

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO  
KOTOUTTAMISLAIN  
TOIMEENPANOSTA**

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. SELONTEON LÄHTÖKOHTA .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LAKI MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISESTA JA TURVAPAIKANHA- KIJOIDEN VASTAANOTOSTA.....</b>	<b>8</b>
2.1 Kotouttamislain sisältö.....	8
2.2 Kotouttamislain toimeenpanon seuranta.....	10
<b>3. SUOMESSA ASUVAT ULKOMAALAISET .....</b>	<b>11</b>
3.1 Ulkomaalaisten määrä.....	11
3.2 Kansallinen lainsäädäntö .....	12
3.3 Euroopan unionin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka.....	13
<b>4. KOTOUTTAMISLAIN TOIMEENPANO, JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄ- MISEHDOTUKSET .....</b>	<b>14</b>
4.1 Viranomaisten toimivalta ja yhteistyö .....	14
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>16</i>
4.2 Kotouttamisohjelmat.....	16
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>18</i>
4.3 Kotoutumissuunnitelmat.....	19
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>22</i>
4.4 Kotoutumisen aikainen toimeentuloturva.....	22
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>25</i>
4.5 Työllisyys .....	26
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>28</i>
4.6 Aikuisten maahanmuuttajien koulutus .....	29
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>32</i>
4.7 Lapset ja nuoret .....	33
4.7.1 Lasten ja nuorten kotoutumissuunnitelmat .....	34
4.7.2 Lasten ja nuorten koulutus.....	34
4.7.3 Alle kouluikäiset maahanmuuttajalapset.....	37
4.7.4 Nuoret kotoutujat .....	37
4.7.5 Yksin Suomeen tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat.....	38
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>39</i>
4.8 Lasten edustajajärjestelmä .....	40
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>41</i>
4.9 Naisiin liittyviä erityiskysymyksiä.....	41
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>42</i>
4.10 Ikääntyvät maahanmuuttajat.....	43
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>44</i>
4.11 Asuminen.....	44
<i>Tilanteen arviointia .....</i>	<i>46</i>
4.12 Muut palvelut.....	47

<i>Tilanteen arviointia</i> .....	48
4.13 Tulkkipalvelut .....	48
<i>Tilanteen arviointia</i> .....	50
4.14 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto .....	51
<i>Tilanteen arviointia</i> .....	52
4.15 Tiedottaminen .....	52
<i>Tilanteen arviointia</i> .....	53
<b>5. KUSTANNUKSET</b> .....	<b>53</b>
5.1 Kustannusten korvaaminen.....	53
5.2 Kustannusseuranta.....	54
5.3 Muista lähteistä saatava rahoitus.....	56
<i>Tilanteen arviointia</i> .....	56
<b>6. MAAHAN MUUTTAJIEN KOTOUTTAMISEN KEHITTÄMISLINJAUKSET</b> .....	<b>57</b>
6.1 Viranomaisten toimivalta ja yhteistyö.....	57
6.2 Kotouttamisohjelmat.....	58
6.3 Kotoutumissuunnitelmat .....	59
6.4 Kotoutumisen aikainen toimeentuloturva.....	59
6.5 Työllisyys.....	60
6.6 Aikuisten maahanmuuttajien koulutus .....	61
6.7 Lapset ja nuoret.....	62
6.8 Lasten edustajajärjestelmä.....	63
6.9 Naisiin liittyviä erityiskysymyksiä .....	63
6.10 Ikääntyvät maahanmuuttajat.....	64
6.11 Asuminen.....	64
6.12 Muut palvelut.....	65
6.13 Tulkkauspalvelut .....	65
6.14 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto.....	66
6.15 Tiedottaminen .....	66
<b>7. RASISIMI, ETNISET SUHTEET JA KOTOUTUMINEN</b> .....	<b>67</b>
7.1 Syrjinnän vastainen lainsäädäntö .....	67
7.2 Asenteet maahanmuuttajia kohtaan.....	67
7.3 Maahanmuuttajiin kohdistuva rikollisuus.....	68
7.4 Etninen työsyrrjintä.....	69
7.5 Toimenpiteet rasismien ja etnisen syrjinnän torjumiseksi.....	69
7.6 Kehittämislinjaukset .....	70

## LIITTEET:

- Liite I: Hallituksen selontekoa eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanoa käsittelevän projektin toiminnan kuvaus
- Liite II: Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset 31.12.2001

- Liite III: Työvoimatoimistoissa työnhakijoina olleiden ulkomaan kansalaisten määrän ja työllisyystilanteen kehitys vv. 1997-2001
- Liite IV: Kaikki maahanmuuttajatyönhakijat ja heihin kohdistuneet toimenpiteet

## 1. SELONTEON LÄHTÖKOHTA

Sotien jälkeisen Suomen pakolaispolitiikka käynnistyi kiintiöpakolaispolitiikalla 1970- ja 1980-luvuilla. Suomessa vastattiin kansainvälisiin konflikteihin ottamalla vastaan lähinnä chileläisiä ja vietnamilaisia pakolaisia erikseen sovitun kiintiön puitteissa. Pakolaiset sijoitettiin aluksi vastaanottokeskukseen. Kuitenkin jo 1980-luvulla selkiintyi tavoitteeksi maahanmuuttajien integroituminen yhteiskuntaan.

Suomeen saapuvien pakolaisten sosiaaliturva, kuten asuminen ja toimeentulon turva, järjestettiin valtioneuvoston päätöksen (202/1987) nojalla. Vuonna 1988 pakolaiset päätettiin sijoittaa vastaanottokeskuksen sijasta suoraan kuntiin niin sanotun normaalin asumisen piiriin mahdollisimman pian heidän maahan saapumisensa jälkeen. Valtioneuvoston päätöksillä pakolaisten toimeentulon turvaamisesta (537/1988) ja pakolaisten vastaanoton järjestämisestä ja korvaamisesta kunnissa (600/1988) järjestettiin pakolaisten ja heihin rinnastettujen henkilöiden toimeentuloturva sekä tarpeelliset palvelut ja tukitoimet. Myös valtion ja kuntien väliset taloudelliset järjestelyt vahvistettiin näissä valtioneuvoston päätöksissä.

Pakolaiskiintiö on vahvistettu vuosittain vuodesta 1986 lukien. Tuolloin pakolaiskiintiö oli 100. Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa kasvoi olennaisesti vuonna 1990. Vuonna 1990 käynnistyi myöskin suomalaista syntyperää olevien inkeriläisten paluumuutto Suomeen. Työn perusteella tapahtunut maahanmuutto on ollut määrällisesti pientä, suunta on kuitenkin kasvava.

1990-luvulla pakolaisten ja oleskeluluvan suojelun tarpeen tai humanitaarisiin perustein saaneiden sekä paluumuuttajien määrä nousi voimakkaasti samalla, kun taloudellinen lama kasvatti työttömyyden Suomessa huippulukemiin. Maahan tulleiden pakolaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden sekä paluumuuttajien oli käytännössä lähes mahdotonta työllistyä ja myöskin Suomeen jo edellisellä vuosikymmenellä saapuneet pakolaiset menettivät useissa tapauksissa työpaikkansa. Vaikka Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan johdosta Suomessa asuvat henkilöt ovat sosiaaliturvan piirissä, edellytti laman aikainen ja jälkeinen tilanne aikaisempaa tehokkaampia, ensisijassa työllistämiseen ja koulutukseen liittyviä toimenpiteitä.

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta asetettiin vuonna 1995. Se antoi mietintönsä vuonna 1997 (Komiteamietintö 1997:5) joka johti hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen periaateohjelman hyväksymiseen 16.10.1997. Periaateohjelman lähtökohtana on laajan kysymyksen tarkastelu kolmen toisiinsa liittyvän kokonaisuuden kannalta: Suomen kansainvälisten vaikutusmahdollisuuksien, maahantulo- ja turvapaikkapolitiikan sekä maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroitumisen eli kotoutumisen. Hallituksen ohjelmassa kirjattiin tavoitteeksi kaikkien maahanmuuttajien – siirtolaisten, paluumuuttajien ja pakolaisten – joustava ja tehokas integroituminen eli kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään.

Hallituksen ohjelman lähtökohta tarkastella maahanmuuttopolitiikkaa kokonaisuutena ja kotouttamista maahanmuuttopolitiikan keskeisenä osa-alueena on entistä ajankohtaisempi. Myös se hallituksen toteamus, että maahanmuuttopolitiikan ja yleisen asenneilmaston kesken vallitseva vuorovaikutus, jossa suvaitseva suhtautuminen vaikuttaa politiikan onnistumiseen ja onnistunut politiikka asenteiden paranemiseen on viime aikoina korostunut monessa Euroopan maassa. Nämä kysymykset nousevat myös Suomessa entistä tärkeämmiksi valmistauduttaessa lähitulevaisuudessa muuttuviin maahanmuuttopolitiittisiin haasteisiin.

Kun kotoutumista koskevien poikkihallinnollisten kysymysten yhteensovittaminen, suunnittelu ja seuranta on vaikeata ilman lainsäädäntöperustaa ja kun valtioneuvoston päätöksin vahvistetuista kysymyksistä yleisesti on säädetty Suomessa lain tasolla, valmisteltiin periaateohjelman mukaisesti lakiehdotus maahanmuuttajien kotoutumista edistävästä toimenpiteistä.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999, jäljempänä kotouttamislaki) tuli voimaan 1.5.1999. Hyväksyessään kotouttamislain eduskunta edellytti hallituksen tarkkaan seuraavan uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja lain toivuutta sekä antavan kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta uudistusta koskevan selonteon ottaen siinä huomioon muun muassa edellä mainitut seikat sekä uudistuskokonaisuuteen liittyvät eri näkökohdat mukaan lukien ainakin suoritettujen toimenpiteet, saavutetut tulokset, tarpeelliset kehittämistoimenpiteet ja kotouttamisesta aiheutuneet erilaiset kustannukset ja niiden jakautuminen valtion ja kuntien kesken.

Etnisen syrjinnän ja rasismien vastaisessa toimintaohjelmassaan ”Kohti etnistä yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta” (TM 2001: 284) hallitus on lisäksi luvannut antaa eduskunnalle selvityksen etnistä yhdenvertaisuutta edistävästä ja etnistä syrjintää sekä rasismia estävästä ja ennalta ehkäisevästä toimenpiteistä vuonna 2002 kotouttamislain toimeenpanoa koskevan selonteon yhteydessä.

Päävastuu eduskunnalle annettavaan selontekoon tarvittavien tietojen keräämisestä on ollut työministeriöllä ja työvoima- ja elinkeinokeskuksilla (jäljempänä TE-keskus). Selonteko on valmisteltu yhteistyössä eri hallinnonalojen sekä alue- ja paikallishallinnon edustajien kanssa. (Liite 1: Hallituksen selontekoa eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta käsittelevän projektin toiminnan kuvaus)

Johtopäätösten tekemiseen lain vaikuttavuudesta ja yleisestä toivuudesta kolme vuotta on varsin lyhyt aika. Kotoutuminen on yksilön ja yhteiskunnan prosessi, joka kestää kauan. Kotoutumiselle ei ole määritelty mittareita, joilla voitaisiin testata tai arvioida yksilön kotoutumisen astetta. Pidemmällä aikavälillä yhteiskuntaan kotoutumista voidaan arvioida työllistymisen, koulutuksen, asumisen ja vastaavien tekijöiden avulla. Näiden osalta on vuonna 2002 käynnistymässä eri hallinnonalojen yhteisenä sosio-ekonominen tutkimus maahanmuuttajien asemasta.

Työministeriön vastuulla on maahanmuuttajien kotoutumisen yleinen kehittäminen. Työministeriön hallinnonalalla on kuitenkin käytössä vain osa niistä keinoista ja voimavaroista, joita kotoutumisen edistäminen yhteiskunnassa edellyttää. Tämän johdosta kunnilla on paikallistasolla kotouttamislain mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Kuntien näkökulmasta kotouttamislakia on kuvattu toimivaksi, kannustavaksi, onnistuneeksi ja tarpeelliseksi eri puolilla Suomea. Lakia on pidetty tarpeellisena erityisesti suuremmilla paikkakunnilla. Pienissä kunnissa saattaa olla maahanmuuttajia niin vähän, että maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä tulee esille vain harvoin ja toisaalta eri toimialojen ja hallinnonalojen välinen yhteistyö toimii tuttujen yhteistyötahojen kesken ilman kotouttamislakiakin. Pienissäkin kunnissa on kuitenkin pidetty hyvänä sitä, että lainsäädäntö on selkiinnyttänyt maahanmuuttajatyötä tuomalla esille kunkin toimijan oikeudet ja velvollisuudet.

Yleisesti kunnissa lain on katsottu myös jäsentävän eri viranomaisten roolia ja sitouttavan viranomaisia ja päätöksentekijöitä kotoutumisen edistämiseen liittyvissä kysymyksissä. Kun-

nat pitivät tärkeänä myös, että kunnilla on vapaus toimia kuntien oman tilanteen ja tarpeen mukaan. Lain katsottiin myös parantaneen suoraan maahanmuuttajan asemaa. Tietoisuuden maahanmuuttajien asioista katsottiin lisääntyneen lain myötä ja yhteistyön viranomaisten kesken tiivistyneen.

Lain toimeenpanoon vaikuttaa olennaisesti se, että maan eri alueiden välillä on erittäin suuret erot kotouttamislain toimeenpanossa, keskeisesti siitä syystä, että maahanmuuttajien määrä ja asema vaihtelee erittäin paljon eri puolilla maata. Samankin TE-keskuksen alueen kuntien tilanne voi suuresti vaihdella. Maaseudulla hajanainen asutus, pitkät välimatkat, pieni maahanmuuttajien määrä ja muun muassa vaikea yleinen työllisyystilanne aiheuttavat erityisiä haasteita kotouttamistyölle. Pakolaisia aikaisemmin vastaanottaneissa kunnissa on muita valmiimmat yhteistyömahdollisuudet ja käytännöt.

Myös työhallinnon näkökulmasta kotouttamislaki on selkiinnyttänyt maahanmuuttajien asemaa ja heille suunnattuja palveluja.

Ongelmaksi niin kunnissa kuin työhallinnossakin on koettu, että kotouttamislakia säädettäessä ei sen toimeenpanoon ohjattu uusia voimavaroja. Tämä näyttää olennaisesti vaikuttavan kotouttamislain toimeenpanoon.

Lainsäädännön toimeenpano on vielä kesken. Toimintakäytäntöjen luominen ja kehittäminen sekä yhteistyötahojen selvittäminen on vielä monessa kunnassa samoin kuin työhallinnossa meneillään. Vastuu kotoutumisesta edistävistä toimenpiteistä jakaantuu usean eri viranomaisen kesken, ja toimenpiteet tulisi sovittaa yhteen sekä yksilön näkökulmasta että hallinnon eri tasoilla. Maahanmuuttajien kotoutumisesta edistävät palvelut koskevat kunnissa lähes kaikkia toimialoja. Kotouttamislaki velvoittaa yhteistyöhön erityisesti työviranomaiset ja kuntaviranomaiset mutta myöskin muun muassa Kansaneläkelaitoksen. Yhteistyön puute johtaa pahimmassa tapauksessa pallotteluun eri viranomaisten kesken tai väliinpuotoamiseen.

Kotouttamislain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ne maahan muuttaneet, jotka eivät ole työvoimatoimiston tai sosiaalitoimiston asiakkaita, vaan työelämässä. Siitä huolimatta, että he ovat työllistyneet, heillä saattaa olla huono suomen kielen taito ja vajavainen suomalaisen yhteiskunnan tuntemus. Tällaisen henkilön tilanne saattaa muodostua erittäin vaikeaksi, mikäli hän jää työttömäksi. Suomeen työskentelemään tulevien määrä saattaa tulevaisuudessa kasvaa huomattavasti nykyisestä. Kysymyksen heidän kotoutumisensa tukemisen tarpeesta palataan tulevaisuudessa.

Suomen lisäksi monissa muissakin Euroopan maissa on viime vuosina aloitettu keskustelu maahanmuuttajien kotouttamispolitiikasta. Huolimatta suhteellisen pienistä maahanmuuttajamääristä Suomi on kuitenkin ollut ensimmäisiä maita, joissa kotoutumisen tavoitteista ja edistämisestä on säädetty lainsäädännöllä. Täälläkin maahanmuutto todennäköisesti lähivuosina monipuolistuu. Suomeen työskentelemään tulevien määrä saattaa kasvaa huomattavasti nykyisestä. Väestön ikärakenteen kehityksen johdosta työvoiman saatavuudessa tulee olemaan tulevaisuudessa kasvavia ongelmia, jota voidaan vähentää myös ulkomaisen työvoiman avulla. Kysymyksen heidän kotoutumisensa tukemisen tarpeesta palataan tulevaisuudessa. Toimintaympäristössä on viime vuosina tapahtunut muitakin, esimerkiksi EU:n maahanmuuttopolitiikasta johtuvia, merkittäviä muutoksia. Tämä edellyttääkin lähitulevaisuudessa koko kansallisen maahanmuuttopolitiikan uudelleenarviointia.

## **2. LAKI MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISESTA JA TURVAPAIKANHAKIJOIDEN VASTAANOTOSTA**

### **2.1 Kotouttamislain sisältö**

Kotouttamislaisissa säädetään maahanmuuttajien kotoutumista edistävästä toimenpiteistä. Kotouttamislain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Niiden avulla pyritään parantamaan maahanmuuttajien taloudellista ja sosiaalista selviytymistä sekä edistämään heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Samalla on tavoitteena turvata turvapaikanhakijoiden toimeentulo ja huolenpito.

Kotoutumisella tarkoitetaan kotouttamislain 2 §:n mukaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Kysymyksessä on siis yksilöllinen kehitys, joka ei tapahdu itsestään. Kotoutumiskehitys voi kestää useita vuosia, ja se on riippuvainen paitsi maahanmuuttajan yksilöllisistä ominaisuuksista ja mahdollisuuksista, myös ympäröivän yhteiskunnan suhtautumisesta. Tämän johdosta tarvitaan kotouttamista, eli viranomaisten järjestämiä maahanmuuttajan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja näihin toimenpiteisiin kohdennettavia voimavaroja.

Toimenpiteet tulee järjestää siten, että niihin osallistuminen ja niiden suorittaminen auttaa maahanmuuttajia saavuttamaan muun väestön kanssa mahdollisimman tasavertaisen aseman sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Tasavertaisuuden ja valinnanvapauden periaatteiden mukaisesti maahanmuuttajan mahdollisuutta ylläpitää omaa kulttuuriaan, uskontoaan ja elämäntapojensa mukaisesti tulee tukea. Pyrkimyksenä on lisäksi kehittää kantaväestön ja maahanmuuttajien vuorovaikutusta ja suvaitsevia asenteita.

Lähes poikkeuksetta kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksenä on suomen tai ruotsin kielen taito. Sen lisäksi tarvitaan suomalaisen elämänmuodon, työelämän sääntöjen ja yhteiskunnan rakenteiden sekä oikeusjärjestelmän ja tapakulttuurin tuntemusta ja erityisesti oman ammattialan käytäntöihin ja työtapoihin perehtymistä sekä yleensä tietojen hankkimista suomalaisesta elämänmuodosta ja arjesta selviytymisestä. Kotoutuminen ei tapahdu myöskään tyhjiössä, vaan maahanmuuttaja tarvitsee kontakteja kantaväestöön. Myönteinen ilmapiiri tukee kotoutumista, ja päinvastoin.

Kotouttamislain eduskuntakäsittelyn aikana korostettiin sitä, että lakia sovellettaessa tulee huolehtia siitä, että kotouttamistoimenpiteillä ei vaaranneta maahanmuuttajien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Laissa ei ole otettu kantaa siihen mitä kulttuurin, uskonnon tai elämäntapojensa säilyttäminen käytännössä tarkoittaa. Lain yleisperusteluissa on todettu, että maahanmuuttajien oman kulttuurin normit voivat asettaa heille ristiriitaisia velvollisuuksia verrattuna suomalaisen yhteiskunnan sääntöihin. Lain säännökset ovat tältä osin ohjaavia ja liittyvät kotoutumisen käsitteeseen ja ohjaavat kotouttamista edistävien toimenpiteiden järjestämistä.

Lain kotoutumista tukevien toimenpiteiden piiriin kuuluvat Suomessa asuvat maahanmuuttajat, joilla on kotipaikka Suomessa. Suomessa asuminen määräytyy kotikuntalaisesta (201/1994) ja edellyttää tiettyä ulkomaalaislain (378/1991) nojalla annettua oleskelulupaa.

Kotouttamislain siirtymäsäännöksen mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan oli myös maahanmuuttajilla, jotka olivat saaneet ensimmäisen kotikunnan Suomessa kaksi vuotta ennen tämän lain voimaantuloa eli 1.5.1997 tai sen jälkeen. Turvapaikanhakijoita ei pyritä kotouttamaan, koska he ovat maassa vain väliaikaisesti odottaessaan päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Heille turvataan odotusaikana välttämätön toimeentulo ja huolenpito järjestämällä turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Jos turvapaikanhakijat saavat oleskeluluvan, joka mahdollistaa asumisen Suomessa, he tulevat myöskin kotouttamisen piiriin.

Kotouttamislakia on muutettu lailla maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (118/2002). Lain muutos ja sen perusteella annetut asetukset (Valtioneuvoston asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun asetuksen muuttamisesta 156/2002 ja Valtioneuvoston asetus pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 196/2002) tulivat voimaan maaliskuussa 2002. Kotouttamislaissa soveltamisalaa on lisätty tilapäistä suojelua saavien ja joukkopaossa tulleiden henkilöiden vastaanotto sekä laajennettu pakolaisten vastaanottoon rinnastettavien oleskeluluvan saaneiden henkilöiden piiriä vastaamaan tilannetta ennen kotouttamislain voimaan tuloa 1.5.1999.

Kotouttamislain vaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu vain niihin henkilöihin tai organisaatioihin, joille laki antaa yksilöllisiä oikeuksia ja asettaa velvoitteita. Tavoitteena on paikallistason ohjelmien kautta koko maahanmuuttajaväestön tavoittaminen toimenpiteiden ja toimintojen piiriin. Samalla vaikutetaan koko yhteiskunnan kehittymiseen monimuotoisemmaksi. Laajemmin lain tavoitteet ja vaikutukset liittyvät siten kulttuurisesti moniarvoisen, etnisesti tasa-arvoisen, vastavuoroisen ja suvaitsevan yhteiskunnan kehittämiseen.

Kotouttamislaissa on säädetty uusia keinoja edistää kotoutumista. Paikallistasolla edellytetään laadittavaksi kunnallinen kotouttamisohjelma, joka sisältää maahanmuuttajien kotouttamisen tavoitteet, toimenpiteet, voimavarat ja yhteistyön eri tahojen kanssa. Ohjelman piiriin kuuluvat kaikki ne maahanmuuttajat, joilla on kotikunta Suomessa. Kotouttamisohjelmia koskevaan 7 §:ään on edellä mainitulla lainmuutoksella lisätty velvoite sisällyttää kotouttamisohjelmaan myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Maahanmuuttajien katsotaan tietyssä tilanteessa tarvitsevan myöskin yksilöllisiä tukitoimia. Nämä tukitoimet perustuvat kotouttamisohjelmassa esitettyihin tai päätettyihin kuntatason toimiin ja yksilön kotoutumista tukeviin tarpeisiin. Kotoutumissuunnitelma on henkilökohtainen suunnitelma niistä toimenpiteistä, jotka tukevat asianomaista ja mahdollisesti hänen perhettään työelämässä ja laajemmin yhteiskunnassa tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Kotoutumissuunnitelma on sopimus, jonka tekemiseen osallistuvat viranomaiset ja maahanmuuttaja. Maahanmuuttajalla on oikeus suunnitelmaan ja velvollisuus sen toimeenpanoon. Samalla suunnitelma sitoo viranomaisia järjestämään ja resurssioimaan suunnitelmassa sovittuja toimenpiteitä. Suunnitelma voidaan tehdä kolmeksi vuodeksi.

Kotoutumissuunnitelmaan on sidottu myös taloudellinen tuki, kotoutumistuki. Tämä ei ole uusi etuus, vaan se muodostetaan työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Tuen saaminen edellyttää, että maahanmuuttaja on taloudellisen tuen tarpeessa ja noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa. Maahanmuuttajalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen muutoin kuin kotouttamislaissa tarkoitettuna kotoutumistukena kolmen ensimmäisen maassaolovuoden aikana.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestään kotouttamislain 19 §:n mukaan tilapäinen majoitus, toimeentulotuki, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen se-

kä työ- ja opintotoimintaa. Tilapäinen majoitus järjestetään vastaanottokeskuksissa. Alaikäiset turvapaikanhakijat on erityisesti huomioitu kotouttamislaissa. 1.3.2002 lukien kotouttamislain nojalla järjestetään myös tilapäistä suojelua saavien vastaanotto vastaanottokeskuksissa. Samasta ajankohdasta lukien haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteensa. Tilapäiseen suojeluun perustuva joukkopaosta aiheutuva vastaanotto voidaan järjestää järjestelykeskuksissa.

Kotouttamislaissa säädetään myös ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa olevalle pakolaislapselle ja oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle määrättävästä edustajasta. Lisäksi säädetään pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden henkilörekistereistä.

## 2.2 Kotouttamislain toimeenpanon seuranta

Työministeriö laati kotouttamislain seurannan perusteet lain voimaantulon yhteydessä.

*Kuntia koskeva seuranta.* Työministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat ohjanneet kuntia kotouttamislain toimeenpanossa seuraavasti: kotouttamisohjelmassa määritellään kunnan ja työvoimatoimiston vastuu seurata eri maahanmuuttajaryhmien asemaa ja tilannetta. Seurannan onnistuminen edellyttää täsmällisiä tavoitteita ja konkreettisia kotouttamista edeltäviä toimenpiteitä. Seurannan tulisi olla jatkuvaa.

Kotouttamisen seurantaa on työhallinnon toimesta toteutettu kuntakohtaisena vuosittain. TE-keskusten toimesta on seurattu kotouttamisohjelmien valmistelua ja hyväksyntää sekä pyydetty kunnilta tietoja kotoutumissuunnitelmien piirissä olevien maahanmuuttajien määrästä. Tämä kaikkiin kuntiin kohdistunut peruskysely on toteutettu vuosien 1999 ja 2000 lopulla ja toteutetaan uudelleen alkuvuodesta 2002 koskien vuoden 2001 tilannetta.

Työministeriö, Suomen Kuntaliitto ja noin kymmenen kuntaa toimeenpanivat lisäksi syksyllä 2000 kolmen kuukauden kotouttamisen toimenpiteitä ja kustannuksia koskevan seurannan. Kotouttamiskustannusten ohella seurattiin myös pakolaisten vastaanoton kustannuksia. Kustannus selvitys on saatu päätökseen vuonna 2002 ja sitä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

*Työhallinnon seuranta.* Kotoutumissuunnitelmia seurataan kuukausi-, puolivuosi- ja vuositasolla työnvälitystilastojärjestelmän kautta kattavasti. Erityistä huomiota tilastojärjestelmässä kiinnitetään kotoutumistukeen oikeutettuihin ja siihen, miten suuri osa heistä on työvoimakoulutuksessa, työharjoittelussa tai työhallinnon toimenpiteiden ulkopuolella työttöminä. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen rinnastettavaa koulutusta voidaan seurata työhallinnon tietojärjestelmän avulla (URA-järjestelmä). Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmä (OPAL) on otettu käyttöön vuonna 2001. Siitä on saatavissa tietoja myös maahanmuuttajakoulutuksessa olleiden antamasta koulutuspalautteesta. Johdon raportoinnissa seurataan kolmannesvuosittain kotoutumissuunnitelmien määrän kehitystä TE –keskuksittain.

*Muu seuranta.* Työministeriö on järjestänyt syksyllä 1999 sekä keväällä 2000 valtakunnallisen, poikkihallinnollisen kotouttamisen tilaa käsittelevän seminaarin, joiden tavoitteena oli kotouttamisen seuranta, arviointi, kokemusten vaihto sekä kehittäminen.

Osana tämän selonteon valmistelua on järjestetty kuusi alueellista työseminaaria; Tampereella, Kuopiossa, Oulussa, Lappeenrannassa, Turussa ja Helsingissä. Näihin ovat voineet

osallistua kaikkien TE-keskusten edustajien lisäksi kuntien, maahanmuuttajien sekä muiden paikallisten ja alueellisten toimijoiden edustajat.

Kotoutumissuunnitelmien laadun arviointia varten on laadittu kriteeristö. Laatukriteerit on viety työvoimatoimistojen käyttöön ja kotoutumissuunnitelmien ohjeistukseen. Maahanmuuttajan osallistumista kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin voidaan seurata vuonna 2000 syksyllä käyttöön otetun kotoutujan kirjan avulla.

Työministeriön tilaamana Tilastokeskukseen on vuonna 2000 perustettu valtakunnallinen tietokanta, jonka avulla voidaan seurata esimerkiksi maahanmuuttajien työllistymistä, työssäkäyntiä, työttömyyden kestoa, tuloja ja muuttoa paikkakunnalta toiselle.

### **3. SUOMESSA ASUVAT ULKOMAALAISET**

#### **3.1 Ulkomaalaisten määrä**

Suomessa asui vuoden 2001 lopussa noin 98 600 ulkomaan kansalaista, mikä on noin 1,9 prosenttia väestöstä (Liite 2: Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset). Mainittuna vuonna Suomeen muutti yhteensä 18 900 henkilöä, joista EU-maista muuttaneiden osuus oli noin 6 000 ja EU:n ulkopuolelta 12 900 henkilöä. Samana vuonna maasta muutti 13 900 henkilöä, eli nettomuutto oli noin 5 000 henkilöä.

Pakolaiskiintiö oli 750 vuonna 2001, samoin kuin vuonna 2002. Turvapaikanhakijoita Suomeen tuli vuonna 2001 noin 1 600 henkilöä. Pakolaistaustaisia ulkomaan kansalaisia asui maassa vuoden 2001 lopussa noin 18 200 henkilöä.

Paluumuuttajia entisen Neuvostoliiton alueelta muutti Suomeen 1 052 henkilöä vuonna 2001. Vuoden 2001 lopussa heitä asui maassa noin 25 000.

Lisäksi Suomeen muuttaa perheen yhdistämisen tai perustamisen kautta 2 000 – 3 000 henkilöä vuosittain.

Vuonna 2001 myönnettiin yhteensä noin 21 000 oleskelulupaa työvoimapolitiittisin perustein, mikä oli 6 000 enemmän kuin edellisenä vuonna. Näistä jatkotyölupia oli noin 6 600. Ensimmäisistä luvista 143 myönnettiin pysyväisluonteisina ja 12 463 tilapäisluonteisina. Luvut eivät vastaa suoraan henkilömääriä, sillä yhdelle henkilölle voidaan myöntää vuoden aikana useampia lyhyitä määräaikaista työlupia.

Vuonna 2001 Suomeen muutti 18 880 henkilöä. Samana vuonna Suomesta muutti ulkomaille 13 068 henkilöä, joten nettomaahanmuutto oli 5 812 henkilöä. Ulkosuomalaisten määrä oli vuonna 2000 noin 1,3 miljoonaa, kun ulkosuomalaiseksi määritellään henkilö, jonka molemmat vanhemmat tai toinen heistä on syntynyt Suomessa.

### 3.2 Kansallinen lainsäädäntö

*Perustuslaki.* Suomessa asuvia ulkomaalaisia koskevat Suomen perustuslaissa (731/1999) taatut perusoikeudet, jotka pääosin ulottuvat kaikkiin Suomen oikeuspiiriin kuuluviin henkilöihin. Suomen kansalaisuuteen liittyviä perusoikeuksia ovat lähinnä maahantuloon liittyvät vapaudet sekä ääni- ja vaalioikeudet valtiollisissa vaaleissa. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslaissa on säädetty myös oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin todeten 17 §:ssä, että saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

*Ulkomaalaislaki.* Ulkomaalaisen maahantulosta, oleskelusta ja työnteosta sekä maasta poistamisesta säädetään ulkomaalaislaissa ja sen nojalla annetussa ulkomaalaisasetuksessa (1994/142). Edellä mainitut säädökset ja niitä käytännön päätöksenteossa soveltavien viranomaisten tulkinnat vaikuttavat oleellisesti ulkomaalaisen oikeuksiin, jotka Suomessa pitkälti määräytyvät hänen oleskelunsa tarkoituksen ja keston perusteella. Ulkomaalaislaki ja -asetus ovat siten erittäin tärkeitä ulkomaalaisen kotoutumiselle.

Ulkomaalaislain säännösten soveltamiseen liittyy usein käytännössä ongelmia, jotka ulkomaalaiselle merkitsevät maahanpääsyä tai maassa oleskelua koskevaa epävarmuutta ja odotetta. Tämä häiritsee keskittymistä esimerkiksi opintoihin tai työhön ja siten myös kotoutumista. Ulkomaalaiset ovat Suomessa kokeneet ongelmina muun muassa oleskelulupahakemusten käsittelyn pitkän keston, perheen yhdistämisen sekä määräaikaisen oleskeluluvan muuttamisen pysyväisluonteiseksi.

