla suorittaneet ohjataan näyttötutkintona suoritettavaan koulutukseen.

Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisen yhteydessä on vahvistettu ammatillisten tutkintojen osaamisperusteisuutta ja työelämälähtöisyyttä sekä rakentumista työelämän työ- ja toimintakokonaisuuksiin pohjautuvista tutkintojen osista. Tutkinnon osille määritellyt selkeät osaamistavoitteet ja ammattitaitovaatimukset ovat lähtökohta osaamisen tunnistamiselle ja tunnustamiselle. Lisäksi tutkintojärjestelmän kehittämisen yhteydessä otetaan käyttöön ECVET-järjestelmä (ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalainen siirtojärjestelmä) sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa myös osaamisen laajuutta kuvaavat osaamispisteet aikaperusteisten opintoviikkojen sijaan. Nämä kaikki toimenpiteet edistävät aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista myös maahanmuuttajien osalta. Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämiseen liittyvä hallituksen esitys on annettu eduskunnalle maaliskuussa 2014 (HE 12/2014). Uudistettujen säädösten ja määräysten on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2015.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa vuosina 2013–2015 selvityksen ulkomailla suoritettujen tutkintojen ja pätevyysien tunnustamisesta ja hankitun osaamisen tunnustamisesta ammattialoilla, joilla tarvitaan työvoimaa. Selvitys sisältyy valtion, pääkaupunkiseudun

kaupunkien, pääkaupunkiseudun yrittäjäjärjestöjen sekä Helsingin seudun kauppakamarin aiesopimuksen toimeenpanoon maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Lisäksi Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden yhteisessä työryhmässä on tehty ehdotuksia EU/ETA-alueen ulkopuolella koulutuksen saaneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden kielitaidosta, kielitaitoa ja muuta osaamista täydentävästä koulutuksesta sekä ulkomailla hankitun koulutuksen tunnustamiseen liittyvästä koulutuksesta ja kuulusteluista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuodesta 2009 tukenut Specima-erityisavustuksella varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen sekä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen piirissä työskentelevien maahanmuuttajataustaisten opetus-, ohjaus- ja neuvontahenkilöstön sekä maahanmuuttajien koulutuksessa toimivan vastaavan henkilöstön koulutusta. Koulutuksen tavoitteena on lisätä osallistujien kelpoisuutta ja valmiuksia vastata maahanmuuttajataustaisten oppijoiden tarpeisiin sekä vahvistaa työssä tarvittavaa suomen tai ruotsin kielen taitoa. Erityisavustusta ovat voineet ja voivat hakea opettajankoulutusta järjestävät ammattikorkeakoulu ja yliopistot. Vuosittain on käynnistynyt noin kymmenen hanketta ja koulutuksiin on vuosina 2009–2013 osallistunut noin 900 henkilöä. Vuonna 2014 koulutuksen aloitti n. 200 opiskelijaa. Osa Specima-hankkeista on suunnattu opinto-ohjaukseen. Nämä hankkeet toteuttavat valtion kotouttamishjelmaan kirjattua toimenpidettä maahanmuuttajanuorten erityiskysymysten huomioimisesta ohjaajien koulutuksen kehittämisessä.

5.8.4 Monimuotoistuva työelämä osaksi työelämän laadun kehittämistä

Työelämän monimuotoistuminen tulee huomioida myös osana työelämän laatua ja kehittämistä. Maahanmuuttajien tulee saada riittävä tietoa työelämästä sekä omista velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan. Heidän omat voimavaransa, kuten kielitaito ja kulttuurin tuntemus, ovat voimavara myös työnantajalle.

Työelämän kehittämiseen sisältyy myös työntekijän osaamisen jatkuva kehittäminen, ja maahanmuuttajan kohdalla tähän voi keskeisesti sisältyä kielitaidon vahvistamista. Työnantaja tulee rohkaista mahdollistamaan työsuhteen aikaiset suomen tai ruotsin kielen opinnot, sekä rekrytoimaan ja hyödyntämään esimerkiksi englantia työkielenään puhuvat maahanmuuttajat soveltuviin työtehtäviin.

Työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi on kehitetty hyviä käytäntöjä organisaatioiden omana kehittämistyönä ja esimerkiksi EU-rahoitteisissa hankkeissa. Myös kunnat ovat kehittäneet henkilöstöpolitiikkaansa, tavoitteena rekrytoida maahanmuuttajia heidän väestöosuuttaan vastaavaksi osaksi kunnan henkilöstöä, sekä kehittäneet työyhteisöjen monimuotoisuusosaamista. Rekrytoimalla maahanmuuttajia palvelutehtäviin TE-hallinto ja muut viranomaiset ovat voineet mahdollistaa omakielisiä palveluja. EU-rahoituksella on kehitetty ja testattu toimintamalleja työorganisaatioiden vapaaehtoisiksi monimuotoisuussitoumuksiksi, toteutettu tutkimushanke syrjinnästä työelämässä ja rekrytointitilanteissa, sekä lisätty työntajien ja työntekijöiden tietoisuutta syrjinnän kiellosta.

5.8.5 Ulkomaalaiset opiskelijat joustavammin ja tehokkaammin suomalaisen työelämään

Valtion kotouttamisohjelman mukaan korkeakoulut edistävät kansainvälisten opiskelijoiden opintojen sujuvuutta ja työllistymistä ottamalla huomioon erilaisten kielellisten ja kulttuuristen taustojen vaikutukset järjestäessään koulutusta ja tarvittavia tukipalveluita sekä kehittämällä toimivat käytännöt ulkomailla suoritettujen tutkintojen ja muualla hankitun osaamisen tunnustamiseen ja osaamisen täydentämiseen.

Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää seurataan opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä sopimusneuvotteluissa sekä neuvotteluiden välivuosina annettavassa palautteessa. Vuonna 2013 voimaantulevassa yliopistojen rahoitusmallissa rahoi-

tukseen vaikuttavat sekä ulkomaisten opiskelijoiden suorittamat tutkinnot että ulkomaisten opetus- ja tutkimushenkilöstön osuus. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa kansainvälistymistä monipuolisesti kattavan indikaattoripaketin avulla. Seurantakohteina ovat esimerkiksi opiskelijavaihto, vieraskielinen opetus, ulkomainen henkilöstö, ulkomaalaisten opiskelijoiden työllistyminen sekä maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden osuus korkeakouluopiskelijoista. Osa seurantakohteista on uusia, minkä vuoksi Tilastokeskuksen kanssa on sovittu uusista aineistotoimituksista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kansainvälistymisstrategiassa on asetettu tavoiteluvut ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrälle (20 000) sekä ulkomaisten osuudelle yliopistojen tutkijakouluissa (20 prosenttia). Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää seurataan opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä sopimusneuvotteluissa sekä neuvotteluiden välivuosina annettavassa palautteessa. Tavoitteet ovat toteutuneet kohtuullisesti, vuonna 2013 ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa oli yhteensä lähes 20 000 ulkomaalaista opiskelijaa ja ulkomaisten osuus tohtoriopiskelijoista oli yli 16 prosenttia.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden suorittamat tutkinnot ovat mukana ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa vuodesta 2014 alkaen. Yliopistojen rahoitusmallissa on huomioitu ulkomaalaisten suorittamien tutkintojen lisäksi ulkomaalaisten suorittamat tohtorin tutkinnot sekä ulkomaalainen opetus- ja tutkimushenkilöstö vuodesta 2013 alkaen.

Vuodesta 2010 alkaen ammattikorkeakoulut ovat voineet järjestää maahanmuuttajille suunnattua maksutonta ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaa koulutusta. Koulutusta on järjestetty vuosina 2010–2013 vuosittain noin viidessä ammattikorkeakoulussa ja osallistujia on ollut noin 100–130 vuosittain. Maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa suoritettujen opintopisteet ovat myös yhtenä tekijänä mukana ammattikorkeakoulujen



rahoitusmallissa vuodesta 2014 alkaen. Maahanmuuttajille suunnattu ammattikorkeakouluopintoihin valmentava koulutus on valtion kotouttamisohjelman tavoitteiden mukaisesti otettu opintotuen piiriin syksyllä 2014.

Korkeakoulujen toimia kansainvälisten opiskelijoiden opintojen sujuvuuden sekä työllistymisen edistämiseksi on seurattu mm. korkeakoulutuksen kansainvälistymisstrategian 2009–2015 raportoinnin, seurantaseminaarin ja kyselyjen kautta. Näistä saatua tietoa on hyödynnetty muun muassa yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä tulossopimusneuvotteluissa

toukokuussa 2012 sekä ammattikorkeakoulujen neuvotteluissa syys-lokakuussa 2012.

Seurannan mukaan korkeakoulujen tukipalveluiden saatavuuteen, sijaintiin sekä sisältöihin on kiinnitetty huomiota kaikissa korkeakouluissa. Työelämään integroitumisen edistämistä on toteutettu esimerkiksi ESR-hankkeiden ja pääkaupunkiseudun HERA-hankkeen kautta. Edelleen kysyntä tukipalveluihin suuri ja palveluita täytyy kehittää myös jatkossa. Erityisesti kansainvälisille opiskelijoille suunnattu kielikoulutus vaatii edelleen jatkotoimenpiteitä.

PAINOPISTEET: MAAHANMUUTTAJAT TYÖELÄMÄÄN

- Varmistetaan, että TE-toimiston palvelut, myös yrityksien tukeminen, soveltuvat maahanmuuttajille. Maahanmuuttajille rakennetaan tarvittaessa joustavia kantaväestöä pidempiä palveluketjuja, toimenpidejaksoja ja yksilöllisiä työllistymispolkuja.
- Tehostetaan maahanmuuttajien pääsyä työelämään lähellä oleviin palveluihin kuten työkokeiluihin, työharjoittelujaksoihin ja palkkatuettuun työhön, sillä nämä ovat osoittautuneet erittäin toimiviksi työllistämiskeinoiksi. Selvitetään tarvetta työelämälähtöisten erityispalveluiden tuottamiselle maahanmuuttajille.
- Ulkomaisen tutkinnon suorittaneiden työelämään siirtymisen nopeuttamiseksi tehostetaan maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista, tunnustamista ja täydentämistä. Lisäksi kehitetään korkeakoulujen mahdollisuutta järjestää kelpoisuuden saamiseksi edellytettäviä täydentäviä opettajankoulutuksen opintoja sekä muiden ammattiryhmien ulkomaisen koulutuksen ja tutkinnon tunnustamista tukevaa koulutusta ja kuulusteluja sekä näihin valmentavaa koulutusta, erityisesti kielikoulutusta.
- Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään (URA) kirjattavia tietoja koskien EU-ETA-alueen ulkopuolista koulutusta selkiinnytetään ja systematisoidaan. Tämä koskee myös sosiaali- ja terveystoimen relevantteja asiakastietojärjestelmiä.
- Kehitetään yhteistyössä työnantajien kanssa työelämän laatua ja monimuotoisuusjohtamista. Tarjotaan maahanmuuttajille enemmän tietoa työelämästä sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Kehitetään malleja, joilla mahdollistetaan työsuhteen aikainen suomen tai ruotsin kielen opiskelu ja edistetään esimerkiksi englantia työkielenään puhuvat maahanmuuttajien rekrytointi soveltuviin tehtäviin.
- Seurataan maahanmuuttajien työllistymistä myös pitkällä aikavälillä, sillä maassa-asumisaika vaikuttaa työllistymiseen keskeisesti.

5.9 Kunnalla yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta paikallistasolla

Maahanmuuttajan asettuminen kuntalaiseksi on kotoutumisen tärkeä perusta. Kotoutumislain lähtökohdiana on, että kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja. Lisäksi tarvittavin osin järjestetään kotoutumista tukevia erityispalveluita. Kunnalla on kotoutumislain mukaisesti myös yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla.

On tärkeää, että kunnalliset peruspalvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille ja että maahanmuuttajien yhdenvertaisuus toteutuu, tarvittaessa erityispalveluita järjestämällä. Merkittävässä osassa on kunnan henkilöstön koulutus ja perehtyneisyys maahanmuuttaja-asioihin, jotta peruspalveluissa osataan tunnistaa maahanmuuttajien palvelutarpeet ja tarvittaessa ohjata muihin palveluihin tai erityispalveluihin. Tarvittaessa toimenpiteitä kohdennetaan erityisesti sellaisille alueille, joissa eriarvoistumisen ja syrjäytymisen riskit kasaantuvat.

Palveluiden ohella kunnalla on tärkeä rooli tukea paikallistasolla tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta ja asenneilmapiiriä eri väestöryhmien välillä. Asumisen ja lähiöiden kehittämisen teemat ovat oleellisia osallistavan yhteisöllisen kotoutumisen rakentamisessa. Yhteiskunnan eriarvoistuminen voi kohdentua erityisen vahvasti maahanmuuttajiin, ja vakavimmillaan johtaa syrjäytymiseen ja ulkopuolisuuteen. Etenkin maahanmuuttajalasten ja -nuorten turvalliseen kasvuun panostaminen on oleellinen osa yhdenvertaisuuden toteutumista arjessa, samoin nollatoleranssi rasismia ja syrjintää kohtaan. Monimuotoinen kaupunki- ja palvelurakenne ja hyvin organisoidut vuoropuhelurakenteet tukevat maahanmuuttajien kotoutumisesta kunnissa.

Maahanmuuttajaperheiden kotouttamisessa tuki koko perheen toimivalle vuorovaikutukselle on keskeistä.

Maahanmuuttajavanhempien roolia lastensa ensisijaisina kasvattajina tulee tukea, samalla kun vanhemmille annetaan tietoa ja neuvontaa perheille suunnatuista palveluista sekä suomalaisen yhteiskunnan perheitä koskevasta lainsäädännöstä ja käytännöistä. Neuvola ja varhaiskasvatus ovat pienten lasten perheiden tärkeimpiä palveluja, oppivelvollisuusikässä olevien lasten perheille perusopetus ja oppilashuoltopalvelut sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelut ovat oleellisissa asemassa. Myös aikuisten maahanmuuttajamiesten ja naisten tarpeiden huomioiminen on tärkeää.

5.9.1 Palveluiden tarjoamisessa alueellisia eroja

Kunnat ovat väestörakenteeltaan varsin erilaisia ja toisissa kunnissa maahanmuutto- ja kotouttamistyötä on tehty jo useita vuosia, kun taas toisiin kuntiin on vasta viime aikoina muuttanut maahanmuuttajia tai muuttajien määrä on kasvanut. Koska maahanmuutto vaihtelee alueellisesti ja on keskittynyt Etelä-Suomeen ja isompiin kaupunkiseutuuihin, on palveluiden saatavuudessa ja toimivuudessa alueellisia ja paikallisia eroja. Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamissa vuonna 2012 kunnille ja TE-toimistoille suunnatuissa palvelukyselyissä kartoitettiin virkailijoiden näkemyksiä kotouttamis- ja muiden palveluiden kattavuudesta ja kyvystä vastata maahanmuuttajaväestön tarpeisiin. Kunnille suunnatun palvelukyselyn (2012) mukaan suuret kunnat arvioivat maahanmuuttajille tarjoamiensa palveluiden vastaavuuden maahanmuuttajien tarpeisiin heikommaksi kuin kyselyyn vastanneet pienemmät kunnat, tosin tulokset ovat vastaajaryhmien hajonnan vuoksi vain suuntaa antavia.

5.9.2 Monialaiseen yhteistyöhön tulee panostaa

Kotoutumislain mukaan kotouttamista kehitetään kunnissa monialaisena yhteistyönä ja monissa kunnissa on jo nykyisin monialaisia yhteistyöryhmiä maahanmuuttaja-asioissa. Yhteistyön tarvetta paikallistasolla tulee kuitenkin lisätä siten, että kotouttamisen kehittämiseen osallistuvat keskeisimmät toimialat, kuten opetus-, sosiaali- ja terveys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä asumisesta ja kaavoituksesta vastaavat viranomaiset. Li-



säksi TE-toimisto, poliisi ja muut toimijat kuten järjestöt tulee kytkeä mukaan yhteistyöhön. Toimiva yhteistyö kunnan ja paikallisten järjestöjen kanssa luo puitteet sille, että eri viranomaisten palveluista voidaan rakentaa maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia.

5.9.3 Kunnallisten kotouttamisohjelmien vaikuttavuutta kehitetään

Kotoutumislain mukaan kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotouttamisohjelma kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi. Kunnan kotouttamisohjelma on keskeinen kotouttamisen sisältöön paikallistasolla vaikuttava väline. Kotoutumislain uudistuksessa lähtökohtana oli vahvistaa ohjelman vaikuttavuutta ja seuranta kytkemällä kotouttamisohjelma kunnan talousseurantaan ja muuhun strategiseen suunnitteluun. Kunnan eri hallinnonalojen sitouttamiseksi kotouttamisohjelma on hyväksyttävä kunnanvaltuustossa ja sitä on tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa. Lisäksi ohjelmien laadun, alueellisen yhteismitallisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi laissa ohjataan kuntien kotouttamisohjelmien sisältöä listaamalla ohjelman mahdollisia sisältöjä.

Valtion kotouttamisohjelman painopisteet toimivat myös kunnallisten kotouttamisohjelmien tukena. Valtion kotouttamisohjelman mukaan esimerkiksi hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi kuntia ohjataan sisällyttämään kotouttamisohjelmiinsa suunnitelma hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi sekä maahanmuuttajien, järjestöjen ja viranomaisten välisen vuoropuhelun järjestämiseksi.

Kunnan kotouttamisohjelman laatiminen on kotoutumislain mukaan edellytyksenä kunnalle valtion varoista maksettaville korvauksille. ELY-keskusten tulee kotoutumislain mukaan toimittaa työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain tiedot alueensa kotouttamisohjelmista ja niiden toimeenpanosta. ELY-keskukset ovat kotoutumislain voimaantumisen jälkeen tukeneet alueensa kuntia kotout-

tamisohjelmien laatimisessa ja päivityksessä vastaamaan lain edellytyksiä.

Kotouttamisohjelmia on laadittu vaihtelevasti eri kunnissa, niin ikään niiden sisällöt ja laatimisprosessit vaihtelevat. Ohjelmien vaikuttavuudesta ei ole saatavilla kattavaa tietoa, ja seuranta ja vaikuttavuuden arviointia tulee kehittää.

5.9.4 Kuntalain muutoksella kehitetään kunnan strategista johtamista

Kuntalakiin ehdotetaan uutta säännöstä kuntastrategiasta, jossa valtuusto määritteli kaikkea kunnan toimintaa läpileikkaavat pitkän aikavälin strategiset tavoitteet. Kuntastrategia olisi valtuuston keskeisin väline kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteisessä johtamisessa. Sääntely vahvistaisi kokonaisuudessaan kunnan strategista johtamista sekä tehostaisi kunnan päätöksenteon, suunnittelun ja kehittämisen johtamista. Lisäksi strategian avulla on mahdollista saada kunnan eri toimielimet ja eri toimialat toimimaan yhdessä samojen tavoitteiden suuntaisesti.

Kuntastrategiaa koskevaan säännökseen pyrittäisiin koostamaan yhteen sovitetuksi kokonaisuudeksi kaikki kunnan strategista suunnittelua koskevat velvoitteet. Tähän saakka kunnissa on laadittu useita erillisiä strategioita, esimerkiksi palvelustrategioita, elinkeinostrategioita, henkilöstöstrategioita toimialastrategioita- ja osassa kunnissa myös maahanmuuttostrategioita. Jatkossa kunnissa olisi vain yksi kuntastrategia, jossa myös maahanmuutto ja kotoutumista koskevat kysymykset huomioitaisiin.

PAINOPISTEET: KUNNALLISET PALVELUT

- Varmistetaan, että kunnallisissa peruspalveluissa tunnistetaan maahanmuuttajien erityiset palvelutarpeet ja palveluiden soveltuminen maahanmuuttajille, tarvittaessa erityistoimenpitein
 - Kotouttamisen osaamiskeskus tukee kunnan osaamisen kehittämistä eri palvelusektoreilla
- Monialaista yhteistyötä kunnassa tulee tiivistää kotouttamisen tehostamiseksi sekä hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi ja vuoropuhelun lisäämiseksi.
- Kunnallisten kotouttamisohjelmien vaikuttavuuden ja alueellisen yhdenvertaisuuden lisäämiseksi kotouttamisohjelmien sisältöjä ja laadintaprosessia tulee edelleen kehittää, samoin seurantaa ja arviointivälineitä.