Oleskeluluvat ovat joko määräaikaisia tai pysyviä. Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen ja oleskelun tarkoituksesta riippuen joko tilapäinen (B-status) tai pysyväisluonteinen (A-status). Suomeen tulon jälkeen statuksen muuttamista pidetään poikkeuksellisena toimenpiteenä, jota viranomaiset ei yleensä tee ilman erityistä syytä. Pysyväisluonteinen oleskelulupa (A-status) on keskeinen edellytys pysyvän oleskeluluvan saamiselle. Kotouttamislain piiriin kuuluvat ensisijassa pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneet.

Perheen yhdistäminen on merkittävä maahantulotapa, sillä jo vuosia perhesyistä tapahtuva maahanmuutto on ollut kaikissa OECD-maissa sekä Euroopan unionin jäsenvaltioissa kolmansien maiden kansalaisten yleisin maahanmuuttoperuste. Mahdollisuus normaaliin perhe-elämään on paitsi ihmisoikeus myös kotoutumisen keskeinen edellytys. Perheen yhdistämistä koskevien säännösten soveltamiseen liittyy myös kotoutumista vaikeuttavia ongelmia, joista keskeisin on käsittelyn hitaus. Myös perheenjäsenen maahantulon edellytykseksi asetettu toimeentulo vaatimus on käytännön tapauksissa monesti osoittautunut perheen tulotason kannalta erittäin ongelmalliseksi.

Hallitus antaa esityksen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta eduskunnalle syksyllä 2002. Esityksessä pyritään selkeyttämään perheen yhdistämiseen ja oleskeluluvan luonteen muuttamista koskevia säännöksiä.

*Sosiaaliturva.* Suomessa on voimassa asumiseen perustuva sosiaaliturva. Näin ollen myös maahanmuuttajat kuuluvat Suomessa sosiaaliturvaetuuksien piiriin silloin, kun heidät katso-

taan maassa asuviksi. Tämä ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993, jäljempänä soveltamisalalaki) ja kotikuntalain perusteella. Jälkimmäisen mukaan henkilö voi saada Suomessa kotikunnan, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä vakinaisesti asumaan Suomeen ja jos hänellä on lisäksi vähintään vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin kuulumisen määräytyy kotikuntalain mukaan. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on huolehdittava myös kiireellisessä tapauksessa sosiaalipalveluja muillekin kuin kunnassa asuville henkilöille. Samoin on asuinpaikasta riippumatta annettava kiireellinen sairaanhoito kansanterveyslain (66/1972) ja erikoissairaanhoitolain (1062/1989) nojalla.

Soveltamisalalain mukaan maahan muuttava ulkomaalainen tarvitsee vähintään vuoden oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan, jotta hänen voitaisiin katsoa asuvan Suomessa soveltamisalalaissa tarkoitetulla tavalla. Lisäedellytyksenä on, että hänellä on tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Soveltamisalalaissa säädetään oikeuksista Kansaneläkelaitoksen suorittamiin etuuksiin.

### 3.3 Euroopan unionin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka

Euroopan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi sovittiin Tampereen Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 1999 neljästä pääkohdasta; 1) kumppanuussuhde lähtömaiden kanssa, 2) yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkamenettelyn kehittäminen, 3) kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja 4) maahanmuuttovirtojen hallinta. Tavoitteena on huhtikuuhun 2004 mennessä laatia näiden päätelmien pohjalta maahanmuutto- ja turvapaikkasäädösten kokonaisuus. Euroopan unionissa onkin vireillä useita direktiiviehdotuksia, jotka aikanaan tulevat kehittämään ja lähentämään kotoutumisen kannalta keskeistä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja toivottavasti tehokkaan informaation myötä myös parantamaan ulkomaalaisten mahdollisuutta hoitaa lupa-asioitaan.

Komissio on antanut myös kaksi tiedonantoa, joissa se on täsmentänyt turvapaikkapolitiikkaan (KOM(2001) 755) sekä maahanmuuttopolitiikkaan (KOM(2002) 757) liittyviä tavoitteita ja linjauksia sekä tiedonannon avoimen koordinaation menettelystä maahanmuuttopolitiikassa (KOM(2001) 387). Tiedonannossa EU:n yhteisestä turvapaikkapolitiikasta komissio asettaa tavoitteita myös kotouttamiselle ja korostaa sen merkitystä. Kotoutuminen tulee komission näkemyksen mukaan ymmärtää sopimuksena, jonka sisältönä on, että yhtäältä yhteiskunta on valmis hyväksymään erilaisuutta, toisaalta maahanmuuttajien tulee kunnioittaa Euroopan yhteisiä arvoja: ihmisoikeuksia, demokratiaa, sukupuolten tasa-arvoa ja monimuotoisuutta. Komissio korostaa myös kuntatason viranomaisten ja järjestöjen roolia kotouttamisessa sekä suotuisan poliittisen ympäristön merkitystä. Maahanmuuttotiedonannossa komissio esittää päätelmiä ja jatkotoimenpiteitä yhteisen maahanmuuttopolitiikan luomiseksi, muun muassa maahanmuuttajien kotoutumisen helpottamiseksi olisi tehtävä kattavia kotouttamisohjelmia ja myönteisen ilmapiirin luomiseksi sitouduttava monikulttuuristen yhteiskuntien edistämiseen. Näitä toimenpiteitä komissio täsmentää tiedonannossaan avoimen koordinaation menetelmän soveltamisesta maahanmuuttopolitiikassa. Tavoitteena olisi tarkastella maahanmuuttoa kokonaisvaltaisesti sekä kehittää kotouttamispolitiikkaa ja kolmansista maista tulevan maahanmuuttotarpeen arviointia.

Tampereen päätelmissä esitettyjen tavoitteiden toteutumista on myös edistetty EU:n ohjelmilla, joista kotouttamiseen kiinteimmin liittyvät vuonna 2000 perustettu Euroopan pakolaisrahasto ja samoin vuonna 2000 perustettu toimintaohjelma syrjinnän torjumiseksi.

## **4. KOTOUTTAMISLAIN TOIMEENPANO, JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET**

### **4.1 Viranomaisten toimivalta ja yhteistyö**

Kotouttamislain mukaan maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluu työministeriölle. Yhteensovittaminen edellyttää varsin kiinteätä yhteistyötä eri viranomaisten, keskeisesti sisäasiainministeriön ja opetusministeriön sekä muiden ministeriöiden kanssa.

Kotouttamislaki ei poistanut muiden viranomaisten vastuuta maahanmuuttajien kotoutumiseen tähtäävien tukitoimien osalta. Lain perusteluissa on erikseen todettu, että jokainen hallinnonala vastaa edelleen oman toimialansa osalta myös pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien palveluista, koska pääosa palveluista järjestetään osana niin sanottuja normaalipalveluja.

Aluetasolla on TE-keskuksen tehtävänä asianomaisen ministeriön alaisena maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus, seuranta sekä muut erikseen määrättävät tehtävät. Lain perustelujen suunnittelu-, ohjaus- ja seurantatehtävä kattaa myös lapset ja vanhuksset sekä muut työmarkkinoiden ulkopuolella olevat maahanmuuttajat.

Työvoimatoimistot huolehtivat kotouttamislain 6 §:n mukaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä. Tämän mukaisesti työvoimatoimistojen tehtävät liittyvät työnhakijoiksi hakeutuvien maahanmuuttajien kotouttamiseen työhallinnon käytettävissä olevien keinojen ja voimavarojen avulla. TE-keskusten ja työvoimatoimistojen tehtäviä on tarkennettu lain 7 ja 11 §:issä. Suurimmissa työvoimatoimistoissa on maahanmuuttokysymykset organisoitu omaksi yksiköksi.

Kansaneläkelaitoksen vastuulla olevat tukitoimet ovat usein keskeisiä maahanmuuttajille. Tämän vuoksi Kansaneläkelaitos on määritelty kotouttamislain 7 §:ssä yhdeksi toimijaksi kuntien kotouttamisohjelmien laatimisessa.

Kunnilla on kotouttamislain mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Tämä perustuu siihen, että Suomessa kunta vastaa peruspalvelujen ja toimeentulotuen järjestämisestä asukkailleen. Kunta on viime kädessä vastuussa myös siitä, että ihminen saa välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Kunnan vastuu korostuu työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien, kuten lasten, nuorten ja vanhusten kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisessä. Kunnista 135 on tehnyt sopimuksen pakolaisten vastaanotosta valtion viranomaisten kanssa.

Kotouttamislaissa korostetaan eri toimijoiden yhteistyötä. Maahanmuuttopolitiikan hoitaminen ja kotouttamiseen liittyvät toimenpiteet ovat poikkihallinnollisia, eikä ole nykyisen hallin-

torakenteen voimassa ollessa mahdollista, että yksi hallinnonala tai hallintokunta voisi kattaa koko sektorin. Tämän johdosta kotouttamislaissa on säädetty sekä paikallisten kotouttamisohjelmien että yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien yhteisestä valmistelusta eri toimijoiden kesken.

Kuntiin tehty kysely kotouttamislain toimeenpanosta osoittaa, että yhteistyö paikallistasolla eri viranomaisten kesken ei kaikissa kunnissa ole riittävän tehokasta. Yhteistyötä voi tehostaa niin kuntien sisällä, kuntien välillä kuin myös kuntien ja muiden viranomaisten välillä. Maahanmuuttoasioiden tarkoituksenmukaisella organisoinnilla kunnassa tai työhallinnossa on suuri merkitys.

Monessa kunnassa yhteistyö toimii ilman suurempia ongelmia. Näyttää siltä, että erot aiheutuvat ainakin osittain kuntien koosta; pienissä kunnissa verkostot ovat valmiina ja yhteistyö sujuu myös valtion viranomaisten kanssa. Suurissa kunnissa yhteistyötä on vaikeampi järjestää monimutkaisten hallintorakenteiden ja suurten asiamäärien takia. Yhteistyön puute aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Kotouttamisohjelmien ja kotoutumissuunnitelmien osalta keinovälikoima kaventuu, jos kaikki keskeiset viranomaiset eivät tuo omaa osaamistaan ja voimavarojaan osaksi kokonaisuutta.

Kotouttamisohjelmien laadinta ja toimeenpano sekä ohjelmien valmisteluun liittyvä tuki ja ohjaus edellyttävät eri viranomaisten ja kunnan eri hallintokuntien yhteistyötä. Säännösten muuttaminen tavoitteiksi ja toimenpiteiksi sekä voimavarojen kohdentaminen niihin edellyttää, että myös poliittiset päättäjät ja virkamiesjohto sitoutuvat tavoitteisiin, joita ohjelmissa asetetaan. Yhteistyön lisäksi kunkin hallinnonalan on huolehdittava sekä voimavaroista että asiantuntijuuden kehittämisestä.

Suurimmassa osassa kuntia vastuu kotouttamisohjelmien valmistelusta on keskitetty sosiaalitoimeen. Sosiaalitoimen ohella esimerkiksi opetushallinnon osuus ja sitoutuminen suunnitelmiin on tarpeen. Kotouttamisohjelma työssä myös työvoimatoimistojen rooli on keskeinen. Käytännön tasolla yhteistyötä on ollut lähinnä sosiaalitoimiston ja työvoimatoimiston sekä jossain määrin Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Paikallistason maahanmuuttotyön esimerkkeinä hyvistä käytännöistä ovat tehtäväkentän koordinoitua hoitavien ulkomaalaistoimistojen perustaminen kuntiin, kuntien maahanmuuttoasioiden erillinen budjetointi sekä maahanmuuttajapalveluiden tukiryhmät, joihin, kuuluisi paitsi sosiaalitoimiston ja työvoimatoimiston henkilöstöä, myös muita viranomaisia. Kunnan sisäisen yhteistyön lisäksi pidetään tärkeänä myös kuntien välisen yhteistyön ja alueellisen yhteistyön parantamista. Pienten ja suurempien kuntien keskinäistä yhteistyötä tehostamalla, esimerkiksi palvelujen ostamisen avulla, nähtiin olevan mahdollisuuksia tehostaa kotoutumista tukevaa toimintaa ja monipuolistaa kotoutumissuunnitelmien sisällöllisiä vaihtoehtoja.

Kotouttamislakia toimeenpanevat viranomaiset toivovat ohjausta ja tukea kotouttamisohjelmien laadinnassa. Monissa kunnissa koetaan oma osaaminen ja valtion viranomaisten tuki riittämättömäksi ja on esitetty yhteisen foorumin perustamista käsittelemään niin lainsäädäntöön liittyviä kuin ajankohtaisiakin kysymyksiä. Yhteistyön tarpeet koskevat myös TE-keskusten ja työvoimaosastojen johdon ja kuntien johdon yhteistyön lisäämistä maahanmuuttajien kotouttamiseen ja työllistämiseen liittyvissä kysymyksissä. TE-keskuksissa ei ole ollut riittävästi henkilövoimavaroja eikä sen johdosta mahdollisuutta perehtyä kotouttamisohjelmiin tai antaa niiden tavoitteista tai sisällöstä palautetta kunnille. TE-keskusten ohella lääninhallitukset tulisi ottaa mukaan aluetason asiantuntijoina ja toimijoina.

Kotoutumissuunnitelmia tehtäessä työvoimatoimiston ja kunnan sosiaalitoimiston on yhteistyössä todettava ja selvitettävä asiakkaalle, mikä taho kulloinkin on vastuussa kotoutumissuunnitelman tekemisestä. Erityistä yhteensovittamista tarvitaan silloin, kun kotoutumissuunnitelma tehdään osalle perheen jäsenistä työvoimatoimistossa ja osalle kunnassa. Näiden käytäntöjen on havaittu toimivan joustavasti pienissä ja eräissä keskisuurissa kunnissa, suuremmissa yhteistyön kehittämiseen on tarvetta.

### *Tilanteen arviointia*

Kotouttamispolitiikan ja kotouttamislain toimeenpano on ollut työhallinnon tulosohjauksen piirissä koko lain voimassaoloajan. TE-keskukset ovat raportoineet kotouttamista koskevasta kehityksestä vaihtelevasti. Luonnollisena selityksenä eroille on maahanmuuttajaväestön suhteellinen vähäisyys ja suuri alueellinen vaihtelu.

Kotouttamislain 6 §:n ja 11 §:n säädökset eivät ole osoittautuneet riittäviksi ohjaamaan viranomaisten välistä yhteistyötä. Työnjako kunnan ja työhallinnon välillä tulee määritellä selkeämmin. Viranomaisten, keskeisesti työvoimatoimistojen ja kuntien sosiaali- ja opetustoimen, välinen yhteistyö vaihtelee kuntakohtaisesti. Useissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa on olemassa hyviä esimerkkejä yhteistyömuodoista ja niiden toteuttamisesta. Laajamittainen yhteistyö eri toimijoiden välillä on välttämätöntä maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi.

Lääninhallitusten nimeäminen aluetason kotouttamisyhteistyön yhdeksi osapuoleksi on tärkeää siksi, että ne arvioivat alueensa asukkaiden, maahanmuuttajat mukaan lukien, peruspalvelujen ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista. Maahanmuuttajat tarvitsevat usein jonkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden asiantuntijuus, suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallituksille.

## **4.2 Kotouttamisohjelmat**

Kotouttamisohjelman tarkoituksena on toimia konkreettisenä paikallistason toimintaa ohjaavana välineenä. Tämä edellyttää, että kunnan eri toimialat sekä muut keskeiset viranomaiset, joita maahanmuuttajien kotouttaminen välittömästi tai välillisesti koskee, osallistuvat valmisteluun ja sitoutuvat ohjelmaan. Kotouttamislain 7 §:n mukaan kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Näin ollen kunnalla on vastuu tehdä aloite ohjelman laatimisesta, vastuu laatia ohjelma ja vastuu ohjelman laatimiseen liittyvästä yhteistyöstä.

Kotouttamislain 8 §:n mukaan kunta voi saada korvauksen pakolaisista aiheutuvista kustannuksista, jos se on laatinut tai sitoutunut laatimaan kotouttamisohjelman. Edellytyksenä on lisäksi, että kunta ja TE-keskus ovat tehneet sopimuksen pakolaisten vastaanotosta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Tarkoitus on, että kytkemällä korvaukset kotouttamisohjelmaan, pakolaisten yhteiskuntaan kotoutumista tuettaisiin riittävän tehokkailla ja oikein kohdennetuilla toimenpiteillä.

Kotouttamislaissa on säädetty hyvin yleisellä tasolla kotouttamisohjelmien sisällöstä, koska tarkoitus on ollut mahdollistaa paikallisten erityispiirteiden ja mahdollisuuksien huomioiminen ohjelmia laadittaessa. Lain mukaan kotouttamisohjelma sisältää suunnitelman tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa. Lähtökohtana on, että julkinen sektori omalta osaltaan huolehtii siitä, että maahanmuuttajat saavat yhteiskunnassa tarvittavat keskeiset tiedot ja taidot.

Kotouttamislain perusteluissa kotouttamisohjelman tavoitteet on tiivistetty viideksi kohdaksi:

- 1) maahanmuuttajat saisivat perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta: perusoikeuksista ja velvollisuuksista ja työelämästä,
- 2) maahanmuuttajat saisivat kielitaidon, jonka perusteella he voisivat työllistyä tai jatkaa opintojaan,
- 3) luku- tai kirjoitustaidottomat tai muutoin vähän peruskoulutusta saaneet saisivat luku- ja kirjoitustaidon tai täydentävää opetusta,
- 4) maahanmuuttajilla olisi mahdollisuus saada kosketus maan asukkaisiin ja yhteiskuntaelämään,
- 5) maahanmuuttajat osallistuisivat tasavertaisina yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään.

Tavoitteet on tarkoitus konkretisoida kotouttamisohjelmissa siten, että ne ovat ohjelmiin sisältyvin toimenpitein saavutettavissa ja eri viranomaisten ja muiden tahojen yhteistoimin toteutettavissa. Kotouttamisohjelmien suunnittelussa ja toteuttamisessa on tärkeää tehdä yhteistyötä paikallisten maahanmuuttajayhteisöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Kansalaisjärjestöt voivat vahvistaa maahanmuuttajien osallisuutta yhteiskunnassa ja tarjota heille mielekästä toimintaa. Tämä on erityisen tärkeää opiskelu- ja työllistämisyksiköiden väliin mahdollisesti jäävien taukojen aikana. Järjestöjen tarjoama toiminta voi olla niin vapaa-ajantoimintaa kuin myös viranomaisten palveluja täydentävää toimintaa. Myös paikalliset kulttuurikeskukset sekä omalta osaltaan seurakunnat ja muut uskonnolliset yhteisöt voivat olla tärkeässä roolissa kotoutumisen edistäjinä.

Kotouttamisohjelman yksi tarkoitus on luoda hyvät edellytykset maahanmuuttajan henkilökohtaisen kotoutumissuunnitelman laatimiselle. Sen olisi tarkoitus olla ikään kuin tarjotin, jolta voitaisiin poimia kullekin maahanmuuttajalle oma suunnitelma. Kotouttamislain perusteluissa on esitetty seuraavia esimerkinomaisia toimenpiteitä: koulutus, erityisesti työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja rinnasteinen koulutus sekä muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja -palvelut, tulkkipalvelut, muut kotoutumista edistävät toimenpiteet kuten opiskelu kansalais- ja työväenopistoissa, informaatio sekä kansalaisjärjestöjen ja nuorisojärjestöjen toimintaan osallistuminen. Perheiden kotoutumista tukevat muun muassa sosiaali- ja terveystyöpalvelut, kuntoutustoimenpiteet, lasten tarpeiden huomioon ottaminen päivähoitossa ja päivähoiton ulkopuolella olevien lasten kotoutumisen tukeminen, vanhempien maahanmuuttajien omatoimisuuden tukeminen, lasten ja nuorten tukeminen sekä opetus, sukupuolten tasa-arvon edistäminen, asuminen, maahanmuuttajien äidinkielen ja oman kulttuurin tukeminen.

Kotouttamisohjelmaan liittyy kunnan ja TE-keskuksen sopimus perusteista, joilla kotouttamista edistäviä toimenpiteitä voidaan rinnastaa työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) 2 luvun mukaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi voidaan katsoa muukin kuin työvoimaviranomaisen järjestämä tai rahoittama tai osaksi rahoittama toimenpide. Toimenpiteiden rinnastamisen keskeisin oikeusvaikutus liittyy työmarkkinatuen maksamiseen kotoutumistukena. Työmarkkinatuesta annetussa laissa säädettyjä enimmäis- ja vähimmäiskestoja sovelletaan myös rinnastettaviin kotouttamista edistäviin toimenpiteisiin.

Rinnastettavat toimenpiteet voivat olla kunnan tai maahanmuuttajan omatoimisesti järjestämiä. Rinnastettava toimenpide voi koostua eri osatoimenpiteistä, kuten opiskelusta, omaehtoisesta opiskelusta, harjoittelusta, kansalaisjärjestötyöstä ja muusta vapaaehtoistoiminnasta taikka muista kohtuullisiksi katsottavista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä. Kotouttamislain tarkoitus on, että kotouttamisohjelmassa olisi konkreettisesti käyty läpi mitä rinnasteisia toimenpiteitä on tarjolla ja mitä toimenpiteitä voidaan tulevaisuudessa saada.

### *Tilanteen arviointia*

Suomessa eri alueiden ja kuntien välillä on suuria eroja maahanmuuttajien määrissä ja näin myös kotouttamistarpeissa. Kuntien kotouttamisohjelmat eroavat keskenään huomattavasti, keskeisenä syynä lienee juuri erilainen tarve perehtyä ja suunnitella maahanmuuttajien kotouttamista. Kotouttamisohjelmista käy ilmi, että viranomaiset ja maahanmuuttajat pitävät tärkeänä vahvan pohjan rakentamista kielitaidolle.

Kotouttamisohjelmissa tavoitteet on sinänsä määritelty hyvin, mutta ne ovat useimmiten jääneet hyvin yleiselle tasolle. Ohjelmissa ei useinkaan ole suunniteltu itse toimenpiteitä, kuten sitä, mitä koulutusta järjestetään, minkä tahon kanssa tehdään yhteistyötä, miten määritellään kohderyhmä ja koulutuksen sisältö, kuka vastaa koulutuksen järjestämisestä ja minkälaisia voimavaroja siihen kohdennetaan. Erityisesti silloin, kun on kysymys maahanmuuttajan tietojen ja taitojen lisäämisestä, olisi ollut hyvä asettaa konkreettisempia tavoitteita.

Kotouttamislaissa ei ole määräyksiä lain tai kotouttamisohjelmien seurannasta. Lain perusteiden mukaan kotouttamisohjelmassa tuli määritellä kunnan ja työvoimatoimiston vastuu seurata eri maahanmuuttajaryhmien asemaa ja tilannetta. Näitä ei useinkaan ohjelmissa ole määritelty. Seurannan onnistumisen katsottiin edellyttävän täsmällisiä tavoitteita ja konkreettisia kotouttamista edistäviä toimenpiteitä. Ilman seurantaa on pelättävissä, että ohjelman toteutumista ei käytännössä seurata eikä saavuteta niitä tavoitteita, joita paikallistason ohjelmalle laissa asetettiin.

Kotouttamisohjelmissa tulisi määritellä, missä kunnan organisaatiossa kotouttamisesta on pääasiallinen vastuu. Käytännössä se on lähes aina sosiaalitoimessa. Työ- ja sosiaaliviranomaisten tulisi varmistaa, että kotouttamisohjelman laatimiseen osallistuvat myös muut viranomaiset, erityisesti opetusviranomaiset. Kotouttamisohjelmien valmistelusta vastaava kunnan viranomainen tulisi määritellä niin, että viranomaisella on riittävät valtuudet toimia myös muiden kunnan toimialojen kanssa. Kotouttamisohjelmien ajallinen yhteensovittaminen talousarviovalmistelujen ja päätösten kanssa ei suunnitelmista aina käy ilmi.

Lakia valmisteltaessa oli näkemys kotouttamisohjelmasta paikallisena kehittämissuunnitelmana, jossa tavoitteiden saavuttamista ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaisiin jatkuvasti ja tarvittaessa uudistettaisiin ohjelmaa. Säännöksiä kotouttamisohjelmien uusimisesta tai seurannasta ei kotouttamislakiin sisälly, mutta hyödyn saaminen ohjelmista edellyttää niiden jatkuvaa arviointia ja kehittämistä.

Kotouttamislakiin ei sisällynyt uusia voimavaroja, mutta olemassa olevien voimavarojen uudelleen kohdentamisella ja kouluttamisella ja yhteistyön lisäämisellä arvioitiin saavutettavan tuloksia. Ongelmia näyttää aiheutuneen muun muassa siitä, että TE-keskuksissa ei ole riittävästi henkilöstövoimavaroja kotouttamisohjelmien laatimista koskevaan ohjaukseen, koulutukseen ja ongelmien ja asioiden yhdessä arviointiin tai palautteen antamiseen. Maahanmuuttajien osallistumiseen ohjelmien laatimisessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Seurannan perusteella näyttää, että moniin kotouttamisohjelmiin ei sisälly TE-keskuksen ja kunnan välistä sopimusta rinnastettavista toimenpiteistä. Tehdyissä sopimuksissa on usein toistettu mitä jo on laissa tai asetuksessa sanottu. Sopimusta rinnastettavista toimenpiteistä onkin pidetty tarpeettomana lain edellyttämänä muodollisuutena, joka on lisännyt TE-keskusten työtehtäviä ja josta ei kuitenkaan ole ollut käytännön hyötyä työvoimatoimistoille eikä kunnille.

### 4.3 Kotoutumissuunnitelmat

Kotouttamislain 11 §:n mukaan kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kunnan ja työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Tavoitteena on, että kotoutumissuunnitelmassa yksilöidään kotouttamisohjelman toimenpiteitä kullekin maahanmuuttajalle henkilökohtaisiksi ja perhekohtaisiksi toimenpiteiksi. Yksilöiminen merkitsee myös sitä, että maahanmuuttaja on selvillä siitä, mihin toimenpiteisiin hänen on tarkoitus osallistua ja miten hän pääsee niihin.

Kotouttamislaissa kotoutumissuunnitelman sisältöä on ohjattu luettelemalla suomen tai ruotsin kielen opiskelu, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, maahanmuuttajan omaehtoinen koulutus, ammatinvalinnanohjaus ja kuntoutus, työharjoittelu, valmistava opetus, lasten ja nuorten kotoutumisen tukeminen sekä muiden niihin rinnastettavien kohtuullisiksi katsottavien kotoutumista tukevien toimenpiteiden järjestäminen. Lain 11 §:n 2 momentin mukaan toimenpiteen rinnastamisesta työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun mukaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sovitaan myös kotoutumissuunnitelmassa.

Maahanmuuttajien kotoutuminen on monitahoinen, usein pitkä ja erilaisista elämäntilanteista riippuva yksilöllinen prosessi. Tämän vuoksi maahanmuuttajien kotoutumista edistävistä toimenpiteistä, jotka ovat myös maahanmuuttajien työllistymistä edistäviä, voivat olla hyvin monenlaisia.

Maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi tai joka hakee toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea, on oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt viisi kuukautta. Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan enintään kolme vuotta siitä, kun maahanmuuttaja on ensimmäisen kerran merkitty suomalaisen kotikunnan väestötietojärjestelmään. Maahanmuuttajalla, joka on työllistynyt pysyväisluontoisesti koko-aikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot, ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan.

Maahanmuuttajan oikeus kotoutumissuunnitelmaan tarkoittaa käänteisesti, että kunnalla ja työvoimatoimistolla on velvollisuus laatia kotoutumissuunnitelma yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa. Vastaavasti maahanmuuttajalla, jolla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, on velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen sekä suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Kotoutumissuunnitelma tehdään kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan yhteistyönä. Käytännössä suurimmissa kunnissa suunnitelmia ei kuitenkaan ole pystytty laatimaan si-

ten, että kaikki kolme osapuolta olisivat yhtä aikaa läsnä Suunnitelmista on usein vaihdettu tietoja kirjallisesti. Yhdessä laadituista suunnitelmista on hyviä kokemuksia. Työvoimaan kuuluvien osalta suunnitelmat ovat olleet konkreettisempia kun niihin on voitu sisällyttää tietoa myös kunnan viranomaisten vastuualueilta kuten perheen kokonaistilanteesta ja mahdollisista terveydellisistä seikoista, joilla on vaikutusta työllistymisen kannalta. Lisäksi yhteistyössä laadittuja suunnitelmia tehtäessä on pakolaisille ja paluumuuttajille voitu hankkia kunnan kautta tulkkipalvelut.

Kunta on erityisesti vastuussa työmarkkinoiden ulkopuolella olevien, kuten alle 17-vuotiaiden, kotiäitien ja yli 64-vuotiaiden maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja sen toimeenpanosta. Alle 17-vuotiaiden kotoutumissuunnitelman tulisi sisältyä perheen kotoutumissuunnitelmaan.

Kotouttamislain voimaantulosta, 1.5.1999 lukien, vuoden 2001 loppuun mennessä työministeriön URA-tietojärjestelmään taltioitiin tiedot 29 912 kotoutumissuunnitelmasta. Vuonna 2001 työvoimatoimistoissa laadittiin 10 371 kotoutumissuunnitelmaa. Kotoutumistuen piirissä oli vuoden 2001 lopussa noin 5 700 henkilöä, jotka olivat työvoimatoimiston asiakkaita.

Kuntien laatimista kotoutumissuunnitelmista ei ole saatavissa seurantatietoja. Kunnilla on ollut suuria vaikeuksia selvittää kotoutumissuunnitelmiin oikeutetut maahanmuuttajat, koska he eivät suoraan näy kuntien käytössä olevista rekisteristä. Yhteensä koko maassa ilmoitettiin tehdyn 10 107 kotoutumissuunnitelmaa, joista yli 3 000 Uudellamaalla ja lähes saman verran Varsinais-Suomessa.

#### *Kuntien kokemukset kotoutumissuunnitelmista*

Kunnilta työministeriön kyselyyn saaduissa vastauksissa nousi esiin muutamia selkeitä kotoutumissuunnitelmien osa-alueita, joilla ilmeni kehittämistarpeita: viranomaisten välinen yhteistyö, kielen opetus ja muu koulutus, lasten ja nuorten kotouttamispalvelut, työharjoittelu ja työllistyminen sekä tulkkipalvelut.

Tarve kielen opetuksen kehittämiseen tuli esille jossain muodossa useimmissa vastauksissa. Ongelmana on sekä kielenopetuksen riittämätön määrä että sen kohdentuminen, sisällöt ja muodot sekä kielitaidon tason seuranta. Kuntien näkökulmasta kotoutumissuunnitelmiin sisältyvässä muussa koulutuksessa ja sen eri vaihtoehtojen tarjoamisessa on paljon kehittämistä. Maahanmuuttajakoulutuksen osalta keskeisiä ongelmakohtia ovat koulutuksen liian lyhyt kesto sekä koulutuksen sopiva ajoitus. Maahanmuuttajakoulutusta käsitellään kohdassa 4.6.

Paikallinen maahanmuuttotyö sai kritiikkiä koordinoinnin, selkeän vastuun- ja työnjaon sekä erillisbudjetoinnin puutteiden vuoksi. Kotoutumissuunnitelmien tekoa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kanssa pidetään kunnissa tärkeänä, mutta tähän mennessä sitä ei kuitenkaan ole toteutettu suurimmassa osassa kuntia. Kokemukset niistä kunnista, joissa vanhusten, kotiäitien tai nuorten kanssa on laadittu kotoutumissuunnitelmia ovat poikkeuksetta erittäin hyviä. Monesti kotoutumissuunnittelua on kehitetty osana jotakin projektia ja toivottavaa onkin, että tällä tavoin saatuja kokemuksia voidaan jakaa muiden kuntien kanssa ja siirtää vähitellen osaksi kunnan normaalia toimintaa.

Työharjoittelun ja sen avulla työllistymiseen tähtäävien toimien sisällyttäminen kotoutumissuunnitelmiin on itsestään selvää työikäisten maahanmuuttajien osalta. Työharjoittelu tulee aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja suomalaisen työkultuurin oppimista voi

helpottaa ottamalla käyttöön uusia harjoittelumalleja, esimerkiksi osa-aikainen harjoittelu ja tuettu tai ohjattu työharjoittelu.

Yleisesti kunnat toivat esille tarpeen taloudellisista lisävoimavaroista, jotka mahdollistaisivat tehokkaampien kotouttamistoimenpiteiden, erityisesti rinnasteisten toimenpiteiden, toteuttamisen kunnissa.

Monen kunnan vaikeutena oli kokemuksen puute, joka johtuu maahanmuuttajien vähäisestä määrästä. Asiakastilanteissa maahanmuuttaja osuu kohdalle harvoin ja kotouttamislain soveltaminen on vielä uutta.

Vuoropuhelun lisääminen maahanmuuttajien kanssa käytännön tilanteissa, maahanmuuttajien kuuleminen heitä koskevassa päätöksenteossa ja yleensäkin maahanmuuttajien ja muiden kuntalaisten vuorovaikutuksen edistäminen ovat asioita, joiden uskottiin edistävän paikallista kotouttamistyötä ja vahvistavan maahanmuuttajien asemaa kotoutumissuunnittelun aktiivisena osapuolena.

### *Maahanmuuttajien kokemukset kotoutumissuunnitelmista*

Maahanmuuttajien käsityksiä ja kokemuksia kotouttamislaista on selvitetty erillisessä tutkimuksessa. Haastattelemalla maahanmuuttajia selvitettiin heidän käsityksiään ja kokemuksiään kotouttavista toimenpiteistä, viranomaisyhteistyöstä ja asuinpaikkakunnalla järjestettävästä maahanmuuttajille suunnatusta kotouttavasta toiminnasta. Tämän ohella kartoitettiin heidän omaa aktiivisuuttaan käyttää näitä mahdollisuuksia hyväkseen. Lisäksi tarkasteltiin maahanmuuttajien tavoitteita ja päämääriä Suomessa asumisen suhteen sekä heidän omia käsityksiään osaamisestaan eli tiedoistaan ja taidoistaan.

Haastatelluille maahanmuuttajille ei pääsääntöisesti ollut selvinnyt kotoutumissuunnitelman tavoite ja tarkoitus. Useimmat eivät pitäneet kotoutumissuunnitelmaa hyödyllisenä. Monen mielestä suunnitelman tekeminen ei vaikuttanut mihinkään. Joidenkin mielestä suunnitelma oli jäänyt ainoastaan paperille, ilman konkreettisia vaikutuksia. Jotkut olivat tyytymättömiä suunnitelmaan, koska olivat saaneet ainoastaan kielikoulutusta, eivätkä olleet päässeet kunnan ammatilliseen koulutukseen tai töihin. Osa haastatelluista ei ymmärtänyt, mitä kotoutumissuunnitelmalla tarkoitetaan.

Useat haastatelluista taas olivat sitä mieltä, että heidän päämääriään oli kysytty työvoimatoimistossa ja he olivat saaneet vaikuttaa kotoutumissuunnitelman tekoon. Jotkut eivät olleet voineet vaikuttaa lainkaan kotoutumissuunnitelman sisältöön, vaan virkailija oli päättänyt heidän puolestaan kaikesta. Osa haastatelluista oli saanut itse päättää, minkälaisille kursseille tai koulutuksiin he työvoimatoimiston kautta osallistuvat.

Kukaan ei ollut saanut töitä osallistuttuaan työvoimatoimiston kautta koulutuksiin. Jotkut kuitenkin mainitsivat päässeensä työharjoitteluun työvoimatoimiston kautta.

Tutkimuksen mukaan näyttääkin siltä, että vain harvalla maahanmuuttajalla on käsitystä kotouttamislaista ja sen tuomista mahdollisuuksista vaikuttaa rakentavasti omaan elämään.

Useimmat kotouttamislain piirissä olevat maahanmuuttajat eivät tuntuneet tietävän, että heillä on erityisasema suhteessa muihin maahanmuuttajiin. He tuntuivat ottavan työnhakuun ja koulutukseen hakuun liittyvät asiat itsestäänselvyyksinä.

### *Tilanteen arviointia*

Kotoutumissuunnittelussa on tapahtunut paljon sekä määrällistä että laadullista kehitystä lain voimassaolon aikana. Suunnittelussa on kuitenkin kehittämistarpeita, joista osa voidaan toteuttaa muuttamalla kotouttamislakia, osa ohjausta tehostamalla ja kohdentamalla sekä osa luomalla ja levittämällä hyviä käytäntöjä.

Kotouttamislaissa on kehittämistarvetta kotoutumissuunnitelmien laatimista, yhteistyötä ja seurantaan koskevan sääntelyn osalta. Lain 6 §:n 4 momentissa on työvoimatoimistot velvoitettu yhdessä TE-keskuksen kanssa huolehtimaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä. Muille viranomaisille, kuten kunnille ei ole osoitettu toimenpiteiden järjestämisvelvoitetta, vaan kunnalle on osoitettu yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kuntien aktiivisuus työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumissuunnitelmien laadinnassa vaihtelee kuntakohtaisesti.

Työhallinnon oma hallinnonala on velvoitettu paitsi kotouttamislaissa, myös tulosohjauksessa ja koulutuksella maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmien laatimiseen. Työvoimatoimistojen maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta onkin saavutettu hyvät määrälliset tavoitteet. Joissakin tapauksissa työvoimatoimistoissakaan laadituissa kotoutumissuunnitelmissa sovittujen toimenpiteiden toteuttamiseen ei ole ollut osoittaa voimavaroja. Suunnitelmat ovat tuolloin jääneet toteuttamatta eikä suunnitelmia ole aina tällaisessakaan tilanteessa ajantasaisesti. Tällöin myös suunnitelman tarkoitus on jäänyt myös maahanmuuttajalle epäselväksi.

Kotoutumissuunnitelmat edellytetään tehtäväksi perhekohtaisesti. Kotoutumistukena maksettavaan työmarkkinatukeen oikeutetun perheenjäsenen osuus suunnitelmassa on korostunut. Muiden perheenjäsenten osalta suunnitelmat ovat usein jääneet ilman syvällistä pohdintaa ja keskustelua kunkin perheenjäsenen kanssa tai suunnitelmia ei ole tehty. Nuorille, teini-iässä maahan tulleille on tarpeen tehdä yksilöllinen kotoutumissuunnitelma.

## **4.4 Kotoutumisen aikainen toimeentuloturva**

Kotouttamislain mukaan kotoutumissuunnitelman aikainen toimeentuloturva järjestetään kotoutumistukena. Kotoutumistuessa yhdistetään olemassa olevaa yleistä toimeentuloturvaa: työmarkkinatukea ja toimeentulotukea. Kotoutumistuki on maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelman aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Maahanmuuttajalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen kolmen vuoden aikana ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä väestörekisteriin muutoin kuin tässä laissa tarkoitettuna kotoutumistukena.

Kotoutumistukena myönnettävä työmarkkinatuki ja toimeentulotuki on sidottu taloudellisen tuen tarpeeseen ja kotoutumissuunnitelman noudattamiseen. Jos maahanmuuttaja kotoutumissuunnitelmassa sovitusti on työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä tai toiminnassa, jonka työ-

voimatoimisto on hyväksynyt työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen rinnastettavaksi, kotoutumistuki maksetaan työmarkkinatukea toimenpiteeseen osallistumisen ajalta taloudellista tarveharkintaa noudattamatta.

Maksettaessa työmarkkinatukea kotoutumistukea työvoimapolitiittisen toimenpiteen (työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, työharjoittelu, työelämävalmennus, työkokeilu tai kuntoutustoimenpide) taikka kotoutumislain mukaisen rinnasteisen koulutuksen ajalta noudatetaan, mitä on säädetty työmarkkinatuesta annetussa laissa toimenpiteeseen osallistuvan oikeudesta työmarkkinatukeen. Työmarkkinatukeen oikeutetulle tuki maksetaan toimenpiteen ajalta ilman tarveharkintaa.

Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman perusteltua syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta siinä yksilöidysti sovittuihin toimenpiteisiin, voidaan hänen kotoutumistukeaan alentaa. Jos henkilö kieltäytyy kotoutumissuunnitelman laadinnasta tai sen toimeenpanosta, sovelletaan kotoutumistukea maksettavan työmarkkinatuen osalta työmarkkinatuesta annetun lain 15 §:n 3 momenttia, 17-19 §:ää ja 20 §:n 2 momenttia ja kotoutumistukea maksettavan toimeentulotuen osalta toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ää.

Kotouttamislain 15 §:n 3 momentissa asetetaan yhteistyövelvollisuus työmarkkinatukea kotoutumistukea saavalle. Yhteistyövelvollisuus koskee kotoutumissuunnitelman laatimista ja osallistumista kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun, kohtuulliseksi katsottavaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. 18-24 -vuotiaan ammattikouluttamattoman kotoutujan velvollisuus hakea työmarkkinatukilain 15 § 3 momentin tarkoittamaan ammatilliseen koulutukseen on kuitenkin rajoitettu koskemaan ainoastaan kotoutumissuunnitelmassa mainittua koulutusta.

Kotoutumissuunnitelman tarkoitus on, että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet maahanmuuttajat ohjataan työvoimapolitiittisiin tai niihin rinnastettaviin toimenpiteisiin. Erityisesti passiivisella työmarkkinatuella oloajan tulee olla hyvin lyhytaikaista.

Työvoimaan kuuluvien osalta kotoutumissuunnitelma sisältää työvoimatoimiston lausunnon työmarkkinatuen myöntämisestä. Koska suunnitelma voi sisältää myös muita toimenpiteitä, joista lähinnä kunta on vastuussa, olisi työvoimatoimiston ja kunnan yhteistyön muodostuttava kiinteäksi ja säännölliseksi kotoutumissuunnitelmia laadittaessa ja niiden toteutumista seurattaessa. Yhteistyön tarve koskee erityisesti työikäisiä maahanmuuttajia, joiden kotoutumistuki maksetaan pääsääntöisesti työmarkkinatukea.

Maahanmuuttajan on säilyttääkseen oikeuden kotoutumistukeen ilmoitettava kotoutumissuunnitelman toteutumisesta, muutostarpeista ja keskeytymisestä suunnitelmassa sovitulla tavalla.

### *Työmarkkinatuesta annetun lain mukaiset odotus- ja määräaikäsäännökset*

Työmarkkinatukilain 16 §:n mukaan työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö työvoimatoimistoon ilmoittauduttuaan tai ilmoittautumistaan edeltävän kahden vuoden tarkastelujakson aikana on ollut yhteensä viisi kuukautta työssä, itsenäisenä yrittäjänä tai työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa taikka lain 2 luvussa tarkoitettussa työharjoittelussa, työelämävalmennuksessa, koulutuksessa, työkokeilussa tai työhallinnon järjestämässä kuntoutuksessa. Tätä rajoitusta ei sovelleta henkilöön, joka on tullut työmarkkinoille valmistuttuaan ammattiin oppilaitoksesta tai suorittanut ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua tutkinnon.

Nämä odotusaikäsäännökset koskevat myös kotoutumistukena myönnettävää työmarkkinatukea. Tämä ei kuitenkaan ole este kotouttamisen aloittamiselle heti Suomeen muuton jälkeen, koska odotusaika väistyy, jos maahanmuuttaja osoitetaan työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen tai siihen rinnastettavaan toimenpiteeseen. Maahanmuuttajan lähtömaassa tehty työ ja suoritettu ammatillinen tutkinto otetaan käytännössä huomioon odotus aikaa koskevaa lausuntoa annettaessa.

Korvaukseton määräaika (karenssi) tarkoittaa sitä, että henkilöllä ei ole 2-3 kuukauden aikana oikeutta työmarkkinatukeen siksi, että hän kieltäytyy työvoimapoliittisista toimenpiteistä, koulutuksesta tai keskeyttää työvoimapoliittisen toimenpiteen. Karenssi seuraa myös, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta työtä tai eroaa työstä ilman pätevää syytä.

Työttömyysturvalautakunnan ratkaisujen mukaan muutto Suomeen ei ole pätevä syy erota koulutuksesta tai työstä maahanmuuttajan lähtömaassa. Käytännössä maahanmuuttajat joutuvat tänä aikana turvautumaan toimeentulotukeen, sillä karenssi estää kotoutumistukena myönnettävän työmarkkinatuen saamisen myös työvoimapoliittisen ja rinnastettavan toimenpiteen aikana. Jos maahanmuuttajalla on esittää työvoimapoliittiselta kannalta pätevä syy työstä tai koulutuksesta eroamiselle lähtömaassaan, tämä huomioidaan työvoimapoliittista lausuntoa annettaessa. Muutoksenhakuasteiden ratkaisukäytännön mukaan myös Suomen kansalaiselle, joka eroaa työstä ulkomailla palatakseen Suomeen, asetetaan karenssi, jos paluumuutto on ollut työstä eroamisen ainoa syy.

### *Toimeentulotuki*

Toimeentulotuesta annettuun lakiin perustuva toimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuen muoto. Lain mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa, eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuskien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Tuen saaminen ei edellytä Suomen kansalaisuutta.

Kotouttamislain 15 §:n 2 momentin mukaan tätä voidaan soveltaa myös tilanteissa, joissa maahanmuuttaja ilman perusteltua syytä on kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia.

Kunnat ovat velvollisia maksamaan toimeentulotukea huolimatta siitä onko maahanmuuttajalla kotoutumissuunnitelma vai ei. Näin ollen toimeentulon järjestämisestä aiheutuva pakottava syytä paneutua maahanmuuttajan kotoutumissuunnitteluun ei ole syntynyt, toisin kuin työvoimatoimistojen maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla, joille kotouttamistukena maksettavan työmarkkinatuen maksamisen edellytyksenä on kotoutumissuunnitelman laatiminen.

### *Opintotuki*

Opintotukea voi saada sekä korkeakoulututkintoon että ammatillisen perustutkintoon tähtäävään koulutukseen ja lukion oppimäärän suorittamiseen sekä myös lyhyempikestoiseen koulutukseen, kuten maahanmuuttajille järjestettävään ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan koulutukseen. Tukiajan pituus määräytyy pääsääntöisesti koulutusasteittain.

Opintotukilain (65/1994) 1 §:n mukaan muille kuin Suomen kansalaisille myönnetään opintotukea jos hän on asunut Suomessa pysyväisluonteisesti muussa kuin opiskelutarkoituksessa

vähintään kaksi vuotta. ETA-kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen opintotukea myönnetään mikäli opinnot liittyvät hänen työhönsä.

Opintotukiasetuksen (260/1994) mukaan opintotukea myönnetään ilman kahden vuoden oleskeluehtoa pakolaisille ja toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneille sekä heidän perheenjäsenilleen, entisen Neuvostoliiton alueelta tulleille paluumuuttajille sekä alle 18-vuotiaana Suomeen muuttaneelle, jonka vanhemmat tai ottovanhemmat asuvat pysyvästi Suomessa.

Opintotuella ei ole liittymää kotoutumistukeen eikä sen saanti edellytä kotoutumissuunnitelmaa

### *Tilanteen arviointia*

Kotoutumissuunnitelmia on tehty tai niistä on sovittu sisällöltään alustavina sen vuoksi, että maahanmuuttaja pääsisi mahdollisimman nopeasti työmarkkinatuen piiriin. Tavoitteena kuitenkin on, että kotoutumissuunnitelmassa sovitaan todellisista toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa.

Kotoutumistukea on myös myönnetty passiivisena tukena pitkältikin ajalta. Tällöin toimenpiteet ovat pätkittäisiä ja kotoutuminen viivästyy, vaikka tavoitteena on johdonmukainen ja tavoitteellinen kotoutuminen.

Kotoutumistuen ja työmarkkinatuen yhteensovittaminen on käytännössä ollut ongelmallista. Työmarkkinatuen säännökset eivät kaikilta osin sovellu kotoutumistukea koskeviin tilanteisiin, koska maahanmuuttoon liittyviä erityispiirteitä ei työmarkkinatukilaissa tai sen soveltamisessa ole huomioitu. Esimerkiksi kotoutumistukena myönnetyn työmarkkinatuen maksatus on jouduttu katkaisemaan työvoimapolitiittisen toimenpiteen aikana, koska maahanmuuton ei ole katsottu olevan pätevä syy työstä tai koulutuksesta eroamiseen kotimaassa. Lisäksi kotoutumistukena myönnetyn työmarkkinatuen karenssit näyttävät joissain tapauksissa johtuneen tulkkaus- tai muista ymmärtämisongelmista.

Asiakkaat ja viranomaiset eivät tunne tarpeeksi hyvin järjestelmän eri osa-alueita. Kunnilla ei ole riittävästi tietoa työvoimapolitiittisista toimenpiteistä eikä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnastettavista toimenpiteistä. Kaikki kunnat eivät esimerkiksi näytä tietävän, että (työvoimapolitiittisiin) rinnasteisiin toimenpiteisiin osallistuttaessa on oikeus työmarkkinatukeen. Asiakkaille taas on hankalaa se, että kotouttamisen piirissä ollessaan heidän pitää asioida sekä Kansaneläkelaitoksessa työmarkkina-/kotoutumistukiasioissa että sosiaalitoimistossa toimeentulo-/kotoutumistuen osalta. Maahanmuuttajalle itselleen saattaa jäädä epäselväksi miten näiden kahden tukimuodon saamisen edellytykset eroavat toisistaan. Lisäksi hänen saattaa olla vaikea käsittää, että hänen edellytetään kotoutumistuen aikana olevan kotoutumista edistävissä toimenpiteissä.

Työmarkkinatukena myönnettävää kotoutumistukea saavat maahanmuuttajat tarvitsevat usein täydentävää toimeentulotukea samoin kuin muutkin työmarkkinatuen saajat. Tavoitteena on ollut kotoutumistuesta säädettäessä, että maahanmuuttaja olisi pitkäaikaisesti selvillä toimeentuloturvasa määrästä. Työmarkkinatuesta muodostetun kotoutumistuen määrässä ei useinkaan ole huomioitu tarpeellista täydentävää toimeentulotukea, vaan toimeentulotukea on myönnetty kotoutumistuen lisäksi ilman kytkentää suunnitelmaan. Tämä johtuu siitä, että työhallinnon ja kunnan ei ole käytännössä ollut mahdollista yhdessä arvioida ja sopia tuen tarvetta kokonaisuudessaan.

Opintotukilain mukainen opintotuki soveltuu huonosti maahanmuuttajien omaehtoisen tai ammattiin valmistavan tai vastaavien opintojen aikaiseksi toimeentuloturvaksi.

#### 4.5 Työllisyys

Maahanmuuttajien työllistymisen perusedellytyksiä on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja ammattitaito. Maahanmuuttajien työllistymistä koskevien tutkimusten ja maahanmuuttajien työllistämiprojektien tulosten mukaan maahanmuuttajien on vaikea sijoittua avoimille työmarkkinoille ammattitaitoan ja resurssiaan vastaaviin työtehtäviin ilman Suomessa hankittua työkokemusta ja suomalaisia kontaktiverkostoja. Työvoimakoulutus ja työpaikalla tapahtuva työharjoittelu ovat keskeisessä asemassa työelämän perustaitoja hankittaessa.

Työvoimaan kuului vuoden 2001 lopussa noin 45 prosenttia maahanmuuttajista (41 353 henkilöä). Koko väestöstä työvoimaan kuului 67 prosenttia. Maahanmuuttajien alhaisempi työvoimaan kuuluvuus johtuu mm. siitä, että maahanmuuttajaväestössä on suhteellisesti enemmän lapsia sekä lasta kotona hoitavia äitejä. Myös koulutuksessa olevien osuus on suuri. Vuoden 2001 aikana työvoimatoimistoissa on ollut yhteensä 32 426 ulkomaalaista työnhakijaa, joista naisia oli noin 55 prosenttia. Maahanmuuttajista on työkäisiä 75 prosenttia. Maahanmuuttajien keskimääräinen työllisyysaste oli vuoden 2000 lopussa 68,7 prosenttia; työllisyysasteessa on suuriakin kansalaisuuskohtaisia eroja.

Maahanmuuttajatyönhakijoista noin 25 prosentilla oli ylempi tai alempi korkeakoulututkinto, keskiasteen koulutus oli 32 prosentilla ja perusasteen koulutus 31 prosentilla. Koulutusaste oli tuntematon (ei löydy suomalaista vastaavuutta) 12 prosentilla.

Maahanmuuttajien työttömyysaste oli vuoden 2002 huhtikuussa 29,6 prosenttia kun se vuonna 1997 oli noin 45 prosenttia. Maahanmuuttajien työttömyysasteen korkeuteen vaikuttaa myös se, että heidät tilastoidaan työnhakijoiksi heti maahansaavuttuaan, vaikka työllistyminen monen kohdalla edellyttää kotouttamistoimenpiteisiin osallistumista, esimerkiksi kieliopintoja. Yksi maahanmuuttajien korkeaan työttömyysasteeseen vaikuttava tekijä on työsyrintä, jota käsitellään luvussa 7. (Liite 3: Työvoimatoimistoissa työnhakijoina olleiden ulkomaan kansalaisten määrän ja työllisyytilanteen kehitys vv. 1997- 2001.)

Työllisyyden parantumiseen on vaikuttanut yleisen kohentuneen työllisyytilanteen lisäksi myös työvoimatoimiston uudistettu palveluprosessi. Maahanmuuttajien työllistymistä on edistetty myös Euroopan sosiaalirahasto -ohjelman puitteissa toteutettujen työllistämiprojektien avulla, joissa maahanmuuttajien yksilölliset palvelutarpeet on voitu ottaa aiempaa paremmin huomioon muun muassa aktiivitoimenpiteistä sovittaessa. Myös kotouttamislain vaikutukset alkavat olla nähtävissä kotoutumissuunnitelmien piirissä olevien nopeutuneena sijoittumisena työmarkkinoille.

Kotouttamislaki koskee ainoastaan niitä työvoimatoimistoon ilmoittautuvia maahanmuuttajatyönhakijoita jotka ovat oikeutettuja työmarkkinatukeen. Kotouttamislain ulkopuolelle jäävät esimerkiksi ne maahanmuuttajat jotka ovat Suomessa oikeutettuja työttömyyspäivärahaan, lyhyen aikaa maassa asuneet työpaikan vaihtajat ja sellaiset työnhakijaksi ilmoittautuvat, joiden kohdalla kotoutumissuunnitelmakausi ennen työmarkkinoille tuloa on päättynyt.

Avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden maahanmuuttajien määrä kasvoi vuodesta 1997 vuoteen 2001 noin 31 prosenttiyksikköä, työllistämistoimenpitein työllistettyjen määrä noin 36 prosenttiyksikköä ja työvoimapolitiittisen koulutuksen aloittaneiden määrä 13,6 prosenttiyk-

sikköä. Avoimille työmarkkinoille työllistymistä on useimmiten edeltänyt työvoimakoulutus ja/tai erilaiset työllistämistoimenpiteet, kuten työpaikoilla tapahtuva harjoittelu. (Liite 4: Kaikki maahanmuuttajatyönhakijat ja heihin kohdistuneet toimenpiteet)

Maahanmuuttajatyönhakijoiden keskimääräinen työttömyyden kesto oli v. 2001 keskimäärin 35 viikkoa. Maahanmuuttajien kohdalla tyypillistä on työttömyyden, aktiivitoimenpiteiden ja määräaikaisten työsuhteiden vuorottelu. Tästä johtuu, että yhtäjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys on heidän kohdallaan suhteellisen vähäistä.

Maahanmuuttajien työllisyydessä on suuria kansalaisuuskohtaisia eroja. Vaikka maahanmuuttajien työttömyys on yleisesti ottaen laskenut, pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla se on jatkunut korkeana. Myös tämän ryhmän työttömyys on laskenut jopa parillakymmenellä prosenttiyksiköllä vuoden 1995 korkeimmista luvuista, mutta eräiden pakolaisryhmien kohdalla se on edelleen yli 60 prosenttia.

Pakolaisten korkeaan työttömyysasteeseen on monia syitä. Suomessa, toisin kuin muissa Pohjoismaissa, vasta tulleet pakolaiset otetaan välittömästi, eikä kotouttamisjakson jälkeen työvoimatoimiston asiakkaiksi ja tilastoidaan työttömiksi. Vastikään kielitaidottomina maahanmuuttaneiden pakolaisten työllistymismahdollisuudet ovat kuitenkin vähäiset. Kiintiöpakolaisina maahan tulleilla on usein takanaan pitkään jatkunut pakolaisuus ja traumaattisia kokemuksia, jolloin on usein varauduttava vuosien pituiseen kotoutumiseen ja usein myös kuntoutumiseen. Pakolaisina maahanmuuttaneista aikuisista noin 10 prosenttia on luku- ja kirjoitustaidottomia.

Erytötoimenpiteitä tarvitaan myös korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn tukemiseen. Heidän työllistymisensä oman ammattialansa työtehtäviin edellyttää useimmiten ammatillisen osaamisen täydentämistä Suomen työmarkkinoille sopivaksi. Koulutusta vastaaviin tehtäviin pääsyä saattaa vaikeuttaa myös lähtömaasta hankitun tutkinnon vertailtavuuden tai tunnustamisen puuttuminen.

### *Maahanmuuttajien palvelut työvoimatoimistoissa*

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa sovitaan maahanmuuttajan kotoutumista edistävästä palveluista ja toimenpiteistä, joita viranomaiset sitoutuvat järjestämään ja maahanmuuttaja toteuttamaan. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvästä osaamiskartoituksesta tulee käydä selville aikaisempi työ- ja koulutushistoria, osaaminen, kielitaito sekä erilaiset taidot ja harrastukset. Työvoimatoimistossa kotoutumissuunnitelmaan tulee sisällyttää tarpeen mukaan työnhakuun liittyviä palveluja ja toimenpiteitä ottaen kuitenkin huomioon maahanmuuttajan kielitaidon ja suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen puutteet ja niistä johtuvan pidemmän työllistymispolun. Suunnitelman tulee sisältää myös kielitaidon hankkimiseen liittyviä toimenpiteitä.

Tavoitteena on, että maahanmuuttaja hankkisi sellaisia työelämässä tarvittavia valmiuksia, joiden avulla hän sijoittuisi työmarkkinoille tai ammattiin johtavaan koulutukseen. Tavoitteena on myös, että toimenpiteet ajoittuisivat Suomessa asumisen alkuvaiheeseen. Työmarkkinatukilain mukaiset odotusajat ja mahdolliset karenssit saattavat johtaa siihen, että maahanmuuttajan työvoimapoliittiset kotouttamistoimenpiteet käynnistyvät vasta lähes vuoden Suomessa asumisen jälkeen.

Maahanmuuttajat, joilla on jatkuvaan maassaoloon oikeuttavat oleskelu- ja työluvut ovat oikeutettuja kaikkiin työvoimatoimistojen palveluihin. He voivat periaatteessa kääntyä minkä tahansa työvoimatoimiston puoleen ja saada sieltä tarvitsemansa palvelut. Käytännössä kui-

tenkin palvelutarpeisiin pystytään parhaiten vastaamaan suurimmissa työvoimatoimistossa, joissa maahanmuuttajien palveluja on hoidettu 1980-luvulta lähtien osana kansainvälisiä työvoimapalveluja. Pääsääntöisesti maahanmuuttajat ovat näiden erikoispalvelujen piirissä kotoutumissuunnitelmakauden ajan tai siihen asti, että he ovat oppineet suomen tai ruotsin kielen.

Maahanmuuttajan ohjaamisessa pyritään käyttämään mahdollisuuksien mukaan myös ammatinvalinnanohjauksen sekä koulutus- ja ammattitietopalvelun asiantuntemusta. Ammatinvalintapsykologit kaipaavat työnsä tueksi psykologista viitekehystä, joka auttaisi ohjaajaa ymmärtämään toisesta kulttuurista tulevia asiakkaita, sekä kulttuurisensitiivisiä ohjauskeinoja ja testejä.

Maahanmuuttoasioita hoitaville virkailijoille järjestetään säännöllisesti valtakunnallisia ja alueellisia koulutustilaisuuksia. Maahanmuuttajien palvelujen kehittäminen on sisältynyt viime vuosina toteutettuihin ja vuoden 2002 alussa käynnistyneisiin työvoimapolitiikan kehittämishankkeissa. Keskeisimmät uudistukset ovat työvoimapalvelujen tuotteistaminen, kuntouttava työtoiminta, yhteispalvelukokeilut ja työnetsijätoiminta. Myös työvoimatoimistojen niin sanotuista jalkautumisesta työnantajäkäynneille on erällä paikkakunnilla hyviä kokemuksia.

Tavoitteena maahanmuuttajien palvelujen kehittämiseksi on, että koko työvoimatoimiston henkilökunnalla on valmiudet palvella maahanmuuttajia tasavertaisesti suomalaisten asiakkaiden rinnalla, mitä edistetään vuonna 2002 toteutettavalla projektilla.

#### *Tilanteen arviointia*

Maahanmuuttajien työttömyys on viime vuosina laskenut, joskin se on edelleen selvästi korkeampi kuin muun väestön. Työllistymisen ensisijainen este on useimmiten suomen tai ruotsin kielen taidon puuttuminen, sillä koulutuksen järjestämiseen ei ole ollut käytettävissä riittävästi voimavaroja. Vastaavasti voimavaroja tarvitaan muidenkin työllistymistä edistävien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Osittain korkeita työttömyyslukuja selittävät Suomeen tulneiden maahanmuuttajien taustat, osittain myös tilastointimenettelyt. Erityisen korkea työttömyysaste on pakolaisina maahan saapuneilla. Heidät, kuten muutkin maahanmuuttajat, otetaan heti maahan tultuaan työvoimatoimiston asiakkaiksi ja tilastoidaan työttömiksi. Useimmilla ei kuitenkaan ole työllistymismahdollisuuksia ennen kotoutumisjaksoa, jolloin opiskellaan kieltä ja hankitaan muita työllistymisvalmiuksia. Työttömyystilastoja ei ole toistaiseksi laadittu erikseen esimerkiksi kolmen vuoden jälkeen maahantulosta.

Korkeasti koulutettujenkaan sijoittuminen oman ammattialansa työtehtäviin ei ole myöskään ongelmatonta varsinkaan silloin kun sijoittuminen edellyttää tutkinnon tunnustamista ja/tai sen täydentämistä sekä suomen tai ruotsin kielen osaamista.

Maahanmuuttajat ovat monissa työvoimatoimistoissa uusi, monimuotoinen ja haasteellinen asiakasryhmä. Työvoimatoimiston uudistetussa palveluprosessissa, Euroopan sosiaalirahastosta rahoitetuissa sekä muissa erillisprojekteissa maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeet on voitu ottaa aiempaa paremmin huomioon. Näillä toimilla on ollut näkyvää vaikutusta maahanmuuttajien työllistymiseen. Työhallinnon palvelujärjestelmä kaipaa kuitenkin edelleen voimakasta kehittämistä, jotta kaikki työvoimapalvelut olisivat maahanmuuttajien tarpeet huomioon ottaen heidän käytettävissään.

Maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelu työvoimatoimistoissa edellyttää muuta palvelutoimintaa enemmän voimavaroja ja monipuolista henkilöstön osaamista sekä riittävä tulkkipalve-

luiden käyttöä varsinkin kotoutumisjakson alkuvaiheessa. Näihin voimavaratarpeisiin ei ole riittävästi varauduttu.

#### 4.6 Aikuisten maahanmuuttajien koulutus

Koulutus on keskeinen maahanmuuttajien kotoutumiseen vaikuttava alue ja tärkein yksittäinen työllistymiseen vaikuttava tekijä. Maahanmuuttajien koulutuksen tavoitteena on antaa heille valmiuksia toimia tasavertaisina jäseninä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä pitää yllä omaa kulttuuri-identiteettiään. Heille pyritään turvaamaan suomalaisten kanssa tasa-arvoinen asema koulutuspalvelujen ja opintososiaalisten etujen käyttäjinä. Aikuisten maahanmuuttajien työelämässä tarvitsema koulutus, jatkokoulutus sekä ammattitaidon ylläpitäminen pyritään turvaamaan. Tavoitteena on, että ulkomailla suoritettut tutkinnot ja opinnot sekä työkokemus ovat pohjana koulutuksen suunnittelulle ja täydentämiselle Suomessa.

Tavoitteena on myös mahdollisimman toimiva kaksikielisyys. Suomen tai ruotsin kielen hallitsemisen lisäksi pyritään maahanmuuttajan oman äidinkielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Omalla äidinkielellä ja kulttuurilla nähdään olevan tärkeä merkitys toisaalta maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta, toisaalta myös kulttuuriamme rikastuttavana tekijänä.

Ulkomaalaisten ja maahanmuuttajaoppilaiden määrä on lisääntynyt selvästi kaikissa koulutusmuodoissa koko 1990-luvun ajan. Ulkomaalaisten määristä eri koulutusmuodoissa ei kuitenkaan ole käytettävissä luotettavia vertailukelpoisia tietoja. Kansalaisuuden perusteella tehtävää koulutustilastoa kehitetään Tilastokeskuksen ja Opetushallituksen yhteistyönä.

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan tavoitteena on, että kaikki aikuiset maahanmuuttajat pääsevät tarvittaessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään perehdyttävään maahanmuuttajakoulutukseen sekä ammatilliseen perus- tai täydennyskoulutukseen. Ohjelman mukaan maahanmuuttajakoulutuksen pituuden ja sisällön ratkaisee yksilöllinen tarve. Luku- ja kirjoitustaidottomille ja/tai vailla yleissivistävää koulutusta jääneille nuorille ja aikuisille maahanmuuttajille järjestetään laajennettu maahanmuuttajakoulutus, johon sisältyy yleissivistävää opetusta.