5.10 Maahanmuuttajat sosiaali- ja terveydenhuollossa

5.10.1 Maahanmuuttajien hyvinvoinnista ja terveydestä tarvitaan tietoa palveluiden kehittämiseksi

Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen peruspalvelut tukevat myös kotoutumista, ja niitä tulee tarjota maahanmuuttajille heidän tarpeitaan vastaavasti. Tarvittaessa palveluja ja toimenpiteitä voidaan lisäksi erityisesti kohdentaa tukea tarvitseville ryhmille, jos henkilön tai ryhmän erityinen palvelutarve tai syrjäytymisen vaara niin edellyttävät. Esimerkiksi kidutuksen uhrin voivat olla ryhmä, joka tarvitsee erityisiä tukipalveluita. Tiedot maahanmuuttajien terveydestä ja hyvinvoinnista ovat olleet niukkoja, jolloin maahanmuuttajien erityistarpeista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ei ole ollut riittävästi tietoa. Vuosina 2012 ja 2014 valmistui kaksi merkittävää maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia

koskevaa tutkimusta sekä Valtiontalouden tarkastusviraston laatima raportti kotouttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Näiden pohjalta arvioidaan tarvetta kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja asiakkaiden ohjausta sekä henkilöstön tukea ja osaamista.

Maamu-tutkimus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on vuonna 2012 julkaissut maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia koskevan tähän mennessä laajimman tutkimuksen (ns. Maamu-tutkimus). Tulokset tuovat esille eroja eri maahanmuuttajaryhmien välillä kansalaisuuksittain (venäläis-, somalais- ja kurditaustaiset henkilöt tutkimuksen kohderyhmänä). Niin ikään eroja on ryhmien sisällä myös naisten ja miesten välillä. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat tutkimuksen mukaan kurdi- ja somalialaistaustaiset naiset. THL:n tutkijat nostavat erityisesti esille tarpeen kiireellisesti kehittää mielenterveyspalveluja maahanmuuttajataustaisille henkilöille, sillä nykyinen palvelujärjestelmä ei tavoita kuin osan palveluja tarvitsevista. Myös perhesuunnitteluneuvontaa tulisi tehostaa maahanmuuttajataustaisille henkilöille ja naisten ympärileikkauksia ehkäisevää työtä jatkaa. Terveyskasvatus-tietoutta sekä terveyden edistämistoimia ja kuntoutusta tarvitaan maahanmuuttajien ylipainoisuuden ja toimintakykyrajoitteiden ehkäisemiseksi ja vähäisen liikunnan ja mahdollisten ravitsemuksen puutteiden korjaamiseksi.

Maahanmuuttajien terveyden ja hyvinvoinnin seurantaan kehitettiin tutkimuksen yhteydessä pysyvä järjestelmä. Jatkossa maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia on tarkoitus seurata osana alueellista terveys- ja hyvinvointitutkimusta (ATH). Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi 2014 tutkimuksen maahanmuuttajataustaisten nuorten terveydestä ja hyvinvoinnista (EtnoKids, jota on käsitelty jäljempänä osiossa 16).

Valtiontalouden tarkastusviraston raportti kotouttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2014 laatimassa raportissa kotouttamisesta sosiaali- ja terveydenhuol-



lossa selvitetiin kotouttamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja ohjauksen näkökulmasta. Tarkastus osoitti, että sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä maahanmuuttajien erityistarpeet huomioidaan kiittävästi kotouttamisen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjelmissa ja strategioissa. Sen sijaan kunnissa ja eri sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä maahanmuuttajien erityistarpeet huomioidaan kuitenkin vaihtelevasti. Tarkastuksen perusteella peruspalvelut eivät näytä riittävästi vastaavan maahanmuuttajien mielenterveysongelmien hoitamisen tarpeeseen. Niin ikään henkilöstön osaamisessa on vielä kehittämistä, erityisesti niillä alueilla, joilla maahanmuuttajia on vähän. Myös tulkkien käyttöä koskevalle ohjeistukselle on sosiaali- ja terveydenhuollossa suuri tarve.

Raportin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuva ohjaus kotouttamisasiissa ei ole riittävä ja sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten vastuut ja roolit sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvassa ohjauksessa ovat epäselvät. Lisäksi kunnissa toivotaan sosiaali- ja terveysministeriöltä ja aluehallintovirastoilta keskitetympää ja tiiviimpää ohjeistusta ja päivitettyä tietoa maahanmuuttajien terveydestä ja hyvinvoinnista.

5.10.2 Maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja neuvonta sosiaali- ja terveydenhuollossa tärkeää

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä varmistamalla että asiakkaalla ja potilaalla on oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Palveluihin pääsy edellyttää usein, että asiakas tai potilas on itse aktiivinen ja hakeutuu niihin. Oleellista on varmistaa, että maahanmuuttajilla on yhdenvertainen pääsy sosiaali- ja terveyspalveluihin ja sekä tarvittaessa toimiva ohjaus erityispalveluihin.

Maahanmuuttajien kannalta vallitseva moniportainen ja pirstaleinen hoitojärjestelmä vaikeuttaa tilannetta. Heikon kielitaidon omaavalla maahanmuuttajalla on myös vaikea navigoida palvelujärjestelmässä ja täyttää

hakulomakkeita. Maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kehittämisessä voitaisiin vahvistaa heille suunnattua omakielistä ohjausta ja neuvontaa sekä hyödyntää positiivista erityiskohtelua. Maahanmuuttajien erityiskohtelua olisi esimerkiksi, että palveluja annettaessa maahanmuuttajille varataan enemmän vastaanottoaikaa, heille järjestetään omakielinen tulkkaus tai annetaan muita tukitoimenpiteitä. Toimivin ratkaisu tulee usein hakea kuntakohtaisesti, koska se liittyy maahanmuuttajien määrään kunnassa ja kunnan olemassa olevaan palveluverkostoon.

Lainsäädäntöä on viime aikoina vahvistettu siten, että asiakaslähtöisyyttä sekä asiakkaan ja potilaan oikeutta yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin on laissa selkeästi mainittu. Viime vuosina on asiakkaan ja potilaan asemaa vahvistettu vuonna 2011 voimaan tulleessa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja heinäkuussa 2013 voimaan tulleessa laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012).

5.10.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamista kehitetään

Laadukkaan asiakas- ja potilastyön lähtökohtana on, että työntekijä osaa kohdata asiakkaan. Maahanmuuttajataustaisen asiakkaan kohdalla on tärkeää asiakkaan kulttuuritaustan tuntemus sekä avoin ja yhdenvertainen suhtautuminen kohtaamiseen. Varsinkin suurissa kaupungeissa on koulutettuja maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä lisääntyvästi sosiaali- ja terveydenhuollossa, mikä on myönteistä henkilöstön osaamisen kehittämisen ja asiakkaan kohtaamisen kannalta.

On tilanteita, joissa maahanmuuttaja-asiakkaan kohtamisessa tarvitaan erityisosaamista. Väkivaltatilanteiden ja ympärileikkaukseen liittyvät asiat vaativat ohjeiden tuntemista ja puheeksi ottamista vaikeissa ja arkaluontoisissa asioissa. Muita erityisosaamista vaativia asioita ovat kidutustrauamat ja niiden tunnistaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset saavat peruskoulutuk-

nessa valmiuksia työskennellä maahanmuuttajien kanssa. Työntekijät kuitenkin kokevat, ettei maahanmuuttajiin liittyvää täydennyskoulutusta ole riittävästi tarjolla ja että resurssien puutteen vuoksi koulutuksiin on vaikea osallistua. Kotouttamisen osaamiskeskus tarjoaa jatkossa tietoa ja työvälineitä, joista on jokapäiväistä ja konkreettista hyötyä maahanmuuttajien parissa työskenteleville. Osaamiskeskus tukee myös henkilöstön maahanmuutto-osaamisen kehittämistä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Hallitus valmistelee parhaillaan esitystä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, joka tulisi voimaan vuonna 2015. Lakiluonnokseen sisältyy säädös, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevien sosiaali- ja terveystieteiden tehtävänä olisi omalta osaltaan huolehtia myös henkilöstön koulutuksen ja osaamisen ennakoinnista ja kehittämisestä. Tämä edellyttää alueellisen yhteistyön tiivistämistä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa koulutuksen suunnittelussa ja sisällöllisessä kehittämisessä.

5.10.4 Maahantulon alussa osa maahanmuuttajista kantaväestöä useammin sosiaaliturvaetuksien varassa – pitkällä aikavälillä ero tasaantuu

Kansaneläkelaitoksen julkaisemassa työpäpaperissä tarkastellaan maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttöä vuonna 2011. Suomessa ei ole aikaisemmin tehty kattavaa selvitystä maahanmuuttajien käyttämästä sosiaaliturvasta. Sosiaaliturvan käytössä on maahanmuuttajaryhmien välillä eroja, jotka heijastelevat eroja maahanmuuton syistä. Pakolaismaista muuttaneet ovat työmarkkinoilla huonoimmassa asemassa ja heidän sosiaaliturvan käyttönsä on runsainta. Pitempään Suomessa olleilla pakolaismaista muuttaneilla sosiaaliturvan käyttö on kuitenkin selvästi vähäisempää kuin vastikään maahan muuttaneilla. Maahanmuuttajien etuuskäyttöä vähentää toisaalta se, että heille maksetaan vähän eläkkeitä. Kun vanhuuseläkkeet otetaan mukaan tarkasteluun, tilanne kääntyy toisinpäin ja kantaväestön keskimääräiset etuudet ovat 1 840 euroa suuremmat kuin maahanmuuttajilla.

Ero kantaväestöön muodostuu etenkin perusturvaetuksien, erityisesti työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen, käytöstä. Myös lapsiperhe-etuksien käytössä maahanmuuttajat olivat jonkin verran yllidustettuina. Toisaalta maahanmuuttajat saivat suhteellisesti kantaväestöä vähemmän opintotukea ja työkyvyttömyyseläkkeitä sekä etuuksien ansiosidonnaisia muotoja. Maahanmuuttajien ikärakenne keskittyy voimakkaasti työikäisiin, minkä takia he saavat kantaväestöä useammin perhe-etuuksia, mutta vähemmän esimerkiksi vanhuuseläkkeitä. OECD-maista muutetaan useammin työn vuoksi, ja ryhmän etuusikäyttö on lähellä kantaväestön tasoa.

PAINOPISTEET: MAAHANMUUTTAJAT SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA

- Rohkaistaan kuntia huolehtimaan maahanmuuttajien palvelutarpeiden huomioimisesta kunnallisissa strategioissa ja palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa sekä hyödyntämään tässä työssä maahanmuuttajien hyvinvoinnista ja terveydestä sekä kotouttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa valmistuneiden tutkimusten ja raporttien tulokset.
- Varmistetaan, että lainsäädännöllä vahvistetut oikeudet saada erilaisia hoito- ja palvelusuunnitelmia soveltuvat myös maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeisiin.
- Tuotetaan maahanmuuttajille enemmän omakielistä materiaalia ja annetaan yksilökohtaista ohjausta omalla kielellä.
- Tuetaan ja kehitetään henkilöstön osaamista sekä tunnistaa että vastata maahanmuuttaja-asiakkaiden erityistarpeisiin.
- Kehitetään etenkin pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saaneiden mielenterveyspalveluja.

5.11 Maahanmuuttajataustaisten lasten ja –nuorten kotoutumisen tuki tärkeää

Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret luovat perustaa etnisesti tasa-arvoisen yhteiskunnan rakentumiselle – siksi heidän koulutuksensa, terveytensä, hyvinvointinsa ja perheidensä tarpeiden huomioiminen on tärkeää. Suomen maahanmuuttajaväestö on nuorta. Maahanmuuttajaväestön keskuudessa lapset, nuoret ja työkäiset ovat yliedustettuina, kun tilannetta verrataan koko väestön ikärakenteeseen. Noin viidenosa vieraskielisestä väestöstä on lapsia.

Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret eivät ole yksi yhtenäinen ryhmä: he tulevat monenlaisista sosioekonomisista taustoista, puhuvat yhtä tai useampaa kieltä, ovat syntyneet Suomessa tai muuttaneet tänne eri-ikäisinä ja heidän vanhempansa painottavat kasvatuksessa erilaisia arvoja ja asenteita. Maahanmuuttajataustaisten nuorten koulutuksesta, hyvinvoinnista ja terveydestä on vasta aivan viime aikoina saatu valtaväestöön suhteutettavaa vertailukelpoista tutkimustietoa. Lapsiin liittyvää vertailututkimusta ei tiettävästi juuri ole.

Maahanmuuttajataustaisten nuorilla on hyvinvointiin liittyviä haasteita ja he kokevat kiusaamista useammin kuin muut nuoret. Vaikka koulutuksen arvostaminen ja koulunkäynnin motivaatio on vahvaa, heidän koulusuoriutumisensa on keskimäärin huonompaa kuin valtaväestön. Lukio-opinnoissa maahanmuuttajanuoret ovat edelleen aliedustettuina. Nuorten osallistuminen kansalaistoimintaan on yleisesti ottaen vähäisempää kuin pääväestöön kuuluvien nuorten. Erityisopetuksessa ja nuorten työpajatoiminnassa maahanmuuttajataustaiset ovat yliedustettuina muihin verrattuna.

Valtion kotouttamisohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että maahanmuuttajanuorten mahdollisuuksia kotoutua suomalaisen yhteiskuntaan parannetaan siten, että heillä on pääväestön kanssa yhdenvertaiset mahdollisuudet itsenäistymiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen.

Tässä kappaleessa käsitellään sitä, miten varhaiskasvatuksen, koulujärjestelmän ja sosiaali- ja terveystalvelujen niin sanotut normaalipalvelut tukevat maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kotoutumista ja hyvinvointia, mitä erityisiä palveluja on tarjolla ja miten palveluita tulisi edelleen kehittää.

5.11.1 Maahanmuuttajataustaiset lapset osalliseksi varhaiskasvatuksesta

Maahanmuuttajataustaisten lasten- ja nuorten kotoutumisen edistämiseksi pyritään tukemaan jatkumoa varhaiskasvatuksesta ylempään koulutukseen ja ammattiin. Arvion mukaan noin 6 prosenttia kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista on maahanmuuttajataustaisia ja arvion mukaan kaikista esikouluikäisistä vieraskielisistä lapsista noin 90 prosenttia osallistui esiopetukseen vuonna 2011, kun koko väestön osalta lähes jokainen lapsi osallistui siihen. Alueelliset erot olivat suuria osallistumisprosentin suhteen.

Muita kieliä kotonaan puhuvat lapset hyötyvät laadukkaasta varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta, joissa huomioidaan ja tuetaan heidän kielitaidon (kotikieli ja suomi/ruotsi) kehitystään. Varhaiskasvatus ja esiopetus tasaavat kielellisiä ja muita oppimisvalmiuksia lähtökohtia peruskouluun siirryttäessä. Varhaiskasvatuksessa voidaan tukea ja ohjata myös lasten vanhempia lapsen kasvatukseen, kehitykseen ja kielentukeen liittyvissä kysymyksissä.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön 1.1.2013. Hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatustalvia on valmisteltu työryhmässä, joka jätti esityksensä opetusministerille 21.3.2014. Työryhmän esitys oli lausuntokierroksella keväällä 2014.

5.11.2 Maahanmuuttajien koulutuspolun tukeminen

5.11.2.1 Perusopetuksessa luodaan pohja koulutuksen jatkumolle

Vieraskielisten oppilaiden määrä on kasvanut erityisesti perusopetuksessa verraten nopeasti. Perusopetuksessa saadut valmiudet luovat perustan toisella asteella sekä koulutuksessa menestymiseen ja siirtymään työelämään. Siirtymiä on pyritty helpottamaan muun muassa valmis-tavilla koulutuksilla.

Maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan ope-tuksen tavoitteena on antaa oppilaalle tarvittavat val-miudet suomen tai ruotsin kielessä ja tarpeelliset muut valmiudet esiopetukseen tai perusopetukseen siirtymistä varten sekä edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Opetuksen tavoitteena on lisäksi tukea ja edistää oppilaiden oman äidinkielen hallintaa ja oman kulttuurin tuntemusta. Opetuksen laajuus vastaa yhden vuoden oppimäärää ja sitä annetaan 6–10 vuotiaille vähintään 900 tuntia (n. 23h viikossa) ja tätä vanhemmille vähintään 1 000 tuntia (n. 25h viikossa).

Valmistavan opetuksen aikana oppilaita integroidaan esi- tai perusopetukseen, oppilaan ikätasoa vastaaviin suomen- tai ruotsinkielisiin opetusryhmiin äidinkielen ja kirjallisuuden oppiaineen opetusta suomi tai ruotsi toisena kielenä -oppimäärän mukaan. Perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestäminen on opetuksen jär-jestäjille vapaaehtoista. Perusopetuksessa sekä lukio-koulutuksessa voidaan lisäksi järjestää suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaan. Opetushallitus myön-tää opetukseen sekä koulutuksen järjestäjille valtiona-vustusta.

Sujuva suomen/ruotsin arkikieli ei vielä takaa sitä, että kieli voisi toimia ajattelun välineenä ja että kielentajun tarkkuus riittäisi opetetun ymmärtämiseen ja tehtävien

ratkaisemiseen. Hyvä äidinkielen taso ennustaa sekä yleistä koulusuoriutumista että toisen kielen oppimista. Opetushallitus antaa valtionavustusta myös maahan-muuttajien oman äidinkielen opetuksen järjestämiseen esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa. Suomi tai ruotsi toisena kielenä ja oman äidinkielen opetukseen osallistui 20 686 oppilasta vuonna 2013.

5.11.2.2 Kantaväestöä heikommat oppimistulokset peruskoulussa heijastuvat siirtymissä toisen asteen opintoihin

PISA 2012 -tutkimuksen tulosten mukaan sekä ensim-mäisen että toisen sukupolven maahanmuuttajataus-taiset nuoret ovat matematiikan osaamistasoltaan noin kaksi vuotta heikompia kuin vastaavan ikäisten nuorten, joilla ei ole maahanmuuttotustausta. Ensimmäisen suku-polven nuorista vain noin puolet saavutti tason 2, jota pidetään vähimmäistasona, jolla oppilaalla on välttävät edellytykset toimia nykyisessä tietoyhteiskunnassamme. Ennen kouluikää saapuneiden ensimmäisen sukupolven nuorten tulokset olivat jonkin verran parempia. Toisesta sukupolvesta vähän yli 60 prosenttia saavutti tason 2. Huomionarvoista on, että maahanmuuttajataustaisilla nuorilla oli vahvempi motivaatio, heidän asennoitumi-ssa koulua kohtaan oli positiivisempi ja kuuluminen tunteensa koulua kohtaan voimakkaampi kuin valtavä-estöön kuuluvilla oppilailla.

Heikko perusopetuksen päättötodistus ei avaa nuorelle ovia toisen asteen oppilaitokseen. Opintonsa aloittava voi taas joutua keskeyttämään koulunkäynnin, jos osaa-mistaso ei riitä toisen asteen tasoiseen koulutukseen. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajanuoret jäävät selvästi kantaväestön nuoria useammin opintojen ni-velvaiheissa vaille koulutuspaikkaa. Vuonna 2009 vieras-kielisistä toisen asteen koulutusta käyvistä lukiota suoritti 34 prosenttia ja ammatillista koulutusta 66 prosenttia.

Vieraskieliset sekä lopettavat kokonaan että keskeyttävät jatkaen toisella koulutussektorilla toisen asteen opinto-jaan useammin kuin koko väestön nuoret keskimäärin:



lukion lopetti lukuvuonna 2009–2010 vieraskielisistä kokonaan noin 7 prosenttia (koko väestö 2 prosenttia) ja keskeytti jatkaen muualla 9 prosenttia (koko väestö 4 prosenttia). Ammatillisessa koulutuksessa lopetti kokonaan 12 prosenttia vieraskielisistä (koko väestöstä 8 prosenttia) ja keskeytti 14 prosenttia (koko väestöstä 9 prosenttia). Opintojen päättyessä onkin pyritty sujuvoittamaan nivelvaihetta ja siirtymistä toisen asteen opintoihin.

Lisäksi vieraskielisten osuus kaikista erityisoppilaista oli vuonna 2011 kahdeksan prosenttia. Vieraskieliset oppilaat muodostavat 4,7 prosenttia kaikista oppilaista, eli he ovat yliedustettuina erityisoppilaiden joukossa. Alueellinen vaihtelu on huomattavaa.