Vastuu aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisestä ja rahoituksesta jakautuu opetushallinnon ja työhallinnon kesken. Työhallinto vastaa työvoimapolitiittisesta koulutuksesta ja opetushallinto järjestää aikuisille maahanmuuttajille muuta kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutus on termi, jota käytetään maahanmuuttajille tarkoitettua työllistymistä ja muuta kotoutumista edistävää koulutuksesta. Kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä kotiyhteisöille, vanhuksille ja muille työvoimaan kuulumattomille aikuisille maahanmuuttajille vastaa kunta. Edellä mainituissa ryhmissä voi olla luku- ja kirjoitustaidottomia aikuisia, jotka muodostavat oman kohderyhmänsä. Kotoutumiskoulutus on tarkoitettu myös sellaisille työelämässä toimiville maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista ja/tai suomen tai ruotsin kielen opintoja.

Opetushallitus laatii ja vahvistaa opetussuunnitelmien perusteet myös maahanmuuttajien koulutusta varten. Ne antavat pohjan kuntien ja koulutuksen muiden ylläpitäjien laatimien varsinaisten opetussuunnitelmien ja henkilökohtaisten opetussuunnitelmien laatimiselle. Opetussuunnitelmien perusteiden keskeinen tavoite on varmistaa koulutukselle yhdenmukaiset valtakunnalliset tavoitteet ja opintojen rakenne.

Lisäksi ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmien perusteiden sisään on rakennettu perusteet maahanmuuttajien suomi toisena kielenä -opetukseen, oman äidinkielen opetukseen sekä määräykset niiden arviointiin. Tämä lisäksi eri koulutusmuodoissa on käytössä erityisiä maahanmuuttajia varten tarkoitettuja opetusta tukevia ja koulutukseen valmistavia järjestelyjä.

### *Korkeakouluopiskelu*

Suomalaisissa ammattikorkeakouluissa opiskeli vuonna 2000 noin 2 600 ulkomaista tutkinto-opiskelijaa. Yliopistoissa opiskeli vuonna 1999 noin 3 500 ulkomaista tutkinto-opiskelijaa, joista noin 1 200 suoritti jatkotutkintoa. Suurin osa korkeakouluopiskelijoista tulee Euroopan maista.

Henkilöt, joilla on ulkomailla suoritettu korkeakoulututkinto, voivat hakea opetushallitukselta päätöstä tutkintonsa tunnustamisesta. Tutkintojen tunnustamispäätös merkitsee käytännössä sitä, että täytettyään mahdolliset päätöksessä mainitut lisäehdot henkilö on kelpoinen avoimna olevaan julkiseen virkaan tai toimeen. Vuonna 1997 päätöksenteko tutkintojen tunnustamisesta siirrettiin opetusministeriöltä Opetushallitukseen, josta lähtien huhtikuun 2001 alkuun mennessä opetushallitus teki 900 tunnustamis- tai rinnastamispäätöstä.

### *Yleissivistävien opintojen täydentäminen aikuisena*

Omassa kotimaassa hankittu koulutus ei välttämättä ole riittävä pohja opintojen jatkamiseen Suomessa. Yli 16-vuotiaita maahanmuuttajia varten on suunniteltu oma opetusohjelma (Opetushallituksen suositus v. 1993), jolla voidaan täydentää aikaisempia opintoja ja suorittaa Suomen peruskoulun mukainen oppimäärä. Opinnot sisältävät suomi tai ruotsi toisena kielenä -opintoja, matematiikan, reaaliaineita, yhden vieraan kielen ja yhden valinnaisen aineen. Opetus on suomen- tai ruotsinkielistä. Koulutus kestää noin 680 tuntia, kokopäiväisenä sen suorittamiseen kuuluu noin yksi lukuvuosi. Täydentäviä opintoja voi suorittaa kansanopistoissa, aikuislukioissa sekä kansalaisopistoissa.

Vapaan sivistystyön piiriin kuuluvissa oppilaitokeissa on monipuolista kurssitarjontaa, lähinnä suomen kielen kursseja, myös aikuisille maahanmuuttajille, jota voi liittää myös kotoutumissuunnitelmiin. Myös omaehtoisia suomen ja ruotsin kielen kursseja tulisi lisätä niillä paikkakunnilla, missä maahanmuuttajia on. Kunnalliset rekisterit opetustarjonnasta ja opintoihin ohjaus ovat tarpeen. Opetushallitus on viime vuosina myöntänyt opetusministeriön kehittämisrahoista tukea vapaan sivistystyön järjestäjille myös maahanmuuttajien aikuiskoulutuksen projekteihin.

### *Maahanmuuttajakoulutus*

Työvoimapolitiittisena koulutuksena työttömille maahanmuuttajille järjestettävästä ei-ammattillisesta kotoutumiskoulutuksesta käytetään termiä maahanmuuttajakoulutus. Päävastuun järjestämisestä on työministeriöllä. Vaikka koulutuksen ensisijainen kohderyhmä on kotoutumissuunnitelmaan oikeutetut maahanmuuttajat, maahanmuuttajakoulutusta on ollut tarpeen hankkia myös yli kolme vuotta Suomessa olleille, jotka tarvitsevat tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta tai kulttuurista ja/tai suomen tai ruotsin kielen opintoja. Työvoimapolitiittisiin toimenpidelinjauksiin voidaan rinnastaa erilaisia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, muun muassa työharjoittelua, työelämävalmennusta ja koulutusta.

Maahanmuuttajakoulutuksen tehtävänä on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kieliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. Tavoitteena on, että he koulutuksen jälkeen voivat sijoittua ammattiin johtavaan koulutukseen tai suoraan työelämään.

Opetushallitus vahvisti huhtikuussa 2001 suosituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta. Koulutuksen pääpaino on suomen tai ruotsin kielen opinnoissa. Myös opiskelu- ja työelämävalmiuksien kehittämistä painotetaan. Koulutuksen alkukartoituksessa selvitetään mm. opiskelijan aiempi koulutus-, ammatti- ja urapolku sekä arvioidaan opiskelijan kielitaito, luku-, kirjoitus- ja peruslaskutaito sekä yleistiedot. Koulutus muodostuu opintokokonaisuuksista, joiden laajuudet voivat vaihdella seuraavasti: suomen tai ruotsin kielen opinnot (26-36 ov), arjen taidot ja elämänhallinta (1-3 ov), yhteiskuntatietous (3-4 ov), kulttuurituntemus (1-3 ov), opiskelu- ja työelämävalmiudet (6-7 ov) sekä valinnaiset opinnot (0-3 ov). Koulutukseen voi yllä mainittujen opintokokonaisuuksien lisäksi kuulua luku- ja kirjoitustaidon opintoja, joiden laajuus on 20-30 opintoviikkoa.

Työhallinnon niukkenevat koulutusmäärärahat ovat asettaneet paineita tuottaa koulutusta entistä lyhyempikestoisena. Vuonna 1997 maahanmuuttajakoulutusjaksot olivat 40 opintoviikon tavoitteesta poiketen keskimäärin 15 opintoviikon mittaisia. Hankitut koulutusjaksot ovat sen jälkeen pidentyneet ja olleet vuosina 1998 - 2001 kestoaltaan keskimäärin noin 18 opintoviikon pituisia. Työvoimakoulutuksen niukkoja voimavaroja on jaettu ostamalla useammalle asiakkaalle lyhyempiä koulutusjaksoja. Näin lyhyellä koulutuksella maahanmuuttajat eivät ole saavuttaneet työmarkkinoilla tai jatkokoulutuksessa edellytettävää kielitaitoa.

Työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävän maahanmuuttajakoulutuksen aloittaneiden määrä on pysynyt suunnilleen samansuuruisena, noin 7 000:n tasolla, vuosina 1997 - 2001. Kaikkiaan työvoimakoulutuksen, joko maahanmuuttajakoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen, aloitti 9 324 maahanmuuttajaa vuonna 2001. Heidän osuutensa kaikista työvoimakoulutuksen aloittaneista oli 16 prosenttia, mikä on suhteellisesti laskien moninkertainen osuus heidän määräänsä nähden. Toisaalta maahanmuuttajista on työttöminä suhteellisesti huomattavasti suurempi osa kuin kantaväestöön kuuluvista.

Pakolaisille suunnattuun maahanmuuttajakoulutukseen oli valtion talousarviossa varattu vuoteen 1999 asti erillinen määräraha. Vuonna 2001 maahanmuuttajakoulutuksen aloitti 1 101 pakolaista (92 prosenttia hakijoista). TE -keskukset ovat hankkineet maahanmuuttajakoulutusta kattavimmin juuri pakolaisille. Sen sijaan ne ovat tinkineet muiden maahanmuuttajien koulutushankinnoissa. Vuonna 2001 entisen Neuvostoliiton alueelta tulleista paluumuuttajista ammatillisen työvoimapolitiittisen koulutuksen aloitti 132 (hakijoista 50 prosenttia), muista maahanmuuttajista 1 903 (hakijoista 56 prosenttia).

Vuonna 2000 ammatillisen koulutuksen osuus oli 34 prosenttia kaikesta maahanmuuttajille ostetusta työvoimapolitiittisestä koulutuksesta, edellisenä vuonna 29 prosenttia. Ammatillisen koulutuksen osuutta on tarkoituksenmukaista kasvattaa. Hakeutumisen vähäisyyteen vaikuttaa maahanmuuttajien puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito sekä se, ettei heidän kotimaassaan hankkimaansa ammatillista koulutusta ja työkokemusta ole pystytty selvittämään riittävästi tarkasti.

Moni työelämässä oleva maahanmuuttaja työskentelee koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaamattomassa työssä, koska hänen ammatillista osaamistaan ei ole pystytty hyödyntämään suomalaisilla työmarkkinoilla. Kohdentamalla määrärahoja ammatilliseen koulutukseen ja

työelämäläheiseen rekrytointikoulutukseen voidaan maahanmuuttajia työllistää työvoimaa tarvitseville aloille. Osalle aikuisia on luontevinta opiskella suomen/ruotsin kieltä työharjoitteluun yhdistettynä. Esimerkiksi joukkoliikenteen, siivousalan ja metallialan koulutusta on toteutettu näin. Työnantajien kanssa toteutetun koulutuksen kautta järjestyy pysyviä työpaikkoja.

### *Tilanteen arviointia*

Opetushallituksen havaintojen perusteella koutoumlslain toteuttaminen koulutuksen osalta on onnistunut kohtuullisesti. Mikäli aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus voidaan tulevaisuudessa toteuttaa määrällisesti ja sisällöllisesti opetushallituksen vahvistaman suosituksen mukaisesti, maahanmuuttajien kotoutumisen tulokset paranevat merkittävästi.

Koulutuksen järjestämiseen käytettävissä olevien voimavarojen, keskeisesti työvoimapolitiittisen aikuiskoulutusmäärärahojen, niukkuudesta johtuen koulutus on jouduttu järjestämään suositusta merkittävästi lyhyempikestoisena. Suosituksen mukaisen 40 opintoviikon sijasta on voitu toteuttaa keskimäärin 18 opintoviikon koulutusta. Lopputuloksena on ollut, että saavutetusta kielitaitotasosta johtuen osallistujien työllistyminen ja jatkokoulutukseen hakeutuminen ovat vaikeutuneet.

TE-keskukset hankkivat työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen ostopalveluna. Koulutukseen ei ole korvamerkitty omia määrärahoja, vaan se kilpailee käytännössä samoista määrärahoista muun työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen kanssa.

Työministeriö otti vuonna 2001 käyttöön internet-pohjaisen opiskelijapalautejärjestelmän (OPAL), jota käytetään työvoimakoulutuksen laadun ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Opiskelijoista 85 prosenttia on ollut sitä mieltä että maahanmuuttaja-koulutus on vastannut hyvin tai erinomaisesti sille asetettuja tavoitteita. Monet ovat ilahuneet oppimishalukkuutensa lisääntymisestä.

Maahanmuuttajan kotoutumisen kannalta olisi tärkeää, että hän voi saada kotoutumiskoulutusta heti maahanmuuton alkuvaiheessa, jotta kotoutuminen käynnistyy. Koulutuksen odotusajat ovat kuitenkin olleet epätarkoituksenmukaisen pitkiä, joskaan tarkkaa selvitystä asiasta ei ole.

Maahanmuuttajien tarpeiden mukaista eritasoista suomen tai ruotsin kielen koulutusta ei ole saatavilla kaikissa kunnissa. Kuntien vahvempi sitoutuminen alkuopetukseen on tärkeää. Monesti olisi tarkoituksenmukaista, että maahanmuuttaja opiskelisi alkuvaiheessa suomen tai ruotsin kielen perusteita rinnasteisina toimenpiteinä odottaessaan pääsyä työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai muhin toimenpiteisiin. Kuntien tulisikin kehittää ja lisätä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnastettavaa koulutusta.

Maahanmuuttajien ohjaaminen mielekkäille kielikursseille on koettu vaikeaksi. Oikean kielitaitotason määrittäminen on ollut hankalaa niin viranomaisille kuin asiakkaille itselleen. Näyttää myös siltä, että kielikoulutus kasaantuu joillekin maahanmuuttajille, jotka turhautuvat siihen, että heille tarjotaan työvoimatoimistosta aina vain suomen kielen kursseja. Se, ettei ole realistisia mahdollisuuksia työllistyä, myös vaikeuttaa maahanmuuttajan motivoitumista koulutukseen.

Huolenaiheena on myös työvoiman ulkopuolella olevien, kuten kotiäitien ja ikääntyneiden kotoutumiskoulutus. Perheenäitien kohdalla kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava kolmen vuoden määräaika saattaa kuluu kokonaan äitiysloman aikana. Perheenäitien opetuksesta ja muusta kurssituksesta on saatu hyviä kokemuksia projekteissa, joissa kieli- ja muu koulutus on tuotu omalle asuinalueelle lähelle kotia, ja ne on järjestetty yhteistyössä päiväkodin kanssa tai kurssin yhteyteen on muuten järjestetty lastenhoito.

Maahanmuuttajien vähäinen määrä eräissä kunnissa vaikeuttaa toimenpiteiden suunnittelua. Pienillä paikkakunnilla on hankalaa koota oppimisedellytyksiltään tarpeeksi yhtenäisiä kurssi-ryhmiä. Luku- ja kirjoitustaidottomien koulutuksen järjestäminen koetaan vaikeaksi.

Maahanmuuttajien koulutuksen kirjo on hyvin moninainen. Keskeisten vastuutahojen, työhallinnon, opetushallinnon ja kuntien toimenpiteiden yhteensovittamiseksi sekä koulutuksen tason kehittämiseksi tarvitaan kattavaa tietoa ja toimien yhteismitallista arviointia.

#### 4.7 Lapset ja nuoret

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten asemaa Suomessa säätelevät kotouttamislain lisäksi perusopetuslaki (628/1998), lastensuojelulaki (683/1983), laki lapsen huollosta ja tapaamisoi-keudesta (361/1983) sekä kansainväliset sopimukset. Niistä merkittävin on lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, joka on hyväksytty lailla (1129/91). Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 30 artiklan mukaan etniseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvalla lapsella on oikeus nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan ja käyttää omaa kieltään. Sopimus velvoittaa myös Suomen valtiota antamaan erityistä suojelua pakolaislapsille ja valtiottomille lapsille. Myös perheiden yhdistämistä on tuettava.

Laissa lasten päivähoidosta (36/1973) säädetään, että päivähoidon tulee lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. Lasten päivähoidosta annetussa asetuksessa (239/1973) täsmennetään, että kasvatustavoitteisiin kuuluu myös eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (STM:n julkaisuja 2002:9). Linjauksissa on erityisesti kiinnitetty huomiota lapsen oikeuteen omaan äidinkieleensä ja kulttuuriinsa.

Oppivelvollisuudesta ja oikeudesta perusopetukseen ja esiopetukseen säädetään perusopetuslaissa. Lain 1 §:ään tehdyllä muutoksella (1288/1999) lakiin lisättiin esiopetus sekä maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laissa annettujen tavoitteiden toteuttamisesta annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2002.

Lasten ja nuorten aseman kehittäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueeseen. Työhallinnolla on kuitenkin erityinen rooli turvapaikanhakijoina maahan tulevien lasten aseman säätelyssä ja valvonnassa.

#### 4.7.1 Lasten ja nuorten kotoutumissuunnitelmat

Pääsääntöisesti alle 17-vuotiaille maahanmuuttajalapsille ja -nuorille ei tehdä omaa kotoutumissuunnitelmaa, koska se sisältyy vanhempien kotoutumissuunnitelmaan. Lain tavoitteena on ollut, että kotoutumissuunnitelmia laadittaessa otetaan huomioon perheiden kokonaistilanne. Ilman huoltajaa tulleille lapsille ja nuorille kuitenkin tehdään yleensä aina kotoutumissuunnitelma tai huoltosuunnitelma.

Ne maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumissuunnitelmat, joita kunnissa tehdään, ovat pääosin korjaavia ja tehty ongelmien jo ilmetyä. Kuntien sosiaalityöntekijöiden mukaan ei ole tarpeellista tehdä kotoutumissuunnitelmia kaikille lapsille, vaan vain niille, jotka kuuluvat tiettyihin riskiryhmiin. Tällaisia ovat ilman huoltajaa ja perheenyhdistämisen kautta tulleet lapset, traumoja ja vaikeita kokeneet alaikäiset, yksinhuoltajaperheiden lapset sekä alle 10 -vuotiaina ja murrosiässä Suomeen muuttaneet.

Kotouttamislain puutteena nähdään se, ettei laki suoraan velvoita kuntia työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotouttamiseen ja kotoutumissuunnitelmien laatimiseen. Laissa ei ole tarkkaan määritelty, kenellä kunnassa on vastuu maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotouttamisesta. Yhteistyötä kunnan eri sektoreiden kesken tulee lisätä ja koulutoimien tulee olla mukana mahdollisimman varhaisesta vaiheesta saakka. Kokonaisvastuu pitäisi selkeästi määritellä jonkin toimijan tehtäväksi.

Kolme vuotta on liian lyhyt aika pakolaisina ja turvapaikanhakijoina tulleiden lasten ja nuorten kotoutumisessa. Varsinkin peruskouluikäisinä maahan tulleet, peruskoulun päättävät nuoret tarvitsisivat kotoutumistoimenpiteitä ja -suunnitelmia myös kolmen vuoden jälkeen, kun edessä on itsenäistyminen ja jatko-opintoihin hakeminen.

#### 4.7.2 Lasten ja nuorten koulutus

##### *Esi- ja perusopetus*

Maahanmuuttajien esiopetuksessa toteutetaan esiopetuksen yleisiä kasvatus- ja oppimistavoitteita ottaen huomioon lapsen tausta ja lähtökohdat. Lisäksi maahanmuuttajien opetuksella on erityistavoitteita. Esiopetuksen tulee antaa perusta kaksikielisyydelle ja mahdollisuus kasvaa sekä oman kulttuuriyhteisönsä että suomalaisen yhteiskunnan aktiiviseksi jäseneksi.

Maahanmuuttajien perusopetuksessa keskeinen tavoite on, että kaikki oppivelvollisuusikäiset suorittaisivat peruskoulutuksen täysimääräisenä ja saisivat peruskoulun päästötodistuksen.

Perusopetuslain mukaan kunta voi perusopetuksen yhteydessä järjestää maahanmuuttajille erityistä perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavan opetuksen tavoitteena on antaa kuusivuotiaille ja oppivelvollisuusikäisille maahanmuuttajille tarvittavat valmiudet perusopetukseen siirtymistä varten. Lisäksi tavoitteena on edistää maahanmuuttajalasten ja -nuorten tasanapainoista kehittymistä ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä edistää heidän oman äidinkielen hallintaansa ja kulttuurin tuntemustaan. Perusopetukseen valmistavassa opetuksessa oli 779 oppilasta vuonna 1997 ja 1 537 vuonna 2000.

Suomessa asuvalla oppivelvollisuusikäisellä maahanmuuttajalla on oikeus ja velvollisuus peruskoulutukseen kansalaisuudestaan riippumatta. Ulkomaalaisten ja maahanmuuttajaoppilaiden määrä on lisääntynyt selvästi kaikissa koulutusmuodoissa koko 1990-luvun ajan.

Maahanmuuttajanuorten koulumenestys on usein yhteydessä siihen, minkä ikäisinä he ovat siirtyneet Suomeen ja koulutusjärjestelmämme piiriin. Nuorten maahanmuuttajien syrjäytymisriskiä ehkäistään hyvän peruskoulutuksen avulla.

Perusopetus voidaan antaa tietyin ehdoin pääosin tai kokonaan muuttajan omalla äidinkielellä. Opetuskielenä voidaan käyttää ja äidinkielenä voidaan opettaa mitä tahansa vähemmistökieltä, jos opetuksen järjestäminen on käytännössä mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Maahanmuuttajien opetussuunnitelmien perusteet on laadittu erikseen lasten esiopetukseen, perusopetuksen valmistavaan opetukseen sekä nuorten ammatilliseen peruskoulutukseen ja valmistavaan koulutukseen. Lisäksi on rakennettu perusteet maahanmuuttajien suomi toisena kielenä -opetukseen, oman äidinkielen opetukseen sekä määräykset niiden arviointiin.

### *Ammatillinen koulutus*

Maahanmuuttajien ammattikoulutuksen ammatilliset tavoitteet ovat samat kuin muillakin opiskelijoilla. Ammatillista perustutkintoa on lukuvuonna 2001-2002 ollut suorittamassa arviolta 3 000 vieraskielistä opiskelijaa.

Myös ammatillista peruskoulutusta varten voidaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 3 §:n mukaan järjestää maahanmuuttajille valmistavaa koulutusta. Valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammatillisiin opintoihin siirtymistä varten. Koulutuksen laajuus on 20–40 opintoviikkoa ja siinä tulee noudattaa Opetushallituksen vahvistamia opetussuunnitelman valtakunnallisia perusteita.

Opetushallitus on jakanut ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelevien maahanmuuttajien opetuksen tukemiseen opetusministeriön erityismäärärahaa (vuositasolla noin 800 000 markkaa), joka on käytetty valtaosin suomen kielen lisäryhmiin, ammattisanastojen ja ammatitiopintojen tukemiseen. Vieraskieliset opiskelijat voivat opiskella omaa äidinkieltään äidinkielenä, kielten opinnoissa voidaan käyttää joustoa ja erityisjärjestelyjä, erityisesti suomi/ruotsi toisena kielenä –opinnoissa.

### *Tukiopetus, suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetus ja oman äidinkielen opetus*

Maahanmuuttajaoppilaille ja -opiskelijoille annetaan perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa tukiopetusta eri oppiaineissa, myös oppilaan omalla äidinkielellä. Maahanmuuttajien tukiopetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa ovat oikeutettuja ne oppilaat, joiden maahan-tulosta on kulunut enintään kolme vuotta. Esiopetuksessa olevat, samoin kuin Suomessa pidempään olleet voivat osallistua tähän opetukseen, mutta he eivät kartuta valtionavustukseen oikeutettujen määrää.

Maahanmuuttajaoppilaiden tukiopetukseen annetaan erityistä valtionavustusta perusopetuksessa enintään yhdestä opetustunnista viikossa koulua kohden ja enintään 0,5 opetustunnista viikossa tukiopetukseen oikeutettua oppilasta kohden. Lukiokoulutuksessa vastaavat rajat ovat 0,5 opetustuntia viikossa koulua kohden ja 0,5 opetustuntia viikossa tukiopetukseen oikeutettua opiskelijaa kohden. Valtion talousarvion käyttösuunnitelmassa tukiopetukseen ja oman äidinkielen opetukseen varattiin sekä vuonna 1997 että vuonna 2001 noin 23 miljoonaa markkaa.

Maahanmuuttajaoppilas voi opiskella perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa suomea tai ruotsia toisena kielenä. Suomen tai ruotsin kielen opetuksen

ja maahanmuuttajan oman äidinkielen opetuksen tavoitteena on antaa oppilaalle mahdollisimman hyvin toimiva kaksikielisyys. Oman äidinkielen osaaminen on keskeinen oppimisen edellytys. Oma äidinkieli toimii välineenä myös suomen tai ruotsin kielen oppimisessa.

Yhtenä vaihtoehtona maahanmuuttajien tukiopetuksen ja oman äidinkielen opetuksen kehittämiseksi voidaan ajatella opetustuntimäärien lisäämistä. Tässä suhteessa on kuitenkin huomattava, ettei maahanmuuttajaoppilaiden kokonaistuntimäärää voi kohtuuttomasti paisuttaa.

### *Uskonnon opetus*

Uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvilla on Suomessa hyvin laaja oikeus saada oman tunnustuksensa mukaista uskonnonopetusta perusopetuksessa ja lukiossa. Koulutuksen järjestäjä on velvollinen järjestämään oppilaiden oman tunnustuksen mukaista uskonnonopetusta, jos vähintään kolmen samaan uskontokuntaan kuuluvan oppilaan huoltajat sitä vaativat. Tarkkoja tietoja siitä, minkä uskontokuntien tunnustuksen mukaan uskonnonopetusta annetaan, ei ole saatavilla. Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnonopetuksen lisäksi järjestetään melko monissa kunnissa islamilaista uskonnonopetusta.

### *Oppimateriaalit*

Opetushallitus on usean vuoden ajan aktiivisesti toiminut maahanmuuttajille tarkoitettun oppimateriaalin tuottamiseksi. Materiaalia on tuotettu ja ollaan tuottamassa ennen muuta suomi toisena kielenä -oppikirjoihin, erityyppisiin sanastoihin ja suomalaisessa yhteiskunnassa selviytymisen välineisiin. Materiaalit ovat olleet kirjoja, harjoituskirjoja, verkkoaineistoja ja CD-ROM-levykeitä. Kaikkiaan oppimateriaalitalanne maahanmuuttajakoulutuksen alueella on edelleen vahvasti puutteellinen.

### *Oppilashuolto*

Oppilas- ja opiskelijahuollolla pyritään edistämään oppilaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia. Oppilashuoltotyö on sosiaaliseen hyvinvointiin, terveyteen, mielenterveyteen ja oppimisen edistämiseen liittyviä ammattihenkilöiden toimenpiteitä. Oppilashuollon osa-alueita ovat kouluterveydenhuolto, kouluruokailu, oppilaskuljetus, majoitus ja opintososiaaliset edut. Läheisesti siihen kuuluvat myös tukiopetus, oppilaanohjaus, erityisopetus sekä kuraattorin ja psykologin palvelut.

Erityistä selvitystä siitä, miten maahanmuuttajaoppilaat tai -opiskelijat käyttävät oppilashuollon palveluita ei ole tehty. Todennäköistä on, että oppilashuollon työ maahanmuuttajaoppilaiden ja heidän perheidensä kanssa on monitahoisempaa kielivaikeuksien ja kulttuuritekiäjien vuoksi. Jotkut kunnat ja oppilaitokset ovat palkanneet erityisesti maahanmuuttajien asioihin perehtyneitä koulupsykologeja tai opinto-ohjaajia. Tulevina vuosina tällä alueella tarvitaan täydennyskoulutusta.

### *Opettajien koulutus*

Opettajien peruskoulutuksesta vastaavat yliopistolliset yksiköt ovat sisällyttäneet opetussuunnitelmiinsa monikulttuuriseen yhteiskuntaan ja kouluun suuntautuvia oppisisältöjä hyvin eri tavoin. Joissakin yksiköissä sisällöt ovat läpäisyperiaatteella mukana useissa erilaisissa opintokokonaisuuksissa, joissakin on tarjolla erilliskursseja ja joissakin yksiköissä koulutus on vasta suunnitteilla.

Monikulttuurisuusopintojen laajuus vaihtelee aineenopettajilla ja luokanopettajilla pakollisista 1-2 opintoviikon opinnoista laajempien valinnaisten opintojen kautta aina 35 opintoviikon englanninkieliseen opintokokonaisuuteen saakka. Myös ammatillisessa opettajankoulutuksessa opiskelija voi suuntautua maahanmuuttajaopettajaksi. Maahanmuuttajien kanssa työskenteleville opettajille on tarjolla lisäksi täydennyskoulutusta, jonka laajuus vaihtelee muutamasta opintoviikosta 40 opintoviikkoon.

Helsingin yliopiston kasvatustieteellinen tiedekunta on valitsemassa monikulttuurisen taustan omaavia omaksi kiintiökseen luokanopettajakoulutukseen vuonna 2002. Kieli- ja kulttuurivähemmistöjen edustajia tarvitaan kouluissa ja oppilaitoksissa myös oman äidinkielen opettajina, koulunkäyntiavustajina ja tukiopettajina. Käytännössä opettajana voi toimia henkilö, jolla ei ole alan koulutusta, mutta joka hallitsee äidinkielenä opetuskielen. Opetushallitus aloitti vuonna 1992 oman äidinkielen opettajan työhön perehdyttävän täydennyskoulutuksen.

Tulevaisuudessa tärkeä kysymys on se, miten Suomeen muuttaneet opetusalan osaajat, joilla monilla on omasta maastaan opettajankoulutus, voisivat saada valmennuksen ja pätevyyden virkoihin täällä.

Kaikissa maamme yliopistoissa on mahdollista suomen kielen opintojen osana ainakin jossain määrin perehtyä suomi toisena kielenä ja suomi vieraana kielenä -alaan, vähintään erikoistumisopinnoissa. Suomi toisena kielenä -opettajien pätevyysvaatimukset ovat kuitenkin tulkinanvaraiset. Monet oppilaitokset ovat palkanneet nimenomaan suomi toisena kielenä -opetukseen perehtyneen opettajan maahanmuuttajien tueksi. Tarvetta suomen kielen opetukseen maahanmuuttajille erikoistuneisiin opettajiin olisi enemmänkin.

#### 4.7.3 Alle kouluikäiset maahanmuuttajalapset

Vuoden 2000 lopussa Suomessa asui noin 21 500 muuta kuin suomea ja ruotsia äidinkielenään puhuvaa 0-14 -vuotiasta lasta. Alle kouluikäisiä, 0-6 -vuotiaita ulkomaan kansalaisia maassa asui lähes 8 000.

Alle kouluikäisillä maahanmuuttajalapsilla on Suomessa oikeus päivähoidon ja esiopetukseen. Maahanmuuttajaäidit hoitavat monesti lapsiaan kotona kotihoidontuen turvin ja maahanmuuttajalasten vanhemmat ovat suomalaisia useammin työttöminä, joten päivähoitopaikan hakeminen lapselle ei ole itsestään selvää. Kunnan tehtävänä on jakaa tietoa perheelle päivähoitopaikan merkityksestä ja suomalaisesta lapsen kasvatuksesta mutta toisaalta myös äidinkielen ja oman kulttuurin merkityksestä. Päivähoitopaikan järjestäminen on maahanmuuttajalapselle tärkeää paitsi suomen kielen oppimisen, myös ryhmässä toimimisen ja muun kouluun valmentautumisen kannalta, mikä edesauttaa syrjäytymisen ehkäisyssä. Erityisesti pienille lapsille sopivien avoimen päivähoitopaikan keinoin voidaan tukea koko perhettä ja sen puitteissa vanhemmat voivat tutustua suomalaisen yhteiskunnan toimintatapoihin ja saada kontakteja kantaväestöön.

Kuntien kotouttamisohjelmissa lapset mainitaan yleensä päivähoitopaikan palveluissa ja nuoret nuoriso- ja koulutoimen palveluissa. Päivähoidon palveluissa tavoitteeksi mainitaan usein, että henkilökunta saisi koulutusta lapsen kulttuurisista lähtökohdista, ja että lapsia varten palkattaisiin avustajia.

#### 4.7.4 Nuoret kotoutujat

Maahanmuuttajanuorten kielitaito vaihtelee ja huonosti suomea osaavilla nuorilla on suuri syrjäytymisvaara. Kunnilla on ollut vaikeuksia suomen kielen opetuksen järjestämisessä nuo-

rille. Myös peruskoulun ja ammatillisten opintojen keskeyttäminen ja oppimisvaikeudet aiheuttavat ongelmia. Erityisen hankalassa tilanteessa ovat heikon luku- ja kirjoitustaidon omaavat, murrosiässä maahan tulleista nuoret, jotka eivät ikänsä puolesta pääse enää peruskouluun tai ovat lopettaneet koulun kesken tai eivät ole päässeet jatko-opintoihin. Lisäksi työn saaminen on ollut nuorille vaikeaa muun muassa työnantajien ennakkoluulojen vuoksi.

Vuonna 2001 työvoimatoimistoissa oli työnhakijoina yhteensä 4 644 alle 25-vuotiasta maahanmuuttajaa. Alle 20-vuotiaita kotoutumissuunnitelmien piirissä olevia oli 427. Alle 25-vuotiailla ammattikouluttamattomalla työmarkkinatuen saajalla on velvollisuus osallistua yhteishakuun. Kotoutumissuunnitelmien aikana maahanmuuttajanuoren velvollisuus on kuitenkin rajoitettu koskemaan ainoastaan sellaista yhteishaun piiriin kuuluvaa koulutusta josta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Sellaiset nuoret joilla ei ole riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa jatko-opintoihin hakeutuakseen ovat erityistoimenpiteitä vaativa ryhmä. Usein puuttuva tai ainoastaan muodollinen peruskoulutodistus estää hakeutumisen jatko-opintoihin tai jatko-opinnoista selviämisen.