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten opiskeluvalmiuksien ja suomen/ruotsin kielen taidon kehittymisen turvaaminen kaikilla koulutusasteilla on ensiarvoisen tärkeää.

5.11.2.3 Koulutuksellista tasa-arvoa edistetään peruskouluissa

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosina 2009–2013 suunnannut rahoitusta esi- ja perusopetuksen ryhmäkojen pienentämiseen. Opetusryhmäkojen pienentäminen on koulutuksellista tasa-arvoa lisäävä toimenpide, joilla pyritään alueellisesti takaamaan opetuksen korkea laatu ja opetuksen yksilöllinen tuki. Opetus- ja kulttuuriministeriön eduskunnalle tekemän selvityksen perusteella suurten opetusryhmien (yli 25 oppilasta) osuus on tehtyjen toimenpiteiden johdosta lähes puolittunut vuosina 2008–2013.

Koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin opetus- ja kulttuuriministeriö on jakanut valtion erityisavustusta vuosina 2012–2013 yhteensä noin 45,5 miljoonaa euroa. Rahoitus on kohdistettu kouluille, jotka toimivat haasteellisessa toimintaympäristössä, eli joiden alueella on keskimääräistä enemmän vain perusasteen varassa olevia 30–54-vuotiaita, työttömiä ja vieraskielisiä. Toimenpiteet ovat olleet opetuksen järjestäjän päättämiä

ja kohdistuneet poikien, maahanmuuttajien sekä niiden oppilaiden, joiden koulunkäynnissä on vaikeuksia, tukemiseen.

Peruskoulussa on kiinnitetty erityistä huomiota turvallisen, kannustavan kasvuympäristön luomiseen. Jokaiselle lapselle tulee turvata oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, jossa hän voi kasvaa ilman rasismia ja syrjinnän kokemuksia tai uhkaa ns. kahden kulttuurin väliin jäämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut useita toimenpiteitä rasismia vastaisen työn edistämiseksi esimerkiksi lisäämällä kulttuurienvälistä vuorovaikutusta. Monikulttuurisuusyhdistys Walter ry:n Kytke-projektissa on järjestetty työpajoja yläkoulujen oppilaille sekä oppilaiden vanhemmille.

5.11.2.4 Lukiokoulutukseen valmistava koulutus käynnistyi syksyllä 2014

Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen järjestäminen on mahdollistettu syyslukukaudesta 2014 alkaen. Lupa järjestää lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta on niillä, joilla on lukiokoulutuksen järjestämislupa. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet lukiokoulutukseen siirtymistä varten. Koulutus kestää yhden lukuvuoden ja sisältää vähintään 25 kurssia. Kaikissa lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen opinnoissa käytetään kielitietoista opetusta ja opitaan eri aineryhmien sanastoa – kaikki opetus on kielen opettamista.

Lukiokoulutukseen valmistavaan koulutukseen voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on maahanmuuttaja tai vieraskielinen, ja joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan oppimäärän taikka jolla katsotaan muutoin olevan vastaavat tiedot ja taidot, ja jolla ei ole riittäviä kielellisiä valmiuksia suoriutua lukio-opinnoista suomen tai ruotsin kielellä, ja jonka tavoitteena on jatkaa opiskelua lukiossa lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen jälkeen, ja joka ei ole suorittanut toisen asteen tutkintoa, jolla voi jo pyrkiä yliopistoon. Lisäksi

opiskelijalla tulee olla riittävät kielelliset valmiudet lukio-koulutukseen valmistavaa koulutusta varten. Kielitaidon arvioi koulutuksen järjestäjä.

Maahanmuuttajille tarkoitettu lukiokoulutukseen valmistava koulutus on valtion kotouttamisohjelman mukaisesti otettu opintotuen piiriin syyslukukauden 2014 alusta lukien.

5.11.2.5 Ammatillisen peruskoulutuksen uudistukset tukevat maahanmuuttajanuorten ammatilliseen koulutukseen pääsyä ja osallistumista

Ammatillisen peruskoulutuksen uudistetut opiskelijaksi ottamisen perusteet otettiin ensimmäisen kerran käyttöön syksyn 2013 yhteishaussa yhdessä uudistettujen sähköisten hakupalvelujen kanssa. Opiskelijavalinnan uudistuksessa perusopetuksen hakuvuonna päättäneille sekä vailla toisen asteen koulutuspaikkaa oleville annetaan lisäpisteitä yhteishaussa ja parannetaan näin heidän mahdollisuuksiaan opiskelupaikan saamiseen. Uudistuksen myötä yhteishaussa mukana oleva koulutustarjonta on kohdistettu vailla tutkintoa oleville hakijoille. Tutkinnon jo suorittaneet hakijat hakeutuvat ammatilliseen koulutukseen erillisvalintojen kautta.

Yhteishaun tilastojen mukaan kevään 2014 yhteishaussa ammatilliseen peruskoulutukseen haki yhteensä 4 043 sellaista hakijaa, joiden äidinkieli oli muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Hyväksytyjen hakijoiden määrä ensisijaisista hakijoista oli 2 444 eli 60,5 prosenttia. Perusopetuksen jälkeisen valmistavan koulutuksen uudistetut hakumenettelyt on otettu käyttöön kesällä 2014. Valmistavien koulutusten haku tapahtui samanaikaisesti eri oppilaitoksiin, mikä selkeytti tilannetta myös hakijoiden kannalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavassa koulutuksessa ammatillisen koulutuksen edellyttämiä kielellisiä valmiuksia. Mikäli hakijan äidinkieli on muu

kuin opetuskieli (suomi tai ruotsi), hakijan riittävät valmiudet opetuskielen käyttämiseen selvitetään kieliko-keella. Tätä varten on kehitetty valtakunnallisesti yhtenevä kielikoe, joka oli käytössä ensimmäisen kerran kevään 2014 yhteishaussa. Koulutuksen järjestäjien tuli käyttää sitä, ellei hakijalla ollut opiskelijavalintaperusteasetuksen edellyttämää osoitusta opetuskielen taidosta ja hänen äidinkieltensä oli muu kuin opetuskieli. Kielikokeessa mitataan kirjoitetun, kuullun ja puhutun kielen ymmärtämistä. Kielikoetta kehitetään palautteen perusteella. Valtakunnallisesti yhtenevä kielikoe tuo tasa-arvoa entisiin oppilaitoskohtaisiin kielikokeisiin verrattuna. Hylätyn kielikoetuloksen saaneiden jatko-ohjausta on tarpeen edelleen kehittää.

Läpäisyn tehostamisohjelma on opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja koulutuksen järjestäjien yhteishanke. Sen avulla pyritään vähentämään ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä ja lisäämään normiajassa tutkinnon suorittaneiden osuutta. Siihen suunniteltiin kohdennettavaksi kaikkiaan 16 miljoonaa euroa valtionavustuksina vuosille 2011–2014. Seurantatutkimus alkoi toukokuussa 2013 ja raportti valmistui vuoden 2014 alussa. Läpäisyn tehostamisohjelma koskee kaikkia ammatillisen koulutuksen opiskelijoita, myös maahanmuuttajia.

Maahanmuuttajille on vuodesta 1999 lähtien järjestetty ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa 20–40 opintoviikon laajuista koulutusta, jonka tavoitteena on tarjota opiskelijalle riittävät kielelliset, kulttuuriset ja muut tarvittavat valmiudet opiskella ammatillisessa peruskoulutuksessa Suomessa. Koulutuksen järjestäjille suunnatun viimeisimmän kyselytutkimuksen perusteella lukuvuonna 2012 hakijoita koulutukseen oli 3 121, joista noin 40 prosenttia valittiin opiskelijaksi. 24 prosenttia koulutukseen valituista oli 16–20-vuotiaita ja 34,5 prosenttia oli 21–30-vuotiaita. Edellytyksinä koulutukseen pääsulle on riittävä kielitaito ja yleiset opiskelunvalmiudet. Koulutuksen suorittaneista noin puolet haki tutkintoon johtavaan ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen päätyttyä ja 34 prosenttia sijoittui koulutuk-

seen. Myös muille koulutusasteille haettiin ja sijoitettiin, mutta huomattavasti vähemmän. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2011–2016 mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu ns. nivelvaiheen ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavien koulutusten uudistus. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää nivelvaiheen koulustarjontaa ja samalla lisätä valmentavien, ei-tutkintoon johtavien koulutusten yksilöllähtöisyyttä ja joustavuutta.

Ammattistartti, maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus, kotitalousopetus sekä vammaisille opiskelijoille tarkoitettu valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus yhdistetään siten, että niistä muodostuu jatkossa vain kaksi valmentavaa koulutusta. Nämä ovat ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus sekä työhön ja itsenäiseen elämän valmentava koulutus, joka on tarkoitettu vaikeimmin vammaisille opiskelijoille. Lisäksi ammatillisen peruskoulutuksen valmentavan koulutuksen kokonaisuuteen sisällytettäisiin vuoden 2014 alussa kehittämishankkeena aloitettu opipopimuskoulutuksen ennakkokajakso. Uuden koulutuskokonaisuuden nimitys olisi ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus. Koulutuksen tavoitteena olisi antaa opiskelijalle valmiuksia tutkintoon johtavaan ammatilliseen peruskoulutukseen hakeutumiseksi sekä vahvistaa opiskelijan edellytyksiä suorittaa ammatillinen perustutkinto. Uudistus tulee monipuolistamaan mahdollisuuksia vastata maahanmuuttajanuorten, mutta myös vailla tutkintoa olevien aikuisten maahanmuuttajien erilaisiin yksilöllisiin tarpeisiin ammatillisiin opintoihin ja niissä selviytymiseen liittyen. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen ajallinen kesto olisi yksi lukuvuosi ja laajuus ECVET-suosituksen mukaisesti 60 osaamispistettä. Opiskelijan olisi kuitenkin mahdollista siirtyä tutkintotavoitteiseen koulutukseen myös kesken valmentavan koulutuksen, jos hän saavuttaa siihen riittävät valmiudet sekä löytää sopivan opiskelu- tai oppisopimuspaikan.

5.11.3 Maahanmuuttajanuoret työllistyvät kantaväestöä heikommin

Ulkomaan kansalaisten osuus alle 30-vuotiaista työttömistä työnhakijoista oli 8,4 prosenttia vuonna 2013. Kotoutumistukea työttömyysturvaetuutena saavien 17–29-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä oli 9,1 promillea. Alueellisia eroja työttömyydessä esiintyy. Koulutuksen ulkopuolisista 20–29-vuotiaista nuorista 26 prosenttia oli muunkielisiä, eli he ovat yliedustettuina lukumääräänsä nähden. Samasta ikäryhmästä muunkielisiä 48 prosenttia kuului NAO-kohderyhmään (Nuorten aikuisten osaamisohjelma) eli heillä ei ollut peruskoulun jälkeistä tutkintoa eivätkä he olleet opiskelijoita. Osalla maahanmuuttajista voi kuitenkin olla Suomessa vahvistamaton tutkinto.

Riski kuulua työvoiman ulkopuolisten ryhmään on moninkertainen muunkielisillä verrattuna suomen, ruotsin ja saamenkielisiin. Kotimaisia kieliä puhuvista ulkopuolisten ryhmään kuului 5,5 prosenttia ja vieraita kieliä puhuvista 22,3 prosenttia. Alueelliset erot ovat suuria: Kainuussa ja Kymenlaaksossa muunkielisistä nuorista yli 30 prosenttia kuului ryhmään muut työvoiman ulkopuoliset, kun Etelä-Karjalassa heidän osuutensa oli 17,5 prosenttia ja Etelä-Pohjanmaalla 18,9 prosenttia. Ulkomaalaisten (ulkomaisten kansalaisten) osuus alle 30-vuotiaista työttömistä työnhakijoista oli 8,4 prosenttia vuonna 2013.

5.11.3.1 Maahanmuuttajanuorten työllisyyttä tuetaan koulutuksella, TE-toimistojen palveluilla, verkostoilla ja nuorisotakuulla

Nuorisotakuu on vuoden 2013 alussa Suomessa voimaan tullut nuorten yhteiskuntatakuu, jossa alle 25-vuotiaalle työttömälle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle taataan kolmen kuukauden kuluessa töitä, koulutusta ja muita työllistymistä auttavia tukitoimia. Hallituksen tavoitteena on, että 2010-luvun lopussa 20–24-vuotiaista yli 90 prosentilla on perusasteen jälkeinen tutkinto.

Ammatillisella koulutuksella on keskeinen rooli koulutustakuun toteuttamisessa. Vuonna 2012 tehtyjen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkojen lisäämisen ja alueellisen suuntaamisen yhtenä keskeisenä kriteerinä on koulutustakuun toteutuminen osana yhteiskuntatakuuta. Yhtenä lisäyisperusteena oli maahanmuuttajien koulutustarve. Paikkojen lisäys kohdentui pääsääntöisesti metropolialueelle ja muihin kasvukeskuksiin.

TE-toimistoille keväällä 2014 suunnatun kyselyn mukaan TE-toimistot pyrkivät tarjoamaan maahanmuuttajataustaisille nuorille mahdollisimman nopeasti palveluita, kuten työnhakuvalmennus, työnhakuinfo, koulutusinfo, uravalmennukset, työ- ja koulutuskokeilut sekä SANSSI-kortin tarjoamat mahdollisuudet. Lisäksi työ- ja koulutustarjouksia lähetetään sopiville hakijoille. Kotoutujille tarjotaan kielikoulutusta, perusopetusta ja ammatillista koulutusta.

Kyselyn mukaan suurin osa maahan saapuvista nuorista ohjataan kotoutumiskoulutukseen tai luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen. Kotoutumisaikaisilla nuorilla ensisijainen palvelutarve on suomen kielen koulutus, jonka aloittamista ei kuitenkaan voida taata kolmen kuukauden sisällä. Vaihtoehtoisena koulutuksena on valmentavan perusopetuksen tai perusopetuksen suorittaminen tai muiden valmentavien koulutusten suorittaminen, mutta näitäkään ei voida taata kolmen kuukauden sisällä johtuen oppilaitosten aikatauluista. Erityisen huonosti palveluita on tarjolla oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa maahan saapuville. Tällä hetkellä heitä ohjataan kotoutumiskoulutuksiin, mutta aikuisten ryhmissä ei oteta huomioon nuorten erityistilanteita. Pidempikestoisia omaehtoisia koulutuksia on vain vähän tarjolla.

Maahanmuuttajanuorten tukemiseksi on monilla alueilla perustettu eri toimijoiden välisiä verkostoja. Maahanmuuttajanuoria tukevissa verkostoissa toimivat TE-toimistot, kunnat, hankkeet, etsivä nuorisotyö, koulutusorganisaatiot, järjestöt, työnantajat ja yritykset. Erityisesti sosiaalitoimen kanssa tehtävän yhteistyön

lisäämiselle on lähes jokaisen vastaajan mielestä tarve. Erilaisten hankkeiden ja järjestöjen kanssa tehdään paljon yhteistyötä.

Kyselyn mukaan TE-toimistojen ja kuntien välistä yhteistyötä tulee kehittää. Erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyötä on saatava paremmaksi, sillä monien maahanmuuttajanuorten terveydelliset ongelmat aiheuttavat merkittäviä haasteita kotoutumiseen, opiskeluun ja työllistymiseen. Osa nuorista ei pysty kokopäiväiseen opiskeluun tai palveluun. Terapian tarpeessa oleville pitäisi olla toiminnallisia palveluja, jotka edistävät kotoutumista.

Maahanmuuttajanuorten nivelvaiheiden tukeen tulee panostaa madaltamalla kynnystä päästä eri palveluihin ja koulutuksiin. Etenkin kielen kehitystä tulee tukea muun toiminnan ja opiskelun rinnalla, jotta kielitaito ei muodostu esteeksi työllistymiselle tai opinnoille. TE-toimistojen kyselyn mukaan nuorisotakuun määrittelemä kolme kuukautta on lyhyt aika, koska heikosti suomea puhuvan on vaikea heti sitoutua, ymmärtää ja löytää oma kiinnostuksensa kohde ja jotkut nuoret tarvitsevat paljon kypsyttelyaikaa päätöksilleen.

Kyselyn loppuraportissa todetaan, että maahanmuuttajataustaiset nuoret kokivat kielitaidon ja ennakkoluulojen olevan suurimpia työllistymisen esteitä. Ammatillisen koulutuksen ulkopuolelle jääminen vaikutti kielteisesti kielitaitoon, jonka nähtiin parhaiten kehittyvän juuri koulutuksessa ja työssä. Maahanmuuttajanuoret kokivat, että työhaastatteluihin oli vaikea päästä ja työhakemuksiin ei välttämättä edes vastattu. Nuoret pitivät työharjoittelua ja työhön tutustumisia hyvinä, koska niissä oli mahdollista päästä erilaisiin työtehtäviin ja saada palautetta. Maahanmuuttajanuoret korostivat kasvokkain tapahtuvan palvelun helpottavan asioiden ymmärtämistä. Monella alueella projektit kompensoivat palvelujen riittämättömyyttä. Erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella rasismi koettiin hyvin yleisenä.



5.11.3.2 Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret tarvitsevat tukea sosiaali- ja terveystalveissa

Kouluterveyskysely mahdollisti ensimmäistä kertaa vuonna 2013 kattavan ja laaja-alaisen maahanmuuttajataustaisten nuorten terveyden ja hyvinvoinnin erillistarkastelun. Maahanmuuton ja kotoutumisen haasteet heijastuvat kyselyn tuloksissa siten, että ensimmäisen sukupolven tulokset olivat huonompia monilla mittareilla verrattuna toiseen sukupolveen, monikulttuurisiin (toinen vanhemmista maahanmuuttajataustainen) ja valtaväestöön kuuluviin nuoriin. Maahanmuutto on monissa perheissä suuri elämän mullistus, jossa sosiaalisen tuen lähteet muuttuvat ja vähenevät ja uusi kieli aiheuttaa elämäntalvintaan liittyvää vaikeutta.

Ensimmäisen sukupolven nuorilla oli muun muassa selvästi vähemmän ystäviä, he tulivat muita useammin kiusatuksi, keskusteluyhteys vanhempiin oli muita huonompi ja heidän vanhempansa olivat useammin työttömiä. He myös kokivat terveytensä heikommaksi, oireilivat ja kokivat itsensä useammin ahdistuneeksi. Lisäksi he kokivat fyysisistä uhkaa, tupakoivat, joivat alkoholia ja kokeilivat huumeita yleisemmin. Myös väsymys, koulu-uupumus ja kouluvaikeudet vaivasivat heitä useammin kuin muita lapsia. Ensimmäisen sukupolven nuoret kokivat myös monet oppilashuollon palvelut vaikeammin saatettaviksi kuin muut. Toisen polven tilanne oli edellä mainituilla mittareilla jo lähempänä valtaväestön nuoria, joskin hyvinvointi- ja terveysroja oli vielä silloinkin.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen ja Väestöliiton yhteistyössä toteuttamassa Etnokids-tutkimuksessa tutkittiin vuosina 2011–12 pääkaupunkiseudulla asuvien kurdin- ja somalinkielisten 13–16-vuotiaiden nuorten terveyttä ja hyvinvointia haastattelun, kyselyn ja terveystarkastuksen metodein. Nuorista yli puolet oli maahanmuuton toiseen sukupolveen kuuluvia. Tutkimustulokset olivat melko positiivisia: Nuorten sairastavuus ei poikennut valtaväestön nuorista. Suurin osa koki muuton Suomeen olleen perheelle myönteinen asia ja he viihtyivät koulussa hyvin. Monet tosin kokivat vanhempien

koulusuoriutumiseen liittyvät odotukset liian korkeaksi. Erilaisia oireilua esiintyi etenkin tytöillä, mutta yleisesti terveys koettiin hyväksi. Päihteiden käyttö oli näissä etnisissä ryhmissä erittäin vähäistä.

5.11.3.3 Neuvolatoiminnassa ja peruskoulun oppilashuollossa tuetaan maahanmuuttajien hyvinvointia

Neuvolatoiminnalla on hyvät mahdollisuudet saavuttaa maahanmuuttajataustaisia perheitä ja tukea hyvinvointia, terveitä elämäntapoja ja kotoutumista. Määräaikaista terveystarkastuksia järjestetään odotusaikana ja pikkulapsivaiheessa vähintään 16 kertaa. Terveystarkastuksiin sisältyy aina yksilöllisen tarpeiden mukaista tukea, ohjausta ja neuvontaa. Myös peruskoulun oppilaille terveystarkastus järjestetään jokaisella vuosiluokalla. Osa terveystarkastuksista on laajoja, joissa terveydenhoitaja ja lääkäri kohtaavat koko perheen ja selvittelevät vanhempien ja muun perheen hyvinvointia.