Kotoutumissuunnitelmien piirissä oleva nuori voidaan ohjata maahanmuuttajakoulukseseen, kotouttamislain perusteella järjestettävään työvoimapolitiittiseen koulukseen rinnastettavaan koulutukseen, kuten ammatillisiin perusopintoihin valmistavaan koulutukseen tai hänet voidaan ohjata työharjoitteluun tai oppisopimuskoulutukseen. Hän voi myös opiskella kotoutumistuella puuttuvia peruskouluvalmiuksia, muun muassa vapaan sivistystyön piirissä.

Kotoutumissuunnitelmien seuranta alle 17 vuotiaiden kohdalla ei toimi koska heidän suunnitelmiaan ei tällä hetkellä pystytä erottamaan perheiden suunnitelmista. Maahanmuuttajanuorten kokonaisvaltainen tukeminen niin koulutuksessa, vapaa-ajan harrastuksissa kuin oman kulttuurin ylläpitämisessä olisi nähtävä olennaisena osana kotoutumissuunnittelua. Työvoimatoimistojen ammatinvalintapsykologien ja koulujen opinto-ohjauksen yhteistyötä maahanmuuttajanuorten ohjauksessa tulisi tehostaa ja kiinteyttää.

Nuorten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen kunnat ovat kehittäneet useita erityistoimenpiteitä. Kuntien nuorisotoimissa on kehitetty vapaa-ajantoimintaa, jossa pyritään ottamaan huomioon myös maahanmuuttajanuorten erityistarpeet sekä lisäämään maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden määrää.

Jos maahanmuuttajanuorten perheiden kulttuuri poikkeaa merkittävästi suomalaisesta, he ovat ristiriitaisessa tilanteessa. Pahimmassa tapauksessa nuoret eivät omaksu oman perheensä arvoja eivätkä myöskään suomalaisen yhteiskunnan arvoja. Muita nuorten maahanmuuttajien ongelmia ovat perheenyhdistämisprosessin hitaus, psyykkiset ongelmat ja juurettomuus sekä syrjinnän kohteeksi joutuminen.

#### 4.7.5 Yksin Suomeen tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat

Alaikäisiä, ilman huoltajiaan tulleita turvapaikanhakijoita on maahamme vuosina 1991 – 2001 saapunut 1 259. Ilman huoltajaa tulleiden määrä on viime vuosina vähentynyt huomattavasti aikaisempiin vuosiin verrattuna, jolloin alaikäisten määrä oli runsaat 10 prosenttia kaikista tulijoista.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää alaikäisten vailla huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyaikoihin. Lasten edustajajärjestelmän tehostamisella voidaan tukea Ulkomaalaisviraston pyrkimystä taata yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittely päätökseen kolmessa kuukaudessa ja ettei odotusaika pisimmilläänkään ei

ylitä puolta vuotta ja myös ulkomaalaisviraston tavoitetta lyhentää perheenyhdistämisten odotusaikoja niin, että valtaosa tapauksista saisi päätöksen vuoden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Huomiota tulee kiinnittää tavoitteiden saavuttamiseen käytännössä.

Ilman huoltajaa tuleville alaikäisille ei määrätä välittömästi huoltajaa, koska heidän ei katsota asuvan pysyvästi Suomessa. Huoltajuusasia ratkaistaan yleensä vasta kun oleskelulupa tai turvapaikka on myönnetty. Suomeen ilman huoltajaa tulevat alaikäiset turvapaikanhakijat majoitetaan vastaanottokeskusten yhteyteen perustettuihin ryhmäkoteihin. Ryhmäkoteja on tällä hetkellä kaksi. Alaikäinen voidaan sijoittaa asumaan myös sukulaisperheeseen.

Oleskeluluvan saaneelle alaikäiselle osoitetaan kuntapaikka. Kunnan vaihtoehdot lapsen asumisjärjestelyjen ratkaisemiseksi ovat perheryhmäkoti, sukulaisperhe, tuettu asuminen tai tarvittaessa lastensuojelulaitos. Perheryhmäkodin ylläpitämisestä tekevät sopimuksen kunta ja TE-keskus. Alaikäisille tarkoitettu yksikkö voi olla myös yhdistetty ryhmä- ja perheryhmäkoti. Tällöin alaikäisen ei tarvitse siirtyä yksiköstä toiseen oleskeluluvan saatuaan. Ryhmä- ja perheryhmäkodit ovat pieniä kodinomaisia yksiköitä. Lapsiryhmiä voi olla enintään kolme ja yhdessä lapsiryhmässä voi olla enintään kahdeksan lasta. Näitä kahdeksaa lasta kohden täytyy olla vähintään viisi hoito- ja kasvatustyössä olevaa työntekijää. Perheryhmäkodit ovat yleensä kunnan sosiaalitoimeen sijoitettuja yksiköitä. Niitä on tällä hetkellä kolme ja ne kaikki ovat 8-paikkaisia. Hallinnollisesti perheryhmäkotien toimintaa voisi verrata lähinnä sosiaalihuoltolain mukaiseen sosiaalipalveluun. Niistä ei kuitenkaan ole säädetty laissa.

Alaikäisellä on usein Suomessa sukulaisperhe, joka haluaa ja on mahdollisesti luvannut vanhemmille huolehtia lapsesta. Sukulaisperheeseen sijoituksen onnistuminen edellyttää, että perhe on sijoituksen sopivuutta arvioivien sosiaalityöntekijöiden käsityksen mukaan kotoutunut yhteiskuntaan ja selviytynyt omista pakolaisuuteen liittyvistä ongelmistaan. Sukulaisperheeseen lapsi voidaan sijoittaa jo oleskelulupapäätöksen odotusaikana tai kun oleskelulupa on myönnetty. Ryhmäkoti yhteistyössä kunnan sosiaalitoimen viranomaisten kanssa selvittää, onko perhe sopiva sijoituspaikka lapselle. Lapsia sijoitaville perheille ei ole toistaiseksi järjestetty valmennusta tähän tehtävään. Tällaisen valmennuksen järjestäminen olisi tarpeellista, jotta perheet osaisivat varautua esimerkiksi teini-ikäisen nuoren kasvattamiseen ja kahden kulttuurin mukanaan tuomiin tilanteisiin.

Useimmilla lapsilla on oma perhe, jota he hakevat Suomeen perheenyhdistämisenä, siksi on sijoitusratkaisuisissa katsottu parhaaksi tukea lapsen omaa etnistä taustaa ja kulttuuria eikä lapsia toistaiseksi ole sijoitettu suomalaisiin perheisiin joitakin yksittäisiä nuoria lukuun ottamatta. Mikäli lapsi sijoitetaan lastensuojelulain mukaisesti, vaihtoehtoina ovat sijaisperhe tai amatillinen perhekoti.

Koska nuori voi asua perheryhmäkodissa vain 18-vuotiaaksi saakka, on tärkeää, että hänelle annetaan mahdollisuus oppia arjesta selviytymistä tuetuissa olosuhteissa. Perheryhmäkotien yhteydessä on vaihtelevasti tukiasuntoja, joihin voidaan sijoittaa 17-vuotiaita nuoria opettelemaan itsenäistä elämää. Tullessaan täysi-ikäiseksi nuori siirtyy pois perheryhmäkodista ja asuinkunta järjestää hänelle asunnon. Nuoret tarvitsisivat aikuistumisvaiheessa vielä huomattavasti tukea. Alaikäisinä tulleet nuoret tarvitsisivat lastensuojelun jälkihuoltoon verrattavia tukitoimia. Kunnilla ei ole tällaiseen tukeen velvoitetta, koska nuoret eivät ole olleet lastensuojelulain mukaisesti huostaanotettuja.

### ***Tilanteen arviointia***

Maahanmuuttajalasten tarpeet eivät näytä kaikissa tilanteissa tulevan tasavertaisesti huomioidetuksi viranomaisten toimissa ja julkisissa palveluissa.

Maahanmuuttajaperheille ei ole tarjolla riittävästi tukea kasvatustehtävässään. On tärkeää varmistaa, että kotouttamisohjelmissa otetaan huomioon myös päivähoitoikäiset lapset. Neuvolatoimintaa on kehitettävä ottamalla huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet. Päivähoitoa voidaan monimuotoistaa järjestämällä avointa päiväkotitoimintaa, kerhoja ja perhepäivähoitoa yksilöllisten tarpeiden mukaan.

Päivähoidon henkilöstöllä on puutetta monikulttuurisuuskoulutuksesta ja monikulttuurisuudesta tiedottavasta materiaalista. Siirryttäessä päivähoitosta esiopetukseen ja kouluun voidaan äidinkielliset resurssit hyödyntää ja maahanmuuttajalapsen yksilölliset tarpeet ottaa huomioon kehittämällä päivähoidon ja opetustoimen yhteistyötä.

Kunnissa on tarve lapsen äidinkieltä hallitsevasta henkilöstöstä ja pulaa oman äidinkielen opetuksesta. Jotta tämä voidaan suunnitelmallisesti toteuttaa, tulee kehittää lasten äidinkielen tilastointia kunnissa.

Kotouttamisohjelmissa ei ole useinkaan sovittu vastuuviranomaisesta nuorten kotoutumissuunnittelun osalta, jolloin mahdolliset ongelmat tulevat pahimmassa tapauksessa perheenkin tietoon vasta poliisin yhteydenotosta. Nuorten kotoutumisen edistämässä ja tilanteen seuraamisessa on koulu avainasemassa. Kotoutumissuunnittelun vastuutahon osoittaminen edellyttää asiasta sopimista kotouttamisohjelmassa.

Turvapaikanhakijoina maahan tulevien lasten ja nuorten majoituksesta huolehtivien ryhmäkotien toiminnalle on välttämätöntä, että kunnan sosiaalitoimen ja vastaanottokeskuksen kanssa on sovittu yhteistyöstä ryhmäkodin ylläpitosopimusta tehtäessä. Ryhmäkotien henkilökunnan ammattitaitotaso taataan nykyistä paremmin, jos pätevyysvaatimukset rinnastetaan lastensuojelulaitoksissa työskentelevien pätevyysvaatimusten ottaen huomioon mahdollisuuksien mukaan oman äidinkiellisen henkilöstön rekrytointi. Tällöin kuitenkin henkilöstön täydennyskoulutus-tarve korostuu.

Perheryhmäkotien lainsäädännöllinen asema on edelleen epäselvä. Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun lupa- ja valvontakäytäntöjä selvittänyt työryhmä katsoo, että nämä yksiköt tulee rinnastaa lastensuojelulaitoksiin, jotta niissä asuvat nuoret voidaan saattaa tasavertaiseen asemaan huostaanotettujen muiden nuorten kanssa. Lisäksi työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että nämä nuoret olisivat lakiin perustuvan erityistuen tarpeessa vielä 18-vuotta täytettyäkin. Maassa on myös tarve maahanmuuttajanuorille tarkoitetuista asumisyhteisöistä, joissa on kunnan sosiaalitoimen järjestämää tukea vahvempi tuki.

#### **4.8 Lasten edustajajärjestelmä**

Pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle tai oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta.

Kotouttamislaissa tarkoitettulla edustajalla on sellaisia huoltajalle kuuluvia tehtäviä, joita edunvalvojalla ei ole joko lainkaan tai on vain poikkeustilanteissa. Näitä ovat muun muassa puhevallan käyttö lapsen henkilöä koskevissa asioissa sekä lapsen asumisesta päättäminen. Toisaalta edustajan tehtävät ovat suppeammat kuin huoltajan tehtävät, sillä hän ei vastaa lapsen päivittäisestä kasvatuksesta ja hoidosta. Taloudelliset kysymykset ovat edustajan tehtävissä

sä usein vähämerkityksisiä. Sen sijaan lapsen edun valvominen hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa on edustajan keskeisimpiä tehtäviä käytännössä.

Edustajan tehtävä lakkaa muun muassa silloin kun lapsen huoltaja saapuu Suomeen, kun hänelle määrätään huoltaja tai kun hän lähtee maasta. Tehtävän väliaikaisuus kytkeytyy siten selvästi lapsen asemaan yksin tulleena alaikäisenä ulkomaalaisena ja luo tilanteeseen selvät erityispiirteensä, joita ei ole ratkaistu holhoustoimilaisissa tai laissa lapsen huollosta ja tapausoikeudesta.

Kotouttamislain 31 §:n 1 momentin nojalla käräjäoikeus ilmoittaa edustajan määräämistä tai tehtävästä vapauttamista koskevista päätöksistään ulkomaalaisvirastolle kun kyseessä on ilman oleskelulupaa oleva alaikäinen ja kunnan väestötietojärjestelmään kun kyseessä on oleskeluluvan saanut alaikäinen pakolainen. Holhoustoimilain (442/1999) voimaan tullessa holhouslautakunnat lakkautettiin ja edunvalvontaviranomaisiksi tulivat maistraatit. Lain mukaan holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajoavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Kotouttamislaisissa ei ole nimenomaisia säännöksiä holhousviranomaisten tehtävistä vaan ne ilmenevät viittauksella holhouslainsäädäntöön.

Edustajan tehtävät on määritelty kotouttamislaisissa joustavasti. Lähtökohtana on lapsen etu. Joustavuus lisää toisaalta toimintamahdollisuuksia ja toisaalta vastuuta ja epävarmuutta. Kasvatuksen ja hoidon rajaaminen edustajan tehtävien ulkopuolelle on joissakin tilanteissa aiheuttanut epäselvyyksiä vastaanottokeskusten ja edustajien välillä.

Edustajajärjestelmää on arvioitu työministeriön, TE-keskusten, koulutuksen järjestäjien sekä edustajien välisissä arviointitilaisuuksissa. Kaikissa koulutustilaisuuksissa on tuotu voimakkaasti esille valtakunnallisten ja alueellisten tapaamisten tarpeellisuus sekä työn sisältöjen kehittämisen että työssä jaksamisen kannalta. Tapaamiset ovat myös vahvistaneet edustajien identiteettiä ja selkeyttäneet työnjakoa muihin toimijoihin nähden.

Edustajan vaihtaminen alaikäisen muuttaessa toiselle paikkakunnalle on ollut tavallista ja tästä johtuvat pitkät välimatkat ovat haitanneet edustajan työtä. Toisaalta edustajan vaihtaminen vaikuttaa kielteisesti alaikäisen luottamuksen saavuttamiseen.

Maahanmuuttajalapsilla on monenlaisia tarpeita ja monenlaisia riskejä syrjäytyä. Asioimis-tarve eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa on suuri. Edustajan tulisi kaikissa tilanteissa valvoa lapsen etua, jolloin verkottuminen on välttämätöntä. Edustajat ovat kuitenkin joutuneet usein toteamaan, etteivät muut viranomaiset ja eri toimijat tunne heidän työtään ja toimenkuviaan, mikä on vaikeuttanut verkostoitumista ja yhteistyön aloittamista.

### *Tilanteen arviointia*

Edustajan työ on uutta eikä esikuvia ole ollut käytettävissä. Edustajajärjestelmän arvioinnin yhteydessä on tehty monia järjestelmän ja työn kehittämis ehdotuksia, joiden toimeenpanon työministeriö on aloittanut. Järjestelmän vakiinnuttaminen ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin myös poikkihallinnollisia toimenpiteitä.

## **4.9 Naisiin liittyviä erityiskysymyksiä**

Tammikuun lopussa vuonna 2001 asui Suomessa Väestörekisterikeskuksen mukaan vakinaisesti yhteensä 45 853 naispuolista ulkomaan kansalaista. Suomeen muuttaa naisia niin avioliit-

ton solmimisen vuoksi, työskentelytarkoituksessa kuin myös pakolaisina, sekä perheen mukana että yksin. Pakolaisuuden syy voi naisella liittyä joissakin tapauksissa sukupuoleen.

Maahanmuuttajanaisten joukossa on paljon sellaisia, joiden kotoutuminen on sujunut hyvin ja jotka ovat mukana työelämässä, mutta on myös naisia, jotka tarvitsevat erityistä kannustusta ja rohkaisua kotoutumisessa ja työllistymisessä. Nämä naiset ovat omassa kotimaassaan saattaneet jäädä lähes ilman koulutusta, perheet ovat usein monilapsisia eikä perheen arvomailmaan ole kuulunut naisten kouluttautuminen tai työssäkäynti. Huolimatta siitä ovatko naiset työelämässä vai eivät, on tärkeää, että he osallistuvat suomalaiseen yhteiskuntaan. Heidän asemansa tulevan sukupolven kasvattajina on perheiden hyvinvoinnin kannalta keskeinen.

Perheenäitien erityisenä ongelmana kotoutumisen kannalta on, että he saattavat jäädä kokonaan ilman kotoutumissuunnitelmaa mikäli he ovat äitiyslomilla tai hoitavat kotona lapsiaan niin pitkään, että kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava kolmen vuoden ajanjakso ylittyy. Maahanmuuttajakotiäitien suurimmat ongelmat liittyvät puutteelliseen kielitaitoon ja yksinäisyyteen. Kun asioimistulkausta on ollut huonosti saatavilla, aviomiehet hoitavat usein asioimisen virastoissa ja pankeissa naisten puolesta. Vaikeudet lastenhoidon järjestymisessä ovat esittäneet monia naisia hakeutumasta suomen kielen kursseille.

Perheenjäsenenä Suomeen saapunut nainen voi olla täysin riippuvainen aviopuolisostaan, mikä osaltaan voi heikentää naisen asemaa.

Maahanmuuttajanaiset ovat suhteelliseen väestöosuuteensa verrattuna selvästi yliedustettuna turvakotien asiakaskunnassa. Maahanmuuttajanaisten suuri osuus turvakodissa johtuu paitsi siitä, että perheissä on naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, myös siitä, että heiltä puuttuu Suomessa sukulaisten ja läheisten muodostama turvaverkko, johon kriisitilanteissa voi turvautua. Viranomaiset ja maahanmuuttajat ovat usein tuoneet esiin myös sen, että monet maahanmuuttajanaiset eivät tiedä turvakotien olemassa olosta tai eivät osaa etsiä niiden yhteystietoja tai heitä ei ymmärretä kun he ottavat yhteyttä tarvitessaan apua.

### *Tilanteen arviointia*

Kotouttamisohjelmissa ei useinkaan ole erityisesti pohdittu ja suunniteltu naisten ja perheiden tukitoimia.

Kotoutumissuunnitelmat ovat lain mukaan perhekohtaisia. Perheenjäsenten elämäntilanne voi kuitenkin olla hyvin erilainen ja edellyttää eriytettyjä toimenpiteitä.

Maahanmuuttajien ja palveluiden järjestäjien kokemuksen mukaan naisten erityisongelmat, kuten suuret perheet, naisen asema perinteisissä kulttuureissa, sukulaisverkoston puuttuminen, joskus luku- ja kirjoitustaidottomuus sekä naisiin kohdistuva väkivalta, asettavat naisten kotoutumisen suunnittelulle omat vaatimuksensa.

Pakolaistaustaiset maahanmuuttajaperheet ovat usein suuria ja naiset hoitavat lapsia kotona useita vuosia. Heidän suomen kielen opiskelunsa ja yhteiskuntaan perehtymisensä vaatii erityisesti suunniteltuja ratkaisuja. Tällaista toimintaa on järjestetty useissa projekteissa hyvin tuloksien.

Maahanmuuttajanaiset tarvitsevat tietoa siitä, miten suomalainen yhteiskunta toimii ja miten siinä tulee toimia. Työvoiman ulkopuolella olevat kielitaidottomat naiset jäävät helposti täysin ilman tietoa yhteiskunnan toimintatavoista. On mahdollista, että heille välittyy virheellistä tietoa heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

#### 4.10 Ikääntyvät maahanmuuttajat

Suomessa asuvista ulkomaalaisista yli 65-vuotiaiden osuuden arvioidaan olevan noin 6 prosenttia, yhteensä noin 6 000 henkilöä. Suurimmat ryhmät yli 55-vuotiaista ovat syntymämaan mukaan entisen Neuvostoliiton alue (7 149) ja Ruotsi (1 095). Paluumuuttajina saapuneet maahanmuuttajat painottuvat yli 65-vuotiaiden ikäryhmiin, kun taas pakolaisina saapuneista 55-64 –vuotiaiden ikäryhmä on tätä suurempi.

Valtakunnan ja aluetason vanhuspoliittisissa suunnitelmissa ei tähän mennessä ole juurikaan huomioitu maahanmuuttajavanhuksia, minkä vuoksi vanhemmat maahanmuuttajat ovat vaarassa jäädä eristyksiin. Sitä voivat aiheuttaa oman etnisen ryhmän vähäisyys paikkakunnalla, kielivaikeudet, omakielisten palvelujen puute, heikentynyt terveydentila tai toimintakyky sekä mahdolliset traumaattiset elämäkokemukset. Asemansa turvaamiseksi ikääntyneet maahanmuuttajat tarvitsivat erityishuomiota vanhuspoliittisessa suunnittelussa ja kuntien vanhuspoliittisissa strategioissa.

Työvoimapolitiittinen maahanmuuttajille tarkoitettu suomen kielen opetus ei tavoita eläkeikäisiä maahanmuuttajia. Maahanmuuttajat tarvitsevat erityisesti arkikielen taitoja selviytyäkseen asioinnista kauppoissa, virastoissa ja voidakseen käyttää muita palveluja sekä saadakseen kontakteja kantaväestöön. Kielenopetuksen järjestämisessä iäkkäille maahanmuuttajille tulee kulttuuritaustan lisäksi ottaa huomioon ikääntymiseen liittyvät erityistarpeet.

Myös mielekkään ajanvieton löytäminen on maahanmuuttajataustaisilla vanhuksilla vaikeaa. Pakolaistaustaiset miehet sanovat turhautuvansa, naiset sen sijaan saavat sisältöä elämäänsä esimerkiksi kotitöistä.

Ruotsista tulevat paluumuuttajat ovat pitäneet eläkkeensä verotusta Suomessa epäselvänä. Virastoissa asiointi on koettu vaivalloiseksi ja byrokraattiseksi. Erityisesti Kansaneläkelaitoksen on toivottu Ruotsista palaavien eläkeongelmiin erikoistuneita virkailijoita.

#### *Maahanmuuttajavanhusten toimeentuloturva*

Vuonna 1994 ETA-ratkaisun yhteydessä muutettiin kansaneläkelakia siten, että oikeus eläkkeeseen ja sen määrä suhteutettiin Suomessa asuttuun aikaan. Täysimääräisen eläkkeen saaminen edellyttää 40 vuoden asumista Suomessa. Muutoksen seurauksena 1.1.1989 jälkeen Suomeen muuttaneet iäkkäät paluumuuttajat tai pakolaiset jäivät joko kokonaan ilman kansaneläkettä tai heidän eläkkeensä muodostuu hyvin pieneksi. Tämän vuoksi kyseisten maahanmuuttajien koko vanhuuden aikaiseksi toimeentuloturvan muodoksi muodostuu toimeentulotuki. Toimeentulotuki ei kuitenkaan lähtökohdiltaan ole tarkoitettu pitkäaikaiseksi vanhuusturvan muodoksi, minkä vuoksi maahanmuuttajat joutuvat nykyisin voimassa olevan lainsäädännön johdosta elämään selvästi vähimmäiseläketurvaa alhaisemmalla tulotasolla.

Tähän epäkohtaan on julkisessa keskustelussa kiinnitetty huomiota useissa eri yhteyksissä. Valtioneuvoston 16.10.1997 tekemän hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittista ohjelmaa koskevan periaatepäätöksen mukaan ”selvitetään miten niiden entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien paluumuuttajien, joilta puuttuu työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikainen sosiaaliturva, toimentulo voidaan järjestää ja miten tämä toimentulo rahoitetaan. Tällöin tulee ottaa huomioon myös se, että kaikkia paluumuuttajia kohdellaan tasavertaisesti.”

Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan inkeriläisten paluumuuttoon sovelletaan eduskunnan ulkoasianvaliokunnan linjausta. Lipposen edellinen hallitus oli antanut 9.12.1998 eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle selonteon inkeriläisten maahanmuutosta Suomeen 1990-luvulla. Selonteosta 17.12.1999 antamassaan lausunnossa ulkoasianvaliokunta piti tärkeänä, että inkerinsuomalaisten eläkeläisten toimeentulon turvaaminen vähimmäiseläketasoisesti pyritään toteuttamaan. Lisäksi eduskunta on 17.10.2000 antamassaan lausumassa edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta erityisesti paluumuuttajien toimeentulo turvataan muiden etuusjärjestelmien kuin toimeentulotuen kautta.

Paluumuuttajien toimeentuloturvan järjestämistä on selvitetty sosiaali- ja terveysministeriön 23.11.2000 asettamassa Paluumuuttajien toimeentuloturva-nimisessä työryhmässä, jonka muistio valmistui 6.6.2001. Kuulemiensa valtiosääntöasiantuntijoiden lausuntojen perusteella työryhmä päätyi käsitykseen, jonka mukaan perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkielto-säännökset eivät mahdollista yksinomaan inkerinsuomalaisille paluumuuttajille tarkoitettua toimeentuloturvajärjestelmää. Tämän vuoksi työryhmän ehdotukset koskivat vanhuus- ja työkyvyttömyysturvan järjestämistä kaikille sellaisille maahanmuuttajille, joilta puuttuu riittävä toimeentulo. Työryhmä esitti, että ikääntyneiden ja työkyvyttömien toimeentuloturvan järjestämisestä säädettäisiin erillislaki, laki maahanmuuttajan erityistuesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on saanut pyytämänsä lausunnot työryhmän ehdotuksista yhteensä 14 eri yhteisöltä. Lausunnoissa puolletaan ehdotetun erityistuen aikaansaamista mahdollisimman pikaisesti.

### *Tilanteen arviointia*

Kunnan kotouttamisohjelman tulee sisältää oma kohtansa iäkkäiden maahanmuuttajien kotouttamistoiminnasta. Sen laatiminen edellyttää kunnan yhteistyötä sosiaali-, terveys-, opetus, ja kulttuuriviranomaisten, vapaaehtoisjärjestöjen, Kelan, eläkeläisjärjestöjen, maahanmuuttajajyhdistysten, oppilaitosten, seurakunnan ja uskonnollisten yhteisöjen välillä ja mahdollisen vanhusneuvoston kanssa. Kunnan kotouttamistyöhön (esim. kulttuuri-, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin) tulisi kouluttaa maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä. Tämä on osa omakielisten palvelujen turvaamista.

## **4.11 Asuminen**

Kotouttamislaissa ei säädetä maahanmuuttajien asumisesta. Lain perusteluissa kuitenkin todetaan, että asuinalueita kehitettäessä tulisi ottaa huomioon alueellisen eriytymisen ja eriarvoisuuden ehkäiseminen. Samalla kuitenkin riittävän suurten etnisten ryhmien muodostuminen on tärkeää. Perusteluissa todetaan myös, että kunnat voisivat sisällyttää kotouttamisohjelmiinsa asumista koskevia kohtia. Kunnille suositellaan, että ne järjestävät maahanmuuttajille asumisen opastusta. Asumisopastukseen ja maahanmuuttajien asukastoimintaan osallistumiseen kannustetaan myös hallituksen etnisen syrjinnän ja rasismien vastaisessa toimintaohjelmassa.

Suomeen muuttavien henkilöiden ensimmäisen asunnon järjestäminen riippuu maahantulon perusteista. Pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sekä heidän perheenjäsentensä vastaanotosta ja asumisen järjestelyistä huolehtivat vastaanotosta sopimuksen tehneet kunnat. Turvapaikkapäätöstä odottavat ja tilapäisen suojelun perusteella maassa oleskelevat majoitetaan ympäri maata sijaiseviin vastaanottokeskuksiin.

Entisen Neuvostoliiton alueelta tulevilla paluumuuttajilla ja heidän perheenjäsenillään on oleskeluluvan saatuaan oikeus muuttaa Suomeen ja haluamaansa kuntaan. Käytännön menet-

telyksi on kuitenkin sovittu, että oleskelulupa leimataan passiin vasta sen jälkeen kun henkilöllä on asunto tiedossa Suomessa.

Muilla perusteilla, kuten työskentelytarkoituksessa tai perheenjäsenenä maahan muuttaneiden, on hankittava asuntonsa itsenäisesti. Asunnon löytämisessä saattavat avustaa mahdolliset sukulaiset, tuttavat tai työnantaja.

Suomen vuosina 1991-2001 vastaanottamat noin 20 000 pakolaista on sijoitettu 135 kuntaan ympäri maata, niin suuriin, keskiuuriin kuin pieniinkin kaupunkeihin ja maaseutukuntiin. Selvästi eniten pakolaisia on vastaanottanut Helsinki, joka yhdessä Suomen viiden suurimman kaupungin kanssa on vastaanottanut yhteensä 39 prosenttia pakolaisista.

Huolimatta viranomaisten pyrkimyksistä muodostaa kuntiin riittävän suuria ja toimintakykyisiä etnisiä ryhmiä, on pakolaisten omaehtoinen muuttaminen maan sisällä melko vilkasta. Pakolaiset muuttavat alkusijoituskunnista erityisesti pääkaupunkiseudulle ja Turkuun. Yhtenä merkittävänä syynä paikkakunnan vaihtoihin on sukulaisten ja tuttavien asuminen muulla paikkakunnalla sekä opiskelumahdollisuuksien ja työpaikkojen puuttuminen omalta paikkakunnalta. Riittävän suuressa omassa etnisessä yhteisössä on oman kulttuurin ylläpitäminen helpompaa. Maahanmuuttajien keskinäinen tuki sekä kokemusten vaihto helpottaa uusien asioiden omaksumista ja vahvistaa myös sopeutumista uuteen kulttuuriin.

Kunnat ovat sitoutuneet antamaan pakolaisille ensimmäisen asunnon, mutta jos pakolainen luopuu siitä tai muuttaa pois ensimmäisestä sijoituskunnastaan, hän on asuntomarkkinoilla samassa asemassa kuin kuka tahansa asunnonhakija. Asumisen kannalta muutto suuremmalle paikkakunnalle tarkoittaa usein sitä, että pakolaiset muuttavat joko sukulaistensa tai tuttaviensa luokse, jolloin asumisesta tulee hyvin ahdasta. Ensimmäisessä kunnassa käynnistetty kotoutumisprosessi keskeytyy ja uudessa kunnassa voi kestää pitkäänkin ennen kuin keskeytyneet toimenpiteet saadaan käynnistettyä. Kuntien pakolaisten vastaanotosta saamat korvaukset siirtyvät muuttajan mukana kunnasta toiseen. Viranomaisten tulisi huolehtia, että myös kotoutumissuunnitelma siirtyy muuttajan mukana.

Maahanmuuttajan ja suomalaisen kohtaaminen asuinalueilla ei aina suju ongelmitta. Melko monet maahanmuuttajat ovat kohdanneet naapureiden taholta häirintää ja väkivaltaisia hyökkäyksiä. Kotirauhan rikkominen on kolmanneksi yleisin rasistisen rikollisuuden muoto Suomessa. Myös aiheettomia valituksia tehdään. Selvää maahanmuuttajiin kohdistuvaa kiusantekoa tapahtuu asuintalojen yhteistiloissa.

Naapurien kanssa syntyvät ongelmat liittyvät usein asuintalon yhteisten tilojen käyttöön sekä hiljaisuudesta annettuihin määräyksiin. Osa maahanmuuttajaperheistä on suomalaisittain epätavallisen suuria, eikä heille löydy riittävän suuria asuntoja. Ahdas asuminen kuluttaa asuntoa ja aiheuttaa väistämättä enemmän meteliä sekä porraskäytävässä että asunnossa. Viranomaisten ja maahanmuuttajien yhteisissä tapaamisissa ovat erityisesti somalialaiset kritisoineet tapaamis- ja kohtaamispaikkojen vähäisyyttä. Maahanmuuttajat ovat myös huolissaan ja peloissaan lastensa kasvusta ja kehityksestä asuinalueella, jossa on paljon epäsosiaalista käyttäytymistä.

Huolimatta siitä, että varsinkin pakolaisperustein maahan muuttaneille ihmisille annetaan asumisopastusta, syntyy asumisessa ongelmia useammin kuin suomalaisten vuokralaisten kanssa. Kiinteistön hoidon kannalta ongelmia syntyy, jos hyvin erilaisista olosuhteista muuttavat maahanmuuttajat eivät osaa käyttää asunnon kodinkoneita ohjeiden mukaan. Asumisongelmiin näyttäisi olevan ainakin osittain syynä riittämätön opastus, puutteellinen kielitaito ja kirjallisten äidinkielisten ohjeiden vähäisyys.

### *Asumisen ohjaaminen*

Kunnat ovat alkaneet yhä useammin kirjata kotouttamisohjelmiinsa asumiseen liittyviä osioita. Pääkaupunkiseudun kuntien ohjelmissa on kiinnitetty huomiota asumisen ohjaamiseen, eri kielillä tuotettaviin asumisoppaisiin, maahanmuuttajataustaisten asumisneuvojen palkkaamiseen sekä vuorovaikutuksen kehittämiseen maahanmuuttajien ja kiinteistöyhtiöiden, asukasyhdistysten, alueen maahanmuuttajayhdistysten ja viranomaisten välillä.

Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta antaman suosituksen osuuteen "arjen taidot ja elämänhallinta" sisältyy asumiseen liittyviin kysymyksiin perehtyminen. Vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoita opastetaan myös asumiseen.

Suomessa on jo toistakymmentä vuotta kehitetty sosiaalista isännöintiä. Sen merkitys on viime vuosina korostunut; isännöitsijöiden koulutukseen on lisätty tekijöitä, jotka antavat heille valmiuksia toimia erilaisten asukasryhmien, esimerkiksi maahanmuuttajien kanssa.

Asukaskokoukset ja asukastoimikunnat ovat yksi väylä, jonka kautta maahanmuuttajat voivat kohdata suomalaisia naapureitaan ja oppia ymmärtämään suomalaisten ajattelutapaa sekä välittää omia asumiseen liittyviä toiveitaan. Asukastoimikunnat on mainittu muun muassa pääkaupunkiseudun kuntien kotouttamisohjelmissa.

### *Tilanteen arviointia*

Pakolaiset sekä muut vuokra-asuntoa hakevat maahanmuuttajat asutetaan pääasiassa arava-vuokra-asuntoihin. Samaan asuntokantaan asutetaan myös valtaväestön vähävaraiset ja sosiaalisin perustein asunnon saaneet. Alueella voi näin ollen asua paljon suomalaisia, joiden elämänhallinta on heikko, eikä heillä ole kykyä tukea ja ohjata uusia naapureitaan kotoutumisessa. Päinvastoin he voivat kokea maahanmuuttajat uhkana. Kielteiset asenteet, maahanmuuttajiin kohdistuvat rasistiset ilmaisut sekä konkreettinen ilkivalta ja väkivalta ovat tavallisia.

Suomalaisissa lähiöissä vuokra-asunnoissa asuminen on joillekin maahanmuuttajille uusi ilmiö. Maksamattomista vuokrasta tai häiritsevästä elämäntavasta on seurannut monelle maahanmuuttajaperheelle häätö ja sitä seuraava asunnottomuus. Häätö aiheuttaa vakavia ongelmia niin monilapsiselle maahanmuuttajaperheelle kuin kunnan sosiaalitoimellekin.

Sosiaalisella isännöinnillä ja asumisohjaajien toiminnalla on saatu hyviä tuloksia sekä suomalaisen että maahanmuuttajaväestön keskuudessa. Myös maahanmuuttajataustaisia henkilöitä on koulutettu asumisohjaajiksi. Toimintaa on kokeiltu myös parityöskentelynä, jolloin toinen parista on maahanmuuttaja ja toinen suomalainen. Asumisohjaajien toiminnalla on kyetty estämään häätöjä, saatu vuokratilastit hoidettua, soviteltu riitoja ja saatu maahanmuuttajat viihtymään asuinalueellaan.

Asuntojen ahtaus on ongelmallista monelle suurelle maahanmuuttajaperheelle, samoin asuntojen vaihtamisen vaikeus ja hitaus. Myös pienistä asunnoista on pulaa, perhetilanteiden muuttuessa tarvitaan erilaisia asuntovaihtoehtoja.

Pakolaisten hakeutuminen suuriin kaupunkeihin aiheuttaa asumista tilapäisissä ja usein liian ahtaissa asunnoissa tai asuntoloissa. Kuntien valmius tarjota pakolaisten ja paluumuuttajien kuntasijoituspaikkoja on viime vuosina heikentynyt.

## 4.12 Muut palvelut

Sairauden tai vammaisuuden johdosta erityistä tukea tai toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien tilanteeseen ei ole tähän asti kiinnitetty erityistä huomiota. Sairauden tai vammaisuuden perusteella työkyvyttömiä tai vaikeasti työllistettävien maahanmuuttajien tarpeet tulee kuitenkin huomioida kuntien kotouttamisohjelmissa. Näiden ryhmien syrjäytymisen ehkäisemiseksi on tarpeen sisällyttää ohjelmiin myös kehitysvamma- ja vammaishuoltoa koskevat toimenpiteet ja kehittämissuunnitelmat. Kun vammaiset maahanmuuttajat kuitenkin ovat pieni vähemmistö, heidän asioidensa ja palveluidensa järjestämisessä tulee harkita kuntien välistä, seutukunnallista tai jopa alueellista yhteistyötä. Laaja-alaisessa yhteistyössä voisivat olla mukana muun muassa aluehallinnon viranomaiset, kehitysvammahuollon erityishuoltopiirit, vammaisjärjestöt ja sosiaalialan osaamiskeskukset.

Mielenterveyspalvelujen riittävyys on ongelma lähes koko maassa. Kun palveluista on pulaa, maahanmuuttaja-asiakkaat jäävät helposti normaalipalvelujen saajina huonoimpaan asemaan. Kattavaa selvitystä palvelujen saatavuudesta ei maahanmuuttajien osalta ole tehty. Tällaisen tekeminen on tarpeen muun muassa sen selvittämiseksi, onko perus- ja täydennyskoulutuksen kehittäminen tarpeen palvelujen turvaamiseksi.

Helsingin seudun maahanmuuttajapalveluiden asiantuntijaryhmä on keskustellut maahanmuuttajista mielenterveyspalveluiden asiakkaina ja työministeriö on koonnut asiantuntijaryhmän raporttoimaa tietoa. Ongelmat lienevät muillakin paikkakunnilla samankaltaisia. Suomen Mielenterveysseuran ja Diakonissalaitoksen pakolaisille ja muille maahanmuuttajille suunnattuihin erityismielenterveyspalveluihin jonotetaan ja maahanmuuttajilla on vaikeuksia saada hoitoa perusterveydenhuollossa. Erityispalvelujen tuottajilla ei myöskään ole ollut voimavaroja riittävään perusterveydenhuollon konsultointiin.

Mielenterveyspalveluihin hakeutumisessa on korkea kynnyks. Hoitoon hakeutumista estävät muun muassa kielivaikeudet, pelot, luottamuksen puute sekä mahdollisesti kulttuuriset eroavuudet tai lähtömaassa kielteisesti sävyttynyt mielikuva psyykkisistä ongelmista. Turvakotien henkilökunta on todennut, että turvakotiin tulevilla äideillä ja lapsilla on usein hoitamattomia traumoja. Pakolaisvanhusten mielenterveyden hoito on erityisalue, johon on paneuduttava vakavasti. Ikääntyneiden maahanmuuttajien mielenterveysongelmien ennalta ehkäisemiseksi voidaan järjestää tukihenkilötoimintaa yhteistyössä esimerkiksi vapaaehtoisjärjestöjen ja seurakunnan kanssa.

Hoitohenkilökunta kokee, ettei sillä ole aina riittäviä valmiuksia maahanmuuttajien hoitoon. Mielenterveysongelmia ei myöskään tunnisteta riittävän hyvin kulttuurierojen vuoksi. Länsimaiden ulkopuolelta tulleilla maahanmuuttajilla ei ole oikeaa tietoa suomalaisesta mielenterveyskäsitteestä eikä tietoa siitä, mitä hoito tarkoittaa. Myös tulkkien käytön lisäämistä ja kehittämistä tarvitaan.

Mielenterveyspalveluiden työntekijöillä on monesti arkuutta lähteä selvittämään maahanmuuttajan asiaa kieli- ja kulttuurivaikeuksiin vedoten. Asiantuntijoiden mukaan hoito olisi usein annettavissa perusterveydenhuollossa, mikäli asiaan osattaisiin paneutua. Erityissairaanhoidossa on sama kynnyks kuin perusterveydenhuollossa. Asiantuntijaryhmä ehdotti, että erityisesti traumaattisia kokemuksia omaaville pakolaisille perustettaisiin alueiden perusterveydenhuollossa toteutuvia ennaltaehkäiseviä mielenterveysryhmiä. Tällä nähtiin olevan ratkaisevan myönteinen vaikutus kotoutumiseen uuteen ympäristöön.

Maahanmuuttajapalveluiden asiantuntijaryhmän mielestä erityisyksiköiden perustaminen maahanmuuttajien tarpeisiin ei ole toimiva ratkaisu. Sen sijaan maahanmuuttajien mielenterveyspalvelut tulisi hoitaa osana normaalia palvelujärjestelmää ja ne tulisi liittää terveydenhuollon kokonaisuuteen kehittämällä palvelujärjestelmän osaamista ja toimintaa.

### *Tilanteen arviointia*

Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten maahanmuuttajien tilanteesta ei ole tehty erityistä selvitystä. Näiden ryhmien erityiskysymykset kaipaavat huomiota ja tällaisen selvityksen tekeminen olisi aiheellista.

Kattavaa selvitystä pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien ohjautumisesta mielenterveyspalveluihin ei ole. Sen sijaan sekä maahanmuuttajien itsensä että terveydenhuollon henkilöstön yleisen käsityksen mukaan perusterveydenhuollossa ei ole yleisesti valmiuksia maahanmuuttajien, varsinkaan kaukaisemmista kulttuureista tulleiden mielenterveysongelmien hoitoon. Myöskin ammattitaitoisista ja mielenterveystulkkaukseen erikoistuneista tulkeista on pulaa.

## **4.13 Tulkkipalvelut**

### *Lainsäädäntö*

Ulkomaalaislain 68 §:ssä ja ulkomaalaisasetuksen 31 §:ssä säädetään tulkitsemisesta ja päätösten tiedoksi antamisesta vieraalla kielellä ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja työntekoa sekä maasta lähtöä koskevissa asioissa.

Viranomaisten velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä säädetään hallintomenettelylain (598/1982) 22 §:ssä sekä hallintolain (586/1996) 77 §:ssä. Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos asianomainen ei osaa viranomaisessa kielilain nojalla käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Viranomaisen on hankittava ja kustannettava tulkki tai huolehdittava kustannuksellaan kääntämisestä asioissa, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta.

Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) (3 § ja 5 §) säädetään, että potilaille on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä tulkki, jos hänen hoitonsa, kohtelunsa ja tiedon saantinsa hoidosta sitä edellyttävät. Säännös ei ole ehdottoman velvoittava. Määrärahojen puute vaikeuttaa tulkin järjestämistä. Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) säädetään, että on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkin hankkimisesta, jos työntekijä ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä (5 §). Jos asiakas on aisti- tai puhevikainen on työntekijän huolehdittava tulkitsemisesta.

Pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen

nojalla kunnille korvataan erityiskustannuksina pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotossa tarvittavat tulkkipalvelut. Entisen Neuvostoliiton alueelta tulevien paluumuuttajien tulkkaukset voidaan korvata kunnalle toimeentulotukena maassaolon ensimmäisen puolen vuoden ajalta.

Työministeriö on antanut ohjeen maahanmuuttajien kielipalveluista (O/1/2000 TM). Ohjeessa määritellään tilanteet, joissa kunta voi saada korvausta tulkkauks- ja käännöspalveluista. Kustannukset korvataan, kun tulkki- ja käännöspalvelut liittyvät pakolaisen tai turvapaikanhakijan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, kotoutumissuunnitelman laatimiseen, kotoutumista edistävien lähiympäristön ja yhteiskunnan tarjoamien palveluiden käyttöön ohjaamiseen sekä turvapaikan hakemiseen liittyvän oikeusavun käyttöön. Ohjetta on tulkittu esimerkiksi siten, että koulun ja kotien väliseen yhteistyöhön liittyvät tulkkaukset on korvattu kunnalle, mutta ei opetuksessa tarvittavaa tulkkauksista.

### *Tulkkauksen ja kääntämisen käytännön järjestelyt*

Kunnat ovat perustaneet asioimistulkkikeskuksia, jotka palvelevat alueellisesti pakolaisia vastaanottaneita kuntia ja vastaanottokeskuksia. Tulkkikeskusta ylläpitävä kunta tekee ylläpidosta sopimuksen alueensa TE-keskuksen kanssa. Kunnalle korvataan täysimääräisesti tulkkikeskuksesta syntyneet kulut. Tulkkikeskuksia on eri puolilla maata yhteensä seitsemän ja ne kaikki antavat tulkkauksista myös etätulkkauksena. Työministeriöllä on lisäksi ostosopimus yksityisen Tulkkikeskus Lingua Nordican kanssa tulkkauks-, käännös- ja koulutuspalveluista.

Turvapaikanhakijoiden määrä ja tulkkaukskulujen nousu ovat verrannollisia keskenään. Tasaaisesti nousevien kustannusten perusteella näyttää siltä, että myös pidempään maassa olleiden palveluiden tarve vähenee hyvin hitaasti. Nousu kertoo myös siitä, että viranomaiset ovat tulleet tietoisiksi tulkkaukspalveluiden olemassaolosta ja alkaneet käyttää niitä enemmän.

Työministeriössä valmistui vuonna 1999 ehdotus maahanmuuttajien kielipalveluiden kehittämistä. Sen pohjaksi tehdyn kyselyn perusteella vain muutamassa työvoimatoimistossa tulkkauksesta aiheutuviin kustannuksiin oli varauduttu riittävästi. Useimmissa toimistoissa siihen ei kuitenkaan oltu varauduttu eikä rahaa tulkkien hankkimiseksi ollut.

### *Hallitusohjelma ja kotouttamisohjelmat*

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi todetaan, että tavoitteena on tulkkauks- ja käännöspalveluiden sekä muun tiedottamisen avulla taata pysyvästi Suomessa asuville maahanmuuttajille tasavertaiset mahdollisuudet käyttää julkisia palveluja. Viranomaisten tulee huolehtia tulkkauksen ja käännösten saatavuudesta sekä resursseista.

Opetushallinto on huolehtinut materiaalin tuotannosta omalla alueellaan. Kela on myös käännättänyt lomakkeitaan ja tehnyt esitteen palveluistaan yhteistyössä työministeriön kanssa. Työministeriö tuottaa työelämään liittyvää informaatio- ja esitemateriaalia maahanmuuttajille. Sosiaali- ja terveydenhoidon alalta on olemassa kuntien käännättämää materiaalia.

Useissa kuntien kotouttamisohjelmissa mainitaan tulkkaukspalvelut. Niissä on usein todettu valtion korvaukset tulkkauks- ja käännöspalveluista. Ohjelmissa viitataan myös tulkkaukseen liittyvään lainsäädäntöön. Niissä todetaan olemassa olevat asioimistulkkikeskukset ja suositellaan käyttämään ammattitaitoisia tulkkereita ja omalla alueella toimivaa tulkkikeskusta. Lasten ja perheenjäsenien käyttämistä tulkkereita kehoitetaan välttämään.

### *Tilanteen arviointia*

Viranomaiset eivät ole riittävästi varautuneet tulkkaus- ja kielipalvelujen järjestämiseen täyttääkseen lainsäädännön asettamat veloitteet. Asiakkaan oikeusturva vaarantuu huomattavan usein tulkkauksen puuttuessa, tai käytettäessä perheenjäseniä tai muuten jäävejä, jopa alakäisiä tulkkaajia.

Suurin ongelma tulkkaus- ja käännöspalveluissa on, että viranomaiset eivät ole varautuneet talousarvioissaan niistä aiheutuviin kuluihin. Maahanmuuttajaryhmien välillä on selkeä ero tulkkauspalveluiden saatavuudessa. Pakolaisperustein oleskeluluvan saaneet saavat kohtuullisesti tulkkauspalveluita sosiaali- ja terveydenhuollon alueella sekä kotoutumiseen liittyvissä asioissa. Muilla perusteilla Suomeen muuttaneet eivät saa riittävästi ja riittävän hyviä tulkkauspalveluita, vaan joutuvat usein turvautumaan puolison, lasten, sukulaisten ja ystävien apuun.

Huolimatta laista potilaan asemasta ja oikeuksista jätetään terveystieteissäkin tulkki usein tilaamatta perustelemalla, ettei tähän ole taloudellisia mahdollisuuksia. Eri hallinnonalat myös jossain määrin kierrättävät tulkkauspalveluita kunnan kautta saadakseen käyttöönsä ilmaisupalveluja.

Työvoimatoimistoille ei ole osoitettu erillistä rahaa tulkkaus- ja käännöskuluihin, vaan ne käyttävät tulkkipalveluiden ostamiseen toimintamenojaan. Toimintamenoja on viime vuosina karsittu ja niihin on kohdistettu säästötavoitteita. Varautuminen tulkkikustannuksiin vaihtelee työvoimatoimistoittain, mutta monissakaan toimistoissa ei varoja tulkkipalveluihin ole ollut riittävästi. Pääkaupunkiseudun kolmeen työvoimatoimistoon tehdyn puhelinkyselyn mukaan vain yhdessä toimistossa oli varauduttu tulkkaus-kustannuksiin. Niissä työvoimatoimistoissa, joiden asiakkaina on runsaasti ulkomaalaisia, on tulkkauksen käytön puutetta korvattu palkkaamalla kielitaitoista henkilökuntaa.

Valtion kunnille korvaamien tulkkaus-kustannusten nousu johtuu paitsi kasvaneesta tulkkausta tarvitsevien määrästä ja siitä, että viranomaiset ovat tiedostaneet tarpeen tulkkipalveluihin. Nousu johtunee osittain myös nykyisestä järjestelmästä, jossa kunnalle korvattavat tulkkauspalvelut tuotetaan tulkkikeskusten kautta suoraan kunnille maksuttomina. Yksittäinen tilaaja, kuten terveyskeskus, sairaala tai sosiaalivirasto, ei maksa palveluista eikä näin myöskään tiedosta palvelun todellisia kustannuksia. Tästä johtuen esimerkiksi sairaaloissa ei tulkkauksia aina koordinoita riittävästi.

Uusia, kustannuksia säästäviä palveluita, erityisesti etätulkkauksia, on otettu hitaasti käyttöön. Työhallinto on pyrkinyt vaikuttamaan tulkkikeskusten kustannustietoisuuteen. Keskusten toimintaa on rationalisoitu, tilastointia on kehitetty, palvelun hintaa on määritelty ja asiakkaita on koulutettu. Tilausten koordinoitua ja välitystä kehitetään edelleen.

Yksi todennäköinen syy tulkkipalveluiden kustannusten nousulle on se, ettei valtion kunnille maksamille korvauksille ole valtioneuvoston päätöksessä asetettu aikarajaa. Sen asettaminen saattaisi osaltaan motivoida maahanmuuttajia kehittämään kielitaitoaan ja myös palvelujen järjestäjiä huolehtimaan siitä, että henkilökuntaan kuuluisi maahanmuuttajien äidinkielen taitajia. Vaativissa tilanteissa, kuten sosiaaliturvan etuisuuksiin, terveydenhoitoon tai oikeuskäsittelyyn liittyvissä asioissa edellytetään kuitenkin melko korkeaa kielitaitoa. Aikarajoja harvinaisissa on otettava huomioon, että osalla maahanmuuttajia, erityisesti pakolaisperusteella maahan tulleilla ja ikääntyneillä maahanmuuttajilla, elämäntilanne on sellainen, että kielitaidon hankkiminen on hidasta, viivästyy tai ei onnistu lainkaan.

#### 4.14 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Vuoden 2001 aikana Suomeen saapui kaikkiaan 1 651 turvapaikanhakijaa noin 70:stä eri maasta. Suurimmat hakijaryhmät tulivat Venäjältä, Ukrainasta, Irakista, Jugoslaviasta ja Turkista.

Työministeriö ohjaa ja koordinoi turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaa. TE-keskukset edustavat työhallintoa aluetasolla ja solmivat vastaanottokeskustoiminnasta sopimuksen vastaanottokeskuksen ylläpitäjän kanssa. Vastaanottokeskuksen ylläpitäjinä voivat olla valtio, kunnat, järjestöt tai yhteisöt. Tällä hetkellä Suomessa toimii 14 vastaanottokeskusta, joista valtiolla on kolme, kunnilla yhdeksän ja Suomen Punaisella Ristillä kaksi. Alaikäiset ilman huoltajaa saapuvat turvapaikanhakijalapsen majoitetaan ryhmäkoteihin, joita on toiminnassa Perniön ja Kontiolahden vastaanottokeskusten yhteydessä. Turvapaikanhakijoita vastaanottokeskuksissa asui tammikuun lopussa vuonna 2002 yhteensä n. 2 200 henkeä.

Turvapaikan hakijoiden vastaanottokeskusten toiminnan tavoitteena on ylläpitää turvapaikanhakijan oman elämän hallintaa ja näin ehkäistä syrjäytymistä. Tavoitteena ei ole kotouttaa turvapaikanhakijaa yhteiskuntaan. Vastaanottokeskusten tehtäviin kuuluu tarjota turvapaikanhakijoille tilapäinen majoitus ja kiireellinen sairaanhoito, vastata välttämättömästä toimeentuloturvasta, tarjota tarvittavat tulkkipalvelut sekä järjestää työ- ja opintotoimintaa.

Turvapaikanhakijalla on oikeus toimeentulotukilaisa tarkoitettuun toimeentulotukeen. Turvapaikanhakijan saaman toimeentulotuen perusosan määrää on kotouttamislain perusteella pienennetty aikuisilla 15 ja lapsilla 20 prosentilla maksuttoman asumisen ja muiden ilmaisten vastaanottokeskuksen tarjoamien palvelujen vuoksi. Turvapaikanhakijan ei ole pakko asua vastaanottokeskuksessa, vaan hän voi halutessaan asua myös yksityisessä asunnossa, mutta vastaanottokeskus ei tällöin avusta asumiskustannuksissa. Kaikki turvapaikanhakijat ovat jonkin vastaanottokeskuksen kirjoilla asukasrekisterissä ja kaikki turvapaikanhakijan palvelut annetaan vastaanottokeskuksesta.

Turvapaikanhakijalla on mahdollisuus ottaa vastaan palkkatyötä oltuaan maassa kolme kuukautta. Lain voimassaolon aikana on useat kymmenet turvapaikanhakijat työllistyneet vapaille työmarkkinoille, lähinnä palvelualoille.

Työ- ja opintotoiminnan tarkoituksena on järjestää mielekästä tekemistä odotusaikana. Työtoimintaa ei ole käytännössä mahdollista osoittaa kaikille asukkaille, koska keskusten ulkopuolisia työskentelymahdollisuuksia on vähän. Työtoiminnan lisäksi järjestetään opinto- ja opintotoimintaa, jonka tarkoituksena on antaa käytännön kielitaitoon tarvittavia valmiuksia sekä perustietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta ja oikeusjärjestelmästä.

Kouluikäisillä lapsilla on oikeus käydä vastaanottokeskuspaikkakunnan esi- ja peruskoulua. Kesän aikana lapsiperheitä voidaan tukea esimerkiksi tarjoamalla lapsille mahdollisuuksia osallistua leiritoimintaan. Ongelmallisin ryhmä ovat peruskoulun ylittäneet nuoret. Heidän mahdollisuutensa päästä opiskelemaan tai työhön ovat erittäin rajalliset, joten syrjäytymisvaara on heidän kohdallaan ilmeinen.

Lähes kaikissa vastaanottokeskuksissa on törmätty turvapaikanhakijoiden rikolliseen toimintaan, yleisimmin omaisuusrikoksiin. Kaikissa vastaanottokeskuksissa näyttää olevan hyvin matala puuttumiskynnys ei-toivottua käyttäytymistä ja rikollista toimintaa kohtaan. Turun vastaanottokeskuksessa toteutettiin vuoden 2001 aikana Euroopan pakolaisrahaston REPRO – projekti. Sen tuloksena valmistui laillisuuskasvatusmateriaali vastaanottokeskusten käyttöön.

tavoitteena ennaltaehkäistä turvapaikanhakijoiden rikollista toimintaa sekä toimintamalli helpottamaan yhteistyötä vastaanottokeskuksen, poliisin ja muiden viranomaisten välillä.

Turvapaikanhakijat ovat kohdanneet valtaväestön taholta nimittelyä ja huutelua, harvemmin fyysistä väkivaltaa, joskin sitäkin on tapahtunut. Vastaanottokeskuksen sisällä turvapaikanhakijoiden keskinäiset suhteet saattavat aiheuttaa uhkaa ja väkivaltaista käyttäytymistä.

### *Tilanteen arviointia*

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto on kehittynyt vakiintuneeksi toiminnaksi, jonka valtakunnallisella ohjaamisella pyritään määrältään vuoroin kasvavaan ja vähenevään turvapaikanhakijoiden määrään.

Keskimääräinen turvapaikkahakemuksen käsittelyaika on 15 kuukautta. Pitkä odotusaika aiheuttaa usein monenlaisia terveydellisiä ja muita ongelmia ja vaikeuttaa myöhemmin oleskeluluvan saaneiden kykyä kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan. Tämä edellyttää vastaanottokeskusten toiminnan, erityisesti työ- ja opintotoiminnan, kehittämistä.

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnotosta (116/2002) tuli voimaan 1.3.2002. Ensimmäinen säilöönnottoyksikkö käynnistyy toukokuussa 2002 osana Helsingin vastaanottokeskusta.

Muutostarpeita kotouttamislain säännöksiin aiheuttaa EU:n neuvoston ehdotus direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (KOM (2001)181 lopullinen), jonka sisällöstä on keväällä 2002 päästy yksimielisyyteen. Pääosin Suomen vastaanottojärjestelmä kuitenkin vastaa vähimmäisedellytyksiä.

## **4.15 Tiedottaminen**

Kotouttamislaista on järjestetty valtakunnallisia tiedotustilaisuuksia. Paikallistiedotusvälineissä lakia on käsitelty erityisesti alueellisten koulutus-, seminaari- tai muiden tilaisuuksien yhteydessä. Erityistä valtakunnallista suurelle yleisölle kohdennettua tiedotusta ole järjestetty.

Työministeriö julkaisee neljä kertaa vuodessa ilmestyvää MoniTori –lehteä, jossa on laajasti, myös erillisissä teemanumeroissa käsitelty kotouttamislakia ja sen toimeenpanoa. Lehden kohderyhmänä ovat ensisijaisesti maahanmuuttajien parissa työskentelevät viranomaiset, järjestöt ja maahanmuuttajat itse. Sen lukijakunta ulottuu kuitenkin laajemmalle.

Kotouttamislain toimeenpanon seurantakyselyn tulosten mukaan monessakaan kunnassa kuntalaisille ei oltu järjestetty erillistä tiedotusta kotouttamislaista. Kuitenkin esimerkiksi kotouttamishjelman käsittely kunnanvaltuustossa tai kunnanhallituksessa oli usein mainittu paikallislehdessä.

Selvityksessä kotouttamislain merkityksestä kotoutumisessa maahanmuuttajan näkökulmasta johtopäätöksenä on, että vain harvalla maahanmuuttajallakaan on käsitystä kotouttamislaista ja sen tuomista mahdollisuuksista vaikuttaa rakentavasti omaan elämäänsä.

### *Tilanteen arviointia*

Maahanmuuttajille tarjolla olevaa kotoutumista koskevaa selkokielistä tai oma kielistä materiaalia ei ole kaikkialla saatavissa. Eri hallinnonalojen ja palveluiden tuottajien palveluista ei ymmärrettävässä muodossa olevaa materiaalia ole riittävästi. Maahanmuuttoa, maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa tietoa tulee levittää myös muille kuin maahanmuuttajille ja viranomaisille.

## **5. KUSTANNUKSET**

### **5.1 Kustannusten korvaaminen**

Kotouttamislaissa tarkoitetun toiminnan kustannuksia korvataan lain 4 §:n mukaan valtion varoista valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaisesti. Kunnille suoritettavien korvausten perusteet pysyvät ennallaan lain voimaan tullessa.

Pakolaisten osalta valtio (TE-keskus) ja kunta sopivat kustannusten korvaamisesta. Edellytyksenä on, että kunta on laatinut kotouttamisohjelman tai sitoutunut sen laatimiseen. Valtioneuvoston asetuksessa pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta on vahvistettu laskennalliset kunnille maksettavat korvaukset pakolaisten vastaanotosta. Kunnalle maksetaan korvausta yli 7- vuotiaan henkilön osalta 1 900,52 euroa vuodessa ja enintään 7- vuotiaan henkilön osalta 6 222,95 euroa vuodessa. Korvaus maksetaan kolmelta vuodelta.

Kunnalle, joka on antanut pakolaiselle kotoutumistukea tai toimeentulotukea, korvataan lisäksi siitä aiheutuneet kustannukset kolmelta vuodelta todellisten kustannusten mukaisesti. Lisäksi kunnat voivat saada korvaukset erityiskustannuksista, joita ovat muun muassa tulkkipalveluista aiheutuneet kustannukset, alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden lasten sijoittamisesta perheryhmäkotiin tai perhehoitoon sekä vastaavat kulut siihen asti kunnes alaikäinen on täyttänyt 18 vuotta, vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon huomattavat kustannukset sekä erityisistä syistä aiheutuneet muut kustannukset. Lisäksi korvataan paluumuuttokustannukset.

Entisen Neuvostoliiton alueelta Suomeen muuttaneiden henkilöiden osalta voidaan kunnalle korvata kotoutumistuesta tai toimeentulotuesta aiheutuvat kustannukset puolelta vuodelta ja mainittujen henkilöiden sairauden tai vamman edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset enintään viideltä vuodelta. Näiden kustannusten korvaamisesta sovietaan erikseen TE-keskuksen ja kunnan kesken. Myös Suomen sodissa vuosina 1939-1945 vapaaehtoisina palvelleiden Suomessa asumisesta aiheutuvat kulut korvataan.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta aiheutuneet kustannukset korvataan vastaanoton järjestäjälle, jonka kanssa TE-keskus on tehnyt sopimuksen vastaanotosta. Lisäksi korvataan alaikäisen edustamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Muiden maahanmuuttajien osalta ei erityisiä valtion korvauksia ole.

Valtion talousarvion mukaan arvioidaan vuonna 2002 pakolaisia olevan laskennallisen korvauksen piirissä 4 200. Kysymyksessä ovat henkilöt, jotka ovat asuneet Suomessa alle kolme vuotta. He ovat tulleet Suomeen kiintiöpakolaisina, saaneet turvapaikan tai oleskeluluvan

taikka ovat edellisten perheenjäseniä. Turvapaikanhakijoita arvioidaan tulevan kuluvana vuonna 1 200, tosiasiasa päätöstään odottavien määrä on tällä hetkellä noin 2 200 henkilöä. Entisen Neuvostoliiton alueen paluumuuttajia on arvioitu tulevan 1 500.

Momentille 34.07 on varattu määräraha yllä mainittuihin kustannuksiin. Pakolaisten vastaanoton laskennallisiin korvauksiin on varattu 11 354 000 euroa ja muihin korvauksiin kunnille 21 151 000 euroa. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon on varattu 14 078 000 euroa ja kunnille entisen Neuvostoliiton alueelta tulevien paluumuuttajien menoihin 11 302 000 euroa. Yhteensä pakolaisiin, turvapaikanhakijoihin ja paluumuuttajiin liittyvät korvaukset on arvioitu 60 682 000 euroksi. Määräraha on arvioitu vuosittain tulijamäärien ja esimerkiksi hakemusten käsittelyaikojen perusteella. Määrärahat ja odotusajat on viime vuosina arvioitu liian alhaisiksi, mikä on johtanut lisätalousarviomenettelyyn.

## 5.2 Kustannusseuranta

Kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamisen tavoitteena on kannustaa ja ohjata kuntia toteuttamaan kotoutumista edistävää politiikkaa ja tasata maahanmuuton alkuvaiheessa kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Kustannusten jako valtion ja kuntien kesken on vakiintunut edellä esitettyjen periaatteiden mukaiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi todetaan tarve selvittää korvausjärjestelmän ulottaminen koskemaan kaikkia maahanmuuttajia. Kustannusten jaon kehittämistarpeiden arvioimiseksi ja laskennallisten korvausten kattavuuden selvittämiseksi tehtiin työministeriön johdolla erillinen seuranta.

Kustannusjaon selvittämiseksi työministeriö, Suomen Kuntaliitto ja kymmenen kuntaa toimeenpanivat syksyllä 2000 kotouttamisen toimenpiteitä ja kustannuksia koskevan seurannan kolmen kuukauden jaksolla. Kotouttamiskustannusten ohella seurattiin myös pakolaisten vastaanoton kustannuksia. Seurannassa mukana olleet kunnat olivat Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Tampere, Turku ja Vantaa sekä Rovaniemi sosiaali- ja terveystalvelujen osalta.

Seurannassa selvitettiin 1.3.2001 alle 3 vuotta kunnassa olleista, kotouttamislain piiriin kuuluvista maahanmuuttajista kunnalle aiheutuvia kustannuksia sekä yleisesti maahanmuuttajille suunnattujen erityispalvelujen kustannuksia. Kustannusseurantajakso oli maaliskuun alusta toukokuun loppuun vuonna 2001 paitsi koulutuspalveluissa kevätlukukausi 2001. Kotouttamisen piirissä olevat henkilöt ryhmiteltiin pakolaisiin, inkeriläisiin ja muihin maahanmuuttajiin sekä eriteltiin sukupuolen ja iän perusteella. Selvityksessä seurattiin yhteensä 5 567 henkilöä sekä heille annetuista palveluista aiheutuvia kustannuksia. Seurattavista henkilöistä pakolaisia oli 1 646 henkilöä (29,6 prosenttia), entisen Neuvostoliiton alueelta tulleita paluumuuttajia 1 387 henkilöä (24,9 prosenttia) ja muita maahanmuuttajia 2 534 henkilöä (45,5 prosenttia).