Uuden 1.8.2014 voimaan tulleen oppilas- ja opiskelija-huoltolain (1287/2013) mukaan lasten ja nuorten hyvinvointia esiopetuksesta toiselle asteelle on tuettava monialaisen yhteisöllisen ja yksilökohtaisen opiskeluhuollon avulla. Opiskeluhuoltotyön painopiste on ennaltaehkäisevässä työssä. Laki tukee maahanmuuttajalasten ja perheiden tarpeiden huomioon ottamista aikaisempaa vahvemmin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää ammattilaisten tueksi sähköistä lastenneuvolakäsikirjaa ja Kasvunkumppanit-sivustoa, joissa on huomioitu maahanmuuttajalasten ja -perheiden tarpeita.

5.11.3.4 Lastensuojelussa tuetaan myös maahanmuuttajalasten- ja nuorten kasvua ja kehitystä sekä perheen hyvinvointia ja vanhemmuutta

Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Lapsen etua arvioitaessa on huomioitava lapsen ja hänen perheensä kielellinen, kult-

tuurinen ja uskonnollinen tausta lastensuojelulain 4 §:n mukaisesti. Lastensuojelun ja ylipäänsä sosiaalihuollon palvelut ja toimintakäytännöt ovat maahanmuuttajille usein vieraita, ja siitä syystä on kehitetty ja edelleen kehitetään sosiaalihuollon ammattilaisten osaamista maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamisessa. Lisäksi oikean tiedon lisäämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on lisännyt omille Internet-sivuilleen perustietoa lastensuojelusta venäjäksi. Tärkeä tietokanava maahanmuuttajille on myös Lastensuojelun keskusliiton ylläpitämä lastensuojelu.info, josta saa perustietoa lastensuojelusta kymmenellä eri kielellä.

Lastensuojelun kehittämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto ovat 2014 julkaisseet lastensuojelun laatusuosituksen, joka on suunnattu lastensuojelupalvelujen toteuttamisen, arvioinnin, kehittämisen ja johtamisen tueksi kuntiin. Laatusuositus on tarkoitettu myös lapsille, nuorille, vanhemmille ja heidän läheisilleen sekä muille lastensuojelun toimijoille. Lapsi on suosituksen keskiössä. Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää lastensuojelun käsikirjaa osoitteessa www.sosiaaliportti.fi. Lastensuojelun käsikirja on tarkoitettu alan ammattilaisille kehittämisen ja asiakastyön tueksi. Sivustolta löytyy myös tietoa siitä, millaisia ovat maahanmuuttajia koskevat erityiskysymykset ja kuinka näitä kysymyksiä käsitellään suomalaisessa lastensuojelun sosiaalityössä.

Lastensuojelun kehittämiseksi on laadittu sosiaali- ja terveysministeriössä Toimiva lastensuojelu -toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019. Toteuttamissuunnitelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö asettaa työryhmän selvittämään maahanmuuttajataustaisten perheiden ja lasten erityisiä tarpeita ja niiden ottamista huomioon lasten ja perheiden palveluissa. Tavoitteena on tuoda keskitetyksi esiin maahanmuuttajataustaisten perheiden ja lasten erityisiä tarpeita ja hakemaan tarvittavat ratkaisuehdotukset palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Saatuja tuloksia voidaan viedä esimerkiksi lastensuojelun käsikirjaan sekä tarvittaessa oppaiksi tai muiksi julkaisuiksi.

5.11.3.5 Maahanmuuttajat ovat nuorisopolitiikan erityinen kohderyhmä

Maahanmuuttajanuoret ovat nuorisotyön erityinen kohderyhmä ja monikulttuurinen nuorisotyö on valtion nuorisopolitiikan yksi painopiste. Voimassa olevan nuorisolain 72/2006 mukaan lain ”toteuttamisessa lähtökohdina ovat yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen” (1 §). Lain mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisolain 7 § säädetään kunnallisen nuorisotyön ja -politiikan sisällöstä, jonka yhdeksi alueeksi on laissa määritelty monikulttuurinen nuorisotoiminta.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on vastuu nuorisotyön ja -politiikan yleisestä kehittämisestä. Nuorisopolitiikan toteutus on luonteeltaan poikkiallisesta toimintaa. Ministeriö tukee osana avustuspolitiikkaansa hankkeita ja toimintaa, joiden tavoitteena on:

- lisätä maahanmuuttajanuorten ja pääväestöön kuuluvien nuorten keskinäistä vuorovaikutusta erityisesti yhteisen harrastustoiminnan kautta ja siten edistää maahanmuuttajanuorten kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan;

- vahvistaa maahanmuuttajanuorten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan; ja

- edistää maahanmuuttajien ja pääväestön keskinäistä yhdenvertaisuutta ja hyviä etnisiä suhteita sekä torjua rasismia, suvaitsemattomuutta ja etnistä syrjintää.

Valtakunnallisessa nuorisopolitiikassa maahanmuuttajanuoret on otettu huomioon mm. nuorten työpajatoiminnassa, etsivässä nuorisotyössä, nuorten tieto- ja neuvontapalveluissa, valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tukemisessa sekä valtioneuvoston hyväksymän lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman 2012–2015 toteut-



tamisessa. Kehittämisohjelma sisältää nuorisolain mukaisesti tavoitteet ja linjaukset alle 29-vuotiaiden kasvu- ja elinolojen parantamiseksi valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Yhdenvertaisuus on lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa sekä yhtenä yhdeksästä strategisesta tavoitteesta että yksi kolmesta läpileikkaavasta teemasta. Eri ministeriöt toteuttavat kehittämisohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä kukin toimialoillaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosittain lisäksi avustanut erillisiä hankkeita, joilla tuetaan kehittämisohjelman

tavoitteiden toteutumista, mm. kansalaistoiminnan avustamisessa. Tähän tarkoitukseen on ollut vuosittain käytävissä 3 000 000 euroa, josta 2 000 000 euroa on jaettu ministeriöstä ohjelman mukaisille valtakunnallisille kehittämishankkeille ja 1 000 000 euroa aluehallintovirastojen nuorisotoimien kautta kehittämisohjelman toimeenpääntöön alueellisella ja paikallisella tasolla. Myönnettyjen valtionavustusten painopiste on ollut kansalaistoiminnan avustamisessa, mutta myös mm. kuntien hankkeita on tuettu.

PAINOPISTEET: MAAHANMUUTTAJALAPSET JA -NUORET

- Maahanmuuttajanuorten kotoutumisesta ja keinoista sen edistämiseksi tarvitaan lisää tietoa
- Erityisessä syrjäytymisvaarassa olevien maahanmuuttajanuorten (kuten 15–17-vuotiaiden poikien) sosiaalisesti vahvistamiseksi on pyrittävä kehittämään ja ottamaan käyttöön uusia keinoja.
- Peruspalvelut neuvolasta varhaiskasvatuksen kautta peruskouluun luovat jatkumon, jolla on mahdollisuus tukea maahanmuuttajataustaisia lapsia kantaväestöä vastaavan osaamistason saavuttamiseksi. Järjestelmää on kehitetty, mutta peruskoulun oppimistulokset herättävät huolta. Tilanteen parantamiseksi:
 - Lasten äidinkielen kehitystä tuetaan sekä varhaiskasvatuksessa että peruskoulussa. Neuvoloiden tulee välittää vanhemmille tietoa siitä, miten lapsen kotikielen/kotikielten kehitystä voidaan kotona tukea.
 - Maahanmuuttajalasten ja -nuorten opiskeluvalmiuksien ja suomen/ruotsin kielen taidon kehittymisen tuki turvataan kaikilla koulutusasteilla
 - Haasteellisessa ympäristössä toimivia kouluja, tuetaan koulutuksellista tasa-arvoa edistävällä valtion eritysavustuksella jatkossakin.
 - Oppilashuollon palveluita kehitetään siten, että ne ovat helposti saavutettavia ja vastaavat kotoutuvien oppilaiden tarpeisiin.
 - Kodin ja koulun välisessä yhteistyössä huomioidaan erikielisten perheiden mukaan ottaminen ja tiedon välittäminen heille suomalaisesta koulujärjestelmästä ja oppilashuollon palveluista.
 - Maahanmuuttajanuorten riski kuulua työvoiman ulkopuolisten ryhmään on moninkertainen verrattuna kantaväestöön. Työvoimahallinnon neuvontapalveluja kehitetään tukemaan erityisesti maahanmuuttajanuorten polkua työelämään, muun muassa nuorten yhteiskuntatakuuhankkeessa
 - Edistetään nollatoleranssia maahanmuuttajanuoriin kohdistuvaa rasismia kohtaan hyvän kasvun edellytysten tukemiseksi.

5.12 Asuinalueita kehitetään

Asuinalueet ovat erilaisten kulttuurien kohtaamisen paikkoja. Asuinalueen ympäristöllä ja palveluilla on keskeinen rooli sosiaalisen eheyden rakentamisessa ja kotoutumisessa uuteen ympäristöön. Kulttuurien välisen kohtaamisen ja asumisen tukemisen malleja, kuten asumisneuvonta, naapuruussovittelu sekä kuvalliset tai monikieliset asumisoppaat, on kehitetty eri hankkeissa.

Asuinalueilla ja vuokrataloissa toteutettavalla asumisneuvonnalla voidaan tukea maahanmuuttajien asumista. Asumisneuvonta tukee koko asuinalueen viihtyisyyttä ja hyvinvointia ja sen avulla on mahdollista puuttua ongelmiin jo niiden alkuvaiheessa ja ehkäistä niitä. Toiminta tukee myös ihmisten selviytymistä arjessa ja estää näin erilaisia asuinympäristöön ja naapurustoon heijastuvia ongelmia. Lähivuosina asumisneuvonta pyritään vakiinnuttamaan toimintamuotona ainakin kaikkiin suurimpiin kaupunkeihin. Tätä tuetaan asumisneuvonta-avustuksen nostolla. Asumisneuvontatyötä tukee myös naapuruussovittelu, joka malleja on kehitetty Suomen Pakolaisavun Kotilo projektissa ja mallia on levitetty eri puolille maata. Myös erilaisia asumisen vaihtoehtoista tiedottamisella ja mahdollisiin syrjiviin käytäntöihin puuttumisella voidaan tukea maahanmuuttajien asumispolkujen ja arjen sujuvuutta asuinalueilla.

Viimeaikaiset selvitykset osoittavat, että sosio-ekonominen eriytyminen on voimistunut erityisesti pääkaupunkiseudulla. Erityisen huolestuttavaa on huono-osaisuuden kasautuminen vuokratalovaltaisille alueille, joka entisestään vahvistaa segregaaation kierrettä. Maahanmuuttajien asumisen keskittymien syntyminen pienituloisille ja heikon statuksen omaaville vuokra-asuntovaltaisille alueille yhdessä alhaisen koulutustason kanssa saattaa osaltaan heijastua kotoutumisen edellytyksiin ja yhteiskuntaan integroitumiseen. Asuinalueiden hyvinvointia rakennetaan tehokkaimmin toimija- ja hallinnonalarajat ylittävällä yhteistyöllä; tämä on myös yksi toteutettavan Asuinalueiden kehittämissuunnitelman tavoitteista.

Asuinalueiden eriytymisen estäminen sekä asun- tuotannon vauhdittaminen ovat eräitä suurimpia erityisesti metropolialueen, mutta myös muiden suurien kaupunkien, kehitykseen ja niissä asuvien maahanmuuttajien asumiseen vaikuttavista haasteista. Asumisvalintojen mahdollistamisen ja asumisen tasa-arvoisuuden toteutumiseksi on tärkeää, että kohtuuhintaisen asun- totuotannon määrä ja seudullinen kattavuus vastaavat tarvetta.

Kunnallisella maa- ja asuntopolitiikalla on keskeinen merkitys, kun halutaan vaikuttaa asumisen mahdollisuuksiin ja asumisen hintaan ja ennen kaikkea kohtuuhintaisen asumisen saatavuuteen. Kohtuuhintaisen asumisen, niin vuokra- kuin omistusasuntojen, saatavuudella on erityistä merkitystä maahanmuuttajien asumisen mahdollisuuksien parantamisessa. Pienituloisuus vaikeuttaa asumisvalintoja erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa asuntojen hintataso on noussut monen palkansaajankin tavoittamattomiin. Alhainen tulotaso vaikeuttaa myös vuokra-asuntojen saamista, ja pienimpiin tuloryhmiin kuuluvat ovat tavallisesti riippuvaisia kunnallisista vuokra-asunnoista. Kysyntään ja tarpeeseen nähden riittämätön kohtuuhintainen asun- totuotanto ja asumisen korkea hinta aiheuttavat epätasa-arvoa asun- tomarkkinoilla. Maahanmuuttajat ovat usein asun- tomarkkinoilla selvästi valtaväestöä haavoittuvammas- sa asemassa, ja asunnon saaminen tai hankkiminen voivat olla hankalia monilla tavoin.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa ohjataan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen asukasvalintaoppaalla. Asukasvalintaa koskee myös valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), mutta asukasvalinnan tavoitteista säädetään myös aravarajoituslaissa sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa. Asukasvalintaohjeiden tavoitteena on, että vuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville asun- tokunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakentee-

seen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen. Valtion tukemia vuokra-asuntoja ei ole pääkaupunkiseudulla saatavissa tarvetta vastaavasti. Myöskään asunnon koko ei aina vastaa asuntokunnan tarpeita, ja monet maahanmuuttajaperheet asuvat selvästi ahtaammin. Koska vuokra-asunnot jaetaan lähtökohtaisesti niitä eniten tarvitseville ja kiireellisyysjärjestyksessä ei kysyntään nähden riittämätön vuokra-asuntojen tarjonta aina pysty vastaamaan asumisen laadullisiin tarpeisiin.

Kunnilla on keskeinen rooli niin asuntopolitiikan kuin asukasvalintojen toteuttajina. Asukasvalinnassa on otettava huomioon perustuslain ja yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ja oikeus kotipaikan valintaan. Kunnat ottavat asukasvalintapäätöksiä tehdessään huomioon myös hakijan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulot.

5.12.1 Maahanmuuttajien asunnottomuutta tulee vähentää

Asunnottomuus on erityisesti Helsingin ja pääkaupunkiseudun, mutta jossain määrin myös suurten kaupunkien ongelma. Maahanmuuttajia hakeutuu pääkaupunkiseudulle, ja yleensä suuriin kaupunkeihin, muun muassa työllistymismahdollisuuksien vuoksi. Asunnon saaminen voi kuitenkin osoittautua hankalaksi esimerkiksi korkean vuokra- ja hintatason takia. Maahanmuuttajien, niin perheiden kuin yksinäistenkin, asunnottomuus on kasvava ilmiö erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kuluvalla hallituskaudella jatketaan vuonna 2008 aloitettua pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa. Ohjelman tavoitteena on poistaa pitkäaikaisasunnottomuus. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on asumisneuvontatyöllä saavutettu hyviä tuloksia. Sillä on voitu estää useita häätöprosesseja sekä vaikuttaa erilaisiin velkasaneeraus- ja maksujärjestelysuunnitelmiin, joiden turvin asukas on saanut vuokransa maksetuksi ja välttänyt häädön. Esimerkiksi Helsingissä, jossa noin neljännes asumisneuvonan asiakkaista on maahanmuuttajia, asumisneuvonta toimii yhteistyössä myös lastensuojelun, kotihoidon ja sosiaaliamien kanssa. Tällä hallituskaudella asumisneuvonta-avustuksen houkuttelevuutta lisätään ja malli pyritään levittämään ainakin kaikkiin suuriin kaupunkeihin.

5.13 Kulttuurin ja liikunnan kautta osaksi yhteisöä

5.13.1 Taide ja kulttuuri tukevat kotoutumista

Valtion kotouttamisohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että maahanmuuttajat kotoutuvat taiteen ja kulttuurin avulla entistä tehokkaammin ja että maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen otetaan huomioon läpäisyperiaatteella kehitettäessä taiteen ja kulttuurin julkisia palveluita ja tukimuotoja. Taiteen ja kulttuurin merkitys maahanmuuttajien kotoutumisessa on nostettu esiin myös Kulttuuripolitiikan strategia 2020:ssa, Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa sekä Kulttuurin tulevaisuus -selonteon (2009) taustaselityksessä.

Eri maista ja erilaisista lähtökohdista tulevat maahanmuuttajat kohtaavat erilaisia kulttuuriin liittyviä haasteita kotoutumisessaan Suomeen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt erillisiä avustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasmin vastaiseen työhön. Avustuksilla on tuettu etnisten vähemmistöjen omaa kulttuuritoimintaa sekä maahanmuuttajien kotoutumista taiteen ja kulttuurin avulla. Lisäksi ministeriön rahoittama kulttuuria kaikille -palvelu tarjoaa valtakunnallisesti tietoa ja tukea taide- ja kulttuuripalveluille saavutettavuuden ja moninaisuuden kysymyksissä.

Vuoden 2013 alussa ministeriön opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle perustettiin Cultura-säätiö, joka tarjoaa kotoutumista edistäviä palveluja muun muassa kunnille ja kolmannen sektorin toimijoille sekä edistää kaksisuuntaista kotoutumista. Cultura-säätiö toteuttaa vuosina 2013–2015 hanketta, jonka tavoitteena on luoda toimintamalli tukemaan venäjänkielisten maahanmuuttajien osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Säätiön yhteyteen on lisäksi perustettu juhlarahasto, jonka tavoitteena on lisätä venäjän kielen opiskelun suosiota ja parantaa oppimistuloksia sekä venäläisen kulttuurin ymmärrystä Suomessa.

Maahanmuuttajien kotoutumista ja osallisuutta on edistetty kehittämällä kirjastoja avoimina oppimisympäristöinä ja monikulttuurisina kohtaamispaikkoina. Tavoitteena on pääväestön ja maahanmuuttajien sekä kaikkien väestöryhmien vuorovaikutuksen lisääminen, osallisuuden ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen. Kirjastojen monikulttuuristen palvelujen avulla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia sekä suomen kielen oppimiseen ja suomalaiseen kulttuuriin perehtymiseen että oman äidinkielen ja lähtökulttuurin säilyttämiseen.

Museot pyrkivät omalla toiminnallaan auttamaan maahanmuuttajia tutustumaan ja uuteen kotimaahansa ja sen historiaan ja sen myötä ymmärtämään ja kotoutumaan osaksi yhteisöä. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee Museoviraston kautta myönnettävillä avustuksilla ammatillisten museoiden innovatiivisia hankkeita. Yksi painopiste avustettavilla hankkeilla on yhteisöllisen toiminnan kehittäminen ja lisääminen.

5.13.2 Liikunnalla osallisuutta

Valtion kotouttamisohjelman tavoitteet korostavat maahanmuuttajien osallistumista liikuntatoimintaan yhdenvertaisesti muun väestön kanssa inkluusioperiaatteen mukaisesti.

Liikunta-alalla maahanmuuttajien kotoutumista on tuettu opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämisohjelman mukaisen monivuotisen toimenpidekokonaisuuden avulla. Lisätukea on osoitettu erityisesti maahanmuuttajalasten ja -nuorten toimintaan, aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävään liikuntatoimintaan sekä urheilu- ja liikuntaseurojen toimintaan maahanmuuttajille. Kehittämistoimenpiteinä opetus- ja kulttuuriministeriö on teettänyt tutkimuksia ja selvityksiä, kehittänyt maahanmuuttajien fyysisen aktiivisuuden seuranta, teettänyt ohjeistuksen monikulttuuriseen uimahallien ja urheilutilojen käyttöön ja myöntänyt erityisavustusta kunnille ja järjestöille maahanmuuttajien liikunnan ja kotoutumisen edistämiseksi. Maahanmuuttajien liikunnan edistämistä painotetaan osaltaan liikunnan seuratoimin-

nan kehittämistuessa, lasten ja nuorten liikunnan ja terveyttä edistävän liikunnan kehittämisen määrärahoissa sekä liikunnan ohjaajakoulutuksessa.

Hanketoimintaa laajempi tarkastelu osoittaa, että lähes 90 prosenttia kunnista ei ollut vuoden 2012 toiminta- ja taloussuunnitelmassa erikseen määritellyt tavoitteita tai kohdentanut resursseja maahanmuuttajien liikuntaan. Kunnista 80 prosenttia ei myöskään ole järjestänyt maahanmuuttajille kohdistettua liikuntaneuvontaa. Maahanmuuttajia on eniten pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kaupungeissa, mikä osittain vaikuttaa tulokseen. Tulos voi myös kertoa siitä, että kunnissa ei erikseen huomioida maahanmuuttajia, vaan heidän liikuntatoimintansa nähdään osana yleisiä liikuntatoimen palveluita. Valtion liikuntaneuvoston kysely valtakunnallisille lajiitoille (2012) osoittaa, että kaikille avoin liikunta kuuluu lähes kaikissa lajeissa toimintakulttuuriin, eikä maahanmuuttajien liikuntaa ole erikseen nostettu keskiöön.

PAINOPISTEET: KULTTUURI JA LIIKUNTA TUKEVAT KOTOUTUMISTA

- Lisää tutkimustietoa tarvitaan venäjän- ja vironkielisten lisäksi myös muiden maahanmuuttajaryhmien kulttuuriolosuhteista.
- Kulttuurin tulisi sisältyä kotouttamistoiminnan suunniteluun, toteuttamiseen ja seurantaan ja vaikuttavuutta tulisi seurata systemaattisesti. Maahanmuuttajien ottamista mukaan taiteen ja kulttuurin päätöksentekoon on edistettävä.
- Eri kulttuureista tulevien ihmisten kohtaamista ja vuoropuhelua, sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä mahdollisuutta yhteisesti tehdä ”uudelle kulttuurille” tulee edistää.
- Liikunnan potentiaalia maahanmuuttajien kotouttamisessa tulee systemaattisemmin hyödyntää paitsi kotouttamisen myös terveys- ja hyvinvointivaikutusten väliseen.
- Maahanmuuttajien liikunta tulee teemana sisällyttää osaksi valtakunnallisia elintapa- ja liikuntatutkimuksia, jotta siitä saadaan valtakunnan tason seurantatietoa.
- Edelleen panostetaan monikulttuurisen liikunnan edistämiseen osana kuntien ja liikuntajärjestöjen perustoimintaa sekä osana yhteiskunnallista hyvinvointi- ja terveyspolitiikkaa.

5.14 Sukupuolella on merkitystä kotoutumisessa

Suomalaisessa yhteiskunnassa ja kulttuurissa sukupuolen tasa-arvo on vahva normi. Pohjoismaiden ulkopuolelta tänne muuttaneet joutuvatkin usein pohtimaan uudelleen suhteensa sekä lähtömaansa että suomalaisen yhteiskunnan sukupuoleen liittämiin arvoihin ja rooliodotuksiin. Vaikka miesten ja naisten kotoutuminen on yleisellä tasolla samanlaista, sukupuolella on usein mer-

kitystä jo muuton syihin, mutta myös sen seurauksiin. Kotoutumista on kuitenkin tutkittu sukupuolen näkökulmasta melko vähän. Erilaiset syrjivät käytännöt esimerkiksi asiakastyössä ja työelämässä sekä syrjintä ja rasismi julkisissa tiloissa voi olla sukupuolen mukaan määrittynyttä. Onkin tärkeää tunnistaa maahanmuuttajataustaisten naisten ja miesten kohtaamat erityisongelmat ja edistää heidän tasa-arvoista asemaansa työelämässä, koulutuksessa ja laajemmin yhteiskunnassa.

Koska maahanmuuttajien, sekä miesten että naisten, joukko on hyvin heterogeeninen, ovat eri-ikäisten ja erilaisista taustoista tulevien naisten ja miesten tarpeet palveluiden suhteen hyvin erilaisia. Palveluiden suunnittelussa ja kohdentamisessa on tärkeää huomioida sukupuolen lisäksi myös eri elämänkaaren vaiheeseen ja ikään liittyvät tarpeet. Käytännön kotoutumistyötä on tarpeen tehdä useilla areenoilla, joita ei ole erikseen määritelty maahanmuuttaja- tai kotouttavaksi toiminnaksi, mutta joissa on kehitetty arvostavaa ja kuuntelevaa vuorovaikutusta ja sensitiivisyyttä erilaisten kohderyhmien taustoille ja elämäntilanteille. Esimerkiksi matalankynnyksen ja kustannusten harrastustoiminta, joka mahdollistaa sosiaalisten verkostojen laajentamisen ja kuulumisen tunteen laajempaan kokonaisuuteen, on yleisen hyvinvoinnin kannalta tärkeää.

Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat naiset, jotka ovat muuttaneet Suomeen perhesyistä kouluttamattomina ja luku- ja kirjoitustaidottomina, ja jotka ovat jääneet perus- ja kotouttamispalveluiden ulkopuolelle. Myös esimerkiksi miehet, jotka ovat muuttaneet maahan kansainvälisen suojelun tarpeen takia ja joilla on traumaattisia kokemuksia, tarvitsevat erityistä apua ja tukea. Maahanmuuttajamiesten käsittäminen stereotyyppisesti patriarkaatin edustajina etenkin naisvaltaisella sosiaali- ja terveysalalla, voi esimerkiksi avioero- ja huoltajuskysymyksissä vaikeuttaa miehen oikeuksien ja toiveiden huomioimista.

Maahanmuuttajanaiset saattavat kuitenkin jäädä miehiä useammin palveluiden ulkopuolelle. Kotoutumisen on-

gelmat voivat johtua esimerkiksi erilaisista kulttuureihin liittyvistä kotiolosuhteista ja perhemalleista. Palvelujärjestelmän ulkopuolelle jäämisen taustalla voi olla myös kohderyhmän epäluuloisuus viranomaisten toimintaa kohtaan. Mikäli puoliso ei tue vaimon osallistumista kotoutumista tukeviin opintoihin ja muihin palveluihin, saattaa vaimo syrjäytyä suomalaisesta yhteiskunnasta ja asiointi esimerkiksi kunnallisissa palveluissa voi jäädä vieraaksi. Tämä vaikeuttaa sosiaalisten kontaktien luomista ja voi altistaa myös perheväkivallalle. Samalla kun kulttuuriset piirteet on hyvä huomioida palveluissa, niitä ei kuitenkaan pidä sellaisenaan hyväksyä mahdollisten ongelmien selitysmalleiksi.

Kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden lisäksi kotoutuminen tapahtuu arkipäivän tilanteissa ja niissä lähiyhteisöissä, joissa maahanmuuttajat asuvat ja toimivat. Keskeisiksi nousevat tällöin arjen kohtaamiset ja arjen sosiaaliset verkostot muun muassa työpaikoilla, asuinalueilla, päivähoitossa, kouluissa ja harrastuksissa.

Palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneiden maahanmuuttajien tavoittaminen viranomaisresursein on vaikeaa. Se edellyttää esimerkiksi järjestöjen osaamisen ja kokemuksen hyödyntämistä. Etsivän työn keinoin voidaan rakentaa kohderyhmään luottamusta ja tätä kautta tukea maahanmuuttajaa rakentamaan sosiaalista verkostoa esimerkiksi järjestöjen ylläpitämässä matalan kynnyksen paikoissa ja tarjota tietoa yhteiskunnan palvelujärjestelmästä ja sinne hakeutumisesta. Etsivän työn kautta voidaan tavoittaa tuen tarpeessa olevia maahanmuuttajia, mutta lisäksi tulee tarjota tietoa ja pystyä suunnitelmallisesti ohjaamaan asiakas julkisiin palveluihin ja muihin kotoutumista tukeviin toimiin ja konkreettisesti opastamaan näiden palveluiden käyttöä.

5.14.1 Maahanmuuttajanaisten ja -miesten kotoutuminen osana perheen kotoutumista

Maahanmuuttajien kotoutumisprosessit ovat yksilöllisiä. Perheiden sisäiset, eritahtiset kotoutumisprosessit voivat

aiheuttaa ristiriitoja esimerkiksi vanhempien ja lasten välillä tai puolisoiden kesken. Vanhempien, erityisesti äitien, rooli koko perheen onnistuneessa kotoutumisessa on todennettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Erityisesti puolisoina maahan saapuneet ja kotona lapsia hoitavat äidit saattavat kuitenkin eri syistä jäädä kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumistoimien ulkopuolelle, mikä vaikeuttaa myös lasten yhteiskunnan jäseniksi kasvun tukemista perheessä. Maahanmuuttajaperheissä lapset oppivat usein kielen vanhempiaan nopeammin ja joutuvat toimimaan tulkkeina vanhempiensa ja kantaväestön välillä. Kielen vajavaisesti hallitsevat vanhemmat eivät usein pysty täysipainoisesti tukemaan lapsiaan ja nuoriaan yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Kaikkien perheenjäsenten kielitaidon edistämällä voidaan myös vähentää toisen sukupolven syrjäytymisriskiä.

Erityisesti maahanmuuttajanaisten elämäntilanteeseen soveltuvien koulutusmahdollisuuksien puute, kulttuureihin liittyvät asenteet, tottumukset ja perhemallit sekä kielitaidon puute voivat muodostaa esteitä kotoutumisen ja työllistymisen etenemiselle ja hankaloittaa arjen asioiden hoitamista kodin ulkopuolella. Kotona lapsia hoitaville maahanmuuttajavanhemmille, usein naisille, tulisi järjestää opetusta lähellä arkea lastenhoidon tarpeen huomioiden. Lisäksi naiset, mutta myös miehet, tarvitsevat sekä vertaisryhmiä että yhteistapaamisia, joissa käydään läpi muun muassa suomalaisen yhteiskunnan tapoja ja arvoja.

Työttömyys ja työelämä- ja sosiaalisen statuksen lasku koettelevat osaa tänne muuttaneista miehistä. Käytännön työn kokemuksista ja kansainvälisistä tutkimuksista tiedetään, että miehet kokevat haasteekseen erityisesti perheen elättäjän rooliin liittyvät muutokset, sekä (usein edelliseen liittyen) auktoriteetin ja kunnioituksen menetyksen. Myös roolimutokset perheessä voivat hämmentää miestä, jos puolison yhteiskunnallinen asema nousee ja lapset oppivat kielen nopeammin. Miehen pitkittyneellä työttömyydellä on oletettavasti negatiivinen vaikutus koko perheen dynamiikkaan, ei vain miehen

omaan sukupuolirooli-identiteettiin. Lisäymmärryksen saamiseksi tarvittaisiinkin tutkimusta aikuisten miesten kotoutumisen kokemuksista ja etenkin osana koko perheen kotoutumisprosessia.

5.14.2 Maahanmuuttajanaiset osallistuvat maahanmuuttajamiehiä vähemmän koulutukseen ja työelämään – erot tasoittuvat maassaoloajan karttuessa

Maahanmuuttajanaisten työttömyysaste on maahanmuuttajamiehiä korkeampi, ja heidän työllisyysasteensa on matalampi. Vuonna 2013 ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia laadittiin miehille yhteensä 3370 ja naisille 4409. Ulkomaalaisten aktivointiaste TE-palveluissa oli toukokuussa 2014 yhteensä 42,6 prosenttia. Miesten aktivointiaste oli 38,7 prosenttia ja naisten aktivointiaste 46,2 prosenttia. Maahanmuuttajanaiset ovat kuitenkin miehiä useammin työvoiman ulkopuolella, jolloin he eivät oikeutettuja esimerkiksi työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen. Työvoiman ulkopuolella olevilla naisilla onkin erityinen riski jäädä kotoutumispalveluiden ulkopuolelle.

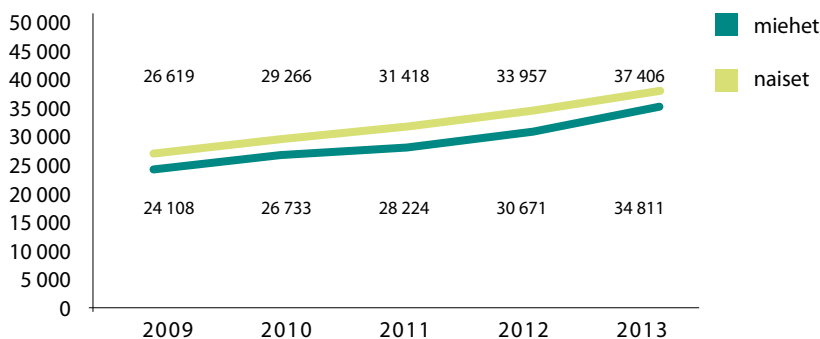
Lähtökohdista riippumatta maahanmuuttajien työllisyys ja sosioekonominen asema parantuvat maassaolovuosien kuluessa. Selkeämmin maassaolovuodet parantavat naisten kuin miesten työmarkkina-asemaa. PTT:n Maahanmuuttajien työllisyyttä käsittelevän tutkimuksen

mukaan naisten työllisyys kasvaa yli 4 prosenttiyksikköä vuodessa, miesten joukossa vastaava kasvu on 1,5 prosenttiyksikköä vuodessa.

Pellervon tutkimusaineistossa työllisten osuus kasvoi molempien sukupuolten osalta tarkastelujakson kolme ensimmäistä vuotta. Sen jälkeen miesten työllisyyden nopea kasvu taittui, kun taas naisten työllisyyden kehittyminen jatkui koko kymmenen vuoden tarkastelujakson ajan. Kymmenen vuoden aikana työvoiman ulkopuolella olevien naisten osuus pieneni puolella. Työllistymistoi-
menpiteisiin osallistuneiden naisten osalta työllisten osuus miltei saavutti työllisten miesten tason viiden vuoden kuluessa. Kuuden vuoden kohdalla työllistymistoi-
menpiteisiin osallistuneiden naisten joukossa työllisten osuus ylitti työllistymistoi-
menpiteisiin osallistuneiden miesten työllisyyden tason.

Maahanmuuttajanaisten- ja miesten työllisyyttä ja työllistymistä koskeville eroille on esitetty eri selityksiä. Osaltaan on nähty, että naiset hoitavat useammin kotona lapsia ja hakeutuvat työmarkkinoille vasta myöhemmin. PTT:n tutkimuksen mukaan naisten ja miesten työllisyydessä on eroja myös, kun perheen lapsiluku otetaan huomioon. Muita mahdollisia selittäviä tekijöitä ovat muun muassa miesten ja naisten maahanmuuton erilaiset perusteet. Tutkijat myös arvioivat, että naisten työllistymistä on onnistuttu tukemaan miehiä paremmin ja et-

Kuvio 41. Ulkomaalaiset työnhakijat sukupuolen mukaan vuosina 2009–2013, lkm



tä erityisiä toimenpiteitä tulisi nyt vuorostaan kohdistaa työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien miesten työllisyyden parantamiseksi. (Maahanmuuttajien työllistyminen – Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 6/2014). Muissa maissa ja Suomessa tehdyt tutkimukset viittaavat siihen suuntaan, että vastaanottavan maan työmarkkinoiden ”sukupuolinen järjestys” ts. mitkä työtehtävät katsotaan miehille ja mitkä naisille sopiviksi, ohjaavat myös maahanmuuttajien sijoittumista työmarkkinoille.

Tilastokeskus on selvittänyt muunkielisten palkkaeroja työssäkäyntitilaston verotuksesta peräisin olevien palkkatietojen perusteella. Vertailun perusteella selvisi, että vuonna 2009 muunkielisten naisten palkkatulot olivat 77 prosenttia muunkielisten miesten palkkatuloista, 62 prosenttia kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvien palkansaajamiesten palkoista ja 84 prosenttia kotimaisia kieliä puhuvien naisten palkoista. Muunkielisen väestön keskuudessa sukupuolten palkkaerot eivät ole yhtä suuret kuin kantaväestön keskuudessa. Muutamilla ammattialoilla muunkieliset naisten ansaitsevat jopa enemmän kuin muunkieliset miehet.

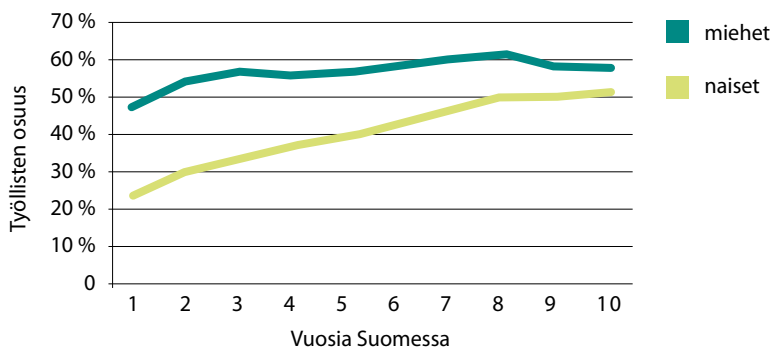
Osallisena Suomessa -hankkeessa kehitettiin koulutusta kotona lapsia hoitaville vanhemmille, usein äideille.

Kotoutumiskoulutusta järjestetään pääosin työvoimakoulutuksena, minkä seurauksena kotona lapsia hoitavilla vanhemmilla on riski pudota kotoutumispalveluiden ulkopuolelle. On tärkeää, että maahanmuuttajanaisten kotouttaminen ja kielen oppiminen turvataan riippumatta heidän perheasemastaan ja heidän maahantulon syystään. Eri puolilla Suomea on viime vuosina kehitetty hyviä koulutusmalleja, joissa on mahdollistettu pienten lasten äitien kielienopiskelu. Opetuksen yhteyteen on järjestetty lastenhoito tai lapset on otettu mukaan oppitunneille. Kotivanhempien koulutusta toteutetaan monissa kunnissa, mutta selkeä valtakunnallinen rahoitusmalli koulutukselta puuttuu.

5.14.3 Maahanmuuttajanaisten kohtaamasta väkivallasta tarvitaan lisää tietoa

Maahanmuuttajanaisten kokemasta väkivallasta on olemassa jonkin verran tietoa, vaikka tiedon luotettavuudesta ei voida olla täysin varmoja asian arkaluonteisuuden vuoksi. Korkea kynnyks ilmoittaa koetusta pari- tai lähisuhdeväkivallasta voi johtua muun muassa miehen ja naisen asemaa perheessä määrittelevistä kulttuurisista käsityksistä, heikosta kielitaidosta, puutteellisista tiedoista omista oikeuksista, auttamistahoista ja rikosprosessista sekä pelko siitä, että asian ilmoittaminen johtaisi maasta karkottamiseen. STM:n naisiin kohdistuvan väkivallan

Kuvio 42. Maahanmuuttajien työllisyyden kehitys maassaolovuosien mukaan sukupuolittain



Lähde: PTT:n tutkimus Maahanmuuttajien työllistyminen



vähentämisen ohjelman mukaan naisiin kohdistuvan piilorikollisuuden osuus suuri, vaikka tiedon lisääntyesä väkivaltarikosten ilmoitusten määrä on lisääntynyt. Niin ikään ohjelman mukaan maahanmuuttajanaisten kokema väkivalta on monimuotoista. Parisuhteissa tapahtuvan väkivallan lisäksi naisiin ja lapsiin kohdistuu kunniaan liittyvää väkivaltaa, pakkoavioliittoja ja tyttöjen sukuelinten silpomista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen 2010–2015 ohjelmassa yhtenä tavoitteena on kehittää keinoja tunnistaa ja puuttua haavoittuvassa asemassa olevien naisten kokemaan väkivaltaan. Työ- ja elinkeinoministeriö toteutti etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kanssa työskenteleville henkilöille aiheeseen liittyvän koulutuskokonaisuuden sekä koulutusmateriaalin tuottamisen yhteistyössä Väestöliiton Monikulttuurisen osaamiskeskuksen kanssa.