### *Seurattavat kustannukset*

Kunnan maahanmuuttajille antamat yleishallinnon (keskushallinnon) erityispalvelut sekä niistä aiheutuvat kustannukset ilmoitti eritellysti neljä kuntaa. Yksilöityjä yleishallinnon kustannuksia olivat muun muassa kaupungin henkilöstölleen järjestämä monikulttuurisuuskoulutus, maahanmuuttaja-asioiden koordinaattorista aiheutuvat kustannukset, erilaiset keskushallinnosta kustannetut projektit, maahanmuuttajia palveleva sähköinen tiedotus ja maahanmuuttajien osallistumismenettelyt.

Kunnan koulutuspalvelujen kustannusten osalta selvityksessä kysyttiin kunnan kokonaiskustannuksia koulutuspalveluissa ja oppilaskohtaisia kustannuksia sekä vastaavia tietoja maahanmuuttajille suunnatuista koulutuspalveluista. Tarkoituksena oli selvittää kunnan lisäpanostus maahanmuuttajataustaisiin oppilaisiin. Lukion, ammatillisen koulutuksen ja yleissivistävän koulutuksen osalta selvityksen tiedot ovat puutteelliset. Peruskoulun oppilaskohtaiset kokonaiskustannukset seurantajaksolla vaihtelivat 6 432 markasta 16 284 markkaan. Maahanmuuttajaoppilaisiin suunnattu lisäpanostus vaihteli 899 markasta 11 080 markkaan eli 9,3 prosentista 68,0 prosenttiin. Maahanmuuttajille suunnatut erityispalvelut koulutuspalveluissa ovat pääasiassa suomen kielen tukiopetukseen ja valmistavaan opetukseen liittyviä toimintoja. Kotouttamisen kustannusseurannasta saatujen tietojen perusteella kunnat panostavat koulutuspalveluiden kautta erityisesti oppivelvollisuusikäisten kotoutujalasten ja –nuorten kotoutumiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ryhmiteltiin maahanmuuttajien vastaanottoimintaan, sosiaalitoimeen ja terveydenhuoltoon. Sosiaalitoimi ryhmiteltiin sosiaalityöhön, lasten päivähoitoon, kotihoitopalveluihin, laitos- ja asumispalveluihin, muihin sosiaalipalveluihin sekä toimeentulotukeen/kotoutumistukeen. Toimeentulotuki/kotoutumistuki eriteltiin perheittäin ja henkilöittäin. Terveystuella ryhmiteltiin perusterveydenhuoltoon, erikoissairaanhoidon ja mielenterveyspalveluihin.

Maahanmuuttajien vastaanottoiminnan kustannukset seurantajaksone olivat yhteensä 6 429 392 markkaa, josta 4 970 824 markkaa eli 77,3 prosenttia kohdistui pakolaisten vastaanottoimintaan. Pakolaisten osuus seurattavista oli 30 prosenttia. Vastaanotto- ja palvelujen vähäinen kohdistuminen inkeriläisiin (19 prosenttia) ja muihin maahanmuuttajiin selittyy sillä, että kunnissa maahanmuuttajien vastaanotto- ja palveluja on kehitetty erityisesti pakolaisten vastaanoton turvaamiseksi. Valtion kustantamasta korvausjärjestelmästä johtuen myös kuntien mahdollisuudet seurata palveluista aiheutuvia kuluja ovat näiltä osin täsmällisiä.

Pakolaisten vastaanoton palveluja hyödynnetään joissakin kunnissa muidenkin maahanmuuttajien palveluja järjestettäessä Arvioitavaksi jää, olisiko jatkossa tarkoituksenmukaista kehittää palvelut yleisinä, kaikkia maahanmuuttajia tukevin palveluina.

Kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelujen osalta selvitettiin selkeästi maahanmuuttajille suunnatuista erityispalveluista aiheutuvat kokonaiskustannukset. Palvelut ryhmiteltiin kulttuuripalveluihin (kulttuurisen integraation edistäminen, omakulttuurisuustyön tukeminen), kirjastopalveluihin, nuorisotoimen palveluihin ja liikuntatoimen palveluihin. Kuntien ilmoittamia erityis- ja palveluita olivat muun muassa yhdistysten ja ryhmien saamat avustukset ja kokoontumistilojen tarjoaminen, retket ja leirit sekä kansainvälisten kohtaamispaikkojen toiminnan kulut sekä harrasteryhmät. Kirjaston osalta ilmoitettiin erityisestä tiedotuksesta ja aineistoista maahanmuuttajille. Liikuntatoimen osalta useamman paikkakunnan osalta mainitaan naisille tarkoitettujen liikuntaryhmien ja henkilöstön palkkaamiseen liittyvät kustannukset.

Asuntotoimen erityis- ja palveluja maahanmuuttajille oli käytännössä vain Tampereen kaupungissa.

Muita kotoutumista tukevia toimenpiteitä olivat esim. kunnan itse korvattavat tulkkipalvelujen kustannukset ja toiminta-avustuksista aiheutuvat kustannukset. Lisäksi kunnat ovat maininneet kustannuksia syntyvän erilaisista työllistymistä ja kotoutumista tukevista projekteista, joissa kaupunki on kumppanina tai pääasiallisena toimijana.

### 5.3 Muista lähteistä saatava rahoitus

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen on hankerahoituksena käytettävissä samoja rahoitusmuotoja kuin muidenkin erityisryhmien työllistymisen edistämiseen tai syrjäytymisen ehkäisemiseen. Erillishankkeet ovat tärkeitä kehitettäessä hyviä käytäntöjä. Haasteena on niistä tiedottaminen sekä niiden saattaminen kokeiluvaiheen jälkeen osaksi kuntien tai järjestöjen normaalitoimintaa.

Raha-automaattiyhdistyksen tuotolla rahoitetaan myös erilaisia maahanmuuttajiin kohdistuvia hankkeita. Raha-automaattiyhdistyksen hallitus on linjannut maahanmuuttajien kotouttamista tukevan toiminnan alueeksi, jonka rahoitusosuutta on mahdollista kasvattaa. Vuoden 2002 hankerahoituksen piirissä onkin maahanmuuttajia koskevia hankkeita rahoitettu jonkin verran edellisvuotta enemmän.

Monissa Euroopan unionin rahastoissa voivat maahanmuuttajat olla osana kohderyhmää ja eräät rahastot ovat suoraan kohdennettu maahanmuuttajiin. Euroopan Pakolaisrahastossa on ensimmäiselle viisivuotiskaudelle varattu yhteensä 216 miljoonaa euroa käytettäväksi pakolaisille ja turvapaikanhakijoille tarkoitettuihin toimenpiteisiin, jotka koskevat muun muassa pakolaisten kotoutumista. Rahaston kansallisesta toimeenpanosta vastaa työministeriö. Kuusivuotisessa syrjinnän vastaisesta toimintaohjelmassa on yhtenä kohdealueena etnisen taustan vuoksi tapahtuvan syrjinnän ehkäiseminen. Toimintaohjelmaa hallinnoi Euroopan unionin komissio.

Euroopan Sosiaalirahastoon kuuluvan EQUAL –yhteisöaloitteen kehittämiskumppanuuksien yhtenä kohderyhmänä ovat maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt; erityisesti mainitaan mm pakolaiset, maahanmuuttajanuoret ja –naiset. Suomen ohjelman toimintalinjoista sekä työllistyvyyteen että rasismiin ja muukalaisvihan torjuntaan työmarkkinoilla sisältyy useita hankekohtaisuuksia.

Euroopan Sosiaalirahaston kautta rahoitetaan maahanmuuttajien kotouttamista ja työmarkkinoille pääsyä tukevia hankkeita sekä paikallisesti että valtakunnallisena; esimerkkinä pitkälle koulutettujen maahanmuuttajien työllistymiseen tähtäävä SPECIMA.

#### *Tilanteen arviointia*

Selvityksen perusteella sekä aikaisempien kokemusten pohjalta näyttää siltä, että kuntien on ongelmallista ja työlästä tuottaa erillisselvityksenkään kautta kunnan eri sektoreita kattavaa kustannustietoa maahanmuuttajille suunnatuista palveluista kotoutumisaikana. Kustannustietojen saamiseen liittyvät ongelmat ovat täysin ymmärrettäviä. Pelkästään tietosuojasäädökset estävät kustannus seurannan kannalta olennaisen tunnistetiedon liittämistä rekistereihin ja seurantajärjestelmiin. Kuntien sisältöasiantuntijoiden ja talousseurannasta vastaavien mukanaolo seurannan suunnittelussa oli välttämätöntä, jotta edes jonkinlaisia tuloksia seurantajaksolta saatiin käytettäväksi.

Tähänastisen selvityksen pohjalta on mahdotonta tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä siitä, tarvitaanko muutoksia nykyisiin valtionkorvauksiin. Kotouttamistoiminnasta ja pakolaisten vastaanotosta kunnille aiheutuvia kustannuksia koskevaa selvitystyötä jatketaan edelleen.

## 6. MAAHAN MUUTTAJIEN KOTOUTTAMISEN KEHITTÄMISLINJAUKSET

Hallituksen seuraavassa esittämät kehittämislinjaukset edellyttävät joiltakin osin lisävoimavaroja tai voimavarojen uudelleen kohdentamista. Tarvittavista lisävoimavaroista ei kuitenkaan ole vielä sovittu. Kehittämislinjauksia ja niistä aiheutuvia voimavaratarpeita sisällytetään valtion eri hallinnonalojen talousarviokehyksiin sekä talousarvioihin valtiontalouden mahdollisuuksien puitteissa.

Kehittämislinjauksia ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Valtionhallinnon vastuulla olevista ehdotuksista keskeisimmät ja kiireellisintä toteuttamista edellyttävät ovat maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen sekä tulkkauksen järjestämiseen liittyvät ehdotukset. Lainsäädännön muutosehdotuksien lisäksi ehdotetaan myös monia käytännön toimenpiteisiin ja toimintatapoihin liittyviä muutoksia. Näistä osa kohdentuu valtionhallintoon ja osa kuntiin.

Hallitus esittää kehittämislinjaukset toteutettavaksi 2000 –luvun alkuvuosina. Valtionhallinnossa käytännön toimenpiteisiin ja toimintatapoihin liittyvien muutosten toteuttaminen voidaan aloittaa välittömästi.

Kehittämislinjauksiin ei ole sisällytetty valtion ja kuntien kustannusjakoon liittyviä muutosehdotuksia. Kustannusten jaon kehittämistarpeiden arvioimiseksi ja laskennallisten korvausten kattavuuden selvittämiseksi tehtiin työministeriön johdolla erillinen seuranta, jonka pohjalta ei kuitenkaan voitu tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä mahdollisista muutostarpeista. Kustannusjaosta tehdään erillinen selvitys yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja kuntien kanssa.

Hallitus tulee edelleen seuraamaan kotouttamista ja antaa eduskunnalle kertomuksen maahanmuuttajien kotoutumisesta viiden vuoden kuluessa. Kotouttamislain seuraavassa esitettyjä muutoksia koskeva hallituksen esitys annetaan vuoden 2003 kuluessa.

Hallitus toteaa lisäksi, että toimintaympäristössä tapahtuneista merkittävästä muutoksista johtuen koko kansallinen maahanmuuttopoliittikka edellyttää uudelleenarviointia. Hallitus valmistelee uuden maahanmuuttopoliittisen ohjelman lähivuosina.

### 6.1 Viranomaisten toimivalta ja yhteistyö

1. Kunnan ja työhallinnon viranomaisten toimivaltaa ja viranomaisten välistä yhteistyötä koskevia säännöksiä tarkennetaan kotouttamislaisissa.
2. TE-keskusten tehtävä on kotouttamislain toimeenpanon suunnittelu, ohjaus ja seuranta. Kotouttamislakia täsmennetään lisäämällä lääninhallitukset yhteistyötahojen joukkoon aluetasolla. Näin voidaan varmistaa aluetason tuki kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen ja poliisin osalta.
3. Työministeriön tulevassa strategiassa painotetaan maahanmuuttokysymyksiä. Työministeriön ja TE-keskusten välisissä tulosneuvotteluissa sovitaan siitä, millaisia painoarvoja eri tulostavoitteilla on eri alueilla. Työhallinnon sisäisissä tulosneuvotteluissa arvioidaan maahanmuuttajien kotouttamisen painoarvo ja priorisoidaan ja kohdennetaan voimavaroja lähivuosina. Ennen tulosneuvottelujen seuraavaa kierrosta arvioidaan.

daan kotouttamislain toimeenpanoon osallistuvien henkilövoimavarojen ja niiden täydentämisen tarpeet.

## 6.2 Kotouttamisohjelmat

4. Kotouttamislaki ei velvoita kuntia kehittämään kotouttamistoimenpiteitä muuta kuin edellyttämällä kotouttamisohjelman laatimista. Puitelakityyppisen kotouttamislain toimeenpano edellyttäisi tukea ja ohjausta enemmän kuin sitä on ollut mahdollista alueviranomaisten antaa. Kotouttamislaissa on tarpeen säätää yksityiskohtaisemmin kotouttamisohjelmien sisällöstä ja niistä kotoutumista edistävästä toimenpiteistä, jotka kotouttamisohjelmissa tulisi suunnitella.
5. Jos kotouttamisohjelmia ja niiden toteuttamista ei seurata, ne voivat jäädä toteutumatta. Kotouttamislaissa tulee säätää myös seurannasta ja kotouttamisohjelmien määräaikaisesta uudelleen tarkastelusta.
6. Jos kunnan maahanmuuttajien määrä on hyvin pieni, ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää kuntaa laatimaan kotouttamisohjelmaa. Kuitenkin edelleenkin kunnan tulisi laatia kotouttamisohjelma saadakseen korvauksen pakolaisten vastaanotosta. TE-keskukset hyväksyvät kunnan esittämän ohjelman valtion korvauksien maksun mahdollistavaksi asiakirjaksi.
7. Kotouttamislain 7 §:n 3 momentti kumotaan tarpeettomana, jolloin kuntien kotouttamisohjelmiin ei enää liitetä TE-keskusten ja kuntien sopimusta rinnastettavien toimenpiteiden perusteista. Työvoimatoimistot päättäisivät itsenäisesti rinnastettavien toimenpiteiden hyväksymisestä lainsäädännön ja työhallinnon antamien ohjeiden mukaisesti. TE-keskuksilla säilyisi edelleen mahdollisuus antaa työvoimatoimistoille ohjeita rinnastettavien toimenpiteiden hyväksymisestä.
8. Kotouttamisohjelmien suunnittelussa ja toteuttamisessa tiivistetään yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden, kuten maahanmuuttajien järjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen sekä seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen kanssa.
9. Työministeriö ja Suomen Kuntaliitto valmistelevat yhdessä suosituksen tavoitteista sekä valmistelevat kotouttamisohjelman laatimista varten oppaan, jota pidetään ajan tasalla. Oppaassa korostetaan kotouttamisohjelmien tarkoitusta ja perehdytetään kotouttamislain soveltamiseen sekä opetusta koskevaan lainsäädäntöön. Siinä opastetaan esimerkein eri toimenpiteiden suunnitteluun ja käyttöön, opastetaan kotoutumistuen myöntämiseen liittyvissä asioissa ja voimavarojen suunnittelussa. Opa toimisi myös perusteena laadun arvioinnille.
10. Laatua koskevat kriteerit valmistellaan työministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Kotouttamisohjelmien tavoitteita täsmennetään TE-keskusten tulosohjauksen kautta. TE-keskukset seuraavat kotouttamisohjelmien määrän lisäksi myös niiden sisältöä ja laatua.
11. Kunnassa seurataan paitsi kotouttamisohjelman toteutumista myös kunnassa asuvien maahanmuuttajien ja kotoutujien määrää yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa.

### 6.3 Kotoutumissuunnitelmat

12. Kotouttamislain 6 §:ää täydennetään siten, että siinä säädetään myös kuntien velvoitteesta huolehtia rinnasteisista ja muista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä, työvoimatoimistojen ja kuntien yhteistyöstä kotoutumista edistettäessä sekä työvoimatoimistojen ja kuntien velvoitteesta järjestää keskenään yhteistyössä kotoutumissuunnitelmien ja niiden toteutuksen seuranta.
13. Kotouttamislain 11 §:n 2 momenttia täydennetään siten, että kotoutumissuunnitelmassa sovittavien toimenpiteiden luetteloon lisätään ikääntyneiden, kotiäitien ja muiden työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista edistävät toimenpiteet.
14. Kotouttamislakia muutetaan siten, että luku- ja kirjoitustaidon opetus, äitiysloma, sairaus tai muu vastaava syy voi pidentää aikaa, jonka kuluessa maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Lasten kotoutumissuunnitelmat laaditaan tarvittaessa pidemmäksi ajaksi kuin kolmeksi vuodeksi. Yläasteikäisenä tai vanhempana maahan tulleille lapsille ja nuorille tehdään aina yksilöllinen kotoutumissuunnitelma joka turvaa kotoutumista edistävää koulutusta ja muita palveluja jatkuvaluonteisesti.
15. Työministeriö valmistelee ja julkaisee yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa sekä työvoimatoimistojen että kuntien käyttöön kotoutumissuunnitelmien laatukriteerit ottaen huomioon myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tarpeet.
16. Työministeriö määrittelee yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa kotoutumissuunnitelmien määrällisen ja laadullisen seurannan. Kotoutumissuunnitelman hyvän laadun varmistamiseksi on tärkeää, että se on valmisteltu yhteistyössä eri osapuolten kesken moniammatillista osaamista hyödyntäen, sekä se, että suunnitelma uusitaan tarvittaessa.

### 6.4 Kotoutumisen aikainen toimeentuloturva

17. Työmarkkinatukena myönnettävän kotoutumistuen perusteena on, että maahanmuuttaja osallistuu toimenpiteisiin ja oikeus työmarkkinatukena myönnettävään kotoutumistukeen on ensisijaisesti vain toimenpiteessä ollessa. Tämä edellyttää, että työvoimatoimisto ja kunta yhteistyössä etsivät konkreettisia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä.
18. Kotouttamislakia muutetaan siten, että oikeus työmarkkinatukena maksettavaan kotoutumistukeen käynnistyy lähtökohtaisesti vastaavalla tavoin kuin muillakin työnhakijoilla eli työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumispäivästä, eikä vasta silloin kun kotoutumissuunnitelma on laadittu.
19. Kotouttamislain 17 §:ään lisätään poikkeus työmarkkinatuesta annetun lain 20 §:stä siten, että lähtömaassa tapahtuneesta työstä tai koulutuksesta eroamisesta ei määrätä karenssia aikana, jona maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Tällöin suunnitelman piirissä olevat voitaisiin ohjata lähtökohtaisesti monenlaisiin kotoutumista edistäviin aktiivitoimenpiteisiin ja kotoutumistuki maksettaisiin suunnitelma-kauden alusta lähtien.

20. Yhteistyötä työvoimatoimiston, työvoimatoimikunnan ja kunnan kesken tiivistetään. Tätä tarkoittava muutos tehdään työvoimatoimikunnasta annetun asetuksen (1681/1993) 3 §:n 3 momenttiin: työvoimatoimikunnan on käsitellessään työvoimapolitiittista lausuntoa koskien henkilön oikeutta saada työmarkkinatukea kotouttamislain nojalla, otettava huomioon mitä maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa on sovittu toimenpiteisiin osallistumisesta. Säännöksen tavoitteena on, että maahanmuuttajan kotoutuminen olisi mahdollisimman yhtäjaksoista, ja että maahanmuuttaja ohjattaisiin toimenpiteisiin karenssin määräämisen sijasta.
21. Opintotukilain mukainen opintotuki ja kotoutumistuki yhteensovitetään laajentamalla työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnastettavien toimenpiteiden käsitettä siten, että maahanmuuttaja voi, jos hänellä on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, opiskella kotoutumistuella ammattikoulussa, suorittaa lukiota, suorittaa peruskoulua (yli oppivelvollisuusikäiset) ja hankkia täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta. Päätöksen rinnastamisesta tekee työvoimatoimisto.
22. Muutetaan opintotukiasetusta (260/1994) siten, että jos maahanmuuttaja voi saada opintojensa aikaista toimeentuloaan varten kotoutumistukea, niin hänellä ei ole oikeutta opintotukeen.
23. Osana sosiaaliturvalainsäädännön kehittämistä koskevaa valmistelua valmisteellaan hallituksen esitystä työttömyysetuuksien säätämiseksi yhtenäisesti yhdessä laissa. Tämän ehdotuksen toteutuminen aiheuttaa muutoksia kotouttamislain säännöksiin kotoutumistuesta. Tähän liittyvä kotouttamislain muutosesitys annetaan eduskunnalle syyskaudella 2002 samanaikaisesti työttömyysturvaa koskevan muutosesityksen kanssa.
24. Asiakkaille suunnattua ohjausta ja neuvontaa lisätään niin, että ehkäistään ennalta tarpeettomat oikeudenmenetykset.
25. Työhallinnon ja kunnan viranomaisten tulee yhteensovittaa työmarkkinatukena myönnettävä kotoutumistuki toimeentulotuen kanssa niin, että sekä maahanmuuttaja että viranomaiset ovat selvillä koko kotoutumistuen määrästä. Jos kotoutumistuen määrää ei voida yhteisesti määrittellä, tulee työvoimaviranomaisten siirtää kotoutumissuunnitelma ja tuki kunnan viranomaisten täydennettäväksi. Viranomaisten yhteistyötä ja tietojen vaihtoa lisätään.
26. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaissa (esimerkiksi toimeentulotukiopas, kuntouttava työtoimintaopas jne.) tulisi käsitellä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä ohjeita kotouttamislain toimeenpanon näkökulmasta. Vastaavasti opetusministeriön tulisi ohjeistaa ja suositella vapaan sivistystyön laitoksille osallistumista rinnasteisten toimenpiteiden järjestämiseen.

## 6.5 Työllisyys

27. Alle kolme vuotta Suomessa asuneista maahanmuuttajista käynnistetään erillinen tilastoseuranta ja kotoutujien työttömyyden seuranta erotetaan muiden maahanmuuttajien työttömyyden tilastoinnista.

28. Työvoimatoimistot huolehtivat siitä, että maahanmuuttajien työvoimapalveluja ja erityisesti kotouttamispalveluja varten varataan riittävät henkilöstöresurssit. Kotouttamisasiakkaista vastaavien työvoimavirkailijoiden tarve suhteessa asiakasmäärään arvioidaan kaksinkertaiseksi verrattuna muihin asiakkaisiin. Tässä yhteydessä huolehditaan myös siitä, että eri etnisen taustan omaavia työntekijöitä rekrytoidaan työvoimatoimistoihin. Työvoimatoimistojen asiakaspalveluja hoitavat virkailijat perehdytetään laajasti myös maahanmuuttajien palveluihin. Erityisesti ammatinvalintapsykologien osuutta maahanmuuttajien palveluissa selkiytetään ja lisätään ja heidän työmenetelmiään kehitetään.
29. Työvoimatoimistojen kaikkien virkailijoiden asiakaspalvelukoulutukseen liitetään kunkin virkailijaryhmän tarpeita vastaava maahanmuuttajakysymyksiä käsittelevä osio ja virkailijoiden laajaa verkostoitumista tuetaan muun muassa koulutuksen avulla.
30. Työvoimatoimistojen esitteet tuotetaan selkokielistä ja niitä käännetään mahdollisimman kattavasti suurimmille maahanmuuttajakielille.
31. Työhallinto huolehtii osana tulosohejaustaan, että työvoimatoimistot järjestävät maahanmuuttajille suunnattua työnhakukoulutusta ja ostavat tarvittaessa maahanmuuttajille räätälöityä rekrytointipalveluja. Maahanmuuttajakoulutuksen yhteiskuntaan perehdytyksen kokonaisuudessa kiinnitetään erityistä huomiota työnhakuvalmiuksien lisäämiseen.

## 6.6 Aikuisten maahanmuuttajien koulutus

32. Päävastuu työttömien maahanmuuttajien maahanmuuttajakoulutuksen järjestämisestä ja rahoituksesta on työministeriöllä. Opetusministeriö vastaa aikuisten maahanmuuttajien muusta koulutuksesta ja kotoutumiskoulutuksesta.
33. Valmentavan työvoimakoulutuksen määrärahasta korvamerkitään osa kotoutujien maahanmuuttajakoulutuksen toteuttamiseksi. Kotouttamislain toimeenpanoon liittyvä 40 opintoviikon laajuinen maahanmuuttajakoulutus hankitaan vuosittain 6 000 kotoutumissuunnitelmaan oikeutetulle työttömälle työnhakijalle.
34. Niiden maahanmuuttajien, jotka aikaisemmin ovat saaneet vain keskimäärin 18 opintoviikon mittaisen maahanmuuttajakoulutuksen, eivätkä ole saavuttaneet työmarkkinoilla tai jatkokoulutuksessa edellytettävää kielitaitoa, koulutuksen lisäämistarve on 3 000 lisäpaikkaa.
35. Maahanmuuttajakoulutuksen päätteeksi testataan opiskelijoiden kielitaidon taso sekä arvioidaan koulutuksen muu vaikuttavuus.
36. Työttömien maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen ja rekrytointikoulutuksen lisästarve on 500 opiskelijapaikkaa vuosittain.
37. Lisävoimavaroja suunnataan myös aikuisten luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajien koulutukseen. Tämä edellyttää 500 opiskelijapaikan rahoittamista vuosittain. Koulutuksen järjestäminen jatkokoulutuskelpoisuutta vailla olevien nuorten ja aikuisten peruskoulutusvalmiuksien saavuttamiseksi edellyttää 250 vuosittaisen opis-

kelijapaikan rahoittamista. Vapaan sivistystyön ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen edellytyksiä kieli- ja kansalaistaitokoulutuksessa vahvistetaan. Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien koulutuksen järjestäminen edellyttää 550 opiskelijapaikan rahoittamista vuosittain.

38. Opetusministeriö ja työministeriö varaavat määrärahan ja toteuttavat yhteistyössä maahanmuuttajille tarjolla olevan omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen maahanmuuttajakoulutuksen evaluoinnin. Arvio tehdään maahanmuuttajien tarpeeseen perustuen. Erityisesti arvioidaan koulutuksen taso ja opetussuunnitelmien mukainen toteutus, koulutuksen vaikutukset kotoutumissuunnitelmissa asetettuihin tavoitteisiin sijoittumisesta jatko-, täydennys- tai ammatilliseen koulutukseen tai työelämään sekä muu vaikuttavuus. Lisäksi arvioidaan koulutuksen odotusajat, johdonmukainen eteneminen kielitaitotasoa vastaavasti koulutuksesta toiseen ja muuten tarjolla olevan koulutuksen oikea-aikaisuus, käytettävissä olevat voimavarat suhteessa tarpeeseen sekä seuranta. Tulosten pohjalta täsmennetään suunnattavia voimavara- ja niiden yhteensovittamistarpeita, maahanmuuttajien koulutuksen sisältöjä ja laatukriteereitä, laaditaan työ- ja opetushallintoon keskenään yhteensopivat maahanmuuttajien koulutuksen seurantajärjestelmät ja tehdään tarvittaessa muita kehittämistoimia.
39. Työhallinnolla on vastuu työvoimapolitiittisesta maahanmuuttokoulutuksesta. Työhallinto ja opetushallinto varmistavat osallistuessaan kuntakohtaisten kotouttamisohjelmien laatimiseen aikuisten maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien ja niihin kohdennettavien voimavarojen kirjaamisen kotouttamisohjelmiin. Ohjelmissa tulee varmistaa sekä työvoimapolitiittisen maahanmuuttajakoulutuksen että omaehtoisen koulutuksen jaksottaminen siten, että maahanmuuttaja voi siirtyä opetuksesta toiseen kielitaitotasoaan vastaavasti ja ilman kohtuuttomia odotusaikoja. Lisäksi huolehditaan siitä, että kunnissa kerätään keskitetysti tietoa saatavilla olevasta maahanmuuttajille suunnatusta omaehtoisesta koulutuksesta ja sovitaan, mikä taho huolehtii koulutuksesta tiedottamisesta. Työvoimatoimistot tiedottavat maahanmuuttajille järjestettävästä ei-ammattillisesta ja ammatillisesta koulutuksesta.

## 6.7 Lapset ja nuoret

40. Kotouttamisohjelmissa osoitetaan nuorten kotoutumissuunnitelmien vastuuviranomaisen.
41. Sosiaalishallinnon sitoutuminen maahanmuuttajaperheiden kotoutumisen tukemiseen myös valtion- ja aluehallinnon tasolla on tärkeää, jotta kuntien sosiaali- ja terveystoimella olisi aktiivinen rooli kuntien kotouttamisyhteistyössä.
42. Kiinnitetään erityistä huomiota alaikäisten, vailla huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyaikoihin.
43. Perheryhmäkotien asemaa muutetaan niin, että ne rinnastetaan lastensuojelulaitoksiin.
44. Ryhmäkotien henkilökunnan pätevyysvaatimukset rinnastetaan lastensuojelulaitoksissa työskentelevien pätevyysvaatimusten ottaen huomioon oman äidinkielen henkilöstön tarve. Aikuistuvien ja ryhmäkodista muuttavien nuorten itsenäistymistä tuetaan lastensuojelun jälkihuoltoon verrattavilla toimenpiteillä 21 ikävuoteen saakka. Korvaus järjestelmää kehitetään niin että kunnat voivat hakea valtiolta korvauksia tällaisten toi-

menpiteiden järjestämisestä maahan ilman huoltaa turvapaikanhakijoina tulleiden nuorten osalta.

45. Työministeriö, opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteuttavat yhteistyössä pilottiprojektin, jossa luodaan malli maahanmuuttajanuorten ongelmien aikaiseksi tunnistamiseksi ja moniammatillisten työmenetelmien luomiseksi ongelmiin puuttuessa sekä ennaltaehkäisevien toimenpiteiden luomiseksi. Ministeriöt vastaavat pilottiprojektissa luotavan mallin ja muiden tulosten levittämisestä kuntiin.
46. Nuorten peruskouluikäisten ylittäneiden ilman jatkokoulutuspaikkaa olevien kotoutujien työmarkkinoille pääsemisen edistämiseksi opetus- ja työhallinto tarjoavat nuorille kielinopetusta, ohjausta ja muuta kotouttavaa toimintaa, johon nuoret veloitetaan osallistumaan.
47. Oppilashuollon resursseja tulisi entistä enemmän suunnata maahanmuuttajaoppilaisiin, sillä joissakin kulttuureissa avun hakeminen nuorten henkiseen pahoinvointiin on vieras asia. Opettajia ja koulujen oppilashuoltohenkilöstöä koulutetaan kotoutumistehävään. Koulupsykologien ja opinto-ohjaajien täydennyskoulutustarve olisi selvitettävä. Olisi harkittava, pitäisikö kunnissa, joissa on paljon maahanmuuttajaopiskelijoita, olla erityinen maahanmuuttajaopinto-ohjaaja.

## 6.8 Lasten edustajajärjestelmä

48. Selvitetään mahdollisuutta perustaa ja ylläpitää tiedostoa edustajista ja heidän yhteystiedoistaan, esim. Uudenmaan TE-keskuksen yhteyteen. Edustajajärjestelmän haavoittuvuuden estämiseksi kehitetään edustajien rekrytointi- ja perehdyttämismenettely.
49. Työministeriö laatii edustajan tehtävistä opaskirjan, joka sisältäisi yleisten linjausten lisäksi esimerkkejä hyvistä käytännöistä.
50. Työministeriö selvittää yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sitä mahdollisuutta, että edustaja jatkaisi tarvittaessa täysi-ikäiseksi tulleen edustettavansa tukihenkilönä.
51. Työministeriö jatkaa edustajien ja yhteistyötahojen valtakunnallisia ja alueellisia arviointitilaisuuksia ja edustajien koulutusta.

## 6.9 Naisiin liittyviä erityiskysymyksiä

52. Maahanmuuttajanaisten ja perheiden tukeminen suunnitellaan omaksi kokonaisuudek-sitensa kuntien kotouttamisohjelmissa. Työelämän ulkopuolella oleville maahanmuuttajanaaisille on suunniteltava kotouttamisohjelmissa oma erillinen alkuvaiheen tukiohjelma, johon osallistumien on tehtävä heille käytännössä mahdolliseksi. Tulisi myös arvioida lapsiperheille annettavan kotipalvelun ja perhetyön sisällyttäminen kotouttamisohjelmiin.
53. Kotouttamisohjelmissa tulee käsitellä omana kohtanaan myös maahanmuuttajanaisten kohtaamaa väkivaltaa ja sen ehkäisyä ja sisällyttää siihen suunnitelma maahanmuutta-

jien kanssa työskentelevien perehdyttämiseksi väkivallan tunnistamiseen, puuttumiskynnyksen alentamiseen ja väkivallan uhrien ohjaamiseen tukipalveluihin.