Tarkkaa tietoa kunniaan liittyvän väkivallan yleisyydestä Suomessa ei ole, sillä sitä ei täällä tilastoida eikä aiheesta ole tehty kattavaa tutkimusta. Ihmisoikeusliitossa vuodesta 2010 toimineen Kitke!-hankkeen tavoitteena on ennaltaehkäistä kunniaan liittyviä konflikteja ja niistä aiheutuvia ihmisoikeusloukkauksia Suomessa. Ihmisoikeusliiton mukaan Suomessa kunniaan liittyvä väkivalta koskee lähinnä joitakin maahanmuuttaja- ja monikulttuurisia perheitä. Kitke!-hanke on ollut mukana selvittämissä noin 80 kunniaan liittyvää konfliktia, joiden osapuolet ovat edustaneet 15 eri kansallisuutta. Yhteisöjen sisällä on yksilöllisiä eroja, joten tiettyyn etniseen tai uskonnolliseen ryhmään kuulumisesta ei siis voi vetää johtopäätöksiä siitä, kuinka yksittäinen ihminen suhtautuu kunnia-ajatteluun.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2012 teettämää kunniaan liittyvän väkivallan materiaalia voi käyttää asiaan liittyvään koulutukseen sekä itseopiskeluun. Materiaali löytyy Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sivuilta. Avioliittoon pakottamista on myös Suomen maahanmuuttajien keskuudessa. Suomessa Monika-Naiset liitto

ry on tehnyt vuosia työtä maahanmuuttajataustaisten naisten kanssa. Vuonna 2013 Monika-Naiset liiton Voimavarakeskukseen otti yhteyttä 16 naista pakkoavioliittouhan vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämisen toimintaohjelman vuosille 2012–2016. Valtakunnallisen toimintaohjelman päätavoitteena on estää tyttöjen ympärileikkaukset Suomessa sekä lisätä jo ympärileikkattujen naisten hyvinvointia ja elämänlaatua. Toimintaohjelman tarkoituksena on luoda pysyviä valtakunnallisia ja alueellisia rakenteita tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämiseksi. Keskeisiä toimenpiteitä ovat koulutuksen varmistaminen, ammattihenkilöstön osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen, materiaalin tuottaminen, asenteisiin vaikuttaminen, tutkimuksen edistäminen, yhteistyön ja koordinaation kehittäminen ja tiedottaminen. Toimintaohjelma on suunnattu erityisesti päättäjille ja ammattihenkilöille, jotka kohtaavat työssään ympärileikattuja tai ympärileikkaukseen alaisia tyttöjä ja naisia sekä heidän perheitään, mutta myös koulutus- ja tutkimusorganisaatioille, järjestöille ja yhteisöjen avainhenkilöille, joiden kulttuuriperinteisiin tyttöjen ympärileikkaus kuuluu. Toimintaohjelman julkaiseminen on samalla suositus kunnille ohjelman käyttöön ottamiseksi ja edistämiseksi omassa työssä. Toimintaohjelman toimenpiteet on aikataulutettu vuosille 2012–2016, jona aikana tyttöjen ympärileikkauksen vastaisen toiminnan tulisi vakiintua osaksi seksuaali- ja lisääntymisterveyden toimintaohjelmaa sekä muiden hallinnonalojen maahanmuuttajia koskevia ohjelmia.

YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW) on suositellut keväällä 2014 Suomelle antamisaan loppupäätelmissä tyttöjen ja naisten sukupuolielinten silpomista käsittelevän erityissäännöksen lisäämistä lainsäädäntöön.

Euroopan neuvosto on hyväksynyt Istanbulissa toukokuussa 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan

ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus). Sopimus on ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus, joka koskee naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, ja se tulee kansainvälisesti voimaan 1.8.2014. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen toukokuussa 2011. Ulkoasiainministeriön johdolla on valmisteltu hallituksen esitystä yleissopimuksen ratifioimiseksi. Tavoitteena on asian vieminen eduskuntaan elo–syyskuussa 2014.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa tulisi kiinnittää huomiota maahanmuuttajanaisten kohtaaman väkivallan tunnistamiseen ja uhrin suojelemiseen sekä

suojelu- ja tukitoimenpiteitä edelleen kehitettäessä maahanmuuttajanaisten erityistarpeisiin ja mahdollisuuksiin saada palveluita esimerkiksi suomen/ruotsin kielen taidon puutteesta huolimatta. Maahanmuuttajien kannalta olisi tärkeää saada palvelua omalla kielellään, joten omakielisten palveluiden ja tulkkipalveluiden turvaaminen kaikissa palveluissa on tärkeää. Jatkossa olisi myös tarpeen selvittää ja arvioida tarvetta kriminalisoida erillisinä säädöksinä avioliittoon pakottaminen sekä mahdollisuudet mitätöidä pakkoavioliitto.

PAINOPISTEET: MAAHANMUUTTAJANAISET JA -MIEHET

- Kotoutumisprosessi etenee yksilöllisesti, mutta myös sukupuolella on merkitystä ja tarvitaan lisää tutkimusta sukupuolen vaikutuksesta kotoutumiseen.
- Sukupuolen vaikutus maahanmuuttajien työllistymiseen, koulutukseen osallistumiseen ja laajemmin yhteiskunnalliseen osallistumiseen tulee huomioida kaikessa palvelujen ja viranomaisten asiantuntemuksen kehittämisessä.
- Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen roolia ja mahdollisuuksia osallistua maahanmuuttajien sukupuolinäkökohdat huomioon ottavaan kotoutumisen edistämiseen.
- Tuetaan vanhempia, erityisesti äitijä, koko perheen onnistuneessa kotoutumisessa, sillä tämä on todennettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä merkittäväksi kotouttamista edistäväksi tekijäksi. Jos yhteiskunta jää aikuiselle vieraaksi, hänen on vaikea tukea ja ohjata lastensa kasvua yhteiskunnan jäseneksi.
- Kehitetään maahanmuuttajanaisten mahdollisuuksia osallistua kotoutuskoulutukseen ja muihin kotoutumista edistäviin palveluihin kehitetään osana ehjän kotoutumisprosessin mallintamista. Tämä tukee myös maahanmuuttajanaisten työllistymistä, joka maahanmuuton alkuvuosina miehiä vaikeampaa.
- Vahvistetaan perheille suunnattujen palveluiden työntekijöiden osaamista kotoutumisen edistämisestä maahanmuuttajaperheiden kotoutumisen ja vanhemmuuden tukemiseksi (Kotouttamisen osaamiskeskus)
- Maahanmuuttajanaisten kohtaaman väkivallasta tarvitaan lisää tietoa. Tunnistamista sekä suojele- ja tukitoimenpiteitä kehitettäessä tulee varmistaa maahanmuuttajanaisten erityistarpeisiin vastaaminen sekä mahdollisuus saada palveluita suomen/ruotsin kielen taidon puutteesta huolimatta.
- Tulkkauksen käyttämiseen palvelujen ja tukipalvelujen turvaamiseksi omalla kielellä kaikissa palveluissa myös väkivaltatilanteissa tulee kiinnittää huomiota.
- Selvitetään lainsäädännön muutostarpeita pakkoavioliittojen ennalta ehkäisemiseksi.

5.15 Huomiota kiinnitetään erityisryhmiin

5.15.1 Ikääntyneet maahanmuuttajat tarvitsevat hoivaa ja palveluita

Vuoden 2008 lopussa Suomessa asui muita kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvia yli 55-vuotiaita henkilöitä yhteensä 17 743 henkeä. Sisäministeriö on vuonna 2014 julkaissut selvityksen vähemmistöihin kuuluvien ikääntyneiden kokemasta syrjinnästä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Haastatellut ikääntyneet maahanmuuttajat suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti saamaansa sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tyypillistä oli kohteliaisuus ja kiitollisuuden osoittaminen suomalaisista yhteiskuntaa kohtaan, osin varovaisuutta tuoda esiin epäkohtia saattavat selittää myös kulttuuriset syyt.

Haastatellut maahanmuuttajat eivät yleensä olleet kokeneet välitöntä syrjintää tai huonoa kohtelua sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sen sijaan he toivat esille välillisiä ja rakenteellisia syrjintäkokemuksia sekä maahanmuuttajuudesta johtuvien erityistarpeiden huomioon ottamattomuutta. Suurimmat ongelmat liittyivät puutteelliseen kielitaitoon ja vaikeuksiin ymmärtää terveyspalveluissa annettavia tietoja ja ohjeita sekä palvelujärjestelmän heikkoon kulttuurisensitiivisyyteen. Tulkkeja ei varsinkaan terveydenhuollossa käytetty ikääntyneiden tarpeita vastaavasti, jolloin esiintyi hoidon ja palvelutason riittämättömyyden kokemusta ja kuulluksi tulemattomuuden tunnetta. Kulttuuritaustan huomioimattomuutta toivat esille etenkin muslimitaustaiset maahanmuuttajat esimerkiksi palveluasumisessa, kotipalvelussa ja terveydenhuollossa. Haastatellut asiantuntijat toivat esille, että iäkkäimmiltä maahanmuuttajilla ei ole riittävästi sairauksia ennalta ehkäisevää terveyskulttuuria. Erityisesti naiset viettävät paljon aikaa kotona ja liikkuvat vähän.

Vanhusväestölle suunnattu laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) tuli voimaan 2013. Lain 5 §:n mukaan jokaisen kunnan on laadittava suunnitel-

ma toimenpiteistään ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelmassa tulee huomioida myös eri kielivähemmistöjen tarpeet.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat laatineet laatusuosituksen vuonna 2013, jonka tarkoituksena on tukea kuntia ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (nk. vanhuspalvelulaki) toimeenpanossa. Keskeisenä ajatuksena on vahvistaa iäkkään henkilön mahdollisuuksia vaikuttaa omien palvelujensa suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Toimintoja suunniteltaessa on otetaan huomioon, että ankarista olosuhteista saapuneet kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt voivat tarvita hoivaa ja palveluita omaa ikäryhmäänsä varhaisemmin.

Kolmannella sektorilla on merkittävä rooli ikääntyvien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. Järjestöjen antamat neuvontapalvelut, kielenopetus, yhteiskuntatietous, virkistystoiminta sekä käännös-, tulkkaus- ja asioimisapu ovat ikääntyville maahanmuuttajille ensiarvoisen tärkeitä. Samalla nämä palvelut täydentävät julkisia peruspalveluita. Esimerkiksi Vanhustyön keskusliitto on vuosina 2006–2013 ylläpitänyt IkäMAMU-toimintaa, jossa on kehitetty uusia toimintamuotoja ikääntyville maahanmuuttajille.

5.15.2 Vammaiset maahanmuuttajat tarvitsevat ohjausta ja neuvontaa palveluihin pääsyssä

Suomessa asuu yli 300 000 vammaista ihmistä, josta vammaiset maahanmuuttajat muodostavat oman haavoittuvassa asemassa olevan vähemmistön. Oleellista onkin varmistaa vammaisten maahanmuuttajien tarpeisiin vastaaminen paitsi vammaispalveluissa myös toimeentulotuki- sekä perhe- ja sosiaalityön palveluissa, joita vammaiset maahanmuuttajat usein käyttävät. Vammaiset maahanmuuttajat tarvitsevat riittävästi tukea ja

ohjausta, jotta heille voidaan varmistaa yhdenvertainen pääsy vammaisille suunnattuihin palveluihin ja tukiin.

Kuntoutussäätiö on vuonna 2008 tutkinut maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukemista Helsingissä. Tutkimuksen mukaan vammaiset maahanmuuttajat eivät itse aktiivisesti hakeudu olemassa oleviin palveluihin, joko osaamattomuuttaan tai koska kokevat vammaisuuden häpeällisenä. Ohjauksesta huolimatta asiakkaat jättävät menemättä esimerkiksi vieraiksi koettuihin mielenterveys- ja vammaispalveluihin. Peruspalvelujen työntekijät taas kokivat, ettei heillä ole riittävästi aikaa palvella erityistarpeita omaavia maahanmuuttajia annettujen aikaraamien puitteissa ja etteivät maahanmuuttajat aina ole riittävän yhteistyöhaluisia asioidensa hoidossa. Tässä toimintakentässä vammais- ja muilla kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli, koska kynnys ottaa niihin yhteyttä saattaa olla matalampi.

Viime vuosina on panostettu vammaisten maahanmuuttajien ohjaukseen ja neuvontaan. Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksella on perustettu vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma Vammaisfoorumi ry:n alaisuuteen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää vammaispalvelujen käsikirjaa osoitteessa, joka sisältää myös osion maahanmuuttajataustaisista asiakkaiden tarpeisiin vastaamisesta. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on vuonna 2013 julkaissut oppaan vammaisiin naisiin kohdistuvasta väkivallasta.

Vammaisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen saavutettavuuden ja järjestettyjen tukitoimien taso vaihtelee kunnittain. Pääkaupunkiseudulla toimii erityisoppilaitoksia, jotka järjestävät vammaisille maahanmuuttajille suunnattua valmentavaa ja valmistavaa koulutusta. Erityisoppilaitokset eivät kuitenkaan pysty vastaamaan kaikkien Suomessa asuvien vammaisten maahanmuuttajien koulutustarpeeseen, eikä kaikilla maahanmuuttajilla edes niin halutessaan ole mahdollisuutta muuttaa erityisoppilaitoksen paikkakunnalle.

5.15.3 Maahanmuuttajat voivat kohdata sukupuoli-identiteettiinsä tai sukupuolensa ilmaisuun kohdistuvaa syrjintää

Oikeusministeriön 2014 julkaiseman seksuaali- ja sukupuolivähemmistöön kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksia koskevan selvityksen mukaan Suomessa esiintyy huolestuttavassa määrin sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun kohdistuvia kielteisiä asenteita ja syrjintää. Maahanmuuttajien joukossa pelko seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun ilmitulosta voi olla voimakasta. Tilanne voi olla hyvin hankala sekä maahanmuuttajalle itselleen että hänen läheisilleen, jos taustayhteisö ei hyväksy maahanmuuttajan seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisua. Maahanmuuttajanuorten kynnys hakea apua voi myös olla korkea, koska tieto, miten esimerkiksi mielenterveyspalvelujen piiriin hakeudutaan ja mitä nämä palvelut ovat, voi olla heikkoa.

Maahanmuuttaja voi myös kohdata moniperustaista syrjintää esimerkiksi työhaussa. Riski kokea sukupuolen ilmaisuun kohdistuvaa häirintää voi myös olla suurempi, mikäli henkilöllä on maahanmuuttajatausta. Erityisen vaikea on tilanne, jossa henkilö kokee syrjintää sekä taustayhteisönsä että kantaväestöön kuuluvien taholta. Tämä voi johtaa syrjäytymiseen.

Vuoden 2014 huhtikuussa valtioneuvosto antoi eduskunnalle esityksen uudeksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi (HE 19/2014). Esitys tehostaa suojaa moniperustaista syrjintää vastaan ja vahvistaa myös sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun kohdistuvan syrjinnän sekä sukupuolisen häirinnän ehkäisemistä ja torjuntaa.

PAINOPISTEET: ERITYISRYHMÄT

- Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen mukaisesti laadittaviin kuntien strategioihin tulee sisällyttää maahanmuuttajavanhusten hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Lähtökohtana tulee olla omakielisen selviytymisen tukeminen ja lähipalvelujen huomioon ottaminen sekä ikääntyneen eristäytyneisyyden ehkäisy.
- Kuntien kotihoito- ja vanhuspalveluiden henkilöstöpolitiikassa tulee painottaa myös maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden rekrytointia ja palkkaamista, jotta iäkkäiden maahanmuuttajavanhusten kielelliset tarpeet tulevat huomioituksi.
- Varmistetaan iäkkäiden ja vammaisten maahanmuuttajien yhdenvertaisuus palveluissa ja tuki- ja hakuprosesseissa riittävällä ohjauksella ja tuella.
- Kiinnitetään iäkkäiden ja vammaisten maahanmuuttajien tarpeisiin huomiota kotoutumiskoulutuksessa.
- Torjutaan maahanmuuttajien sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun kohdistuvaa syrjintää. Erityishuomiota kiinnitetään moniperustaisen syrjinnän tunnistamiseen ja ehkäisemiseen. Vahvistetaan maahanmuuttajanuorten valmiuksia hakea mielenterveyspalveluita sekä varmistetaan näiden palveluiden saatavuus.

5.16 Kotouttamisen ohjaus**5.16.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla merkittävä rooli kotouttamisessa**

Kotoutumislain mukaan ELY-keskus on vastuussa kotouttamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta. ELY-keskuksen vastuulla on myös kuntien ja TE-toimistojen tukeminen ja neuvonta, TE-toimistojen ohjaus kotoutumisen ja työllistymisen edistämässä sekä kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta. Lisäksi ELY-keskus vastaa pakolaisten kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatimisesta ja sopimuksen tekemisestä kunnan kanssa. ELY-keskus vastaa myös ilman huoltajaa maassa asuvien alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asuinryhmien perustamisesta sopimiseen ja toiminnan valvontaan liittyvistä tehtävistä.

Maahanmuuttajien kotoutumisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät tehtävät on keskitetty seitsemään ELY-keskukseen, jotka Lapin ELY-keskusta lukuun ottamatta hoitavat näitä tehtäviä laajennetulla toimialueella (VnA 910/2009). Muita kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa. Kotoutumisen alueellisen yhteensovittamisen, suunnittelun, ohjauksen ja seurannan keskittämisen tavoitteena oli tehostaa olemassa olevien voimavarojen käyttöä sekä vahvistaa kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kytkemistä laajemmin ELY-keskusten toimintaan ja strategioihin. ELY-keskusten toiminnallinen ohjaus kotoutumisen edistämiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvissä tehtävissä on lisännyt toiminnan suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri ELY-keskusten välillä.

ELY-keskusten vähenevät henkilöresurssit asettavat haasteita toiminnalle. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen hankintaan varatut määrärahat ovat lisääntyneet, mutta henkilöresurssit koulutusten hankintaan päinvastoin vähentyneet. Tämä heikentää määrärahojen tehokasta käyttöä ja vaikeuttaa riittävän monimuotoisen kotoutu-

miskoulutuksen hankintaa. Myös kunnille vuonna 2012 suunnatun palvelukyselyn vastauksissa ELY-keskusten rajallisten resurssien koettiin olevan merkittävä haaste kuntayhteistyölle ja keskusteluyhteyden riittävyydelle erityisesti suurten kuntien näkökulmasta.

Asiantuntemus ja tehtävät kotoutumisen, kotouttamisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä jakautuu ELY-keskuksille ja aluehallintovirastoille. Yhteistoiminta aluehallintoviraston kanssa olisi erityisen tärkeää etenkin perheryhmäkotien toiminnan valvontaan liittyvissä kysymyksissä. Vaikka perheryhmäkodit eivät ole lastensuojelulain mukaisia asuinyksiköitä, on toiminnan valvonta myös lastensuojelulain perusteella tarkoituksenmukaista lapsen edun ja kehitykseen liittyvien seikkojen vuoksi. Yhteistyö ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen kesken on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

5.16.2 Aluehallintovirastojen roolia kotouttamisessa tulee vahvistaa

Kotoutumislain mukaan aluehallintovirasto osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaa sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä järjestettäessä. Tällöin maahanmuuttajien erityistarpeet tulisivat lähinnä käsiteltäviksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulutus- ja muussa sivistystoimessa sekä arvioitaessa kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuutta ja laatua. Aluehallintovirastojen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä näyttää kuitenkin jääneen vähäiseksi päävastuun ollessa ELY-keskuksilla.

PAINOPISTEET: KOTOUTTAMISEN OHJAUS

- ELY-keskuksilla on merkittävä tehtävä kotouttamisen alueellisen kehittämisen, yhteistyön, yhteensovittamisen ja seurannan sekä kotoutumislain ja valtion kotouttamisohjelman toimeenpanemisissa. Aluehallinnon uudistamistyössä tämän toiminnan edellytykset tulee turvata.
- Aluehallintovirastojen roolia toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi tulee vahvistaa.
- Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyötä tulee vahvistaa.

5.17 Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin sijoittaminen

Pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanotto kunnissa on vapaaehtoista ja perustuu kuntien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa tekemiin vastaanottosopimuksiin. Kuntapaikkojen saaminen kansainvälistä suojelua saaville on useiden vuosien ajan ollut haastavaa eikä kuntapaikkoja ole ollut riittävästi tarjolla. Myös kuntiin sijoittumisen odotusajat ovat olleet pitkät. Erityisesti kiireellistä sijoitusta tarvitseville ei ole pystytty järjestämään kuntapaikkoja kohtuullisen ajan kuluessa. Tällä hetkellä noin 80 kunnalla on vuosittaiset kiintiöt, joiden perusteella ne vastaanottavat kansainvälistä suojelua saaneita. Valtio maksaa kunnille laskennallista korvaerilaisia korvauksia vastaanoton tukeen. Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kunnat ovat tuoneet esille suurimpina haasteina valtion maksamien korvausten riittämättömyyden sekä työlään ja vaikeasti hallinnoitavan korvausjärjestelmän kunnille. Myös henkilöresurssien puute, kunnan vaikea asuntotilanne, kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla sekä runsas omaehtoinen muutto kuntiin vaikuttivat halukkuuteen

ottaa vastaan pakolaisia. Niin ikään taloustilanteiden vaihtelut, kunnan elinkeinorakenne, oikean tiedon puute ja varaukselliset asenteet voivat vaikeuttavaa kuntapaikkojen saamista.