54. Perheiden hyvinvoinnin seuranta tehostetaan palvelujen ja toimenpiteiden kehittämiseen tarvittavan tiedon saamiseksi.
55. Kotoutumissuunnitelma tulee tehdä myös työvoiman ulkopuolella oleville, esimerkiksi kotona pieniä lapsia hoitaville naisille. Naisia ja myös heidän puolisoitaan on motivoitava kotoutumissuunnitelmien tekemiseen ja noudattamiseen.
56. Työvoiman ulkopuolella oleville naisille järjestetty suomen kielen ja yhteiskuntatiedon opetus edellyttää, että se tuodaan lähelle asuinalueita, jotta naisilla on mahdollisuus osallistua siihen ja että lasten päivähoito on järjestetty opetuksen ajaksi. Tällaisen toiminnan pitäisi olla vakituista ja pysyvää, ei pelkästään projektiluonteista. Maahanmuuttajanaisten oikeudellinen neuvonta ja lainsäädännöstä tiedottaminen on tärkeää, jotta naiset voivat arvioida omaa asemaansa perheessä ja yhteiskunnassa suhteessa suomalaiseseen lainsäädäntöön.

## 6.10 Ikääntyvät maahanmuuttajat

57. Paluumuuttajien toimeentuloturvan järjestäminen ratkaistaan pikaisesti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ehdotuksen mukaisesti.
58. Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen mukaisesti laadittaviin kuntakohtaisiin vanhuspoliittisiin strategioihin tulee sisällyttää maahanmuuttajavanhusten tarvitsemien palvelujen kehittämissuunnitelma. Ikääntyneille tulee tarjota riittävät mahdollisuudet kielen oppimiseen ja yhteiskunnassa selviytymiseen tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimiseen.
59. Kotouttamissuunnitelmissa otetaan huomioon myös ikääntyneiden maahanmuuttajien tarpeet käyttäen hyväksi kokeiltuja hyvien käytäntöjen malleja. Lähtökohtana on omakielisen selviytymisen tukeminen ja lähipalvelujen huomioon ottaminen sekä ikääntyneiden eristyneisyyden ehkäisy. Tätä osuutta valmisteltaessa ja toteutettaessa korostetaan seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen sekä maahanmuuttajien omien järjestöjen roolia.
60. Myös ikääntyneille tehdään kotoutumissuunnitelmat ottaen huomioon henkilön ikä, henkinen vireys, fyysinen toimintakyky, lukutaito, aikaisempi kielitaito ja lähtömaan kulttuuri.

## 6.11 Asuminen

61. Aravavuokra-asuntojen riittävällä hajauttamisella asuntokantaan voidaan vaikuttaa siihen, että liian tiheitä maahanmuuttajakeskittymiä ei synny. Kuntien ja yleishyödyllisten asunnonomistajien tulisi hankkia valtion myöntämällä lainoilla nykyistä enemmän asuntoja omistusasuntokannasta ja vuokrata niitä edelleen maahanmuuttajille. Näin voidaan välttää maahanmuuttajien keskittyminen vuokra-asuntovaltaisille alueille ja vuokrataloihin.

62. Kotouttamisohjelmissa tulee vahvistaa maahanmuuttajien asumiseen liittyvät kunnassa noudatettavat periaatteet. Asumisella ja lähiympäristöllä on olennainen merkitys maahanmuuttajien kotoutumiselle.
63. Ympäristöministeriön, työministeriön ja kuntien tulee yhteistyössä laatia asumista koskevia ohjeita ja esitteitä maahanmuuttajien kielillä. Vuokralaisten keskusliiton ja Kuluttajaviraston jo tuottaman asumisen ohjeistuksen kääntäminen keskeisille maahanmuuttajakielille on tarpeellista. Myös suomalaisille asukkaille tulee tuottaa materiaalia ja järjestää tilaisuuksia uusista naapureista osana asukastoimintaa ja kunnan kotouttamisohjelmaa.
64. Kiinteistöyhtiöissä tulisi aktiivisesti käyttää hyväksi asukasdemokratian antamia mahdollisuuksia lisätä maahanmuuttajien osuutta kiinteistöyhtiön asukkaiden asioiden yhteisessä hoitamisessa. Sosiaalisen isännöinnin mallia kehitetään edelleen tukemaan myös maahanmuuttajien kotouttamista.

## 6.12 Muut palvelut

65. Selvitetään vammaisten ja pitkäaikaissairaiden maahanmuuttajien tilanteeseen liittyvät erityiset ongelmat ja tarpeet sekä ryhdytään heidän tilanteensa parantamiseksi vaadittaviin toimenpiteisiin.
66. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STAKESin kanssa maahanmuuttajien tarpeen ja pääsyn mielenterveyspalveluihin ja ryhtyy toimenpiteisiin perusterveydenhuollon valmiuksien kehittämiseen maahanmuuttajien ja erityisesti maahanmuuttajien mielenterveysongelmien tunnistamiseksi ja hoitamiseksi.
67. Tulkeille tulee järjestää terapiatulkkausten koulutusta.

## 6.13 Tulkkauspalvelut

68. Kotouttamislakiin sisällytetään säännös viranomaisen velvollisuudesta järjestää tulkkausta, tiedottamista ja neuvontaa kotouttamislakia sovellettaessa.
69. Viranomaisten tulee talousarviossaan varautua tulkkauksesta aiheutuviin kustannuksiin. Maahanmuuttajien ja viranomaisten oikeusturvan varmistamiseksi viranomaisten tulee käyttää ammattitaitoisten tulkkiensa palveluja sekä kouluttaa henkilökuntaansa tulkkauspalveluiden käytössä.
70. Tavoitteena on kunnille tulkkauspalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamisen ajallinen rajaaminen. Mainittujen kustannusten korvaamisen määräaikaistamisesta aiheutuvat kustannus- ja muut vaikutukset selvitetään osana kustannusten jakoon liittyvää selvitystä.
71. Siirrytään järjestelmään, jossa jokaiselta palvelun tilaajalta laskutetaan palveluista huolimatta siitä ovatko palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset valtioneuvoston asetuksen mukaan kunnalle korvattavaa vai ei. Korvattavien kustannusten osalta palveluita käyttäneet kunnat hakevat valtiolta korvausta. Nykyisten tulkkiakeskusten

ylläpitäjäkunnat vastaisivat edelleen tulkkikeskuksen toiminnasta, hinnoittelisivat ne täysimääräisesti ja palveluja käyttävät kunnat varautuisivat itse talousarvioissaan tulkkaus- ja käännskuluihin. Kunnilla olisi edelleen mahdollisuus valita palvelun tuottaja.

72. Työministeriö, TE-keskukset ja asioimistulkkikeskukset kannustavat julkisella sektorilla toimivia viranomaisia siirtymään yhä enemmän käyttämään etätulkkausta, hankkimaan siihen tarvittavat laitteet ja kouluttamaan henkilökuntaansa niiden käytössä. Tavoitteena on, että valtio ja kunnat huomioivat palveluiden järjestämisessä keskeisimmät maahanmuuttajakielet.
73. Työvoimatoimistojen tulkkipalvelujen varmistamiseksi tarvitaan niiden hankkimista varten erillinen määräraha. Tulkkauksen kehittämisestä aiheutuvien lisäkustannusten selvittäminen eri hallinnonaloilla on vielä kesken.

#### **6.14 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto**

74. Työ- ja opintotoiminta saatetaan kaikissa keskuksissa periaatteiltaan yhtenäisiksi toimintamalleiksi. Työ- ja opinto-osiot liitetään yhteen toimintaohjelmaksi, johon turvapaikanhakijan edellytetään osallistuvan. Toiminnalle sovitaan saamaan myös yhtenäinen vähimmäiskesto, noin 10 viikkotuntia. Toiminta muodostuu laajasta valikoimasta erilaista työ- ja opintotoimintaa kunkin turvapaikanhakijan tilanteeseen sopivalla tavalla.
75. Myönteisen päätöksen jo saaneille, mutta edelleen vastaanottokeskuksessa kuntapaikkaa ja asuntoa odottaville järjestetään ylimääräistä koulutusta, jotta heidän kotoutumisansa saataisiin mahdollisimman varhain hyvään vauhtiin.

#### **6.15 Tiedottaminen**

76. Työministeriö tuottaa maahanmuuttajien tiedotuspaketin, jonka väestörekisteriviranomaiset jakavat uusille väestörekisteriin merkittävälle maahanmuuttajille.
77. Eri hallinnon alojen ja palveluiden tuottajien tulee tuottaa nykyistä enemmän maahanmuuttajille tarkoitettua selkokielistä materiaalia, jota tulee myös kääntää tärkeimmille maahanmuuttajakielille. Esitteiden tuottamisen lisäksi on suunniteltava huolellisesti niiden jakelu ja pyrittävä sen avulla huolehtimaan, että niitä on saatavilla kaikissa sellaisissa palvelupisteissä, joissa maahanmuuttajat asioivat. Viranomaisten tulee myös aktiivisesti jakaa esitteitä ja tarvittaessa selostaa niiden sisältöä. Kaikille maahanmuuttajaryhmille kirjallisesti omaksuttava tieto ei ole niin itsestään selvää kuin suomalaisille, siksi tietoa pitäisi tarjota myös esimerkiksi kaseteille luettuina ja radio-ohjelmien välityksellä.

## 7. RASISIMI, ETNISET SUHTEET JA KOTOUTUMINEN

Rasismi ja syrjintä vaikuttavat voimakkaasti maahanmuuttajien kotoutumiseen. Vihamielinen tai vihamieliseksi koettu ympäristö hidastaa kotoutumista. Tasa-arvoinen ja syrjimätön kohtelu sekä tehokas puuttuminen syrjintään taas lisäävät maahanmuuttajien luottamusta pääväestöä ja viranomaisia kohtaan ja edistävät kotoutumista.

Psykologisesti syrjintä ja rasismi voivat johtaa henkilön leimautumiseen, kielteiseen minäkuvaan ja heikkoon itsetuntoon. Rakenteellisesti syrjintä ja rasismi voivat rajoittaa hänen mahdollisuuksiaan tai tiedon saantiaan ja estää hänen henkilökohtaisen tai ammatillisen kehityksensä. Rasismin vaara piilee toisaalta mahdollisessa fyysisessä hyökkäyksessä, toisaalta siinä, että syrjintä ja rasismi voivat toimia pysyvinä stressin lähteinä ja vaikuttaa ajan myötä vaikuttaa henkilön terveyteen.

Rasismiin ja etniseen syrjintään puuttuminen edellyttävät kyseisten ilmiöiden tunnistamista sekä ilmiöiden järjestelmällistä seuraamista, tutkimista, tilastointia ja erittelyä.

### 7.1 Syrjinnän vastainen lainsäädäntö

Syrjintä on kriminalisoitu Suomen lainsäädännössä usein eri tavoin. Perustuslain 6 § mukaan "ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella". Alkuperäksi katsotaan myös etninen alkuperä.

Rikoslain 11. luvun 8 § säättää rangaistavaksi kansanryhmää vastaan kiihottamisen. Rikoslain 9 §:ssä kielletään syrjintä elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisöpalvelussa, virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä mm. rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen, terveydentilan, uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan syyn perusteella. Työsyrjintä on vielä erikseen kriminalisoitu rikoslain 47. luvun 3 §:ssä.

Eduskunnalle annettiin huhtikuussa hallituksen esitys rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 44/2002 vp). Ehdotuksen mukaan rangaistuksen yhtenä koventamisperusteena olisi rikoksen kohdistaminen kansalliseen, rodulliseen, etniseen tai muuhun sellaiseen kansanryhmään kuuluvaan henkilöön tähän ryhmään kuulumisen perusteella. Kyseinen koventamisperuste olisi Suomen rikoslaissa uutuus.

### 7.2 Asenteet maahanmuuttajia kohtaan

Pääväestön asenteet vaikuttavat voimakkaasti siihen, miten tervetulleita yhteiskunnan jäseniä maahanmuuttajat kokevat Suomessa olevansa. Asenteet ovat muuttuvia ja niihin voidaan myös vaikuttaa yhteiskunnan, sekä viranomaisten että kansalaisjärjestöjen toimenpitein.

Tutkimusten mukaan väestön asenteet ovat jälleen muuttuneet suvaitsevaisemmiksi kuin laman aikana. Erityisesti suhtaudutaan aiempaa myönteisemmin ulkomaalaisten työnhakijoiden ja opiskelijoiden vastaanottamiseen.

Tiedotusvälineiden tapa käsitellä maahanmuuttajia ja etnisiä kysymyksiä vaikuttaa voimakkaasti pääväestön asenteisiin vähemmistöjä kohtaan. Tampereen yliopistossa tehdyn mediatutkimuksen tavoitteena oli tutkia, miten rasismiin ja etniseen syrjintään liittyviä kysymyksiä käsitellään maamme joukkoviestimissä sekä kehitetään systemaattista etnistä syrjintää mediassa koskeva seurantajärjestelmä.

Tutkimuksen mukaan kirjoittelun sisältö oli pääosin asiallista; avointa rasismia esiintyi lähinnä joissakin yleisönosastokirjoituksissa. Kirjoittelu oli pääasiassa tapahtumien uutisointia ja kommentointia, mutta jonkin verran oli myös tietoisesti suvaitsevaisuutta palvelemaan tehtyjä juttuja. Etnisten ryhmien edustajat pääsivät harvoin itse ääneen, useimmiten he olivat toisten, etenkin viranomaisten puheen kohteena.

Viranomaisten asenteita selvittäneen tutkimuksen tulosten perusteella viranomaiset ovat vahvasti suvaitsevaisuustyön ja rasismin vastaisen toiminnan kannalla. He katsoivat, että olisi kehitettävä toimintamuotoja, jotka lisäävät eri kulttuureista tulevien kanssakäymistä ja yhteisymmärrystä. Tutkituista viranomaisista poliisien ja rajavartijoiden asenteet maahanmuuttaja-asiakkaita kohtaan olivat muita kielteisempiä. Tätä on selitetty muun muassa siten, että näissä ammateissa toimivien asiakaskohtaukset tapahtuvat usein luonteeltaan kielteisissä tilanteissa.

Erillistutkimuksen mukaan opettajat ovat periaatteessa kulttuurisen monimuotoisuuden ja moniarvoisuuden kannalla. Heille moniarvoisuus merkitsee usein oppilaiden samanlaista kohtelua, ei erilaisten kulttuurien huomioonottamisena koulutyössä. Opettajat tunsivat myös pelkoa kulttuurisen moninaisuuden mukanaan tuomista vaatimuksista ja vaikeuksista. Erityisen suureksi ongelmaksi koettiin voimavarojen riittämättömyys.

### 7.3 Maahanmuuttajiin kohdistuva rikollisuus

Poliisissa on vuodesta 1997 seurattu ulkomaalaisiin ja maahanmuuttajiin kohdistuneiden rikosten kehitystä. Poliisin tietoon tulleiden rasistisia piirteitä sisältävien rikosten lukumäärä on viime vuosina ollut hienoisessa kasvussa. Kun vuonna 1999 poliisin tietoon tuli 368 rasistista tapausta, niin vuonna 2000 tällaisia tapauksia kirjattiin jo 402. Koska selvitykset perustuvat poliisin rikosilmoitusjärjestelmästä saatuihin tietoihin, mainitut luvut kuvaavat todellisuutta vain suuntaa-antavasti. Mitä lievemmästä rasistisesta teosta on kysymys, sen todennäköisempää on, ettei rikoksen uhri tee asiasta poliisille ilmoitusta, vaikka poliisissa onkin viime vuosina pyritty rohkaisemaan vähemmistöryhmien edustajia tekemään poliisille ilmoitus heihin kohdistuneista rikoksista.

Maahanmuuttajien rasismi- ja syrjintäkokemuksia Suomessa ja näiden kokemusten yhteyttä maahanmuuttajien psyykkiseen hyvinvointiin on selvitetty vuonna 2001. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että rasismi- ja syrjintäkokemukset ovat melko yleisiä maahanmuuttajien keskuudessa, niin työelämässä kuin muussakin arkielämässä. Melkein kolmasosa tutkituista maahanmuuttajista kertoi joutuneensa viimeisen vuoden aikana ainakin kerran solvauksen, uhkauksen, omaisuus- tai muun rasistisen rikoksen uhriksi. Pääkaupunkiseudulla asuvat maahanmuuttajat olivat kokeneet rasismia arkiympäristössään huomattavasti enemmän kuin muualla asuvat.

Tutkimuksen mukaan 73 prosenttia rasistisen rikoksen uhriksi joutuneista ja 86 prosenttia syrjivää kohtelua kokeneista maahanmuuttajista ei ole koskaan ilmoittanut siitä poliisille, joko siksi, että he pitivät sitä liian vähäpätöisenä tai siksi, että he epäilivät, ettei ilmoittaminen johdaisi mihinkään toimenpiteisiin.

Tutkimustulosten mukaan maahanmuuttajien syrjintäkokemukset vaikuttivat selvästi heidän psyykkiseen hyvinvointiinsa. Mitä enemmän maahanmuuttajat kertoivat kokeneensa rasismia ja syrjintää, erityisesti heidän arkiympäristössään, sitä enemmän heillä oli ahdistus-, masennus- ja psykosomaattisia oireita.

#### 7.4 Etninen työsyryntä

Etnisen työsyryntän tutkiminen on Suomessa vielä uutta eikä ilmiötä tunnisteta vielä riittävästi. Ensimmäinen Suomessa tehty etnistä työsyryntää koskeva tutkimus (v. 2000) osoittaa, että syrjintä ja karsiutuminen työelämästä tapahtuu yleensä ennen työpaikkahaastattelua tai työpaikkaan tutustumista. Ongelmana on yritysten ja työviranomaisten vähäinen yhteistyö etnisiin suhteisiin ja työelämän etniseen monimuotoisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Maahanmuuttajien kolme kertaa korkeampi työttömyysaste kuin suomalaisilla ja joidenkin lähinnä pakolaisina tulleiden ryhmien kohdalla jopa 70-80 prosenttia, osoittaa, että moni maahanmuuttajaryhmä kokee piilevää tai suoraa työsyryntää. Työsyryntään liittyy on myös se, että maahanmuuttajille ei järjestetä riittävästi työharjoittelua ja oppisopimuskoulutusmahdollisuuksia ja että useat maahanmuuttajat käyvät useita kursseja, mutta niihin ei liity työharjoittelupaikkaa ja harjoittelumahdollisuutta.

Yrityksiä tulisi kannustaa kehittämään henkilöstönsä etnistä monimuotoisuutta ja tähän liittyen johtamismenetelmiä ja henkilöstönsä valmiuksia monietnisuuden antamien vahvuuksien hyödyntämisessä.

#### 7.5 Toimenpiteet rasismien ja etnisen syrjinnän torjumiseksi

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa korostetaan etnistä syrjintää ehkäisevien toimenpiteiden merkitystä ja toimenpiteitä hyvien käytäntöjen kehittämistä etnisissä suhteissa. Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen tekemässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallinnon toimenpiteistä suvaitsevaisuuden lisäämiseksi ja rasismien ehkäisemiseksi (6.2.1997) määriteltyjä tavoitteita on jo toteutettu ja saatettu valmisteluprosesseihin.

Valtioneuvosto hyväksyi 22.3.2001 Kohti etnistä yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta – Hallituksen etnisen syrjinnän ja rasismien vastaisen toimintaohjelman (ETNORA). Siinä esitetään toimenpiteitä niin valtakunnan tasolla, aluetasolla kuin paikallistasollakin toteuttaviksi. Toteutuksen painopiste on paikallistasolla.

Euroopan unionin neuvosto antoi vuoden 2000 kesäkuussa direktiivin rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY) sekä vuoden 2000 marraskuussa direktiivin yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY). Direktiivien pohjalta Suomessakin valmistellaan syrjintää koskevan lainsäädännön uudistamista. Hallituksen esitys etnistä yhdenvertaisuutta koskevaksi lainsäädännöksi annetaan vuoden 2002 aikana.

Työministeriö on keväällä 2002 tehnyt kyselyn ministeriöille ETNORA-ohjelman toimeenpanosta. Sen toimeenpano on pitkäaikainen prosessi. Ministeriöt ovat käynnistäneet ohjelman toimeenpanon omilla vastuualueillaan. Työministeriö seuraa edelleen toimintaohjelman toteutumista.

Toimintaohjelman linjausten mukaisesti kotouttamislakiin on 1.3.2002 voimaantulleella muutoksella lisätty velvoite sisällyttää kotouttamisohjelmaan etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen. Työministeriö järjestää yhteistyössä TE-keskusten kanssa asiaan liittyvää perehdytystä kunnille.

Edelleen osana ETNORA-ohjelman toteuttamista työministeriön yhteyteen perustettiin 1.9.2001 vähemmistövaltuutetun virka. Valtuutetun tehtäviin kuuluu mm. edistää hyviä etnisiä suhteita, seurata ja parantaa etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia, raportoida, tehdä aloitteita ja tiedottaa. Lisäksi valtuutettu valvoo etnisestä alkuperästä riippumattoman tasa-arvoisen kohtelun toteutumista yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Vähemmistövaltuutetun avuksi perustetaan vähemmistöasiain neuvottelukunta.

Kansallisen ohjelman lisäksi Suomi osallistuu Euroopan unionin syrjinnän vastaisen toimintaohjelman toteuttamiseen vuosina 2001-2006. Toimintaohjelman rahoitusmahdollisuuksia on hyödynnetty yhteistyössä muiden ministeriöiden, aluehallinnon viranomaisten, kuntien ja järjestöjen kanssa syrjimättömyyttä tukeviin hankkeisiin ([www.join.fi](http://www.join.fi)).

Suomi osallistui myös YK:n kolmanteen rasismien vastaiseen maailmankonferenssiin, joka pidettiin Etelä-Afrikan Durbanissa 31.8.-8.9.2001. Konferenssissa hyväksyttiin yhteinen julistus ja toimintaohjelma. ETNORA-ohjelma on myös osa YK:n vuoden 2001 rasismien vastaisen maailmankonferenssin toimintaohjelman kansallista toteutusta.

Valtioneuvosto asetti 16.8.2001 työministeriön esittelystä etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) toisen kerran, kaudelle .2001 –2004. ETNO toimii laajapohjaisena neuvoa- ja lausuntoja antavana asiantuntijaelimenä pakolaisuuteen ja siirtolaisuuteen sekä rasismiin ja etnisiin suhteisiin liittyvissä asioissa. Eri kieli- ja kulttuurivähemmistöt ovat neuvottelukunnassa laajasti edustettuina. Niiden lisäksi edustettuina ovat maahanmuuttopolitiikan kannalta keskeisiä ministeriöt ja viranomaiset, työelämän osapuolet, kansalaisjärjestöt, tutkimuslaitokset ja evankelis-luterilainen kirkko. ETNO on kehittänyt ja tukenut toimenpiteitä rasismien ja etnisen syrjinnän ehkäisemiseksi, maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi yhteiskunnassa, työelämä mukaan lukien.

Opetusministeriö myöntää valtionavustuksia vähemmistökulttuurien tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön. Avustuksia myönnetään etnisten ja kielellisten vähemmistöjen kulttuuri- ja julkaisutoimintaan sekä nuorisotoimintaan, vähemmistökulttuuriryhmien oman identiteetin vaalimiseen ja kehittämiseen sekä etnisten vähemmistöjen kulttuurin esittelemiseen pääväestölle.

Opetusministeriö on vuodesta 1996 alkaen yhdessä Suomen Liikunta ja Urheilu ry:n sekä suomalaisten liikuntajärjestöjen kanssa toteuttanut rasismien vastaista ohjelmaa liikunnan alalla.

## **7.6 Kehittämislinjaukset**

Työministeriö raportoi ETNORA- toimintaohjelman toteutuksen seurantatiedoista vuoden 2003 alussa ottaen huomioon, että se on myös osa YK:n vuoden 2001 rasismien vastaisen maailmankonferenssin toimintaohjelman kansallista toteutusta. Raportin pohjalta valmistellaan ehdotukset seuraavan hallituksen toimintaohjelmaksi. Osana seurantaan ministeriöt jatkavat rasismien, syrjinnän ja hyvien etnisten suhteiden tutkimuksen rahoittamista.

Työministeriö ja opetusministeriö sopivat menettelystä rasismin ja syrjinnän ehkäisyn sekä näihin ilmiöihin puuttumisen hyvien käytäntöjen systemaattisesta levittämisestä viranomaisille, kansalaisjärjestöille ja muille toimijoille.

Erityistä huomiota kiinnitetään työelämän syrjimättömyyteen sekä monimuotoisten työyhteisö- ja johtamismallien kehittämiseen yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. Etnistä työsyryntää tutkitaan, seurataan ja yhteistyötä kehitetään sen ehkäisemiseksi viranomaisten ja työelämän osapuolten välillä.

Työministeriö huolehtii yhteistyössä muun hallinnon kanssa etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) toimintaedellytyksistä ja toiminnan kehittämisestä sen varmistamiseksi, että neuvottelukunta voi aktiivisesti toimia suomalaisen yhteiskunnan ja etnisten vähemmistöjen välisenä vuorovaikutus- ja maahanmuuttajien osallistumiskanavana.



## Liite I

### **Hallituksen selontekoa eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanoa käsittelevän projektin toiminnan kuvaus**

Eduskunnalle annettavan selonteon valmistelua varten työministeriö asetti projektin 22.3.2001, jonka tehtävänä oli luoda kokonaiskuva kotouttamislain tavoitteiden toteutumisesta ja toimivuudesta. Erikseen tuli arvioida työhallinnon toimivuus työhallinnon näkökulmasta sekä kuntien kanssa tehdyn yhteistyön osalta, maahanmuuttajien työllisyyden ja koulutuksen kehittyminen, kotoutumissuunnitelmien merkitys kotoutumiselle sekä kotoutumistuen toimivuus, kotouttamisohjelmien sisältö ja vaikutus, kustannusten oikeellisuus ja oikea kohdentuvuus, turvapaikanhakijoiden vastaanoton toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä lasten edustajajärjestelmän toimivuus. Lisäksi tuli arvioida etnisten suhteiden tilaa Suomessa ja valmistella kehittämissuhteudet liittyen toisaalta kotouttamislakiin, toisaalta hyvien etnisten suhteiden edistämiseen sekä valmistella selonteko.

Projektin työ oli poikkihallinnollista, siihen osallistuivat työministeriön politiikkaosaston maahanmuuttopolitiikkatiimin, toimeenpano-osaston maahanmuutto- ja työlupa-asiat tiimin ja työvoiman kehittäminen ja ohjaus tiimin edustajat, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön, Uudenmaan TE -keskuksen, Pohjois-Karjalan TE-keskuksen, Tapiolan työvoimatoimiston sekä Suomen Kuntaliiton edustajat. Projektissa oli lisäksi kuultu asiantuntijoina Merja Rastas Helsingin kaupungin Tietokeskuksesta, Karmela Liebkind Helsingin yliopistosta, Selene Peltonen Siirtolaisuusinstituutista, Tuomo Lotta ja Outi Petershon Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, Taina Martiskainen ja Elisa Hyytinen Lastensuojelun Keskusliitosta, Leena Koski opetusministeriöstä sekä Pirkko Rinne ja Keijo Tarna Kansaneläkelaitoksesta.

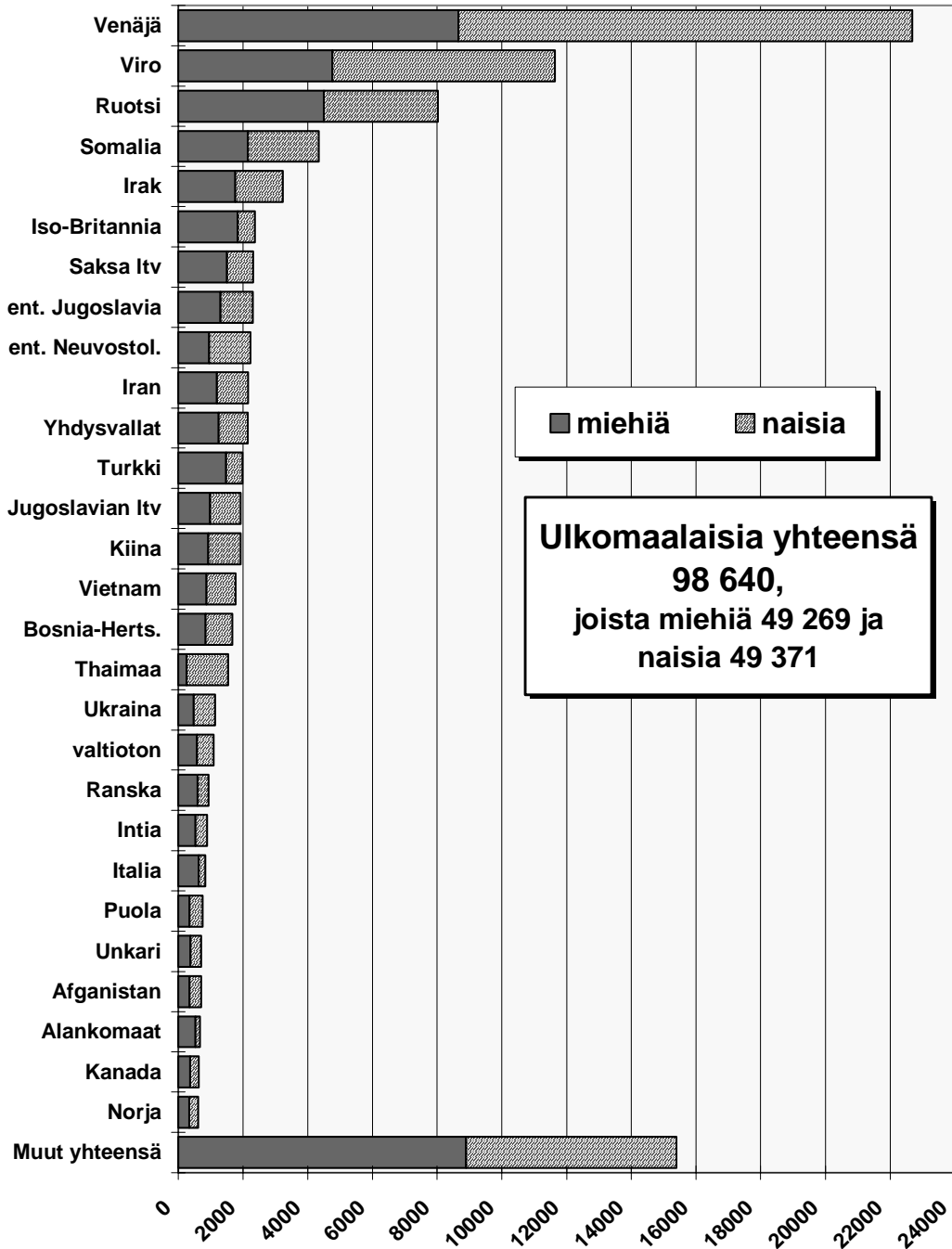
Projekti järjesti osana valmistelua kuusi alueellista työseminaaria, Tampereella, Kuopiossa, Oulussa, Lappeenrannassa, Turussa ja Helsingissä. Näihin saattoivat osallistua kaikkien TE-keskusten edustajien lisäksi kuntien, maahanmuuttajien sekä muiden paikallisten ja alueellisten toimijoiden edustajat. Näistä työseminareista on tehty raportit.

Projekti teki seuraavia selvityksiä: Kysely ministeriöille niiden toimenpiteistä hallituksen rasismien vastaisen toimintaohjelman johdosta, kysely kymmenelle kunnalle nuorten maahanmuuttajien asemasta, kysely kunnille etnisistä suhteista ja rasismista, kysely vastaanottokeskuksille turvapaikanhakijoille järjestetystä työ- ja opintotoiminnasta, turvapaikanhakijoiden asumisesta yksityismajoituksessa ja heille järjestetyistä terveysterveystoimista vastaanottokeskuksessa, kysely työvoimatoimistoille turvapaikanhakijoiden työllistymisestä, kysely poliisiviranomaisille turvapaikanhakijoiden ja heihin kohdistuneesta rikollisesta toiminnasta.





## SUOMESSA VAKINAISESTI ASUVAT ULKOMAALAISET, 31.12.2001



Lähde: Väestötietokeskus



### Liite III

#### Työvoimatoimistoissa työnhakijoina olleiden ulkomaan kansalaisten määrän ja työllisyystilanteen kehitys vv. 1997- 2001

Vuosi	ulkom.kans.yht	työnhakijat	työttömät	työttömyys %
1997	80 600	20 500	13 900	44
1998	85 060	20 900	14 200	39
1999	87 680	21 800	13 800	38
2000	91 074	22 000	13 100	34
2001	98 640	23 000	13 149	31,6



## Liite IV

### **Kaikki maahanmuuttajatyönhakijat ja heihin kohdistuneet toimenpiteet**

	1997	1998	1999	2000	2001
Ulkomaalaiset työnhakijat keskim. kk	20 500	20 900	21 800	22 000	23 500
Ulkomaalaiset työttömät työnhakijat	13 923	14 245	13 891	13 420	14 149
Sijoittunut työhön avoimille työmarkkinoille	6 204	6 318	7 342	8 238	9 048
Sijoitettu työllistämistoimenpiteillä	3 995	4 912	5 320	5 885	6 275
Aloittanut työvoimakoulutuksen	8 894	8 071	9 422	10 210	10 299