Kuntiin osoittamista ja viranomaisten välistä yhteistyötä on kehitetty viime vuosina merkittävässä määrin Euroopan pakolaisrahastosta rahoitetuilla hankkeilla. Hankkeissa on tuotettu kunnille annettavaa oikeaa ja ajantasaista tietoa sekä kehitetty vastaanoton malleja ja viranomaisyhteistyötä niin ELY-keskusten kautta tapahtuvalle muutolle kuin vastaanottokeskuksista tapahtuvalle itsenäiselle kuntaan muutolle. Myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymisen haasteita on selvitetty ja edistetty. Erittäin merkittävää on ollut kuntakorvausjärjestelmää koskeva yksinkertaistaminen ja osittainen automatisointityö, jolloin järjestelmä paremmin tulee paremmin tukemaan kuntien vastaanottotyötä. Eri hankkeissa on laadittu useita suosituksia kuntiin osoittamista ja kustannusten korvaamista koskevan järjestelmän kehittämiseksi, ja jatkossa tulee varmistaa suositusten tehokas täytäntöönpano.

Kehittämistoimien ja hankkeiden määräaikaisen rahallisen lisätuen tuloksena vastaanottoon on saatu mukaan uusia kuntia ja kuntapaikkatilannetta on saatu merkittävästi parannettua. Jatkossa on tärkeä hyödyntää saavutettuja tuloksia ja jatkaa toiminnan tukemista ja kehittämistä. Niin ikään on tärkeää turvata riittävät resurssit pakolaisten vastaanottamiseen paikallistasolla. Suurimmat menoerät kuntasektorilla kohdistuvat sosiaali- ja terveystoimeen sekä opetus- ja kulttuuritoimeen.

Laskennallisia korvauksia käytetään valtioneuvoston päätöksen mukaisesti lähtökohtaisesti kunnan kotouttamisohjelmassa mainittuihin kotoutumista edistäviin ja tukeviin toimenpiteisiin. Laskennallinen korvaus kattaa pakolaisten kotoutumista tukevana toimintana muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaa ja osallisuutta edistäviä palveluja. Lisäksi maahanmuuttajat otetaan huomioon

valtionosuuksien laskennallisissa tekijöissä. Vuoden 2015 alussa voimaan tulevassa valtionosuusjärjestelmässä kriteerinä otetaan käyttöön vieraskielisyys, joka korvaa aiemman esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien korottavana tekijänä olleen muunkielisten, 6–15-vuotiaiden lasten määrän kunnassa.

PAINOPISTEET: KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN KUNTAAN SIIJOITTAMINEN

- Nopeutetaan kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin muuttoa toimeenpanemalla sekä ELY-keskuksen kautta tapahtuvaa kuntaan osoittamista että itsenäistä kuntaan muuttoa koskevat suositukset, viranomaisyhteistyö ja muuttovalmennus sekä tehokkaampi tiedonvälitys, koulutus ja muu tuki kunnille.
- Laajennetaan hätätapausten nopeutetun vastaanoton mallia uusiin kuntiin.
- Yksinkertaistetaan valtion kunnille maksamien kustannusten korvausjärjestelmää ja sähköistetään laskennallisten korvausten maksatus vuoden 2016 alusta alkaen. Terveys- ja sosiaalipalveluihin liittyvien kustannusten osalta selvitetään mahdollisuutta maksaa korvaukset osana yleistä kuntien SOTE-alueille myönnettävää rahoitusta.
- Pyritään korottamaan kunnille maksettavia laskennallisia korvauksia.

6 Yhdenvertaisuus ja etniset suhteet

Sitoutuminen maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen sekä myönteisen asenneilmapiirin luomiseen ja ylläpitoon on suomalaisen yhteiskunnan merkittävä tulevaisuuden kysymys. Perustuslaista nousevat yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys sekä arjen hyvät etniset suhteet, joihin sisältyy maahanmuuttajan oman kielen ja kulttuurin hyväksyminen ja tukeminen, ovat merkittäviä maahanmuuttajien yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden osatekijöitä. Hyvien etnisten suhteiden toteutuminen on tärkeää koko yhteiskunnan vakauden kannalta. Eri ryhmien välistä vuoropuhelua kehittämällä voidaan myös ennaltaehkäistä väestöryhmien välisten vastakkainasetteluiden syntymistä.

Maahanmuuttajien syrjintää pyritään vähentämään useilla eri tasoilla, jotka on kirjattu Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiaan. Ensinnäkin lainsäädännössä on otettava huomioon perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen. Tähän liittyy olennaisena osana myös yhdenvertaisuusasioista tiedottaminen. Lisäksi esimerkiksi valtionhallinnossa on kiinnitettävä huomiota asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun etnisestä taustasta riippumatta. Viimeinen huomioitava taso on maahanmuuttajien kohtelu ja toimiminen suomalaisen yhteiskunnan ja lähiyhteisön arjessa.

Maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevia poikkialtollisia strategioita ja ohjelmia on viime vuosina laadittu hallituksen, eri ministeriöiden sekä kuntien toimesta.

6.1 Maahanmuuttajien syrjintä Suomessa

6.1.1 Barometrit kertovat subjektiivisesta syrjinnän kokemuksesta

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 julkaiseman Maahanmuuttajabarometrin 2012 vastaajista 24 prosenttia ilmoitti kokeneensa syrjintää viimeisen 12 kuukauden aikana. Barometrissa selvitettiin maahanmuuttajataustaisten ihmisten kotoutumista Suomeen

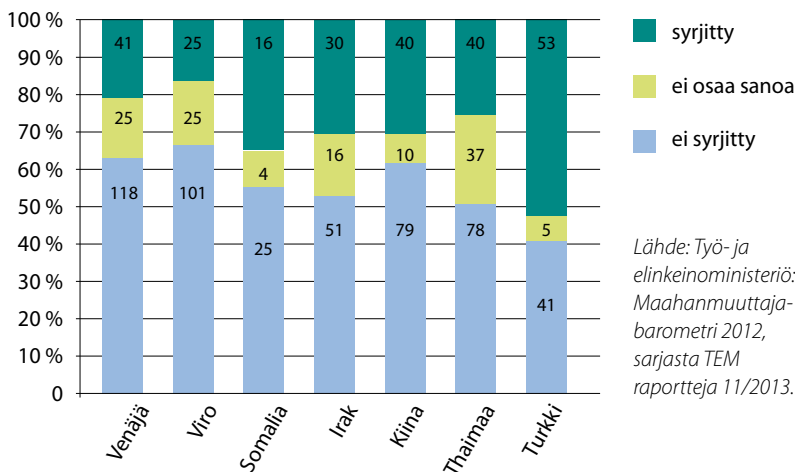
kyselytutkimusmenetelmällä. Barometri on toteutettu satunnaisotoksena, jota on painotettu eri maahanmuuttajaryhmien vastausprosentin mukaan. On huomioitava, että tulos mittaa vain subjektiivisesti koettua syrjintää. Se ei myöskään ota huomioon mahdollista haluttomuutta tunnustaa syrjinnän kohtaamista. On myös huomattu, että tietyt ryhmät kohtaavat syrjintää niin paljon, että he "tottuvat" tilanteeseen, eivätkä enää kiinnitä siihen huomiota saati koe tarpeelliseksi viedä asiaa eteenpäin. Barometrin mukaan eniten syrjintää kokivat Lähi-idän alueelta, erityisesti Turkista tulleet maahanmuuttajat. Lisäksi syrjintää kokivat tavallista enemmän Somaliasta sekä Kaakkois-Aasian maista tulleet. Merkittävä syy ilmiön taustalla on todennäköisesti valtaväestöstä poikkeava ihonväri. Syrjinnän syytä kysyttäessä etninen alkuperä ja kieli nousivat merkittävimmiksi syrjintäperusteiksi.

Vuoden 2012 barometrin mukaan maahanmuuttajien mielestä tärkeimmät kotoutumiseen vaikuttavat tekijät olivat työ, kielitaito, turvallisuus, terveyspalvelut ja sopiva asunto. Palveluista tulosten mukaan parhaiten maahanmuuttajien tarpeisiin vastasivat lasten päivähoito, neuvola ja nuorten harrastustoimintaan liittyvät palvelut sekä kirjasto-, liikunta- ja kulttuuripalvelut.

Vuoden 2012 maahanmuuttajabarometrin mukaan noin 24 prosenttia vastaajista oli kokenut syrjintää viimeisen 12 kuukauden aikana. Syrjintää tapahtui erityisesti työssä ja työhönotossa.

Myös Euroopan komissio on tutkinut syrjintää unionin alueella vuonna 2012 julkaistussa eurobarometrissa Discrimination in the EU in 2012. Eurobarometri toteutettiin haastatteluaineiston avulla ja kohteeksi valikoitiin sekä kantaväestön että vähemmistöjen edustajia kaikista EU-maista. Suomen osalta tulokset viittaisivat siihen,

Kuvio 43. Syrjintäkokemukset viimeisen 12 kuukauden aikana kansalaisuuden mukaan



että suomalainen ilmapiiri maahanmuuttajia kohtaan koetaan hieman kielteisemmäksi kuin muualla EU:ssa. Esimerkiksi 69 prosenttia vastaajista koki etnisyyteen perustuvan syrjinnän olevan Suomessa yleistä, kun unionin keskiarvo samaan kysymykseen oli 56 prosenttia. Työnhakutilanteessa 60 prosenttia suomalaisista vastaajista uskoi etnisellä alkuperällä tai ihonvärillä olevan merkitystä, kun EU:n keskiarvo oli 39. Toki voidaan pohtia, ovatko vastaukset merkki todellisesta syrjinnästä vai ihmisten syrjintää koskevista mielikuvista. Samoin on huomattava, että Suomessa maahanmuutto on moniin muihin EU-maihin verrattuna marginaalinen ilmiö, mikä heikentää tulosten vertailukelpoisuutta.

Puhuttaessa etnisestä syrjinnästä on huomattava, että etninen syrjintä ei kohdistu ainoastaan maahanmuuttajiin. Myös esimerkiksi romanit voivat joutua syrjityiksi etnisen taustansa perusteella. Sama pätee etniseen taustaan perustuvissa viharikoksissa.

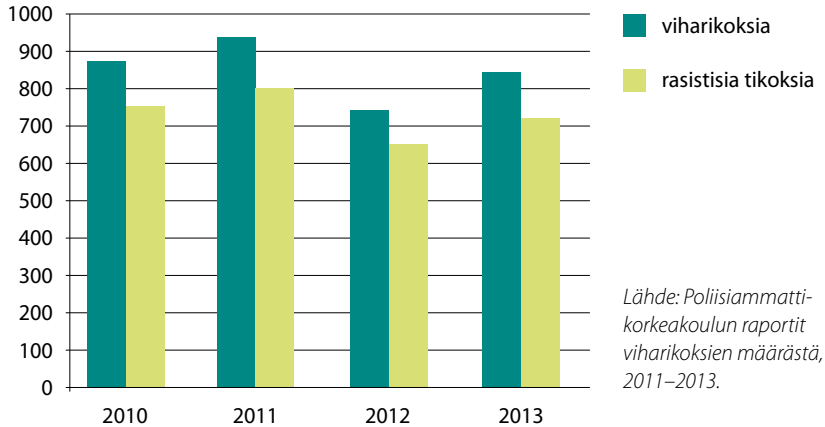
6.1.2 Rasistiset rikokset muodostavat valtaosan tiedossa olevasta viharikollisuudesta

Astetta vakavamman syrjinnän mittari suomalaisessa yhteiskunnassa on Poliisiammattikorkeakoulun vuosittain

tekemä viharikostutkimus. Poliisiammattikorkeakoulu julkaisee vuosittain raportin poliisin tietoon tulleista viharikoksista. Viharikoksiksi määritellään rikokset, joiden motiivina ovat ennakkoluulot uhrin etnistä taustaa, uskontoa, seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä tai vammaisuutta kohtaan. Vaalikauden aikana tehdyissä tutkimuksissa selvästi yli 80 prosenttia poliisin tietoon tulleista viharikoksista johtui etnisestä taustasta. Rasistisen rikollisuuden suhteellinen osuus kaikesta poliisille tietoon tulleesta viharikollisuudesta näyttäisi vuodesta toiseen pysyvän samalla tasolla. Viharikosten määrä sen sijaan on heitellyt reilusta 700:sta yli 900 tapukseen vuodessa vaalikauden aikana.

Suurimmassa osassa rikosilmoituksia kyse on tilanteesta, jossa valtaväestöön kuuluva kohdistaa rasistisia ilmauksia etniseen tai kansalliseen vähemmistöön kuuluvaa kohtaan. Rikostyypeistä yleisimpiä ovat olleet eriaisteiset pahoinpitelyt. Yli puolet rasistisia piirteitä sisältävien rikosten asianomistajista on ollut kansalaisuudeltaan suomalaisia. Heistä osa oli syntynyt muualla kuin Suomessa. Tietty kansallisuudet ovat yliedustettuina rasististen rikosten uhreina. Suhteellisesti suurimmassa vaarassa joutua rasistisen rikoksen uhriksi ovat olleet Somalian

Kuvio 44. Viharikokset Suomessa 2010–2013



kansalaiset. Myös Turkin ja Irakin kansalaisilla on moninkertainen viharikosriski verrattuna esimerkiksi Viron tai Venäjän kansalaisiin. Näyttää siltä, että rasistisille rikoksille alttiita ovat etenkin ryhmät, jotka ulkonäöltään selvimmin erottuvat kantaväestöstä.

Viharikoksista epäillyistä henkilöistä vuosittain noin 80 prosenttia on ollut Suomen kansalaisia, joista valtaosa on myös syntynyt Suomessa. Muut yleisimmät viharikoksista epäiltyjen kansalaisuudet ovat samoja kuin asianomistajien yleisimmät kansalaisuudet. Tämä johtuu suureksi osaksi siitä, että osassa rikosilmoituksia samat henkilöt ovat sekä rikoksesta epäillyn että asianomistajan asemassa.

6.1.3 Syrjinnästä iso osa jää tilastojen ulkopuolelle

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksissa on käsitelty vain poliisille ilmoitettua viharikollisuutta. Onkin syytä olettaa, että todellinen viharikosten ja myös rasististen rikosten lukumäärä on korkeampi. Samoin voidaan epäillä, että syrjinnästä ylipäättään jää iso osa tilastojen ulkopuolelle. Ihmiset eivät välttämättä koe virallista syrjintään puuttumista, esimerkiksi rikosilmoitusta, asiaansa edistäväksi toimenpiteeksi. Prosessi on uhrille usein hen-

kisesti raskas ja syrjinnän kokemukseen voi myös liittyä häpeää. Maahanmuuttajien kohdalla ongelmaksi on koettu myös se, että uhrit eivät välttämättä ole tietoisia oikeusturvastaan eikä riittäviä neuvontapalveluita ole saatavilla. Myös kielitaito voi nousta esteeksi syrjintään puuttumisessa. Toisaalta eurobarometrin mukaan suomalaisten tietoisuus oikeuksistaan syrjintätapauksessa oli varsin korkealla. Kysymykseen ”Tuntisitteko oikeutenne, mikäli joutuisitte syrjinnän tai ahdistelun uhriksi?” vastasi kyllä jopa 71 prosenttia vastaajista, kun EU:n keskiarvo oli 33 prosenttia. On kuitenkin huomioitava, että valtaosa haastatelluista kuului kantaväestöön.

Ilmiönä etninen syrjintä onkin siinä mielessä ongelmallinen, että luotettavaa tilastotietoa on vaikea saada. Syrjintää käsittelevät tutkimukset kuvaavat yleensä ihmisten kokemusta syrjinnästä mutta kokonaissyrjinnästä kertovia johtopäätöksiä niiden perusteella on hankala tehdä. Sekä rakenteellisella että ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa esiintyvällä syrjinnällä on taipumus jäädä näkyvämmiksi. Toisaalta ihmisten subjektiivista kokemusta kuvaavat tutkimukset ja selvitykset antavat tietoa syrjinnän mekanismeista ja antavat taten keinoja estää syrjinnälle suotuisien olosuhteiden muodostumista.

6.1.4 Syrjinnän seurantajärjestelmä kokoaa tietoa maahanmuuttajien syrjinnästä ja syrjintäkokemuksista

Sisäministeriö on vuodesta 2008 alkaen koordinoinut ja kehittänyt kolmiportaista syrjinnän seurantajärjestelmää. Järjestelmä kattaa seuraavat kielletyt syrjintäperusteet: etninen alkuperä (ml. maahanmuuttajat), uskonto tai vakaumus, ikä, vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen sekä sukupuolen ilmaisu. Järjestelmän keskeinen rakenne on syrjinnän seurantaryhmä, jossa ovat edustettuina oleelliset valvonta- ja muut viranomaiset, eri ikä- ja vähemmistöryhmiä edustavat kattojärjestöt ja neuvottelukunnat, Saamelaiskäräjät sekä tutkimuslaitoksia. Seurantaryhmä toimeenpanee seurantaan nelivuotisen toimintasuunnitelman pohjalta 1) keräämällä ajantasaista tutkimus-, tilasto- ja muuta tietoa syrjinnän ilmenemisestä ja syrjintäkokemuksista, 2) hankkimalla vuosittain syrjintää koskevan tutkimuksen toimintasuunnitelman mukaiselta elämänelineeltä ja 3) laatimalla vaalikausittain koko suunnitelmakauden

kattavan ”Syrjintä Suomessa”-tietoraportin. Ajantasaista syrjintätietoa, tutkimusraportteja ja selvitysten tuloksia julkaistaan syrjinnän seurannan verkkosivulla portaalin www.yhdenvertaisuus.fi alla.

Maahanmuuttajiin kohdistuva syrjintä ja syrjintäkokemukset ovat olleet mukana kaikissa seurantaryhmän vuosittain hankkimissa tutkimuksissa. Tutkimukset ovat koskeneet esimerkiksi työsuojeluviranomaisille tehtyjä syrjintäilmoituksia ja työsyryntää erityisesti työhön-otossa. Jälkimmäinen tutkimus sisälsi kansainvälisen työjärjestön (ILO) kehittämän mallin mukaan suoritettua kenttätutkimuksen. Tulosten mukaan venäjänkieliset työnhakijat joutuivat hakemaan kaksi kertaa enemmän työpaikkoja päästäkseen haastatteluun kuin vastaavan pätevyuden ja työkokemuksen omaavat suomenkieliset työnhakijat. Työelämän syrjinnän pitkäjänteisyyden kehittäminen parhailaan mallia, joka mahdollistaisi tehokkaan ja kaikki työelämän ulottuvuudet ja vaiheet kattavan seurannan.

SYRJINNÄN SEURANTARYHMÄN TUTKIMUKSIA VIIME VUOSILTA

Osana syrjinnän seurantaan julkaistiin vuonna 2013 tutkimus eri ikä- ja vähemmistöryhmien kokemuksista oikeusturvakeinojen käyttämisestä syrjintätapauksissa. Tulosten mukaan syrjintää kokeneiden ei aina ollut helppoa löytää oikeaa valitusreittiä. Myös tietoisuus syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä, oikeusturvakeinoista ja valvovista viranomaisista oli huonompaa maahanmuuttajien kuin kantaväestön keskuudessa. Yleisemminkin tutkimuksesta oli havaittavissa, että syrjintää kohdanneet kokivat viranomaisten toimivaltuuksien erojen hahmottamisen vaikeaksi.

Viimeisin syrjinnän seurantaryhmän teettämä tutkimus koskee ikääntyneiden, eri vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden syrjintäkokemuksia sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tulosten mukaan ikääntyneet henkilöt eivät yleensä olleet kokeneet välitöntä syrjintää tai huonoa kohtelua sosiaali- ja terveyspalveluissa. Useammin syrjintä oli välillistä tai rakenteellista. Ikääntyneisiin vähemmistöryhmiin kuuluvat kokivat, ettei heitä otettu huomioon palveluissa eikä ajateltu, että asiakkaina on myös henkilöitä, joilla on erityisiä asiointin ja tiedon saannin tarpeita. Maahanmuuttajien osalta nousi esiin kulttuurin huomioimattomuus ja kokemus siitä, ettei heidän tapojaan ja käsityksiään osattu ottaa huomioon esimerkiksi palveluasumisessa, kotipalvelussa ja terveydenhuollossa.

Maahanmuuttajat joutuvat muita useammin koulukiussaamisen kohteiksi. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajapoikien tilanne on maahanmuuttajatyttöjä tukalampi, sillä heihin näyttää liittyvän kaksoisrooli: heitä sekä kiusataan paljon että he itse kiusaavat paljon muita. Lasten ja nuorten kokemaa kiusaamista ja syrjintää koetaan enemmän koulussa kuin vapaa-ajalla.

6.2 Syrjinnän vastainen toiminta vaalikauden aikana

6.2.1 Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO edistää vuoropuhelua maahanmuuttajayhdistysten ja muun yhteiskunnan välillä

ETNO on valtioneuvoston asettama asiantuntijaelin, jonka pyrkii edistämään hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Se koostuu valtakunnallisesta neuvottelukunnasta sekä seitsemästä alueellisesta neuvottelukunnasta. Lisäksi ETNO:lla on useita hyvän tahdon lähettiläitä, jotka pyrkivät oman julkisen roolinsa kautta edistämään ETNO:n tavoitteita yhteiskunnassa. Etnisten suhteiden neuvottelukunta siirtyi sisäministeriöstä oikeusministeriön hallinnon alaisuuteen 1.1.2015 alkaen.

Käytännössä ETNO pyrkii helpottamaan maahanmuuttajayhdistysten kanssakäymistä eri yhteiskuntatahojen, muun muassa eduskuntapuolueiden, viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja yhdistysten kanssa. Myös yhteistyö eri uskontoryhmien kanssa on ETNO:lle tärkeää. Tarkoituksena on parantaa maahanmuuttajien ja valtaväestön välistä vuorovaikutusta sekä paikallisella että valtakunnan tasolla. Neuvottelukunta on myös pyrkinyt parantamaan maahanmuuttajien demokratia-aktiivisuutta esimerkiksi kunnallisvaalien yhteydessä. Lisäksi ETNO toimii alansa asiantuntijana, eli tuottaa ja jakaa tietoa etnisistä suhteista ja niiden kehittämisestä.

Kuluvalla vaalikaudella ETNO:n toiminnan painopisteitä on ollut hyvien etnisten suhteiden edistäminen sosiaalisen osallisuuden keinona ja teeman tuominen esille

erityisesti kunnissa ja työpaikoilla, maahanmuuttajien yhdistystoiminnan tukeminen sekä nuorten maahanmuuttajien aseman vahvistaminen. ETNO:lla on myös vuosittaisia pääteemoja. Vuonna 2012 keskityttiin vastuullisen yhteiskunnallisen keskustelun edistämiseen maahanmuuttoasioissa. Tällöin muun muassa julkaistiin vastuullisen maahanmuuttokeskustelun teesit sekä kiinnitettiin huomiota vuoden 2012 kunnallisvaalien ympärillä käytyyn maahanmuuttokeskusteluun. Vuonna 2013 neuvottelukunnan pääteema oli lasten ja nuorten aseman edistäminen. ETNO järjesti yhdessä Yhteiset lapsemme ry:n kanssa laajan rasmin vastaisen kampanjan, jonka tarkoituksena oli pohtia rasmin ilmenemismuotoja ja siihen puuttumista lasten ja nuorten arjessa. Lisäksi neuvottelukunta laati teesit lasten ja nuorten vapaa-ajan harrastamisen ja osallistumisen puolesta sekä rasismiin puuttumisesta nuorten vapaa-ajassa. Vuoden 2014 teemana on ollut uskonnollinen ja kulttuurinen vuoropuhelu. Tarkoituksena on ollut selvittää teeman ympärillä pyöriviä kysymyksiä ja vähentää ennakkoluuloja. ETNO on myös nostanut esille uskonnollisten yhteisöjen tekemää kotouttamis- ja hyvien etnisten suhteiden edistämistyötä.

Lisääntyvän vuoropuhelun voidaan olettaa vähentävän etnistä syrjintää yhteiskunnassa. Viranomaiset ja erityisesti ETNO tekevät siksi paljon yhteistyötä järjestöketän kanssa esimerkiksi yhteisten kampanjoiden muodossa. Muun muassa pitkään käynnissä olleessa Syrjinnästä vapaa alue -kampanjassa kansalaisjärjestöillä on ollut merkittävä rooli. Järjestöketän osaamista yhdenvertaisuusasioissa on pyritty vahvistamaan järjestämällä teemaan liittyviä koulutustilaisuuksia esimerkiksi Good Relations -hankkeen puitteissa.

6.2.2 Yhdenvertaisuuslain uudistus vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista käytännössä

Uusi yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Uudistuksen keskeinen tavoite on se, että lainsäädäntö täyttäisi paremmin perustuslain vaatimuksen yhdenmukaisesta ja laaja-alaisesta syrjintäkiellosta.

GOOD RELATIONS -HANKE

Eri väestöryhmien välisten hyvien suhteiden edistäminen sijoittuu kotouttamispolitiikan ja syrjinnän vastaisen politiikan leikkauspinnalle. Sisäministeriön koordinoimana on toteutettu kaksivuotista kansainvälistä hanketta, jonka tavoitteena on ollut tuottaa ja testata menetelmiä edistää hyviä suhteita paikallistason toiminnassa. Hankkeessa on toteutettu muun muassa monimuotoisuusosaajakoulutusta, joka valmentaa hyvien suhteiden edistämistyöhön ja vertaisryhmäkouluttajiksi paikallisissa palveluissa toimivaa henkilöstöä erityisesti sosiaali- ja terveysaloilla, ja tuottaa malleja maahanmuuttajajärjestöille vaikuttaa asenteisiin ja keskeisten ammattiryhmien tietoisuuteen.

Yksi hankkeen päätavoitteista on ollut laatia hyvien suhteiden indikaattorit paikallistason seuranta- ja mittausvälineiksi. Indikaattorijärjestelmän tiimoilta on tuotettu kotimaan tarpeisiin käytännönläheinen opas hyvistä etnisistä suhteista. Lisäksi hankkeen ympärillä on järjestetty erilaisia tapahtumia paikallistasolla. Tapahtumien tarkoituksena on ollut vähentää ulkomaalaisten kohtaamiseen liittyviä ennakkoluuloja ja tarjota paikka hyvien etnisten suhteiden muotoutumiselle. Samalla hankkeessa kerättyä tietoa on päästy testaamaan käytännössä.

Lisäksi tavoitteena on ennaltaehkäistä syrjintää nykyistä paremmin sekä selkeyttää ja yhdenmukaistaa nykyisiä käsitteitä ja rakenteita. Muun muassa nykyään erillään toimivat syrjintä- ja tasa-arvolautakunnat yhdistettäisiin. Samoin nykyisen vähemmistövaltuutetun virka korvattaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetulla, jolle annettaisiin nykyistä laajemmat toimivaltuudet. Lisäksi velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta laajennettaisiin viranomaisista myös koulutuksen järjestäjiä ja työnantajia sitovaksi pykäläksi.

Uusi lainsäädäntö laajentaisi syrjintäsuojaa niin, että se olisi samantasoinen syrjintäperusteesta ja elämänalueesta riippumatta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluhallinto valvoisivat lainsäädännön toteutumista, yhdenvertaisuuslautakunta toimisi matalan kynnyksen oikeuselimenä kaikille syrjintäperusteille mukaan lukien sukupuoli. Työnantajille, jotka säännönmukaisesti työllistävät yli 30 henkilöä, tulisi velvoite laatia yhdenvertaisuussuunnitelma.

Syksyllä 2014 esitystä täydennettiin uudella hallituksen esityksellä (HE 111/2014), jossa esitettiin muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntien hallinnollista siirtoa sisäministeriöltä oikeusministeriön yhteyteen. Siirron tarkoituksena on parantaa näiden oikeusturvaelinten toimintakykyä ja vähentää hallinnollisia kuluja. Valtuutettu ja lautakunta kuitenkin jatkaisivat toimintaansa itsenäisinä viranomaisina.

6.2.3 Syrjintä ilmiönä on tunnistettava entistä paremmin

Syrjinnästä ilmoittaminen on edelleen suuri haaste yhdenvertaisuuden toteutumiseksi Suomessa. Työelämän osalta syrjintäilmoitusten määrä on suhteellisen alhainen siihen nähden, että valvovalla viranomaisella on maanlaajuinen organisaatio. Ilmoituskynnystä tulisi edelleen alentaa myös syrjintäilmoitusten tekemiseksi poliisille. Kansallinen syrjinnän vastainen ohjelma (2007–2015) järjestää koulutusta keskeisille ammatti-

ryhmille kuten poliisille, syyttäjille ja tuomareille, työsuojelutarkastajille, opinto-ohjaajille ja järjestöjohdolle tietoisuuden lisäämiseksi syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä, syrjinnän ilmenemismuodoista ja ilmoituskyvyn alentamisen tarpeellisuudesta.

Syrjintään puuttuminen ja sen ennalta ehkäisy edellyttävät syrjinnän tunnistamista. Syrjinnän muodot ja ilmenemiskanavat muuttuvat kaiken aikaa, mikä tekee syrjinnän vastaisesta työstä haasteellista. Viimeaikainen tutkimus osoittaa, että vihapuheen määrä internetissä ja sosiaalisessa mediassa kasvaa voimakkaasti, mutta syrjinnän vastaisen työn keinot ja menetelmät eivät kehity vastaavasti. Tarvitaan uusia, paremmin kohdennettuja välineitä ja työkaluja, jotka ovat muidenkin kuin yhdenvertaisuuskysymyksiin perehtyneiden käytettävissä helpolla tavalla. Parhaillaan on kehitteillä mm. GSM-sovellus nuorten käyttöön kiusaamiseen puuttumiseksi. Samoin on panostettu syrjinnän entistä parempaan tunnistamiseen esimerkiksi tekemällä kolmiosainen julkaisu,

jossa käytännön esimerkein kerrotaan syrjintäkokemuksista ja hyvistä käytännöistä ehkäistä syrjintää.

Syrjinnän ja vihapuheen ehkäisemiseksi on toteutettu useita kampanjoita. Tärkeitä keinoja ovat tiedottaminen sekä syrjinnän ehkäisemiseen liittyvän tiedon ja hyvien käytäntöjen jakaminen esimerkiksi internetissä. Lisäksi on panostettu avainryhmien kouluttamiseen syrjinnän tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa. Yksi pitkäaikaisemmista syrjinnän vastaisista kampanjoista on ollut Syrjinnästä vapaa alue, joka on johtanut satojen organisaatioiden julistautumiseen vapaaksi kaikenlaisesta syrjinnästä.

YES7-HANKE

Yhdenvertaisuus etusijalle (YES) -hanke on ollut käynnissä jo vuodesta 2007 aina vuoden jaksoissa kerrallaan. Meneillään oleva seitsemäs jakso tulee päätökseensä talvella 2015. Sisäministeriö toteuttaa YES-hankkeen yhdessä muiden ministeriöiden sekä järjestökentän edustajien kanssa ja se saa osan rahoituksestaan EU:n Progress-ohjelmasta. YES-hankkeen tarkoituksena on tehdä syrjimättömyydestä valtavirtaa ja edistää monimuotoisuutta yhteiskunnassa kiinnittämällä yhdenvertaisuusasioihin huomiota tietyillä yhteiskunnan osa-alueilla.

YES7-hanke toimii sekä valtakunnallisella että paikallistasolla. Tarkoituksena on sekä hankkia ja levittää tietoa syrjinnästä ja sen vähentämiskeinoista että tarjota paikallistason toimijoille konkreettisia välineitä monimuotoisuuden lisäämiseksi. Pääasialliset vaikuttamismetodit ovat koulutuksen järjestäminen muun muassa työelämässä ja järjestösektorilla sekä erilaiset tiedotuskampanjat.

YES-hankkeet muodostavat pitkähkön yhdenvertaisuusprojektien ketjun, jonka kautta on kertynyt suuri määrä syrjinnän torjumista ja ehkäisyä koskevaa tietotaitoa ja jonka avulla syrjintään on kyetty puuttumaan suomalaisessa yhteiskunnassa.



6.2.4 Eri väestöryhmien väliset suhteet

Hyvillä suhteilla tarkoitetaan eri väestöryhmien välillä vallitsevia myönteisiä asenteita, luottamusta ja kunnioitusta. Hyvät suhteet tarkoittavat myös eri väestöryhmien pyrkimystä yhteistyöhön ja myönteiseen vuorovaikutukseen. Hyvien suhteiden tunnusmerkkejä ovat ihmisten kokemus yhteenkuuluvuudesta ja turvallisuudesta, syrjimätön kohtelu sekä yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa.

Hyvistä etnisistä suhteista puhuttaessa tarkoitetaan yleensä maahanmuuttajien ja muiden etnisten vähemmistöjen ja valtaväestön keskinäisiä suhteita tai alkupe räiskansa saamelaisiin ja ei-saamelaisiin kuuluvien ihmisten välisiä suhteita. Eri väestöryhmien väliset suhteet näkyvät yhteiskunnan kaikilla tasoilla: kansallisesti esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, alueellisesti esimerkiksi saamelaisten kotiseutualueella ja paikallisesti esimerkiksi kaupunkien asuinalueilla ja maaseudun taajamissa.

Hyviä tai huonoja etnisiä suhteita voidaan tarkastella neljällä eri osa-alueella: 1) asenteet, 2) henkilökohtainen turvallisuus, 3) vuorovaikutus ja 4) osallistuminen ja vaikuttaminen. Kahta jälkimmäistä osa-aluetta on jo käsitelty aiemmin tässä raportissa.

Hyvien etnisten suhteiden osalta asenteilla on keskeinen merkitys. Asenteet ja niistä seuraava käyttäytyminen vaikuttavat tapaan, jolla kantaväestö suhtautuu maahanmuuttajiin, ja siihen, osallistuvatko maahanmuuttajat esimerkiksi yleisötilaisuuksiin ja liittyytkö he erilaisiin yhdistyksiin, yhteisöihin tai poliittisiin puolueisiin.

Sillä, kuinka turvalliseksi maahanmuuttajat kokevat olonsa erilaisissa julkisissa tiloissa, on vaikutusta heidän käyttäytymiseensä ja kykyynsä olla vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Väkivallan pelossa jotkut henkilöt tai ryhmät voivat vähentää liikkumistaan julkisissa tiloissa ja alkaa välttää vuorovaikutusta muiden kanssa.

Yksi hyvien suhteiden keskeisimmistä mittareista on vuorovaikutus toisten kanssa. Vuorovaikutuksen puute voi johtaa siihen, että maahanmuuttajat ja kantaväestö elävät rinnakkain, mutta ovat vain vähän tai eivät lainkaan tekemisissä toistensa kanssa. Samalla keskinäinen ymmärtämys jää saavuttamatta ja stereotypiat sekä kielteiset asenteet valtaavat alaa.

Osallistumisen aste, kokemus vaikuttamisesta ja mahdollisuus vaikuttaa muodostavat hyvien suhteiden neljännen osa-alueen. Jos maahanmuuttaja tuntee itsensä tervetulleeksi asuinpaikkaan, häneen suhtaudutaan siellä myönteisesti ja hän kokee olonsa turvalliseksi sekä on paljon vuorovaikutuksessa muiden kanssa, hän osallistuu todennäköisemmin yhteisölliseen toimintaan ja tapahtumiin. Samalla hän myös kotoutuu osaksi yhteisöä ja yhteiskuntaa.

Hyviä suhteita voidaan pyrkiä luomaan monin eri keinoin. Toimenpiteiden tavoite voi olla vaikuttaa ryhmienvälisiin asenteisiin tai parantaa eri väestöryhmien kokemusta turvallisuudesta. Tavoitteena voi olla myös ryhmienvälisen vuorovaikutuksen lisääminen tai vaikkapa vähemmistöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen.

Monet hyviä etnisiä suhteita edistämään suunnitellut toimenpiteet pyrkivät vaikuttamaan asenteisiin. Haaste on se, että asenteet muuttuvat hitaasti ja niihin vaikuttaminen ei ole yksiselitteistä. Esimerkiksi pelkkä tiedon lisääminen etnisistä vähemmistöistä, heidän tavoistaan ja kulttuuristaan, ei välttämättä vähennä pääväestön ennakkoluuloja kyseisiä ryhmiä kohtaan. Tieto saattaa pahimmassa tapauksessa jopa vahvistaa vallitsevia stereotypioita. Asennevaikuttamiseen on käytetty mm. pedagogisia keinoja (kuten kansainvälisyyskasvatusta, pelejä ja roolileikkejä), tiedotusmateriaaleja, työelämän monimuotoisuusjohtamisen keinoja, koulutusohjelmia ja asennekampanjoita sekä julistuksia ja sitoumuksia.

Turvallisuuden tunteen lisäämiseen tähtääviä keinoja ovat olleet esimerkiksi rasististen tekojen, syrjinnän, vihapuheen ja -rikosten torjunta, syrjinnän vastaiset neuvontapalvelut ja oikeuksista tiedottaminen. Jokaisella ihmisellä on lisäksi tarve saada olla oma itsensä ja kuulua joukkoon. Siksi on tärkeää vahvistaa eri vähemmistöjen omaa identiteettiä ja samalla tunnetta, että he ovat osa asuinalueitaan, kuntaansa sekä työ-, opiskelu- ja harrastusyhteisöään. Toimenpiteet, joilla estetään ääriyhmien muodostamista ja erityisesti nuorten radikalisoitumista, ovat olleet myös tärkeitä vaikuttamiskeinoja. Tavoitteena on ollut ehkäistä ääriyhmien muukalaisvihamielistä toimintaa ja torjua ennakkoluulojen sosiaalista hyväksyntää. Lisäksi tärkeä rooli maahanmuuttajien turvallisuutta ja yhteenkuuluvuutta vahvistavina tekijöinä on ollut sovittelemalla paikallisella turvallisuussuunnittelulla, erilaisilla viranomaisten ja vähemmistöjen yhteistyömuodoilla, koulutuksella vastaisilla kampanjoilla ja menetelmillä sekä rasmin vastaisilla tapahtumilla.

Yksi hyvien suhteiden keskeisistä mittareista on vuorovaikutus eri ryhmiin kuuluvien ihmisten kanssa. Jo aiemmin kotouttamispolitiikkaa koskevassa luvussa mainittujen työmuotojen lisäksi viime vuosina on kehitetty syrjinnän vastaisen pedagogiikan keinoja ja erilaisia tietoisuuden herättämiseen tähtääviä menetelmiä. Vuorovaikutusta lisääviä keinoja ovat olleet myös kohtaamispaikkojen ja kulttuurikahviloiden perustaminen, erilaiset toimintakeskukset ja asukastoiminta sekä perinteinen ystävöiminta. Myös erilaisia yleisötapahtumia järjestetään usein vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisäämiseksi.

Erilaisten menetelmien avulla on pyritty poistamaan maahanmuuttajien osallistumisen esteitä ja lisäämään eritaustaisten ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia. Lähidemokratia, matalan kynnyksen palveluohjaus, mentoritoiminta, monikielinen tiedottaminen paikallisista tapahtumista, erilaiset verkostot ja yhteistyöfoorumit sekä maahanmuuttajia edustavien järjestöjen voimavaroistamiseen tähtäävät ohjelmat ovat esimerkkejä osallistumisesta ja vaikuttamisesta lisäävästä toiminnasta.

PAINOPISTEET: YHDENVERTAISUUS JA ETNISET SUHTEET

- Etniseen alkuperään perustuva syrjintä nousee vahvasti esiin sekä barometriaineistossa että viharikostilastoissa.
- Yhdenvertaisuuden edistämiseksi tehty työ painottuu tutkimukseen ja tiedon levittämiseen – syrjinnän havainnointi ja tunnistaminen sekä hyvistä etnisistä suhteista ja hyvistä käytännöistä tiedottaminen ovat keskeisessä roolissa.
- Hyvät etniset suhteet on yhteiskunnan eri osa-alueet läpäisevä kokonaisuus, jonka vaikutukset näkyvät laajasti maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan kentällä.
- Yhteiskunnan eriarvoistuminen voi kohdentua erityisen vahvasti maahanmuuttajiin ja vakavimmillaan johtaa syrjäytymiseen ja ulkopuolisuuteen. Rasistiset ja syrjivät ilmaukset, puheet ja teot loukkaavat ihmisarvoa ja nollatoleranssi rasismia ja syrjintää vastaan on ainoa kestävä suunta.



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

PL 26, 00023 Valtioneuvosto
PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi