

**Hallituksen
maahanmuuttopoliittinen
ohjelma**

19.10.2006

Sisältö

1. OHJELMAN TAVOITTEET JA KEINOT	2
2. MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN ARVOT	3
3. POLIITIKKALINJAUKSET JA TOIMENPITEET	3
3.1. Edistetään työperusteista maahanmuuttoa	3
3.2. Edistetään opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa.....	11
3.3. Kanavoidaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoa työmarkkinoiden tarpeisiin	12
3.4. Edistetään monikulttuurisuutta ja syrjimättömyyttä	13
3.5. Opastetaan ulkomaalaisia ja tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista.....	17
3.6. Kehitetään humanitaarista maahanmuuttoa	26
3.7. Parannetaan valvonnan edellytyksiä.....	37
4. OHJELMAN TOIMEENPANO JA SEURANTA.....	40

1. Ohjelman tavoitteet ja keinot

Hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesti hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman yleisenä tavoitteena on määritellä ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavat maahanmuuttopolitiikan arvot, vahvistaa hyvää hallintokulttuuria sekä torjua maahanmuuttoon liittyviä uhkia.

Ohjelman tavoitteena on lisäksi muodostaa kokonaisvaltaiset puitteet erityisesti EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen suuntautuvaa maahanmuuttoa koskevan politiikan suunnittelulle ja toimeenpanolle sekä edistää moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä ja siten tukea Suomen kansainvälistymistä, parantaa kansainvälistä kilpailukykyä ja yhtenä keinona muiden keinojen joukossa vastata työvoiman ja koko väestön ikääntymisestä aiheutuviin haasteisiin.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteisiin sisältyy ajatus aktiivisesta maahanmuuttopolitiikasta.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteita edistetään seuraavin keinoin:

- edistetään ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä maahanmuuttoa turvaten osaavan työvoiman saatavuus sekä vahvistaen väestön osaamis pohjaa,
- parannetaan kaikkien maahanmuuttajien mahdollisuuksia yhdenvertaiseen ja syrjimättömään kohteluun yhteiskunnassa,
- edistetään moniarvoisten ja monikulttuuristen työyhteisöjen kehittymistä ja parannetaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä,
- vahvistetaan kaikkien maahanmuuttajien, erityisesti naisten ja lasten tosiasiallisia mahdollisuuksia kotoutumiseen, osallistumiseen ja perhe-elämään,
- kiinnitetään erityistä huomiota lapsen edun toteutumiseen ja lasten ja nuorten koulutukseen ja kotoutumiseen,
- edistetään ja tuetaan UNHCR:n suojelutehtävää, pakolaisuuden ehkäisyä ja pakolaisten uudelleen sijoittamista,
- tuetaan EU:n lainsäädäntötyötä kansainvälistä suojelua koskevan lainsäädännön vahvistamisessa ja toimeenpanossa sekä yhteensovittamista kansallisen lainsäädännön ja tavoitteiden kanssa,
- vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa pakolaissopimuksen hengessä samalla kun varmistetaan turvapaikkahakemusten tehokas käsittely ja varmistetaan turvallinen ja ihmisarvoinen paluu ja palauttaminen,
- varmistetaan turvapaikanhakijoiden toimintakykyä ylläpitävä vastaanotto,
- vahvistetaan kaikkien maahanmuuttajien mahdollisuuksia hyvän hallinnon mukaiseen kohteluun hallinnon asiakkaana, erityisesti mahdollisuutta viivytyksettömään ja joustavaan hakemusten käsittelyyn,
- vähennetään maahanmuutosta Suomeen lähtömälle mahdollisesti aiheutuvia haittoja ja
- huolehditaan siitä, että Suomessa asuvien työnhakijoiden käytännön mahdollisuudet työllistyä eivät heikenny.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten valmistellaan toimeenpano-ohjelma.

Hallitus käsittelee maahanmuuttoon ja etnisiin suhteisiin liittyviä kysymyksiä säännöllisesti ministeriryhmässä sekä antaa eduskunnalle selonteon maahanmuuttopolitiikasta, etnisistä suhteista ja

kotouttamisesta kerran vaalikaudessa. Ohjelmaa toteutetaan määrärahakehysten ja talousarvion puitteissa.

2. Maahanmuuttopolitiikan arvot

Maahanmuuttopolitiikan arvot ovat koko yhteiskunnan arvoja. Arvot nivELYvät Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, perustuslain sekä julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaan ja muuhun lainsäädäntöön sisältyviin arvoihin. Näitä arvoja ovat muun muassa:

- oikeusvaltioperiaate
- ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen
- rasmin ja syrjinnän torjuminen, tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen
- lapsen edun periaate
- hyvän hallinnon periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet, avoin toimintatapa

Lainsäädännön ja poliittisten ohjelmien antama kuva maahanmuuttopolitiikasta ei kuitenkaan aina kohtaa maahanmuuttajien kokemuksia suomalaisesta todellisuudesta tai suomalaisen maahanmuuttopoliittisen tutkimuksen ajoittain kriittisiäkin äänenpainoja. Tästäkin syystä on tärkeä nostaa maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuttopolitiikkaa toimeenpanevien tahojen julkilausutut arvot sellaiseen asemaan, että niiden toteutuminen myös käytännössä varmistetaan. Yhteisten arvojen keskeisen aseman vakiintumista edistetään voimavaroja kohdentamalla sekä tehokkaalla tiedottamisella.

3. Poliittikalinjaukset ja toimenpiteet

3.1. Edistetään työperusteista maahanmuuttoa

Edistetään työperusteista maahanmuuttoa työvoimasta syntyvän niukkuuden ehkäisemiseksi ja väestön osaamis pohjan vahvistamiseksi

Väestön ikääntyessä tulevina vuosina työvoiman tarjonta Suomessa supistuu. Suomessa työvoiman saatavuuden odotetaan vaikeutuvan nopeammin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Väestön väheneminen osuu keskeisesti työikäisiin ikäluokkiin. Työvoiman tarjonnan pienentymisellä on myös alueellisia ulottuvuuksia. Nuorempien, liikkuvien ikäluokkien supistuessa syntyy myös osaamisvajetta eri maan alueilla.

Tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi tulee muiden toimien ohella edistää myös työperusteista maahanmuuttoa. Työperusteista maahanmuuttoa edistettäessä huomiioon tulee ottaa laajasti ulkomaalaisten tulo Suomessa toimivien yksityisen ja julkisen alan työnantajien palvelukseen, ulkomaalaisten elinkeinonharjoittajien maahanmuutto ja elinkeinotoiminnan edellytykset sekä myöhemmin mahdollisesti työmarkkinoille siirtyvät ulkomaalaiset, kuten opiskelijat ja perheenjäsenet. Monet tässä ohjelmassa mainitut työperusteisen maahanmuuton edistämiseen tarkoitetut keinot parantavat myös ulkosuomalaisten edellytyksiä halutessaan palata Suomeen. Työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää eri toimijoiden, kuten valtiovallan, kuntien sekä työmarkkina- ja muiden järjestöjen yhteistyötä.

Maahanmuutto ja maahanmuuttajat voivat muodostaa yhteiskunnalle yhden keskeisen keinon selvitä paremmin tulevasta työvoiman ikääntymisestä ja muista toimintaympäristön haasteista. Maahanmuuttajat voivat helpottaa työvoiman saatavuusongelmia, laajentaa osaamis pohjaa ja lisätä innova-

tiivisuutta. Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että maahanmuuttajat eivät ole vain ongelmanratkaisun välineitä, vaan heistä tulee myös osa sitä yhteiskuntaa, jonka ongelmien ratkaisemisesta on kyse. Maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä keskeinen onkin myös inhimillinen näkökulma. Tärkeää on tukea sellaisia toimia, joiden avulla Suomesta kehittyy yhä parempi paikka elää, asua, yrittää ja tehdä työtä ilman, että joutuu kokemaan syrjintää tai rasismia ja tällaisista syistä johtuvaa painetta muuttaa maasta.

Ulkomaalaisten työntekijöiden mahdollisuus perhe-elämään Suomessa on merkityksellinen pyrittäessä edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Perheen läsnäolo lisää sitoutumista työhön ja yhteiskuntaan. Päätöksen perheen muuttamisesta tulisi ensisijassa perustua työntekijän itsensä ja hänen perheensä päätökseen. Päätöstä ei tule lupamenettelyllä liiaksi ehdollistaa. Myös tilapäisluonteisella oleskeluluvalla maassa työskentelevän henkilön tai opiskelijan perheenjäsenille tulisi pääsääntöisesti myöntää oleskelulupa.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen tässä ohjelmassa mainituin toimin merkitsee maahanmuuttopolitiikan aktivointia. Aktiivinen maahanmuuttopolitiikka sisältyy yhtenä keinona myös hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmaan.

- 1) **Politiikkalinjaus:** Edistetään työperusteista maahanmuuttoa. Korvataan työmarkkinoilta poistuvaa työvoimaa ja vahvistetaan osaamis pohjaa ja siten turvataan talouskasvun ja taloudellisen toimeliaisuuden edellytyksiä. Tavoitteena on samalla turvata mahdollisuudet kotoutumiseen, osallistumiseen, perheeseen, oikeudenmukaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen.

Toimenpiteet: Työperusteista maahanmuuttoa edistetään tässä ohjelmassa mainituin toimin yhteistyössä vastuutahojen ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat työmarkkinajärjestöt ja maahanmuuttajien parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt.

Vastuutahot: Mainitaan edempänä kunkin politiikkalinjauksen kohdalla.

Kustannukset ja kustannusten jako: Arvioidaan edempänä kunkin politiikkalinjauksen kohdalla.

Hyödynnetään Suomen vetovoimatekijöitä aikaisempaa tehokkaammin

Suomella on monia vetovoimatekijöitä kilpailtaessa rajojen yli liikkuvasta työvoimasta. Eri palvelusten mukaan tällaisia seikkoja ovat muun muassa puhdas luonto, yleinen vakaus ja turvallisuus, toimivat julkiset palvelut sekä kansainvälisesti toimivien yritysten tunnettuus ja kohtuullinen ansiotaso. Ulkomaalaiset tutkijat ja opiskelijat usein arvostavat suomalaisten oppilaitosten ja tutkijayhteisöjen korkeaa tasoa ja mahdollisuutta suorittaa tutkinto jollain kansainvälisistä suurkielistä. Ulkomaalaiset elinkeinonharjoittajat arvostavat yleensä liiketoimintaympäristön kiinnostavuutta.

Usein nämä myönteiset seikat kuitenkin jäävät kielteiseksi miellettyjen seikkojen, kuten maassa puhuttujen harvinaisten kielten, kylmän ilmaston ja korkean verotuksen varjoon. Siksi Suomen vetovoimatekijöitä tulee tehdä aikaisempaa tunnetummaksi. Tällöin on tarpeen lisätä eri tahojen yhteistyötä ja käyttää hyväksi olemassa olevia verkostoja sekä luoda uusia verkostoja.

Tiedottamista Suomen vetovoimatekijöistä on tärkeä suunnata myös lapsiperheille. Lapsiperheet ovat merkittävä voimavara. Lapset oppivat päivähoitossa ja koulussa maassa puhutun kielen sekä

kotoutuvat usein aikuista mutkattomammin. Perheelle syntyy vahvemmat siteet yhteiskuntaan, mikä edistää pysyvää Suomeen jäämistä.

Eri vetovoimatekijät toimivat osin eri tavalla eri ulkomaalaisryhmissä. Eroja on muun muassa sen suhteen, tarkastellaanko vetovoimatekijöitä lähialueilta vai kaukaa katsoen, lyhytaikaisen vai pitkäaikaisen muuton näkökulmasta, perheellisen tai perheettömän muuttajan näkökulmasta.

2) **Politiikkalinjaus:** Harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä politiikkaa, jolla tehdään aikaisempaa tunnetummaksi Suomen vetovoimatekijöitä sekä näihin sisältyen mahdollisuuksia tehdä työtä, harjoittaa elinkeinoa ja opiskella Suomessa.

Toimenpiteet:

- Edistetään suunnitelmallista ja pitkäjänteistä politiikkaa yhteistyössä eri toimijoiden, kuten Suomen ulkomaanedustustojen, Suomen Akatemian, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä Finpron kanssa. Kohdennettua tietoa välitetään eri oppilaitosten sekä ulkomailla toimivien yritysten kautta.
- Työministeriö valmistelee strategian linjauksen toteuttamiseksi.

Vastuutahot: TM, UM, KTM, OPM, SM, Kuntaliitto

Kustannukset ja kustannusten jako: Selvitetään strategian valmistelun yhteydessä.

Lisätään sopimusperusteista yhteistyötä lähtömaiden kanssa

Maahantulo- ja työntekolupia myönnettäessä eri lähtömaiden kansalaisten tai tietyiltä alueilta tulevien ulkomaalaisten erityiskohtelu ei ole inkerinsuomalaisia sekä australialaisia ja uusiseelantilaisia työloman viettäjiä lukuun ottamatta kuulunut Suomen maahanmuuttopolitiikkaan. Tulevaisuudessa on kuitenkin odotettavissa tarvetta ulkomailla tarjottavien työnvälityspalvelujen kehittämiseksi. Samassa yhteydessä olisi tarpeen käyttää hyväksi mahdollisuus myös laajempaan sopimusperusteiseen yhteistyöhön työvoiman maahanmuuton alueella. Työpaikkoja ja työntekoa Suomessa koskevan tiedottamisen ohella toimintaan on mahdollista yhdistää alkuvaiheen kielenopetusta ja mahdollisesti tarvittavaa täydennyskoulutusta sekä erilaisia paluuta sujuvoittavia järjestelyjä.

Yhteistyön tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa ja tukea Suomessa toimivien työntekijien rekrytointia. Yhteistyö kytkeytyy sellaisen opastamisjärjestelmän kehittämiseen, joka mahdollistaa ennen maahan saapumista annettavat perustiedot työelämästä ja yhteiskunnasta sekä myös tarvittavat koulutuspalvelut (politiikkalinjaus 16). Yhteistyön toteuttamisessa edustustoverkolla on keskeinen asema.

Yhteistyölle tulee luoda viranomaispuitteet. Yhteistyökumppaneiksi on tarkoituksenmukaista valita valtioita, jotka ovat hallinnollisten kustannusten ja toiminnan tehokkuuden kannalta tarkoitukseen sopivia. Sopivuutta harkittaessa huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa maan väestön määrä, ikärakenne ja koulutustaso, väestön liikkuvuuden perinteet, maan etäisyys Suomesta ja maassa asuvien henkilöiden kotoutumisen edellytykset Suomeen.

Suomen ja Viron työhallintojen välillä on perinteisesti ollut hyvät yhteistyösuhteet. Näkymät yhteistyöhön myös muiden uusien EU-maiden, kuten Puolan kanssa ovat hyvät. Puola on Euroopassa keskeisellä paikalla sijaitseva runsasväestöinen maa, jolla on perinteitä työvoiman liikkuvuudessa. Puolan väestö on suhteellisen nuorta ja hyvin koulutettua. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, että kahden EU-maan välillä ei voi olla sellaisia sopimusjärjestelyjä, jotka ovat muiden EU-maiden kansalaisia syrjiviä.

Suomen ja lähialueiden välillä on toteutettu ja käynnissä joitain työvoiman liikkuvuuteen liittyviä hankkeita. Interreg-hankkeena toteutettavan Suomen ja Venäjän välinen työvoiman liikkuvuus -projektin tuloksena ensimmäiset työntekijät ovat saapuneet Venäjältä itäiseen Suomeen. Pohjoiskalotin työmarkkinoista Barentsin työmarkkinoihin –projektin yhteydessä on muun muassa toteutettu neljän maan työvoimaviranomaisten yhteiset internet-sivut työvoiman liikkuvuuden kannustamiseksi Pohjoiskalotin alueella.

Yhteistyötä työvoiman liikkuvuuden alueella on tarkoituksenmukaista jatkaa erillisinä hankkeina. Hankkeet voidaan toteuttaa yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja työvoimaa tarvitsevien työnantajien kanssa ja kehittää pysyvämpiä toimintamuotoja ja menettelytapoja.

- 3) **Politiikkalinjaus: Lisätään työvoiman liikkumista koskevaa yhteistyötä erityisesti EU-maiden, lähialueiden sekä muiden Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa.**

Toimenpiteet: Neuvotellaan yhteistyön käynnistämisestä erityisesti Puolan viranomaisten kanssa tavoitteena lisätä työvoiman liikkuvuutta yhteisösäännösten puitteissa.

Vastuutahot: TM, UM, SM

Kustannukset ja kustannusten jako: Kustannukset riippuvat toiminnan laajuudesta. Toimintaan on mahdollista hakea ESR-, Interreg- ja muuta EU-rahoitusta.

Yksinkertaistetaan työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää

Nykyinen työvoiman maahanmuuttoa koskeva lupajärjestelmä perustuu 1.5.2004 voimaan tulleen ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaisen työnteko Suomessa edellyttää ulkomaalaislain nojalla pääsääntöisesti työntekijän oleskelulupaa.

Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti. Ensin työvoimatoimisto arvioi, onko avoimena olevaan työhön saatavilla kohtuullisessa ajassa sopivaa työvoimaa työmarkkinoilta. Lisäksi työvoimatoimisto arvioi työehtojen asianmukaisuuden, työnantajan edellytykset toimia työnantajana sekä ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden varsinkin, jos kyseessä on osa-aikatyö. Myönteisen päätöksen jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ja poliisi jatko-oleskeluluvan, ellei luvan myöntämiseen ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä esteitä tai ellei kyseessä katsota olevan yrityksen kiertyä ulkomaalaislain säännöksiä.

Nykyisessä ulkomaalaislaissa laajennettiin ulkomaalaisen oikeutta työntekoon ilman työvoiman saatavuusharkintaa. Suurin osa Suomessa työskentelevistä ulkomaalaisista oleskelee ja työskentelee pelkästään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä toimeentuloedellytysten olemassaoloon liittyvän harkinnan nojalla (tavallinen oleskelulupa, viisumi tai viisumivapaus, työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuvuus). Työvoiman saatavuusharkinta ei koske esimerkiksi yrityksen yli- ja keski-johdon tehtävissä tai erityisasiantuntijana toimivia, ammattiuurheilijoita ja valmentajia, ammattitaiteilijoita, ammattijournalisteja, kansainvälisissä järjestöissä toimivia, maatalouden kausityöntekijöitä eikä lyhytaikaisesti Suomeen lähetettäviä työntekijöitä. Työvoiman saatavuusharkinta kuitenkin pääosin kohdistuu aloille, joilla työnhakijoita on paljon.

Määräaikaisesti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten voidaan arvioida viime vuosina vuosittain aloittaneen noin 30 000 erilaista työtekojaksoa. Työntekijän oleskelulupa kuitenkin koskee tällä

hetkellä näistä vain murto-osaa. Arviot ovat kuitenkin karkeita, koska työvoiman maahanmuuton tilastointi on eri syistä nykyisin puutteellista. Ulkomaalaisten työntekoa koskevaa rekisteröintiä tuleekin parantaa siten, että tiedot kaikkien ulkomaalaisten työnteosta eri aloilla voidaan samoin perustein säännöllisesti tuottaa seurannan pohjaksi ja eri viranomaisten valvontatehtävän edistämiseksi.

Ulkomaalaisten työntekoa koskevassa lupajärjestelmässä on ongelmia. Järjestelmä on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Työnteko-oikeutta koskevat säännökset ovat yksityiskohtaisia, mutta tulokannavaraisia. Hakemusten käsittelyyn kuluu liiaksi aikaa, keskimäärin useita viikkoja. Pitkä käsittelyaika johtuu osin ulkomaalaisrekisterin puutteellisesta käytöstä ja käytettävyydestä. Työvoiman saatavuusharkinnan nojalla työvoimatoimistoissa hylätään hyvin vähän hakemuksia, monilla ammattialoilla ei käytännössä ollenkaan. Hylkäämiset kuitenkin pääosin kohdistuvat aloille, joilla työnhakijoita on paljon.

Työntekijöiden maahanmuuttoa koskevan lupajärjestelmän tulee olla yhdenmukainen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteiden kanssa. Tavoitteet edellyttävät muun muassa sitä, että lupajärjestelmä on selkeä ja yleiskuvaltaan myönteinen. Työvoiman saatavuusharkinta tulee kuitenkin säilyttää herkimpien alojen kohdalla niin kauan, kun näiden alojen työllisyystilanne säilyy vaikeana. Työvoiman saatavuusongelmien lisääntyessä ja työttömyystilanteen helpottaessa saatavuusharkinnan soveltamisalaa tulee kuitenkin olennaisesti supistaa. Tärkeää on, että päätös ulkomaalaisten työnteko-oikeuden laajentamisesta valmistellaan viivytyksettä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

4) Politiikkalinjaus: Yksinkertaistetaan kahdessa vaiheessa työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää.

Toimenpiteet:

- Ensimmäisessä vaiheessa korjataan ulkomaalaislain työnteko-oikeutta koskevien säännösten ongelmat, kuten sääntelyn vaikeaselkoisuus. Laajennetaan ja tehostetaan ulkomaalaisten työntekotietojen rekisteröintiä ja kehitetään ulkomaalaisrekisterin tilastointijärjestelmää. Tehostetaan lupahallinnon toimintaa ja nopeutetaan hakemusten käsittelyä. Selvitetään mahdollisuutta supistaa lupaa-asioita ratkaisevien poliisiyksiköiden määrää. Työvoiman saatavuusharkinta säilytetään toistaiseksi.
- Toisessa vaiheessa muutetaan järjestelmän rakenteita siten, että työnteko-oikeus sisältyy jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään oleskelulupaan, mahdollisesti eräitä herkimpiä aloja lukuun ottamatta. Toisen vaiheen edellytyksenä on, että työvoiman saatavuusongelmat lisääntyvät ja työttömyystilanne helpottaa.
- Valmistelu toiseen vaiheeseen siirtymiseksi käynnistetään työpolitiikan neuvottelukunnan kansainvälisen liikkuvuuden jaostossa. Jaosto myös tekee ehdotukset toiseen vaiheeseen siirtymisen ajankohdasta sekä mahdollisista poikkeusaloista, joilla oleskelulupaan ei sisälly työnteko-oikeutta. Lisäksi jaosto seuraa siirtymäajasta luopumisen vaikutuksia, työntekotietojen rekisteröintiä ja työvoimatoimistojen keskittämisen toimivuutta.
- Sisäasiainministeriö selvittää erikseen biometriseen tunnistamiseen liittyvät kysymykset.

Vastuutahot: TM, SM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Saadakseen oleskeluluvan työntekoa varten ulkomaalaisella tulee lupaa haettaessa olla tiedossa työ. Ensimmäinen oleskelulupahakemus on pääsääntöisesti tehtävä ennen maahan saapumista. Työnhaikutarkoituksessa voi saapua maahan ja oleskelulupahakemuksen vireille pano Suomessa on mahdollista. Oleskeluluvan myöntäminen Suomesta käsin on kuitenkin mahdollista vain silloin, jos sen myöntämättä jättäminen olisi kohtuutonta tai työnantajan tai työntekijän kannalta perusteetonta. Viisumia ei yleensä kuitenkaan myönnetä työnhakua varten.

Mahdollisuus saada lupa myönnettyä Suomesta käsin haettuna edistäisi työnhakijan ja työnantajan kohtaamista ja olisi yhdenmukainen niiden edellä mainittujen ehdotusten kanssa, joiden tarkoituksena on kehittää ulkomailla tarjottavia työnvälityspalveluja.

- 5) ***Politiikkalinjaus:*** Selvitetään voitaisiinko edistää ulkomaalaisten työntekijöiden mahdollisuutta saapua hakemaan työtä ja työpaikan järjestettyä saada Suomessa haettuna oleskelulupa työntekoa varten.

Toimenpiteet:

- Selvitetään kolmikantaisesti työnhakua varten myönnettävän viisumin tai niin sanotun pitkän viisumin käyttöönoton vaihtoehtoja ja vaikutuksia.
- Selvitetään käytännöt ja ulkomaalaislain toimivuus haettaessa ja myönnettäessä viisumi työnhakua varten sekä maasta käsin oleskelulupa työntekoa varten.

Vastuutahot: UM, SM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Selkiytetään elinkeinonharjoittajien maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää

Suomeen muuttavaa elinkeinonharjoittajaa koskee suurelta osin työntekijän oleskelulupaa vastaava elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä, joka otettiin käyttöön nykyisen ulkomaalaislain myötä. Lupa myönnetään kaksivaiheisesti. Ensin Ulkomaalaisviraston tiloihin sijoitettu Uudenmaan TE-keskuksen virkamies arvioi elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja ulkomaalaisen toimeentulon riittävyyden paikallisen TE-keskuksen antaman lausunnon perusteella. Myönteisen päätöksen jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan, ellei luvan myöntämiseen ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä esteitä tai ellei kyseessä katsota olevan yritys kiertää ulkomaalaislain säännöksiä. Vuonna 2005 Uudenmaan TE-keskus ratkaisi 149 elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusta.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmässä ulkomaalaisen elinkeinotoiminnan elinkelpoisuus tulee asianmukaisesti arvioitua. Järjestelmään liittyy kuitenkin monia ongelmia. Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä ei sovi hyvin yhteen Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän ulkomaalaislupajärjestelmän kanssa. Ongelmana on myös elinkeinonharjoittajan käsite, joka edellyttää rajatonta henkilökohtaista vastuunalaisuutta ja on oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen epätarkeituksemukaisella tavalla jaettu kahtia ammatinharjoittajiin ja elinkeinonharjoittajiin. Elinkeinonharjoittajaksi katsottavalla on oikeus työhön myös toisen palveluksessa, mutta ammatinharjoittajalla ei ole. Työntekijän oleskelulupaan ja tavalliseen oleskelulupaan sisältyvä oikeus elinkeinonharjoittamiseen on epäselvä.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä lisäksi koskee vain suhteellisen pientä osaa sellaisista ulkomaalaisista, jotka mieltävät olevansa elinkeinonharjoittajia. Silloin, kun ulkomaalainen on

elinkeinotoiminnasta vain rajoitetusti vastuunalainen, kuten osakeyhtiön osakas tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies, lupahakemus käsitellään joko tavallisena tai työntekijän oleskelulupahakemuksena. Edellä mainituista syistä elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmässä on selkeyttämisen tarvetta.

6) **Politiikkalinjaus:** Selkiytetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmää.

Toimenpiteet:

- Selkiytetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa –järjestelmän suhde Patentti- ja rekisterihallituksen ulkomaalaislupajärjestelmään erityisesti koti- ja asuinpaikkapaikkavaatimusten osalta.
- Elinkeinonharjoittajan käsitettä uudistetaan siten, että lupajärjestelmä on mahdollisimman yhdenmukainen ja kattaa mahdollisimman suuren osan elinkeinonharjoittamisen perusteella maahan pyrkivistä ulkomaalaisista.
- Elinkeinonharjoittajan oleskelulupajärjestelmä rajoitetaan koskemaan maahan tuloa ja maassa oleskelua, jonka pääasiallinen tarkoitus on elinkeinonharjoittaminen.

Vastuutahot: SM, KTM, TM, STM, PRH

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Yksinkertaistetaan maahanmuuttajan rekisteröintimenettelyjä

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu työryhmän mietintö väestötietojärjestelmän kokonaisuudistukseksi (SM:n julkaisuja 16/2006). Mietinnössä ehdotetaan muun muassa, että uutena tietona väestötietojärjestelmään tallennettaisiin ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskeva tieto.

7) **Politiikkalinjaus:** Yksinkertaistetaan maahanmuuttajien rekisteröintimenettelyjä.

Toimenpiteet: Selvitetään, voidaanko kaikkia maahanmuuttajia koskevat keskeiset rekisteröinnit hoitaa yhden viranomaisen luona.

Vastuutahot: SM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Edistetään maahanmuuttajien yrittäjyyttä

Maahanmuuttajien valmiudet yrittäjäksi ryhtymiseen ovat usein paremmat kuin kantaväestöllä keskimäärin. Maahanmuuttajien riskinottokynnys on matala ja heillä on usein runsaasti innovaatiopotentiaalia. Toinen maahanmuuttajien yrittäjyysaktiivisuutta selittävä tekijä on maahanmuuttajien usein heikko työmarkkina-asema. Kielitaidon puute, vaikeus sovittaa aikaisempaa koulutusta ja työkokemusta työmarkkinoiden tarpeisiin sekä syrjintä usein rajaavat maahanmuuttajien työmahdollisuuksia niin, että heillä on mahdollisuus sijoittua vain joillekin harvoille talouden sektoreille.

Yrittäjäksi ryhtymisen käytännössä kuitenkin usein estää se, että maahanmuuttajien on kieliongelmiensa ja muiden syiden takia vaikea saada tietoa yritysrahoitusmahdollisuuksista, verotuksesta ja yritystoimintaan yleensä liittyvistä muodollisuuksista sekä käytettävissä olevista neuvontapalveluista. Maahanmuuttajayrittäjät usein työllistävät muita maahanmuuttajia. On tärkeää, että maahan-

muuttajat eivät kokisi yritysilmapiiriä Suomessa yrittäjyysuunnitelmien toteuttamisen esteeksi. Kattavaa selvitystä maahanmuuttajien yritystoiminnasta ja sen esteistä Suomessa ei kuitenkaan ole laadittu.

Suomessa on tällä hetkellä järjestelmiä, jotka ovat myös yritystoimintaa kaavailevan maahanmuuttajan käytössä. Keskeisimmät näistä ovat uusyrityskeskusverkosto ja yritystoimintaa aloittavien toimeentulon tukemiseksi tarkoitettu niin sanottu starttirahajärjestelmä. Maahanmuuttajille järjestetty yrittäjäkoulutus on ollut projektiluontoista. Pysyvää maahanmuuttajien tarpeisiin erikoistuneita yrityspalveluja ja yrittäjäkoulutusta on ollut saatavilla lähinnä vain Helsingissä. Vuonna 2005 tehtiin yhteensä 404 myönteistä starttirahapäätöstä asiakkaille, joiden äidinkieli oli muu kuin suomi tai ruotsi.

Hallitus edistää yrittäjyyttä yleisesti yrittäjyyden politiikkaohjelman keinoin. Politiikkaohjelmaan sisältyy muun muassa yrittäjyyskoulutus, yrittäjyyden kehittämishankkeet, opettajien täydennyskoulutus sekä starttirahajärjestelmän uudistaminen. Eri tahojen toimesta tuotetaan monikielistä yrittäjyyskoulutusta. Kauppa- ja teollisuusministeriö tuottaa osana vuosittaista yrittäjyyskatsausta maahanmuuttajien yrittäjyyttä koskevan tilannekatsauksen.

8) **Politiikkalinjaus: Edistetään maahanmuuttajien yrittäjyyttä.**

Toimenpiteet:

- **Kauppa- ja teollisuusministeriö asettaa työryhmän edistämään maahanmuuttajien yrittäjyyttä muun muassa yritysrahoitusta kehittämällä.**
- **Laaditaan kattava selvitys maahanmuuttajien yritystoiminnasta.**
- **Vakiinnutetaan maahanmuuttajien yrittäjyyttä koskevat neuvontapalvelut ja koulutus sekä niistä tiedottaminen.**

Vastuutahot: KTM, OPM, OPH, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Kustannukset katetaan kunkin hallinnonalan määrärahoista.

Parannetaan ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamisjärjestelmää

Maahanmuuttajien aiemman koulutuksen ja kokemuksen puutteellista tunnustamista on pidetty yhtenä työvoiman ja opiskelijoiden liikkuvuuden esteenä. Eri maissa käytössä olevien osaamisen tunnustamisjärjestelmien yhteensopimattomuuteen on kiinnitetty huomiota muun muassa EU:ssa ja Pohjoismaisessa ministerineuvostossa. Myös maahanmuuttajalle itselleen aiheutuu haittaa siitä, että hänen aiempaa koulutustaan ja osaamistaan ei voida täysimääräisesti hyödyntää vastaanottavassa maassa.

Ulkomailla tutkintonsa suorittaneen hakiessa julkisen sektorin tehtävään tai virkaan, jonka kelpoisuusvaatimuksena on vähintään kolmivuotinen korkea-asteen tutkinto, tarvitaan yleensä Suomen viranomaisten päätös tutkinnon kelpoisuudesta Suomessa. Tutkinnon tunnustamisesta vastaa Opetushallitus. Myös eräissä vaarallisissa töissä, kuten esimerkiksi sukellustyössä, nosturin kuljettamisessa sekä räjäytys- ja louhintatyössä työntekijältä vaaditaan pätevyystodistus, kuten siitä on erikseen säädetty. Myös tutkintojen tunnustamisesta näillä aloilla on säädetty.

Ammatinharjoittamisoikeuden ulkomaisen tutkinnon perusteella myöntää sama viranomainen, joka myöntää ammatinharjoittamisoikeuden Suomessa tutkintonsa suorittaneille. Ammatinharjoittamis-

oikeuden tarvitsevat Suomessa muun muassa terveydenhuollon ammatinharjoittajat, eläinlääkärit, eräät tilintarkastajat, asianajajat ja merenkulun ammatinharjoittajat.

Ammattipätevyyden saavuttamiseen tähtäävää valmistavaa koulutusta akateemisen loppututkinnon omassa maassaan suorittaneille on järjestetty lähinnä työvoimakoulutuksena eri puolilla maata. Koulutusta on hankittu muun muassa lääkäreille ja opettajille. Turun työvoimatoimiston ESR -rahoitteen Specima-projektin puitteissa on kehitetty uusia malleja akateemisen tutkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien päteväyttämiseksi yhdessä korkeakoulujen kanssa.

9) **Politiikkalinjaus:** Parannetaan ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamisjärjestelmää

Toimenpiteet:

- Tehostetaan ulkomailla hankitun osaamisen hyödyntämistä joustavoittamalla aiemman koulutuksen ja osaamisen tunnustamista sekä lisäämällä mahdollisuuksia pätevyyden osoittamiseen näytön kautta.
- Kehitetään muiden kuin korkeakoulututkintojen tunnustamismenettelyjä.
- Parannetaan koordinaatiota ja yhteistyötä osaamisen tunnustamisen parissa toimivien tahojen välillä. Lisätään tiedottamista eri tunnustamismahdollisuuksista.
- Jatketaan tiivistä yhteistyötä EU- ja Pohjoismaisella tasolla osaamisen tunnustamisjärjestelmien yhteensovittamiseksi.

Vastuutahot: OPM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

3.2. Edistetään opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa

Helpotetaan opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä

Vuoden 2006 alussa tuli voimaan ulkomaalaislain muutos, jonka tarkoituksena on edistää kolmansista maista tulevien opiskelijoiden hakeutumista ja sijoittumista työelämään Suomessa. Suoritettuun tutkinnon Suomessa ulkomaalaisella opiskelijalla on mahdollisuus hakea enintään kuudeksi kuukaudeksi oleskelulupaa työntekoa varten. Löydettyään työtä ulkomaalainen voi hakea oleskelulupaa, jonka myöntämiseen ei liity työvoiman saatavuusharkintaa.

10) **Politiikkalinjaus:** Helpotetaan ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden työmarkkinoille pääsyä.

Toimenpiteet:

- Otetaan käyttöön Suomessa tutkinnon suorittaneille oleskelulupa työnhakua varten 10 kuukaudeksi.
- Lisätään ulkomaalaisille opiskelijoille ja Suomessa tutkinnon suorittaneille suunnattuja harjoittelupaikkoja työmarkkinoille sijoittumisen ja kotoutumisen helpottamiseksi.
- Tarjotaan ulkomaalaisille opiskelijoille opetusta myös suomen ja ruotsin kielellä ja kielessä, jotta sijoittuminen työelämään tutkinnon suorittamisen jälkeen tehostuisi.

Vastuutahot: SM, TM, OPM

Kustannukset ja kustannusten jako: Lupajärjestelmän muutokset tehdään virkatyönä.

Edistetään tutkijoiden maahanmuuttoa

Avoimessa, nopeasti liikkuvan tiedon maailmassa kansainvälisyys on välttämätön osa tutkimustoimintaa. Suomen keskeisiä haasteita ovat suomalaisten tutkimusympäristöjen houkuttelevuus ja kilpailukykyisyys sekä suomalaisten tutkijoiden yhteistyön kansainvälinen verkottuminen. Suomalaisissa korkeakouluissa ulkomaalaisten tutkijoiden osuus on nykyisin huomattavasti alle EU-maiden keskiarvon. Sen lisäksi, että on tarpeen tehostaa tutkijakoulutusta, Suomeen tarvitaan myös lisää myös ulkomaalaisia tutkijoita niin korkeakouluihin kuin myös yrittäjämaailmaan.

- 11) **Politiikkalinjaus: Edistetään tutkimustehtävissä työskentelevien ulkomaalaisten maahanmuuttoa osana työvoiman maahanmuuton edellytysten parantamista.**

Toimenpiteet:

- **Jatketaan viranomaisten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyön kehittämistä, koska tutkijoiden maahanmuuton edistäminen vaatii yhteistyötä eri sektorien välillä.**
- **Huolehditaan siitä, että työvoiman saatavuusharkinta ei miltään osin ulotu tutkijoihin sovellettavaan lupamenettelyyn.**
- **Myönnetään tutkijoille jatkuvaluonteinen oleskelulupa ottaen huomioon, että projektirahoituksen takia palvelussuhde yleensä sovitaan vuodeksi kerrallaan, vaikka tutkimushanke olisikin vuosien mittainen.**
- **Huolehditaan siitä, että tutkijoille myönnettävään oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus on riittävän laaja. Yrityksiin asiantuntijaksi palkattujen tutkijoiden tulee voida siirtyä joustavasti ammatti- ja toimialojen välillä.**
- **Tutkijoiden tulee sivutoimisesti voida tehdä muuta kuin tutkimustyötä.**

Vastuutahot: OPM, SM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Kustannukset katetaan kunkin hallinnonalan määrärahoista.

3.3. Kanavoidaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoa työmarkkinoiden tarpeisiin

Entisen Neuvostoliiton alueella asuvien inkerinsuomalaisten ja suomalaista syntyperää olevien on ollut mahdollista muuttaa Suomeen 1990-luvun alusta lähtien. Yhteensä näitä paluumuuttajia on saapunut noin 25 000 lähinnä Venäjältä ja Virossa. Suomeen muuttooikeissa olevien inkerinsuomalaisten tulee ilmoittautua Ulkomaalaisviraston ylläpitämään paluumuuttojonoon. Jonon todellinen koko on selvitetty, ja siinä on perheenjäsenet mukaan luettuna noin 15 000 henkilöä (perheen koko keskimäärin 3 henkeä). Jonossa olevista noin 9 300 on työikäisiä.

Inkerinsuomalaisille myönnetään ulkomaalaislain edellytyksin jatkuva oleskelulupa, jos hakijalla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Hakijan tulee osallistua lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen ja esittää Suomen viranomaisen järjestämän kielitutkinnon suorittamisesta todistus. Inkerin siirtoväkeen kuuluneille ja sotien aikaan Suomen armeijassa palvelleille (arviolta

noin 1 500 henkeä) on myönnetty oleskelulupa ilman jonotusta ja kielitaitoedellytystä. Eläkeikäisten osalta paluumuuttoa on käytännössä viivästyttänyt asuntojen saamisen vaikeus, mutta työikäisille asuntoja on järjestynyt suhteellisen hyvin.

Viime aikoina työnantajat ovat osoittaneet kasvavaa kiinnostusta paluumuuttajien palvelukseen ottamiseen. Pietarissa sijaitseva Inkerin liiton työnvälitystoimisto etsii inkerinsuomalaisia muun muassa teollisuuden sekä kuljetus-, teollisuus- ja rakennusalan työnantajien palvelukseen. Niille inkerinsuomalaisille, jotka eivät muuta Suomeen paluumuuttojonon kautta, voidaan myöntää työntekoa varten tavallinen oleskelulupa, johon ei liity työvoiman saatavuusharkintaa.

Paluumuuttojonon purkaminen ja kanavointi työelämän tarpeisiin on jo käynnistynyt niin, että työministeriö lähettää paluumuuttojonossa oleville työikäisille henkilöille lomakkeen, jossa kysytään henkilö- ja yhteystietojen lisäksi tietoja koulutuksesta, ammatista, osaamisesta ja työnhausta. Lomake toimitetaan Suomessa kiinnostuneille työnantajille ja kunnille. Myös tiedotusta paluumuutosta on tehostettu.

12) **Politiikkalinjaus:** Edistetään inkerinsuomalaisten paluumuuttoa siten, että paluumuuttojonon purkamisen ohella paluumuutto kanavoidaan työmarkkinoiden tarpeisiin.

Toimenpiteet:

- Ratkaistaan jonossa jo olevien paluumuuttohakemukset nykyisten perusteiden mukaan, mutta jonoon ei enää oteta uusia hakijoita. Jonon purkua nopeutetaan.
- Tehostetaan inkerinsuomalaisten työmarkkinoille sijoittumista siten, että jonossa oleville suunnataan tehostettua tiedotusta työntekomahdollisuuksista Suomessa sekä työntekoa varten myönnettävistä määräaikaista oleskeluluvista. Suomessa toimiville työnantajille suunnataan tehostettua tiedotusta mahdollisuuksista ottaa palvelukseen jonossa olevia paluumuuttajia.

Vastuutahot: SM, TM, UM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

3.4. Edistetään monikulttuurisuutta ja syrjimättömyyttä

Edistetään eri väestöryhmien välisiä hyviä suhteita

Väestöryhmien väliset hyvät etniset suhteet ovat olennaisen tärkeitä ihmisoikeuksia kunnioittavassa yhteiskunnassa. Monikulttuurisuus ja alkuperästä riippumaton yhdenvertaisuus ovat myös tärkeitä kilpailu- ja houkuttelevuustekijöitä pyrittäessä edistämään työperusteista maahanmuuttoa. Monikulttuurinen työyhteisö ja toimintaympäristö voivat olla merkittäviä innovatiivisuuden kasvualustoja. Eri väestöryhmien välisten suhteiden edistäminen vahvistaa myös Suomen kansallisten vähemmistöjen, kuten romanien ja saamelaisten yhdenvertaisuutta ja torjuu näihin ryhmiin kohdistuvaa syrjintää.

Monikulttuuristen ja syrjimättömien työyhteisöjen ja muun yhteiskunnan kehittymisen edellytyksenä on poliittisten päättäjien, viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen, maahanmuuttajien ja muun kansalaisyhteiskunnan vahva sitoutuminen syrjimättömyyteen, alkuperästä riippumattomaan yhdenvertaisuuteen sekä eri kulttuurien ja uskontojen keskinäiseen kunnioittamiseen. Vahvaan sitoutumiseen kuuluvat selkeät rasmin ja muukalaisvihamielisyyden vastaiset kannanotot, rakenteelliseen syrjintään

puuttuminen, kotoutumisen tukeminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä voimavarojen suuntaaminen eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseen.

Euroopan maiden kesken vertaillen eri väestöryhmien väliset suhteet ovat Suomessa melko hyvät. Suomessa ei ole ajaututtu vaihtoehdottomaan tilaan, vaan eri väestöryhmien välisten suhteiden kehittymistä voidaan ohjata suunnitelmallisen politiikan avulla. Tärkeää on pyrkiä vahvistamaan myönteisiä asenteita ja pyrkiä vähentämään kielteistä asennoitumista. Lisäksi on tärkeää pyrkiä lisäämään maahanmuuttajien työelämään osallistumista, joka on yhä keskimäärin huomattavasti kantaväestöä alhaisempi.

Rasismien ja alkuperään perustuvan syrjinnän esiintymistä on Suomessa viimeisen kymmenen vuoden aikana selvitetty usein tutkimuksin. Tutkimustuloksia ei kuitenkaan ole voitu riittävästi hyödyntää politiikkaa ja toimenpiteitä kehitettäessä. EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä on vireillä hankkeita syrjäytymisen keräämisen tehostamiseksi ja syrjintää mittaavien yhteisten indikaattoreiden kehittämiseksi. Nämä otetaan huomioon kansallista seuranta kehitettäessä.

13) Politiikkalinjaus: Tuetaan eri väestöryhmien välisten suhteiden kehittymistä myönteiseen suuntaan.

Toimenpiteet:

- Painotetaan rakenteellista työtä väestöryhmien hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi. Hyvien etnisten suhteiden kehittäminen otetaan huomioon kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa, erityisesti työllisyyspolitiikassa, koulutuspolitiikassa, valtion ja kuntien asuntopolitiikassa sekä sosiaalisen ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyssä.
- Lisätään asennekasvatusta sekä syrjimättömyyttä koskevaa tietoutta kaikkialla yhteiskunnassa, erityisesti päiväkodeissa, oppilaitoksissa, opettajankoulutuslaitoksissa, työpaikoilla ja mediasta vastaavilla tahoilla.
- Tuetaan työyhteisöjen kehittymistä monikulttuurisiksi. Monikulttuurisuusprojektien hyviä käytäntöjä muutetaan arkisiksi peruslinjauksiksi erityisesti yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.
- Kerätään tietoja paikallistason hyvistä käytännöistä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi. Hyvistä käytännöistä tiedotetaan ja ne otetaan huomioon kotouttamisohjelmia kunnissa laadittaessa.
- Seurataan kotoutumisen seurannan yhteydessä eri väestöryhmien välisten suhteiden tilaa yleensä ja tässä ohjelmassa esitettyjen toimien toteutumista erityisesti.
- Sovitaan tarvittavista mittareista sekä tietojen systemaattisesta ja kokonaisvaltaisesta keräämisestä eri ministeriöiden, tilastojen tuottajien, kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden kesken.

Vastuutahot: Kaikki ministeriöt, Kuntaliitto, kunnat

Kustannukset ja kustannusten jako: Kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan.

Edistetään maahanmuuttajaryhmien osallisuutta ja tuetaan mahdollisuuksia oman kulttuurin säilyttämiseen

Maahanmuuttajien osallistuminen lähidemokratiaan poliittisten puolueiden tai järjestöjen välityksellä edistää sitoutumista yhteiskuntaan. Tärkeätä on, että poliittisen toiminnan lisäksi asuinyhteisöissä ja muussa arkielämän vuorovaikutuksessa pyritään löytämään keinoja maahanmuuttajaväestön osal-

listumiseksi ja osallisuuden lisäämiseksi. Monissa kunnissa ja asuinyhteisöissä toimii jo nyt yhteistyön neuvottelukuntia, kohtauspaikkoja ja muita maahanmuuttajien ja muun väestön vuorovaikutusta edistäviä elimiä.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) rakenteita on uudistettu. Vähemmistöasiain neuvottelukunta on asetettu ja aloittanut toimintansa. Maahanmuuttajien osallisuuden kehittäminen on mukana hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa.

Maahanmuuttajien kannustaminen osallisuuteen ei merkitse sitä, että maahanmuuttajia ohjattaisiin luopumaan omasta kulttuuristaan. Suomessa tuetaan maahanmuuttajien, erityisesti maahanmuuttajalasten oman kielen sekä kulttuurin oppimista ja säilyttämistä. Oikeus oman kulttuuriin ei oikeuta perus- tai ihmisoikeusloukkauksiin eikä muuhun Suomessa lainvastaiseksi katsottavaan menettelyyn, kuten avioliittoon pakottamiseen, tyttöjen ympärileikkaukseen tai suvun kunnialla perusteltuun naiseen ja tyttöihin kohdistuvaan väkivaltaan.

14) Politiikkalinjaus: Edistetään maahanmuuttajien osallisuutta ja tuetaan mahdollisuuksia lainsäädännön puitteisiin sijoittuvan oman kulttuurin säilyttämiseen.

Toimenpiteet:

- Luodaan nykyistä parempia edellytyksiä maahanmuuttajien osallisuudelle lähiyhteisöissä, kuten naapurustoissa, työyhteisöissä, kouluissa ja harrastuksissa.
- Tuetaan vähemmistökulttuuriryhmien omaa kansalaistoimintaa, erityisesti maahanmuuttajanuorten nuoriso- ja liikuntatoimintaa tavoitteena sekä kotoutumisen edistäminen että oman identiteetin vahvistaminen. Osoitetaan nykyistä enemmän kohtaamispaikkoja ja vastaavia tiloja maahanmuuttajien omaehtoisesta toiminnasta tukemiseksi.
- Selvitetään mahdollisuuksia maahanmuuttajien uskonnollisten yhdyskuntien tukemiseksi.
- Tuetaan monietnistä kansalaistoimintaa valtionavustuksin.
- Lisätään maahanmuuttajien tietoisuutta ihmis- ja perusoikeuksista sekä muista yksilön, erityisesti naisten ja lasten oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa.
- Lisätään viranomaisten valmiuksia puuttua ihmisoikeuksien toteutumista uhkaaviin tilanteisiin.

Vastuutahot: OPM, TM, SM, OM, YM, Kuntaliitto, kunnat

Kustannukset ja kustannusten jako: Kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan.

Tehostetaan rasismien ja alkuperään perustuvan syrjinnän torjuntaa

Perustuslaissa, rikoslaissa ja muualla lainsäädännössä säädettyjä syrjinnän kieltoja täydentää helmikuussa 2004 voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki. Laissa on säädetty myös positiivisista toimista tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Vaikka yhdenvertaisuuslaki on syrjinnän kieltävä yleislaki, kielletyt syrjintäperusteet ja käytettävissä olevat oikeusturvakeinot osin riippuvat elämäntilanteesta. Yhdenvertaisuuslain ulkopuolelle on lisäksi rajattu tilanteet, joissa on kyse ulkomaalaislain säädännön soveltamisesta

Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta ja laatia suunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Vähemmistövaltuutetun toiminnassa suunnitteluelvoite on osoittautunut toimivaksi keinoksi edistää etnistä yhdenvertaisuutta. Suunnitteluelvoite kuitenkin koskee vain viranomaisten palveluiden tuottamista, mutta ei viranomaisten

eikä muiden työnantajien työhönotto- ja muuta henkilöstöpolitiikkaa. Koska maahanmuuttajien palvelukseen ottamiseen yhä liittyy ennakkoluuloja olisi tärkeää, että viranomaiset omaksuisivat suunnitelmallisen asenteen maahanmuuttajien palvelukseen ottamiseksi julkiselle sektorille. Yhdenvertaisuuslain mukaisen suunnitteluvaihtoehdon ulottaminen koskemaan myös viranomaisen työnantajaroolia tukisi tätä lähtökohtaa. Tärkeää olisi myös suunnitteluvaihtoehdon ulottaminen koskemaan suurimpia yrityksiä.

Rasistisesti motivoitunut rikollisuus on varsin yleistä. Uhritutkimusten mukaan noin puolella maahanmuuttajista on heidän etniseen alkuperäänsä liittyviä syrjintäkokemuksia, joista vain vähäinen osa tulee viranomaisten tietoon. Poliisin tietoon on viime vuosina tullut noin 500-600 rikosta, joiden motiivin epäillä olevan rasistinen. Myös kiihottamista kansanryhmää vastaan esiintyy. Tyypillisiä rikoksia ovat pahoinpitely, vahingonteko ja laitton uhkaus. Voidaan myös arvioida, että vain pieni osa rikoksista päättyy poliisin tai muiden viranomaisten tietoon. Yhtenä syynä tähän on uhrien yleinen epäluottamus viranomaisia kohtaan, mikä usein liittyy aiempiin kokemuksiin lähtömaassa.

Asennetutkimuksista voidaan päätellä, että tiedotusvälineet vaikuttavat merkittävästi eri väestöryhmiin kohdistuviin asenteisiin. Siksi tiedotusvälineiden olisi tärkeä omaksua vastuulliseen tiedottamiseen suuntaavia sisäisiä ohjeita sekä säännönmukaisesti seurata ohjeiden noudattamista käytännössä.

- 15) **Politiikkalinjaus:** Asetetaan tavoitteeksi ”nollatoleranssi” rasismiin ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ehkäisyssä. Kaikki viranomaiset sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt omaksuvat päättäväisen asenteen alkuperästä riippumattoman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Toimenpiteet:

- Madalletaan kynnystä puuttua alkuperään perustuvaan syrjintään ja rasismiin. Erityisesti poliisi- ja oikeusviranomaisten mahdollisuuksia puuttua rasistisesti motivoituneeseen rikollisuuteen vahvistetaan lisäämällä koulutusta ja tiedottamista.
- Kehitetään syrjinnän ja rasismiin uhreiksi joutuneiden tuki- ja neuvontapalveluja.
- Viranomaisten, erityisesti opetus-, sosiaali- ja terveys- sekä muiden peruspalvelujen tuottamisesta vastaavien viranomaisten, tulee sekä valtakunnallisella että paikallistasolla luoda hyvät käytännöt rasismiin ja syrjinnän ehkäisemiseksi sekä siihen puuttumiseksi. Viranomaisten tulee myös varmistaa, että samat periaatteet koskevat niiden hankkimia ostopalveluita. Tämä linjaus tulee sisällyttää myös peruspalvelusuunnitelmiin.
- Valtionavustuksia myöntävät viranomaiset varmistavat, että avustettavien järjestöjen toiminta on omiaan tukemaan suvaitsevaisuutta.
- Puututaan aiempaa tehokkaammin kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.
- Selvitetään yhdenvertaisuuslain vaikutukset ja mahdolliset ongelmakohdat ja valmistellaan tarvittavat esitykset lainmuutoksiksi.
- Ulotetaan yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoite myös viranomaisen toimintaan työnantajana. Velvoite yhdenvertaisuussuunnitteluun ulotetaan koskemaan myös suurimpia yrityksiä.
- Seurataan syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä koskevan tiedottamisen onnistumista.
- Kannustetaan tiedotusvälineitä vastuulliseen tiedonvälitykseen maahanmuutosta ja eri väestöryhmien välisistä suhteista. Myös viranomaisten tulee tiedottaa vastuullisesti.
- Työministeriö laatii yhteistyössä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa

monivuotisen tiedotus- ja koulutusstrategian tietoisuuden lisäämiseksi yhdenvertaisuuslaista.

Vastuutahot: Kaikki ministeriöt, Kuntaliitto, kunnat

Kustannukset ja kustannusten jako: Kukin toimija vastaa omista kustannuksistaan.

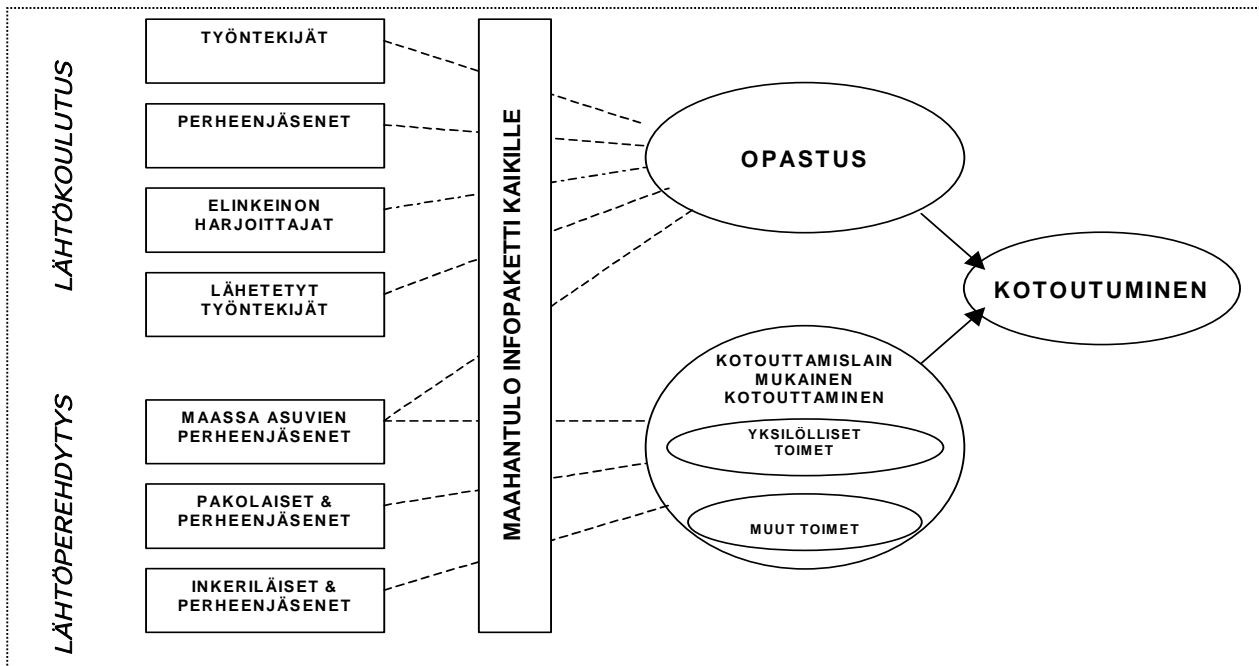
3.5. Opastetaan ulkomaalaisia ja tuetaan maahanmuuttajien kotoutumista

Kotouttamislaissa maahanmuuttajien kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla oma kielensä ja kulttuurinsa säilyttäen. Kotoutuminen on myös kaksisuuntainen keskinäisen mukautumisen prosessi. Kotoutumiseen osallistuvat maahanmuuttajien lisäksi työ- ja muut lähiyhteisöt sekä koko yhteiskunta. Kotouttamislaissa on määritelty yksilöllisiä toimenpiteitä, jotka kohdistuvat erityisesti niiden maahanmuuttajien kotoutumisen tukemiseen, jotka ovat työttömiä tai tarvitsevat muuten yhteiskunnan toimeentulojärjestelmien tukea. Huomioon tulee ottaa se, että myös työvoimaan kuulumattomilla perheenjäsenillä ja erityisesti nuorilla tulee olla todelliset mahdollisuudet kouluttautua ja elää myönteisessä vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteisön kanssa.

Kotouttamislain piirissä olevien lisäksi kaikki muutkin maahanmuuttajat, riippumatta oleskeluluvan myöntämisen perusteista, tarvitsevat tietoa ja opastusta yhteiskunnassa toimiakseen. Maahan muuttavat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä yleensä kuitenkin jäävät yksilöllisten kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle. Näiden ryhmien opastus työelämään ja yhteiskuntaan tapahtuu nykyisin lähinnä työnantajalle kuuluvan työhön perehdyttämisen ja ulkomaalaisen omatoimisen tiedonhankinnan muodossa. Tietoja elämästä ja työskentelystä Suomessa on omatoimisesti saatavissa muun muassa työministeriön internet-sivuilta ja esimerkiksi työministeriön yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa eri kielillä julkaisemasta Suomeen Työhön?–opaslehtisestä. Helsingin kaupungin kulttuurikeskus Caisa on luonut eri kuntien yhteistä internetissä useilla kielillä julkaistavaa maahanmuuttajien infopankkia.

Maahan muuttavat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä tarvitsevat yhteiskunnassa toimiakseen kuitenkin nykyistä tehokkaampaa tiedottamista ja opastusta. Opastuksen tarve ja laajuus riippuvat monista seikoista, kuten oleskelun kestosta ja luonteesta, iästä, aikaisemmasta koulutuksesta ja lähtömaasta. Tästä syystä olisi tarpeen luoda kotouttamisjärjestelmää täydentämään erityisesti työperusteisesti maahan muuttavien ja heidän perheenjäsentensä tarpeisiin kattava opastusjärjestelmä. Maassa oleskelun mahdollisesti pitkittyessä, heille tulisi olla tarjolla myös kotoutumista edistäviä palveluja.

Kuvio. Maahanmuuttajien opastus ja kotouttaminen



Luodaan opastusjärjestelmä. Työvoimana maahan saapuvien opastus olisi kotouttamista täydentävänä järjestelmänä uusi järjestely. Opastuksen tarkoituksena on maahanmuuton alkuvaiheessa perehdyttää ulkomaalainen kieleen ja yhteiskuntaan sekä luoda hyvät valmiudet kotoutumisprosessin jatkamiseen tarvittaessa. Opastus ei olisi ulkomaalaiselle velvoite, vaan mahdollisuus. Siitä hyötyisivät ensisijaisesti maahan saapuvat työntekijät, elinkeinonharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä, mutta siitä voivat hyötyä kaikki muutkin sellaiset maahanmuuttajat, jotka eivät ole kotouttamislain mukaisten toimenpiteiden piirissä.

Opastus voitaisiin aloittaa jo ennen maahan saapumista. Lähtömaassa voi olla tarpeen järjestää erityisesti kielenopetusta ja ammatilliseen osaamiseen liittyvää koulutusta. Opastus ennen maahan saapumista olisi tarkoituksenmukaista varsinkin, jos työvoiman liikkuvuutta lisätään sopimusperusteisesti kumppanivaltiota Suomeen. Opastusjärjestelmän kehittäminen liittyy siten työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi harjoitetun yhteistyön edistämiseen (politiikkalinjaus 3) sekä myös osaamisen tunnustamisjärjestelmän parantamiseen (politiikkalinjaus 9). Ennen maahantuloa annettavan opastuksen sisältö olisi erilainen riippuen muun muassa lähtömaasta, ammattialasta, kohderyhmän laajuudesta ja rahoitusvastuun jakautumisesta. Jossain tilanteessa voisi riittää perustietojen antaminen yhteiskunnasta ja työmarkkinoilla toimimisesta, kun taas toisessa tilanteessa tulisi antaa perusteellistakin kielenopetusta. Lähtömaassa järjestettävää koulutusta voivat järjestää Suomen viranomaiset yksin tai yhdessä työnantajien kanssa.

Osana opastusta maahanmuuttajalle annettaisiin heti tulon jälkeen kirjallinen ja sähköinen perustietopaketti, joka olisi laajempi kuin nykyisin saatavilla oleva opastusaineisto. Tietopaketti sisältäisi perustiedot maahanmuuttajan oikeuksista ja velvoitteista, työelämästä ja sen pelisäännöistä, asumisesta, koulutuksesta sekä arkielämästä selviytymiseen liittyvistä seikoista. Lisäksi tietopaketti sisältäisi tietoa saatavilla olevasta muusta opastuksesta ja erityisesti kielikoulutuksesta.

Perustietomateriaalia täydentäisivät toisiaan seuraavat syventävät opastavat koulutusjaksot. Perusteellisempaa opastamista tarvitsee usein esimerkiksi määräaikaishuoneella maahan työhön tai elinkeinonharjoittajaksi tuleva ulkomaalainen perheenjäsenineen. Työnantajan tehtävänä olisi edelleen vastata työn edellyttämän kielitaidon ja muiden taitojen tarjoamisesta.

Toisiaan seuraavat opastavat koulutusjaksot sisältäisivät keskeisesti kielenopetusta, mutta lisäksi laajempien työ- ja arkielämässä tarvittavien perustietojen ja -taitojen opetusta. Opastusjaksojen sisältöä ja laajuutta eriytettäisiin eri maahanmuuttajaryhmien mukaan esimerkiksi henkilöiden valmiuksien sekä työn luonteen ja keston perusteella. Toisiaan seuraavilla opastusjaksoilla pyritäisiin saavuttamaan kohtuullinen selviytymistaso.

Painettuja ja sähköisessä muodossa olevia perustietopaketteja sekä opastavia koulutusjaksoja tulisi olla tarjolla riittävästi. Rahoituksesta vastaisivat viranomaiset, työnantajat tai maahanmuuttajat itse. Opastusjaksojen järjestäjinä voisivat toimia yliopistot, vapaan sivistystyön laitokset, aikuislukiot, aikuiskoulutuskeskukset tai muut koulutuspalvelujen tuottajat. Opetuksen sisältöä koordinoisi Opetushallitus tai opetusministeriö yhteistyössä työministeriön kanssa.

- 16) **Politiikkalinjaus:** Luodaan yksilölliset tarpeet huomioon ottava kotouttamisjärjestelmää täydentävä opastusjärjestelmä, jonka tavoitteena on edistää ulkomaalaisen selviytymistä työelämässä ja yhteiskunnassa Suomessa oleskelun aikana.

Toimenpiteet:

- Työministeriö laatii maahan saapuvalla ulkomaalaisille tarjottavan perustietomateriaalin, ”maahantulopakettin”, painettuna ja sähköisesti sekä perustietopakettin jakosuunnitelman.
- Parannetaan yhteiskuntaan opastavien sekä kielikoulutuspalvelujen saatavuutta ja käytettävyyttä ja kehitetään opastusjärjestelmään liittyviä uusia työelämässä ja yhteiskunnassa selviytymistä edistäviä tukitoimia.
- Valmistellaan malli suomen ja ruotsin kielen digitaalisesta ja muusta etäopetuksesta, ennen maahan saapumista annettavasta tiedotusmateriaalista ja opastuksesta sekä suunnitelma toimeenpanosta.
- Lisätään viranomaisten järjestämää opastusta koskevat säännökset kotouttamislakiin.
- Harkitaan setelijärjestelmän kehittämistä opastuspalvelujen hankkimiseksi.

Vastuutahot: TM, OPM, UM, STM

Kustannukset ja kustannusten jako: Opastusjärjestelmän luomisesta ja tiedotusmateriaalin tuottamisesta aiheutuu kustannuksia. Järjestelmän kehittämistä rahoitetaan ESR-toimintakauden 2007-2013 toimintalinjasta 4. Järjestelmän kehittämisen jälkeen selvitetään kustannusten jako valtion, työnantajien ja maahanmuuttajien kesken erikseen sovittavalla tavalla.

Tehostetaan kotouttamisjärjestelmän ohjausta. Kotoutumisen perustana ovat kaikille kuuluvat perusoikeudet ja tavoitteena on tasavertaisten mahdollisuuksien, oikeuksien ja velvollisuuksien yhteiskunta. Kotoutumiseen rohkaistaan kaikkia niitä maahanmuuttajia, joiden oleskelu maassa on pysyväisluonteista tai muutoin pitkäaikaista.

Kunnilla on yleinen ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kuntien kotouttamisohjelmissa asetetaan paikallistason tavoitteet sekä suunnitellaan toimenpiteet, voimavarat ja yhteistyö eri tahojen kanssa. Kotouttamisohjelmat koskevat kaikkia maahanmuuttajia, mutta yksilöllisten kotoutumista edistävien ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden piiriin kuuluvat vain ne, jotka ovat työttömiä työnhakijoita tai saavat toimeentulotukea kolmen vuoden ajan ensimmäisestä kuntaan rekisteröitymisestä. Tukea kotoutumiseen voivat tarvita kuitenkin myös muut ulkomaalaiset, kuten pitkään maassa asuvat työntekijät ja elinkeinonharjoittajat perheineen.

Kotouttamiselle tulisi nykyistä järjestelmällisemmin asettaa valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet. Sen lisäksi maahanmuuttajien kotoutumista edistävät tavoitteet tulisi ottaa läpäisyperiaatteella huomioon myös eri hallinnonalojen puiteohjelmissa ja strategioissa. Kotouttamispolitiikan tulee sisältää erilaisia lähestymistapoja, joissa otetaan huomioon eri ryhmien toisistaan poikkeavat tarpeet. Tästä syystä kotouttamisjärjestelmän ohjausta tulee parantaa.

Jos opastusjaksoon osallistunut ulkomaalainen työntekijä jää maahan, on tarkoituksenmukaista syventää perehtymistä Suomen olosuhteisiin ja suomen tai ruotsin kieleen. On tärkeää, että myös ulkomaalaiset työntekijät ja heidän perheenjäsenensä voisivat tarvittaessa, esimerkiksi maahanmuuton pitkittyessä saada kotoutumista tukevia palveluja, ensisijassa kielikoulutusta ja täydentävää ammatillista koulutusta. Yksilöllisiä kotoutumissuunnitelmia ei kuitenkaan ole tarpeen tehdä muulloin kuin kotouttamislain edellytysten täytyessä, esimerkiksi työttömyyden takia.

17) Politiikkalinjaus: Tehostetaan kotouttamisjärjestelmän ohjausta erityisesti ottamalla käyttöön laajapohjaisesti valmisteltava maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma.

Toimenpiteet:

- Valtioneuvosto hyväksyy linjauksessa mainitun puiteohjelman kerran vaalikaudessa. Ohjelmassa asetetaan valtakunnalliset toimintaa ja voimavaroja koskevat tavoitteet. Ohjelmaa valmisteltaessa otetaan huomioon peruspalveluohjelma ja -budjetti sekä EU:ssa valmisteltava kotouttamisen viitekehys. Puiteohjelma muodostaa pohjan eduskunnalle annettavalle maahanmuuttopolitiikkaa, etnisiä suhteita ja kotouttamista koskevalle selonteolle.
- Seurataan ja arvioidaan maahanmuuttoa, etnisiä suhteita ja kotoutumista puiteohjelman valmistelua varten yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat vähemmistövaltuutettu ja muut viranomaiset, tutkimuslaitokset ja kansalaisjärjestöt.
- Kuntien kotouttamisohjelmissa otetaan huomioon puiteohjelman tavoitteet.
- Kotoutumista tukevat tavoitteet otetaan huomioon läpivirtauksena myös muissa valtakunnallisissa ohjelmissa ja strategioissa. Eri sektorit sisällyttävät laatukriteereihinsä kotoutumisen edistämisen. Avainsektorit ovat asuminen, koulutus, päivähoito ja muut sosiaalipalvelut, terveydenhuolto ja työvoimapalvelut.
- Valtakunnallista puiteohjelmaa ja kuntien kotouttamisohjelmia valmisteltaessa otetaan erityisesti huomioon lapsiperheiden kotoutuminen.
- Kotouttamislain soveltamisalaa laajennetaan.

Vastuutahot: TM, STM, OPM, YM, SM

Kustannukset ja kustannusten jako: Kotouttaminen aiheuttaa kustannuksia. Voimavarojen riittävydestä tulee huolehtia. Kukin hallinnonala vastaa omista kustannuksistaan.

Edistetään humanitaarisin perustein maahan muuttavien kotoutumista. Lähes kaikki humanitaarisista syistä muuttavat (pakolaiset, toissijaisen suojelun tarpeen perusteella ja inhimillisistä syistä oleskeluluvan saavat), paluumuuttajat entisen Neuvostoliiton alueelta sekä edellisten perheenjäsenet kuuluvat yksilöllisten kotoutumista edistävien toimenpiteiden piiriin. Entisen Neuvostoliiton alueelta tuleville paluumuuttajille järjestetään jo lähtömaassa lähtömuuttovalmennusta ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla. Valmennus sisältää pääosin kielikoulutusta, osin myös yhteiskuntatietoutta ja opastusta arjessa selviytymiseen.

Pakolaiskiintiössä maahan saapuville järjestetään ennen maahantuloa lyhyt muuttoon ja Suomessa asumiseen liittyvä perehdytysjakso. Turvapaikanhakijoina oleskeluluvan saaneet ovat odotusaikana pääsääntöisesti osallistuneet vastaanottokeskusten järjestämään orientoivaan opintotoimintaan. On tärkeää, että kuntaan muutettaessa neuvonta, ohjaus ja koulutus aloitetaan viipymättä ja kytketään jatkumoksi jo saadun orientaation kanssa.

Humanitaarisista syistä maahan muuttaneiden kotouttamisessa on yleisten kotouttamisperiaatteiden lisäksi otettava erityisesti huomioon pakolaisuudesta johtuvat erityistarpeet. On varauduttava yksilölliset tarpeet huomioon ottavien erityistoimenpiteiden järjestämiseen sekä riittävän pitkään kotoutumisaikaan. Erityisesti useilla luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleilla aikuisilla on tarve saada kotoutumista edistäviä toimenpiteitä kauemmin kuin kolme vuotta. Valtaosa heistä on naisia ja monilapsisten perheiden äitejä, jolloin esimerkiksi kotoutumiskoulutuksessa on katkoja. Humanitaarisista syistä maahan tulleiden joukossa on myös monia muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia, kuten pakolaisuuteen johtaneissa tilanteissa traumatisoituneita, pitkään pakolaisleireillä oleskelleita sekä yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita.

Työikäisten maahanmuuttajan työllistyminen on keskeinen edellytys maahanmuuttajien osallistumiselle ja heidän panokselleen vastaanottavan yhteiskunnan toimintaan. Työllistymisen tukeminen on myös humanitaarisista syistä maahan muuttaneiden kotouttamisessa ensisijaista. Työelämän lisäksi on otettava huomioon myös muut elämänalueet. Myös työvoiman ulkopuolella olevien, kuten ikääntyneiden, kotiäitien, traumatisoituneiden sekä lasten ja nuorten kotoutumiselle tulee luoda edellytykset.

Tarve kotoutumista edistäviin ja muihin positiivisiin erityistoimiin on yksilöllistä ja riippuu muun muassa koulutuksesta, työkokemuksesta ja kielitaidosta. Useimpien tarvitsemia toimenpiteitä ovat alkuvaiheen ohjaus, orientointi, neuvonta ja tiedotus, kotoutumiskoulutus, oppilaitoksiin valmentava opetus lapsille ja nuorille, oman äidin kielen opetus, tulkkaus, kulttuuri- ja vapaa-ajantoiminta sekä järjestötoiminta. Lisäksi monet, erityisesti pakolaiset, tarvitsevat myös kulttuurilliset erot huomioivaa terveydenhoitoa, traumausten jälkitilojen hoitoa ja eriytyneitä sosiaali- ja työvoimapalveluja.

18) **Politiikkalinjaus:** Edistetään kotoutumisen yleisistä lähtökohdista humanitaarisin syin maahan muuttavien kotoutumista. Varaudutaan pitkiin kotoutumisaikoihin ja haavoittuneimmassa asemassa olevien erityisryhmien tukipalvelujen turvaamiseen.

Toimenpiteet:

- Turvataan riittävät voimavarat kunnille ja työhallintoon kotoutumista edistävien ja muiden positiivisten erityistoimien järjestämiseksi.
- Turvataan edellytykset kotouttamistoimien aloittamiselle heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Varmistetaan, että kotoutumista edistävät toimenpiteet muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ennen maahantuloa annetun perehdytyksen kanssa. Säädetään mahdollisuudesta erityistarpeiden mukaan pidentää aikaa, jona maahanmuuttaja on kotouttamislain piirissä.
- Aloitetaan kiintiöpakolaisten kotouttamistoimet heti maahantulon jälkeen. Kotouttamisessa kehitetään erityisesti haavoittuvimmille ryhmille kohdistuvia toimia. Kehitetään edelleen vastaanoton ja kotoutumisen seurantajärjestelmää sekä kuntien ja muiden paikallistoimijoiden neuvontaa ja koulutusta.

Vastuutahot: TM, OPM, STM, Kuntaliitto, kunnat

Kustannukset ja kustannusten jako: Kotouttaminen aiheuttaa kustannuksia. Voimavarojen riittävydestä tulee huolehtia. Kukin hallinnonala vastaa omista kustannuksistaan.

Kehitetään kotoutumiskoulutusta

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on antaa aikuisille maahanmuuttajille kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla he pystyvät selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään. Koulutukseen voidaan sisällyttää paitsi suomen ja ruotsin kielen opintoja, myös esimerkiksi työharjoittelua, työelämävalmennusta ja –koulutusta.

Työvoimaan kuulumattomat aikuiset maahanmuuttajat saavat kotoutumiskoulutusta kuitenkin vain sattumanvaraisesti. Usein he jäävät kokonaan tai osittain ilman kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävää koulutusta. Monet ilman kotoutumiskoulutusta jäävistä ovat naisia, osa heistä on luku- ja kirjoitustaidottomia. Myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden nuorten perusopetuksesta tulisi huolehtia niin, että heillä on tosiasialliset mahdollisuudet jatko-opintoihin ja ammatilliseen koulutukseen.

Kotoutumiskoulutusta maahanmuuttajille järjestävät työhallinto työvoimapolitiittisena maahanmuuttajakoulutuksena sekä opetushallinto. Työhallinto hankkii koulutusta maahanmuuttajille valmentavana koulutuksena ja lisäksi vastaa työhallinnon asiakkaina olevien aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksesta, myös luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta. Opetushallinnon tehtävistä kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä ei ole säädetty. Kotoutumiskoulutuksen säädöspohja ja järjestämistä vastuut tulisivat kotouttamislaissa selventää.

Koulutuksen tulisi muodostaa jatkumo niin, että pakolaisena tai turvapaikanhakijana tulleen mahdollinen alkuvaiheen orientointi ennen maahantuloa tai turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa voi jatkua heti maahantulon jälkeen kotoutumiskoulutuksena. Lisäksi tulee suunnitella jatkokoulutusmahdollisuudet kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Työvoimana maahan muuttavien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä kotoutumiskoulutusta olisi erityistilanteissa tarpeen tukea. Kotoutumiskoulutuksen tulisi olla sisällöltään ja pituudeltaan yksilöllisesti riittävä ja se tulisi järjestää ilman tarpeetonta viivytystä.

- 19) **Politiikkalinjaus:** Kehitetään aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista edistävää koulutusta ja opastusta siten, että se vastaa yksilöllisiin koulutustarpeisiin tehokkaasti

Toimenpiteet:

- Määritellään lainsäädännössä kotoutumiskoulutusjärjestelmä ja selkiinnytetään opetus- ja työhallinnon väliset vastuut ja rahoitus. Määritellään oikeus opetukseen ja opetuksen vähimmäistaso. Valmistellaan laatukriteerit ja vaikuttavuuden arviointiin mittarit.
- Tarvittaessa tarjotaan opetusta tehostettuna seudullisena yhteistyönä. Opetushallitus antaa uudet suositukset koulutuksen sisällöstä. Koulutuksen sisältöä ja laatua parannetaan, muun muassa huolehtimalla riittävän pienistä ja yhtenäisistä opetusryhmistä.
- Hyödynnetään koulutuksen järjestämisessä aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen ja vapaan sivistisyön puitteissa tarjottava koulutus.

Vastuutahot: TM, OPM

Kustannukset ja kustannusten jako: Oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta vastaa pääosin toistaiseksi työministeriö.

Parannetaan maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksia

Valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (2003-2008) linjataan myös maahanmuuttajaoppilaiden ja -opiskelijoiden koulutusta. Kehittämissuunnitelman mukaan opetuksessa tulee panostaa erityisesti riittävään suomen tai ruotsin kielen hallintaan, mikä luo pohjaa jatko-opinnoille ja tukee kotoutumista. Oman äidinkielen säilyttämistä ja kehittämistä tulee tukea tavoitteena toimiva kaksikielisyys. Tavoite on yhdenmukainen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteiden kanssa.

Myös opettajien valmiuksista huolehtiminen on tärkeää. Vähemmistö- ja ihmisoikeuskysymykset sisällytetään järjestelmällisesti osaksi opettajien perus- ja täydennyskoulutusta. Hyviä etnisiä suhteita tukevia tutkimus- ja kehittämishankkeita tuetaan. Vähemmistötietoutta pyritään edistämään oppikirjoja ja opetusmateriaaleja kehittämällä. Koulutukseen hakijoiden kulttuuritausta pyritään ottamaan huomioon opiskelijavalinnoissa ja koulutuksen järjestämisessä. Erityisesti maahanmuuttajatyttöjen ja -naisten osallistumista koulutukseen kehitetään.

Perusopetuslain mukaan maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus tulee vastata puolen vuoden oppimäärää. Valmistavan opetuksen tavoitteena on edistää opetukseen osallistuvan oppilaan tasapainoista kehitystä ja kotoutumista sekä antaa tarvittavat tiedot perusopetukseen siirtymistä varten.

Perusopetuslain mukaan koulun opetuskieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Vaikka velvollisuutta vieraskielisen opetuksen antamiseen ei ole, kunta voi perusopetuslain nojalla järjestää perusopetusta ja esiopetusta vieraalla kielellä. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta voidaan järjestää osana koulun opetusta tai erillisten resurssien turvin.

Oppivelvollisuus ja oikeus saada esiopetusta on Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla. Kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta ja esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Tämä merkitsee yhteiskunnan velvollisuutta opetuksen järjestämiseen riittävässä määrin. Lainsäädännössä ei ole estettä siihen, että kunta tai muu opetuksen järjestäjä ottaa lapsen oppilaaksi perusopetukseen tai esiopetukseen, vaikka lapsen ei katsota vakinaisesti asuvan siinä kunnassa, jossa hän oleskelee.

Lukiassa maahanmuuttaja voi opiskella suomen tai ruotsin kieltä toisena kielenä sekä omaa äidinkieltään joko osana koulun normaalia opetusta tai erikseen. Koulutuksen järjestäjä päättää säännösten rajoissa, missä laajuudessa omakielistä opetusta, oman äidinkielen opetusta sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta järjestetään, miten se organisoidaan ja milloin sitä on tarkoituksenmukaista toteuttaa useiden oppilaitosten yhteistyönä. Ylioppilastutkinnon äidinkielen koe voi olla oppimäärään suomi tai ruotsi toisena kielenä perustuva koe, jos kokelaan oma äidinkieli ei ole suomi, ruotsi tai saame. Ylioppilastutkintolautakunta voi ottaa arvostelussa huomioon sen, että kokelaan äidinkieli on muu kuin se kieli, jolla hän suorittaa tutkinnon.

Edellytyksenä ammatilliseen peruskoulutukseen pääsulle on riittävä opetuskielen taidon taso ja yleiset opiskeluvalmiudet. Opiskelijavalinnassa voidaan soveltaa myös joustavaa valintaa, jossa voidaan ottaa huomioon opiskelijan henkilöön liittyviä erityisiä syitä. Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle riittävät kielelliset, kulttuuriset ja muut tarvittavat valmiudet ammatillisiin opintoihin siirtymistä varten. Koulutuksen laajuus on 20–40 opintoviikkoa. Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan koulutukseen pääsyn edellytyksenä on riittävä opetuskielen (suomi tai ruotsi) taidon taso. Lisäksi opiskelijaksi valittavalla tulee olla riittävät opiskeluvalmiudet.

Kehittämissuunnitelman mukaisesti maahanmuuttajien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista pyritään lisäämään kehittämällä opiskelijavalintaa, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tietoutusta.

Yliopistoissa on järjestetty maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille omia koulutusryhmiä muun muassa opettajakoulutuksessa. Korkeakoulujen laaja vieraskielisen opetuksen ja suomen tai ruotsin kielen opetuksen tarjonta tukevat myös muiden kuin suomen tai ruotsin kielen taitoisten opiskelumahdollisuuksia.

Ammattikorkeakouluissa on kehitetty ja järjestetty ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaa koulutusta. Koulutuksen tarkoituksena on ollut antaa maahanmuuttajille riittävät valmiudet hakeutua ammattikorkeakouluopintoihin ja menestyä niissä. Opinnoissa on painotettu erityisesti korkeakouluopintojen edellyttämän kielitaidon vahvistamista sekä korkeakouluopinnoille ominaisen itseenäisen ja tutkivan opiskelutavan omaksumista.

Työperäisen maahanmuuton lisääntyessä on tärkeää jatkossakin huolehtia Suomeen lyhytaikaisessa tarkoituksessa muuttavien henkilöiden lasten ja nuorten tarkoituksenmukaisesta koulutuksesta muun muassa ns. kansainvälisten koulujen, kielikoulujen ja lukioiden IB-linjojen opetuksen avulla.

20) **Politiikkalinjaus: Parannetaan maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksia ottaen huomioon tarvittavat erityispalvelut.**

Toimenpiteet:

- Laajennetaan perusopetuksen valmistavaa opetusta lukuvuoden mittaiseksi.
- Parannetaan maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua opetukseen. Erityinen huomio kiinnitetään lukiokoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen, ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen, maahanmuuttajatyttöihin ja -naisiin sekä vieraskielisissä koulutusohjelmissä olevien suomen tai ruotsin kielen opetukseen.
- Asetetaan tavoitteeksi, että vuoteen 2008 mennessä maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden osuus lukion opiskelijoista nousee selvästi nykyisestä. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet lukio-opetukseen valmistavaan koulutukseen.
- Kehitetään edelleen ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta sekä koulutusta koskevaa tietoutusta. Huolehditaan monikulttuurista ohjausta hoitavan henkilökunnan osaamisesta.
- Kehitetään maahanmuuttajaopiskelijoiden tukimuotoja ammatillisessa peruskoulutuksessa sekä valtakunnallisesti että paikallisesti, jotta koulutuksen keskeyttämistä voidaan edelleen vähentää. Työssä oppiminen voi tukea ammatillisen tutkinnon jälkeen työhön sijoittumista, mutta erityistoimia tarvitaan työelämän vastaanoton parantamiseksi.
- Arvioidaan ja seurataan ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteita myös maahanmuuttajien osalta.
- Opetusministeriö asettaa työryhmän edistämään kielellisesti ja kulttuurisesti vähemmistöön kuuluvien esteetöntä opiskelua korkeakouluissa.
- Otetaan opettajankoulutuksen mitoituksessa ja opettajien täydennyskoulutuksessa huomioon toimenpiteistä aiheutuvat opettajantarpeet.

Vastuutahot: OPM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Toimenpiteet aiheuttavat kustannuksia. Voimavarojen riittävydestä tulee huolehtia.

Selvennetään asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän suhdetta verotukseen

Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista, joka rahoitetaan verovaroin ja sosiaalivakuutusmaksuin. Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat kaikki Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt. Jotta ulkomaalainen voitaisiin katsoa Suomessa pysyvästi asuvaksi, edellytetään muun muassa, että oleskelulupa on myönnetty vähintään vuodeksi. Suomessa työskentely ja siihen liittyvä verovelvollisuus ei siten aina luo ulkomaalaiselle oikeutta nauttia sosiaaliturvatuksista. Toisaalta myös ulkomaalainen, joka esimerkiksi Suomen solmiman verosopimuksen perusteella ei ole Suomessa verovelvollinen, voi olla osin sosiaaliturvajärjestelmän piirissä.

EU:n jäsenmaista tulevilla työntekijöillä on oikeus suureen osaan Kansaneläkelaitoksen hoitamaa asumisperusteista sosiaaliturvaa, jos he työskentelevät Suomessa vähintään neljä kuukautta. Tällöin asuinmaalla ei ole merkitystä. Oikeus kunnan tarjoamiin sosiaali- ja terveystalouteen on kaikilla EU-työntekijöillä työsuhteen alusta lukien, vaikka heillä ei ole kotikuntaa Suomessa.

Lähtökohtana on, että Suomessa asuvaa ulkomaalaista verotetaan progressiivisesti. Enintään kuusi kuukautta Suomessa oleskeleva ulkomaalainen on kuitenkin rajoitetusti verovelvollinen, jolloin palkasta peritään 35 %:n lopullinen lähdevero. Vuoden 2006 alusta tätä verotusta on lievennetty siten, että kuukausiansioista tehdään 510 euron suuruisen vähennys ennen veron perimistä. Lisäksi EU/ETA-alueelta tulevalle työntekijälle on tietyin edellytyksin mahdollisuus valita lähdeverotuksen tai progressiivisen verotuksen väliltä. Kiinteää 35 %:n lähdeveroa peritään myös ulkomaalaiselta, joka oleskelee Suomessa vähintään kuuden kuukauden ajan ja toimii sellaisessa erityisasiantuntemuksesta edellyttävässä tehtävässä, josta maksetaan luontaiseturjan ohella vähintään 5 800 euron kuukausipalkkaa tai joka toimii tutkijana tai opettajana korkeakoulussa. Hallitus on esittänyt eduskunnalle määräaikaisten lain jatkamista (HE 103/2006), ja eduskunta käsittelee myös lain soveltamisalan lieventämistä. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2007 alusta.

Eräiden ulkomaalaisen rajoitetusta tai kokonaan poistetusta velvollisuudesta maksaa veroa Suomessa tekemästään työstä on määräyksiä myös Suomen solmimissa verosopimuksissa. Verosopimuksin on säännelty esimerkiksi rajatyöntekijöiden, opettajien ja tutkijoiden, luennoitsijoiden ja asiantuntijoiden, harjoittelijoiden ja opiskelijoiden sekä taiteilijoiden ja urheilijoiden verotuksesta. Esimerkiksi Virossa Suomeen lähetetyt työntekijät maksavat veronsa Virossa, jos he työskentelevät Suomessa vain alle kuusi kuukautta. Hallitus on kuitenkin esittänyt, että ulkomailta tulevaa vuokratyöntekijää voitaisiin verottaa myös alle kuuden kuukauden työskentelystä, jos verosopimus sen salli (HE 158/2006).

Harkitessaan Suomeen muuttoa ulkomaalainen tarkastelee usein verotuksen tosiasiallista tasoa ja sitä, kuinka suuri osa palkasta jäisi verojen jälkeen käytettäväksi esimerkiksi elinkustannuksiin. Harkittaessa maassa asumisen ja työskentelyn jatkamista tarkastellaan usein sitä, millainen vastine verolle mielletään saatavan. Maahanmuutosta päätettäessä sosiaaliturvalla ei liene yksin ratkaisevaa merkitystä. Hyvällä sosiaaliturvalla saattaa kuitenkin olla maahan muuttoon kannustavaa vaikutusta alhaisen sosiaaliturvan maista tuleville. Perheellisille maahanmuuttajille perheelle tarjottavilla etuuksilla ja palveluilla on merkitystä.

21) **Politiikkalinjaus: Selvennetään Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän suhdetta ulkomaalaisiin kohdistuvaan verotukseen.**

Toimenpiteet:

- Seurataan lyhytaikaiseen työsuhteeseen tulevien työntekijöiden sosiaaliturvaa ja selvitetään siihen liittyvät kehittämistarpeet.

- **Verotusta kehitettäessä arvioidaan säännönmukaisesti muutosten vaikutukset työperusteisen maahanmuuton kehittämiseen.**

Vastuutahot: STM, VM

Kustannukset ja kustannusten jako: Ei tässä vaiheessa arvioitavissa.

Kehitetään asuntopolitiikkaa

Suomessa lähes kaksi kolmesta asunnosta on omistusasuntoja. Maahan muutettaessa soveltuvimman asumismuoto on kuitenkin useimmiten asuminen vuokralla joko niin sanotussa vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa tai arava- tai korkotukilainoitettu vuokra-asunnossa. Vuokra-asunto on usein työsuhteasunto. Omistus- ja vuokra-asumisen välille sijoittuva asumisoikeusasuminen sekä osastusasuminen voivat sopia myös osalle maahanmuuttajista. Pienituloisten on mahdollista hakea valtion rahoittamaa asumistukea, jonka myöntää Kansaneläkelaitos. Koska omistusasumisen edullisuus on viime aikoina parantunut selvästi, pidempiaikaisesti maahan muuttavien voidaan olettaa suuntautuvan myös omistusasuntomarkkinoille.

Kasvukunnissa asuntojen ja varsinkin tonttien hinnat ovat olleet voimakkaassa nousussa. Osin hintojen nousu on johtunut kuntien pyrkimyksestä kaavoitus- ja rakennuslupapolitiikalla rajoittaa kunnan nopeaa kasvuvauhtia. Liian nopea kasvuvauhti on voinut vaikeuttaa yhdyskuntarakentamista ja peruspalvelujen turvaamista. Onnistunut maapolitiikka ja kaavoitus, kysyntää vastaava asuntotarjonta sekä peruspalvelujen toteuttaminen luovat edellytykset kohtuuhintaisille asuntomarkkinoille.

- 22) **Politiikkalinjaus: Kehitetään asuntopolitiikkaa siten, että työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvät moninaiset asumisen tarpeet tulevat riittävästi huomioiduiksi.**

Toimenpiteet:

- **Ympäristöministeriö seuraa erityisesti työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvien erityisratkaisujen tarvetta asumiskysymyksissä.**
- **Yhdyskuntasuunnittelun ja asuntopolitiikan avulla huolehditaan monimuotoisten asuinalueiden syntymisestä ja estetään maahanmuuttajien eriytymistä.**

Vastuutahot: YM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

3.6. Kehitetään humanitaarista maahanmuuttoa

Osallistutaan aktiivisesti kansainvälisen suojelujärjestelmän vahvistamiseen

Pakolaisuus on yhä mittava humanitaarinen haaste. UNHCR:n mukaan sen vastuulla on maailmanlaajuisesti noin 19 miljoonaa henkeä. Pakolaisia näistä on 9,2 miljoonaa, turvapaikanhakijoita 0,8 miljoonaa, vasta kotimaahansa palanneita pakolaisia on noin 1,5 miljoonaa, kansalaisuudettomia henkilöitä noin 1,5 miljoona sekä maan sisäisiä pakolaisia noin 5,4 miljoonaa.

Pakolaissopimukseen perustuvalla kansainvälisellä suojelujärjestelmällä on tarkoitus varmistaa, että jokainen vainon kohteeksi joutunut saisi suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta. Järjestelmä ei kuitenkaan käytännössä aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan maailman pakolaistilanteen asettamiin haasteisiin. Päästäkseen hakemaan turvapaikkaa monet turvautu-

vat – usein oman henkensä uhalla – rikollisten tai rikollisjärjestöjen apuun. Samaan aikaan, kun suurin osa todellisen suojelun tarpeesta olevista ihmisistä ei saa tarvitsemaansa apua, pakolaisia vastaanottavissa valtioissa käsitellään lukuisia perusteettomia turvapaikkahakemuksia.

UNHCR on vastannut kansainvälisen pakolaisongelman aiheuttamiin haasteisiin kansainvälisten suojelukonsultaatioiden tuloksena käynnistetyn yleissopimukseen perustuvaa suojelujärjestelmää vahvistavan toimintaohjelman avulla. Ohjelma sisältää kuusi toisiinsa sidoksissa olevaa tavoitetta:

- 1) pakolaissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan täytäntöönpanon vahvistaminen
- 2) pakolaisten suojelu laajemman muuttoliikkeen sisällä
- 3) tasaisempi valtioiden välinen vastuunjako ja suojelu- ja vastaanottokapasiteetin vahvistaminen
- 4) tehokkaampi turvallisuusnäkökohtien huomioon ottaminen
- 5) pyrkimys pysyviin ratkaisuihin
- 6) pakolaisnaisten ja –lasten suojelutarpeiden huomioon ottaminen

UNHCR on myös esittänyt aloitteen kansainvälisen suojelun muotojen kehittämiseksi. Aloitteen mukaan pakolaissopimusta voitaisiin täydentää monenkeskisillä erityissopimuksilla. Suomi on tukenut aloitetta.

Kansainvälisen suojelujärjestelmän kokonaisvaltainen kehittäminen etenee myös EU:ssa Haagin ohjelmassa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Neuvosto kannattaa marraskuun 2005 päätelmässään komission tiedonannossaan tekemää ehdotusta alueellisten suojeluohjelmien käynnistämiseksi. Ohjelmat sisältävät pakolaisten kotiinpaluuta, paikallista kotoutumista ja uudelleensijoittamista koskevat elementit, ja ne toteutetaan läheisessä yhteistyössä UNHCR:n ja kolmansien maiden kanssa lähtö- ja kauttakulkualueilla. Lähtöalueiksi tulevat Itä-Afrikan suurten järvien alue ja kauttakulkualueiksi Ukraina, Moldova ja Valko-Venäjä. Ohjelmat rahoitetaan muun muassa TACIS- ja AENEAS-rahastojen kautta, ja uudelleensijoittamista on tarkoitus ryhtyä tukemaan myös Euroopan pakolaisrahaston määrärahoihin.

Suomen tavoitteena on pakolaisten suojelujärjestelmän vahvistaminen niin kansainvälisin kuin kansallisinkin keinoin. Pakolaispolitiikan keskeisenä sisältönä on vaikuttaa pakolaisuuden perussyihin, jotka liittyvät muun muassa ihmisoikeusloukkauksiin, köyhyyteen ja poliittisiin kriiseihin. Suomi tukee pakolaiskysymyksiin kolmea pysyvää ratkaisua, jotka ovat pakolaisten vapaaehtoinen paluumuutto, paikallinen kotoutuminen ja pakolaisten uudelleensijoittaminen.

23) Politiikkalinjaus: Osallistutaan aktiivisesti kansainvälisen suojelujärjestelmän vahvistamiseen. Osana kansainvälistä yhteisöä panostetaan pysyvien ratkaisujen löytämiseksi pakolaiskysymykseen.

Toimenpiteet: Edistetään kansainvälistä suojelua lähtö- ja kauttakulkumaissa tukemalla niitä asianmukaisesti. Suhtaudutaan kriittisesti ja pidättyvästi malleihin, joissa vastuuta siirrettäisiin esimerkiksi perustamalla kokoomaleirejä kauttakulkumaihin.

Vastuutahot: UM, SM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Linjaus ei lisää nykyisiä kustannuksia.

Kehitetään kiintiöpakolaispolitiikkaa

Suomi on vastaanottanut kiintiöpakolaisina UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä ja muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleensijoittamista varten vuodesta 1979 lähtien. Suomen lisäksi uudelleensijoittamista harjoittaa toistakymmentä valtiota. Kiintiön suuruus, joka tällä hetkellä on 750, vahvistetaan vuosittain talousarviossa. Vuosina 1995-2005 Suomessa on saanut suojelua 7 045 kiintiöpakolaista. Lisäksi maahan on saapunut kiintiöpakolaisten perheenjäseniä, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Suomi toteuttaa kiintiöpakolaispolitiikkaa osana humanitaarista ulkomaalaispolitiikkaa sovittamalla yhteen UNHCR:n uudelleensijoittamistarpeet, maassa asuvien pakolaisyhteisöjen tarpeet sekä vastaanottovalmiudet kunnissa. UNHCR:n esityksestä otettaville kiintiöpakolaisille myönnetään Suomessa pakolaisstatus. Muille kuin UNHCR:n esittämille kiintiöpakolaisille on mahdollista antaa pakolaisstatuksen sijasta oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella.

Työministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön kanssa vuosittain esityksen valtioneuvostolle siitä, miltä alueilta kiintiöpakolaisia Suomeen otetaan. Tämän jälkeen UNHCR esittää otettavaksi joukon henkilöitä, joista työministeriön, Ulkomaalaisviraston ja tarvittaessa suojelupoliisin virkamiehet valitsevat Suomeen otettavat kiintiöpakolaiset yleensä ensimmäisessä turvapaikkamaassa tapahtuvien haastattelujen perusteella. Haastattelumenettely on resurssija vaativaa. Ulkomaalaisvirasto tekee päätöksen pakolaisstatuksen myöntämisestä. Kiintiöpakolaisia koskevista päätöksistä ei ole valitusoikeutta.

Pakolaiskiintiöstä on vuosittain varattu 10 % tapauksille, joiden UNHCR on arvioinut olevan kii-reellisen uudelleensijoittamisen tarpeessa. Nämä niin sanotut hätätapaukset valitaan Suomeen UNHCR:n selvityksen perusteella ilman henkilökohtaista haastattelua. Näissä tapauksissa Ulkomaalaisvirasto tekee päätökset saatuaan lausunnon suojelupoliisilta ja työministeriöltä. Suomi ei ole ottanut henkilöitä, jotka ovat syyllistyneet rikoksiin, joita Suomen lainsäädännön mukaan arvioitui-na voitaisiin pitää laadultaan tai laajuudeltaan vakavina. Suomi ei myöskään yleensä ole ottanut henkilöitä, joilla on aktiivinen sotilastausta. Tällöin on kuitenkin otettu huomioon, että varsinkaan lapsisotilailla aseisiin tarttuminen ei aina käytännössä ole perustunut yksilön omaan valintaan.

Suomi ei myöskään yleensä ole ottanut pakolaiskiintiössä yksinäisiä alaikäisiä lapsia. Vastaisuudessa on kuitenkin mahdollista kiinnittää huomiota ilman huoltajaa olevien lasten suojelun tarpeeseen.

Pakolaiskiintiön täyttämistä on vaikeuttanut kiintiön vuosittaisuus. Maailman pakolaistilanteen muutoksiin tulisi kuitenkin pystyä vastaamaan joustavasti. Joustavuus parantaisi myös Suomen vai-kuttamismahdollisuuksia, kun UNHCR valmistelee kiintiöesityksiään usein suurten vastaanottaja-valtioiden budjettivuosien mukaan. Kiintiöpakolaisten tulo Suomeen ajoittuu usein vasta valintoja seuraaville vuosille.

24) Politiikkalinjaus: Kehitetään kiintiöpolitiikkaa tekemällä pakolaiskiintiön kohden-taminen ja kiintiöpakolaisten valintamenettely joustavammaksi.

Toimenpiteet:

- Säilytetään kiintiön koko ainakin nykyisellä 750 vuositasolla.
- Ministeriryhmä hyväksyy kiintiön täyttämistä ohjaavat periaatteet. Maakohtai-sesta kohdentamisesta päättävät virkamiehet yhteistyössä UNHCR:n kanssa.
- Selvennetään kiintiön täytön kriteereitä siten että Suomi voi ottaa kiintiössä myös alaikäisiä, ilman huoltajia tulevia lapsia sekä erityistä suojaa tarvitsevia

naisia.

- Otetaan turvallisuusseikat huomioon muun muassa siten, ettei kiintiössä yleensä oteta henkilöitä, joilla on rikollinen tai aktiivinen sotilastausta.
- Selvitetään Suomen mahdollisuuksia osallistua uudelleensijoittamisen uusien lähestymistapojen, kuten niin sanottujen ryhmävalintojen soveltamiseen. Päätöksenteon joustavuutta ja toiminnan suunnitelmallisuutta lisätään siten, että Suomen edellytykset osallistua kiintiöiden strategiseen käyttöön kansainvälisellä tasolla paranevat.
- Tuetaan aktiivisesti uudelleensijoittamistoiminnan kehittämistä EU:ssa tavoitteena laajentaa kiintiömaiden ryhmää.

Vastuutahot: TM, UM, SM

Kustannukset ja kustannusten jako: Linjauksesta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset liittyvät lähinnä pakolaiskiintiön koon suurentamiseen.

Kehitetään turvapaikkapolitiikkaa

Ulkomaalaislaissa säädetyt edellytykset turvapaikan antamiselle ovat samat kuin pakolaissopimuksessa. Turvapaikkapolitiikassa hallitus sitoutuu pakolaissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, voidaan kansainvälistä suojelua hakevalle myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai muu oleskelulupa. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Hakemus käsitellään aina yksilöllisesti. Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin. Ulkomaalaisvirasto päättää turvapaikasta tai oleskeluluvasta. Muutosta päätökseen voidaan hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Suomen turvapaikkapolitiikan painotuksiin vaikuttaa EU:ssa käynnissä oleva turvapaikkapolitiikan harmonisointi. Vähemmistövaltuutettu on tehnyt selvityksen oikeusturvan toteutumisesta nopeutetussa menettelyssä.

Suomesta haki vuonna 2005 turvapaikkaa 3 574 henkilöä. Määrä oli hieman pienempi kuin vuonna 2004, jolloin hakijoita oli 3 861. Vuonna 2005 turvapaikan sai 12 hakijaa. Oleskelulupa myönnettiin 585 turvapaikanhakijalle. Kielteisen päätöksen sai 2 472 hakijaa. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli 97 vuorokautta. Turvapaikanhakijoiden määrän lasku on jatkunut myös vuoden 2006 aikana. Heinäkuun loppuun mennessä hakijamäärä oli 1 311, mikä on 39 % vähemmän kuin edellisvuoden vastaavana aikana.

Turvapaikkahakemusten käsittelyä on tehostettu Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostamishankkeen avulla. Sen tuloksena niin sanotussa normaalissa menettelyssä tehtävän turvapaikkapäätöksen tekeminen kestää nykyisin noin 6 kuukautta ja nopeutettu menettely 3,3 kuukautta. Niin sanottujen Dublin-tapausten kesto hakemuksen vireillepanosta palauttamiseen on keskimäärin 107 vuorokautta, jonka sisällä Ulkomaalaisviraston osuus on noin 42 vuorokautta. Käsittelyä on saatu nopeutettua muun muassa selvittämällä käsittelyprosessit ja poistamalla päätöksentekoa hidastavia menettelyjä. Lisäksi käsittelyaikojen lyhenemiseen on vaikuttanut Dublin-tapausten suuri määrä. Ulkomaalaisviraston toimintaa on myös alueellistettu perustamalla Lappeenrantaan ja Kuhmoon alueyksiköt ja niihin uusia virkoja.

25) Politiikkalinjaus: Toimiva turvapaikkamenettely on keskeinen osa pakolaisten suojelua.

Toimenpiteet:

- Turvapaikkamenettelyssä tulee säilyttää riittävät oikeusturvan takeet. Turva-

paikkaa hakeville tulee turvata asiantunteva oikeusapu.

- **Selvitetään monihallinnollisesti EU:n kansainvälisen suojelun harmonisointiin tähtäävän direktiivin sekä myöhemmin niin sanotun menettelydirektiivin täytäntöönpanon vaikutuksia turvapaikkapolitiikassa.**

Vastuutahot: SM, UM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Edelleen siirtyvät turvapaikanhakijat eli niin sanottu Dublin-kiertolaisuus. Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden luvaton edelleen liikkuminen maasta toiseen on maailmanlaajuinen ongelma. Euroopassa ilmiön laajuudesta on saatu tarkempaa tietoa vuoden 2003 alusta lähtien, jolloin otettiin käyttöön Eurodac-sormenjälkirekisteri. EU:n niin sanotun vastuunmäärittämisasiasetuksen perusteella vastuu turvapaikanhakijasta kohdistuu ensisijaisesti siihen jäsenvaltioon, jonka kautta ulkomaalainen on EU:n alueelle saapunut. Asetuksen soveltamisen avuksi kehitettyyn sormenjälkirekisteriin tallennetaan kaikkien vähintään 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden ja sellaisten luvattomasti unionin ulkorajan ylittäneiden henkilöiden sormenjäljet, joita ei käännytetä. Rekisteri ilmoittaa, jos hakijan sormenjäljet on jo aikaisemmin rekisteröity järjestelmään. Näin saadaan tietoa siitä, onko hakija hakenut jo aiemmin turvapaikkaa jossain muussa EU-maassa.

Jos henkilö on jo aiemmin hakenut turvapaikkaa jossain muussa EU-maassa, hänen hakemustaan ei tutkita aineellisesti, vaan hänet palautetaan vastuunmäärittämisasiasetuksen perusteella kyseiseen EU-maahan. Vastuunmäärittämisasiasetus mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi käsitellä kolmannen maan kansalaisen sille esittämän turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, että se ei ole asetuksessa määriteltujen perusteiden mukaan vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tavoitteena kuitenkin on, että turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio.

Vastuunmäärittämisasiasetuksella ei ole pystytty poistamaan ongelmia. Tällä hetkellä Dublin-tapausten kokonaismäärästä Euroopassa ei ole tarkkaa tietoa. Eurodac-rekisteri on kuitenkin paljastanut, että Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista noin puolet on jo aiemmin hakenut turvapaikkaa jostakin toisesta EU-maasta. Osuus on suuri muihin EU-maihin verrattuna.

Suomessa turvapaikanhakijat ovat useissa tapauksissa maininneet syyksi toisessa EU-maassa tekemälleen uudelle hakemukselle sen, että ensimmäinen maa on jo antanut heidän hakemuksiinsa kielteiset päätökset tai että he olettavat saavansa niihin kielteiset päätökset. Nykyisellään myös jäsenmaiden erilaiset palauttamispolitiikat ja –käytännöt osaltaan rohkaisevat hakijoiden edelleen liikkumiseen. Joissakin vastuunmäärittämisasiasetusta soveltavissa maissa kielteiseen turvapaikkapäätöksen liitetään vain kehoitus poistua maasta eikä maasta poistumista valvota. Tällöin jää usein epäselväksi, palaavatko maasta poistuneet ulkomaalaiset kotimaahansa vai jäävätkö he oleskelemaan Schengen-alueelle.

Turvapaikkakiertolaisuuteen tulee ennen kaikkea pyrkiä vaikuttamaan antamalla tehokasta suojelua sitä tarvitseville ja huolehtimalla kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisen tehokkaasta täytäntöönpanosta EU-tasolla. Samalla tulee tukea vastuunmäärittämisasiasetuksen muodostaman järjestelmän toimivuutta. Vastuunmäärittämisasiasetuksen soveltamisalaa laajentamalla koskemaan myös toisijaista suojelua hakeneita henkilöitä voitaisiin osaltaan ehkäistä turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ja hakijoiden edelleen liikkumista.

Turvapaikanhakijoiden luvattoman edelleen liikkumisen EU:n alueella voi olettaa vähenevän sen jälkeen, kun turvapaikkapolitiikka on harmonisoitu ja on perustettu yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Sitä ennen EU:n komission tulisi analysoida tarkemmin turvapaikkakiertolaisuuden syitä sekä

vastuunmäärittämisesetuksen toimivuutta ja vaikutuksia eri EU-maissa. Myös EU-maiden palautuspolitiikka ja palautusten täytäntöönpano tulisi kytkeä selvitykseen.

Suomessa Dublin-hakemukset on tapauksittain voitu tutkia sisällöllisesti ja sallia hakijan inhimillisistä tai lapsen etuun liittyvistä syistä poikkeuksellisesti jäädä maahan. Käytäntöä tulee voida edellä mainituissa tapauksissa jatkaa myös tulevaisuudessa, vaikkakin turvapaikkakiertolaisuus tulee ensisijaisesti ratkaista EU:n puitteissa.

26) Politiikkalinjaus: Tuetaan turvapaikkapolitiikkojen harmonisointia EU:ssa tavoitteena poistaa syitä turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumiselle. Ensisijaisena ratkaisuna korostetaan tehokkaan suojelun antamista sitä tarvitseville sekä tehokkaiden palautusten merkitystä.

Toimenpiteet:

- Vaikutetaan EU:ssa vastuunmäärittämisesetuksen muodostaman järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi sekä asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan myös toissijaista suojelua hakeneita.
- Suomi tekee komissiolle aloitteen turvapaikkakiertolaisuuden syiden ja vastuunmäärittämisesetuksen toimivuuden ja vaikutusten selvittämiseksi eri EU-maissa.

Vastuutahot: SM, UM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Alaikäiset turvapaikanhakijat. Syitä siihen, että alaikäisiä lähetetään yksin hakemaan turvapaikkaa, ovat ihmisoikeuksien puute, sodat, kriisit ja taloudellinen eriarvoisuus lähtömaissa sekä vaikeus saada lailliseen maahanmuuttoon tarvittavia oleskelu- ja työlupia. Alaikäisten lähettämiseen voi liittyä ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Vuonna 2005 ilman huoltajaa tuli Suomeen 218 alaikäistä turvapaikanhakijaa, mikä oli 58 % enemmän kuin edellisenä vuonna, mutta tulijoiden määrä on sen jälkeen kääntynyt voimakkaaseen laskuun: vuoden 2006 aikana ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä oli saapunut elokuuhun mennessä yhteensä vain 58. Ryhmä- ja perheryhmäkotien vastuulla alaikäisiä on nyt noin 160, joista oleskeluluvan saaneita on runsaat 60.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan kaikissa hallintoviranomaisten ja lain-säädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. On tärkeää, että lapsen edun kriteerit määritellään lainvalmistelussa ja ottaa huomioon viranomaisten päätöksenteossa. Tällä hetkellä pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa lapsen edun käsitettä kuitenkin käytetään eri merkityksissä. Eri hallinnonaloilla on erilaisia käsityksiä siitä, miten lapsen etu kunkin lapsen kohdalla tulee selvittää ja mitä asiantuntemusta selvityksessä tulee käyttää.

Lapsen etua arvioitaessa keskeistä on nojautuminen lastensuojelutyön asiantuntemukseen sekä viranomaisten keskinäinen avoimuus ja tietojenvaihto. Lasta tulee tukea yhteydenpidossa vanhempiinsa ja järjestää siihen mahdollisuudet. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vanhemmat tulee pyrkiä jäljittämään. Tavoitteena on tukea yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta kotimaahansa, ottaen kuitenkin huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Yksin tulleen alaikäisen mahdollinen palauttaminen tulee valmistella huolellisesti ottaen huomioon lapsen etu. Yksin tullut lapsi on usein uhri, ja lapsen lähettämiseen voi liittyä rikollista toimintaa. Lasta ei tule uhriuttaa uudestaan.

Hallitus on 21.4.2006 antanut eduskunnalle esityksen laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta (HE 31/2006). Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös lupaviranomaisten oikeudesta saada pyynnöstään ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa ja hänen perheenjäseniään koskevia tietoja vastaanottokeskukselta sekä säännös alaikäisen vanhemman jäljittämisestä.

27) Politiikkalinjaus: Otetaan huomioon lapsen edun periaate läpileikkaavana periaatteena turvapaikka- ja pakolaispolitiikassa.

Toimenpiteet:

- Seurataan lapsen asemaan ja etuun liittyvien kysymysten toimivuutta ja soveltamista ulkomaalaislain yhteistyössä eri viranomaisten (SM, TM, STM, OPM) kanssa.
- Lapsen etua selvitettyä turvaututaan lastensuojelutyön asiantuntemukseen ja parannetaan eri ammattiryhmien asiantuntemusta lapsen edun arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Selvitetään mahdollisuus liittää lapsen palauttamiseen seurantamahdollisuus.
- Valmistellaan eri hallinnonalojen kanssa yhteiset ohjeet sen varmistamiseksi, että tuetaan yksin tulleen alaikäisen lapsen arvokas ja lapsen etua turvaava paluu perheensä luo.
- Kehitetään yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten välillä alaikäisten lasten edun turvaamiseksi.

Vastuutahot: SM, TM, STM, OM, UM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Paluu- ja palauttamispolitiikka. Haagin ohjelman aikana kansalliset palauttamispolitiikat ovat nousseet yhteisötason keskusteluissa aikaisempaa enemmän esille, ja toimeenpano etenee muun muassa paluu- ja palauttamismenettelyjä koskevien vähimmäisvaatimusten sekä jäsenmaiden välisen yhteistyön tiivistämisen alueella.

Osin muusta Euroopasta poiketen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on pidetty selvänä, että kielteisen lupa- ja maasta poistamispäätöksen saanut ulkomaalainen poistetaan maasta viime kädessä pakkokeinoin. Palautuksen tehokkuus on keskeistä ulkomaalaishallinnon johdonmukaisuuden näkökulmasta. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttaminen kuuluu osana myös toimivaan suojelujärjestelmään. Palauttamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan sisäasiainministeriön määrärahoista.

Turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta koti- tai lähtömaahansa voidaan pitää ensisijaisena silloin, kun turvapaikkaprosessi on päätynyt kielteiseen ratkaisuun. Osa hakijoista poistuu maasta kesken hakemuksen käsittelyn, osa ilmoittamatta viranomaisille lähdöstään. Vapaaehtoista paluuta voidaan tukea muun muassa kotimaan tilannetta koskevalla informaatiolla, jota tarjoavat viranomaiset ja järjestöt. Vapaaehtoisesti palaavan kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen matkakustannukset korvataan työhallinnon määrärahoista, jos paluun voidaan arvioida tapahtuvan turvallisesti.

Sisäasiainministeriön työryhmä on selvittänyt omaehtoisen paluun toteuttamista. Työryhmä tarkoitti omaehtoisella paluulla valvottua maasta poistamista silloin, kun henkilö ei vastusta paluuta ja suostuu paluuta koskevaan yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Työryhmän mukaan omaehtoista paluuta voidaan edistää muun muassa tehostamalla viranomaisyhteistyötä ja tiedottamista omaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Kielteisen päätöksen saaneiden omaehtoista paluuta edistämällä pyritään

myös kustannussäästöihin verrattuna pakkokeinoin tapahtuvaan maasta poistamiseen. Paluuta motivoivaa paluuvavustusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä olisi kuitenkin tarkennettava.

Ulkomaalaislain mukaan palauttaminen on kielletty tilanteessa, jos palautettava voi muun muassa joutua vainon tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Päätöstä maasta poistamisesta ei siis saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että palautettava joutuu vaaraan. Jos palauttamisesta vastaavan poliisin tietoon tulee tällaisia seikkoja, ulkomaalainen tulee ohjata tekemään uusi hakemus. Maasta poistamisen täytäntöönpano voi olla tarpeen keskeyttää myös siksi, että lähtömaan tilanne ja olosuhteet ovat muuttuneet äkillisesti.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Eduskunta edellytti ulkomaalaislakiin liittyvässä lausumassaan huhtikuussa 2004, että hallitus valmistelee kiireellisesti maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvät menettelysäännökset, näihin sisältyen pakko- ja voimakeinojen käyttäminen. Sisäasiainministeriön vuonna 2005 käynnistämän hankkeen yhteydessä selkeytettiin menettelytapoja, ja ulkomaalaislain täydentämistä koskeva valmistelutyö jatkuu kolmansien maiden kansalaisten paluuta sääntelevän direktiivin voimaansaattamisen yhteydessä.

28) Politiikkalinjaus: Tuetaan EU-maiden palauttamispolitiikkojen- ja menettelyjen harmonisoinnin kehittämistä korostaen yhteistyötä muiden jäsenmaiden kanssa palautusten käytännön toteuttamiseksi ja koordinoimiseksi. Tuetaan kansallisella tasolla vapaaehtoista paluuta ja huolehditaan siitä, että ulkomaalainen, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, poistetaan maasta tehokkaasti ja että palauttaminen pannaan täytäntöön inhimillisesti ja oikeudenmukaisesti ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Toimenpiteet:

- Nostetaan eri EU-maiden erilaiset palauttamispolitiikat ja näiden vaikutukset keskusteluun EU:ssa yhteisten periaatteiden aikaansaamiseksi.
- Tuetaan EU-tasolla politiikkaa, jolla pyritään edistämään palautusten tehokkaampaa toteuttamista unionissa. Tuetaan meneillään olevien komission takaisinottosopimusneuvottelujen loppuun saattamista ja uusien neuvottelumandattien antamista komissiolle
- Edistetään vapaaehtoista paluuta ensisijaisena paluutapana.
- Selvitetään maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvien menettelysäännösten sekä niihin liittyvien pakko- ja voimakeinojen muutostarpeet.
- Lisätään kotouttamislakiin säännökset matkakustannusten suorittamisesta vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle.

Vastuutahot: SM, TM, UM, STM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Tehostetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa

Turvapaikanhakijoiden vastaanotolla tarkoitetaan perustarpeiden, kuten majoituksen, välttämättömän toimeentulon sekä sosiaali- ja terveys- ja muiden välttämättömien palvelujen turvaamista. Vastaanottona voidaan järjestää myös työ- ja opintotoimintaa. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton tavoitteena on ylläpitää hakijoiden toimintakykyä hakemuksen käsittelyn aikana. Turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottamisesta säädetään kotouttamislaissa.

Vastaanottokeskus on turvapaikanhakijan koti hakemuksen käsittelyn ajan. Vastaanottoa järjestettäessä ei ennakoita turvapaikkahakemukseen annettavaa päätöstä. Vastaanotossa noudatetaan kotouttamislaissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus tehdä ansio-työtä odotettuaan päätöstä kolme kuukautta. Turvapaikanhakijat ovat nykyisin saaneet työtä aiempaa paremmin.

Vastaanottokeskusten toiminnasta aiheutuvista kustannuksista vastaa valtio. Valtion talousarviossa on asetettu vastaanottokeskusten tavoitteeksi 70 %:n käyttöaste, jolla pyritään toiminnan tehokkuuden takaamiseen niin, että myös tarvittava kyky joustavuuteen asukasmäärissä säilyy. Vuonna 2005 käyttöaste oli 75 %. Vastaanottokeskuksia on tällä hetkellä 15 eri puolilla maata, ja turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisen ja käyttöastetavoitteen saavuttamisen takia työministeriö on supistamassa vastaanottokeskusten kapasiteettia lakkauttamalla kolme keskusta ja yhden asumisyksikön. Lähtökohtana on kuitenkin edelleen, että jokaisessa rajamaakunnassa on vastaanottokeskus. Pääkaupunkiseudulla näistä on kaksi.

Majoituspaikkoja vastaanottokeskuksissa on noin 1 900, joiden lisäksi käytössä on vajaa 200 alaikäisten vastaanottoon tarkoitettua paikkaa ryhmä- ja perheryhmäkodeissa. Päätetyn kapasiteetin supistamisen johdosta paikkamäärä laskee 400:lla, mutta kaikki jäljelle jäävät yksiköt varautuvat myös paikkamäärien kasvattamiseen tarvittaessa. Turvapaikanhakijat voivat asua myös yksityismajoituksessa. Tällöinkin he ovat vastaanottokeskuksessa kirjoilla ja heidän tarvitsemistaan palveluista vastaa vastaanottokeskus eikä asuinkunta. Vastaanottokeskuksen ulkopuolella asumisesta syntyneitä asumiskustannuksia ei kuitenkaan korvata.

Valtion talousarviossa on asetettu vuodelle 2006 tavoite myös positiivisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittamisen kestosta. Tavoiteaika on kaksi kuukautta. Kuntasijoitusajkojen seurantajärjestelmä alkaa toimia vuoden 2006 lopulla, mutta alustavien tietojen mukaan tavoiteaikaa ei ole vielä saavutettu. Sijoittaminen kestoon vaikuttavat useat seikat, kuten päätöksen tiedoksiannon nopeus, sijoituskunnan löytäminen ja asunnon järjestäminen kunnassa. Lisäksi vastaanottokeskuksiin on jouduttu majoittamaan sellaisia oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita, jotka eivät oleskeluluvan tilapäisyyden takia voi saada kotikuntaa.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa on tärkeää huomioida eräiden erityisryhmien vastaanotto. Näihin kuuluvat muun muassa ilman huoltajaa tulleet sekä perheiden kanssa tulleet lapset, yksinhuoltajaperheet, vammaiset, vanhukset sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan kohteeksi joutuneet. Kulttuurista riippuen myös yksin ilman perhettä asuvat naiset voivat olla erityisten tukitoimien tarpeessa. Lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä vastaavat toimet tulisi voida järjestää, kunnes nuori on täyttänyt 21 vuotta.

Alaikäisillä turvapaikanhakijoilla tulisi olla mahdollisuus osallistua koulutukseen samoin edellytyksin kuin maan omilla kansalaisilla. Opetuksen järjestämiseen on liittynyt sekä lain tulkinta- että käytännön ongelmia.

29) Politiikkalinjaus: Parannetaan eri ryhmien erilaisten tarpeiden huomioimista järjestettäessä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa.

Toimenpiteet:

- Vahvistetaan yhtenäiset perusteet vastaanottoyksiköille paluun tukemisessa.
- Kehitetään neuvontaa, kuntoutusta ja mielenterveyspalveluita traumatisoituneiden turvapaikanhakijoiden ja erityisesti erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten tarpeisiin. Muutetaan kotouttamislakia siten, että turvapaikanhakijoina yksin tulleiden lasten jälkihuolto turvataan.
- Selvitetään opetusministeriön toimialalla mahdollisesti tarvittavia toimenpiteitä

turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun neuvoston direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellytysten toteutumiseksi.

- **Selvitetään maahanmuuttajien perusopetuksen lainsäädännöllinen pohja tavoitteena täsmentää muuttajien oikeuksia.**

Vastuutahot: TM, STM, SM, OPM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Kehitetään pakolaisten kuntiin sijoittamista

Suomessa valtiolla on vastuu pakolaispolitiikasta ja toimenpiteiden rahoittamisesta. Kotouttamislain mukaan kunnalla on yleinen ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kunnat vastaanottavat kiintiöpakolaisia sekä turvapaikan tai oleskeluluvan saaneita turvapaikkaa hakeneita henkilöitä TE-keskusten kanssa tehtyjen sopimusten nojalla. Vuonna 2005 sijoitettiin 766 kiintiöpakolaista 32 kuntaan. Lisäksi sijoitettiin 367 myönteisen päätöksen saanutta turvapaikanhakijaa ja 368 perheenyhdistämisen kautta tullutta henkilöä. Kaikkiaan sijoituksia oli 1 501 ja vastaanottaneita kuntia 50.

Valtio korvaa kunnille pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja kotouttamisesta aiheutuneet kustannukset pääsääntöisesti kolmelta ensimmäiseltä vuodelta. Valtion korvauksen tarkoituksena on varmistaa, että kotoutettavat saavat tarvitsemansa kotoutumiseen tähtäävät palvelut ja tukitoimet. Sosiaali- ja terveystieteiden palveluja koskevien kustannusten korvausten ja korvausajan riittävydestä on valmistunut tutkimus.

Pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista. Pakolaispolitiikan onnistuneen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että kunnat ovat halukkaita sopimaan pakolaisten vastaanotosta. Kuntien halukkuus pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamiseksi on vähentynyt, eikä kuntapaikkoja ole riittävästi nopean ja sujuvan sijoituksen varmistamiseksi. Kuntien vähentynyt halukkuus pakolaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden vastaanottoon liittyy sekä kuntatalouden tämän hetkisiin ongelmiin että kuntien vastaanotossa kokemiin vaikeuksiin. Kuntien näkemyksen mukaan kustannusten korvausaika ja -taso on ongelmallinen. Pakolaisten vastaanotto asettaa suuria vaatimuksia kuntien palvelujärjestelmälle ja palveluista huolehtivalle henkilöstölle. Tämän lisäksi kunnat pitävät ongelmana sitä, että perheenyhdistämisen ja pakolaisten omaehtoisen muuton takia kuntiin tulevien pakolaisten määrä kasvaa ennalta suunnitellusta. Erilaisten taustojensa takia kaikki pakolaiset eivät työllisty, vaan he saattavat tarvita yhteiskunnan tukea selviytymiseensä pitkään. Varmuus voimavarojen riittävydestä edistäisi kuntien mahdollisuuksia ja halukkuutta pakolaisten vastaanottoon. Kun kunnilla on riittävät edellytykset huolehtia maahanmuuttajien vastaanotosta muiden tehtäviensä ohella, myös kunnan muiden asukkaiden asenteilla maahanmuuttajia kohtaan on paremmat edellytykset kehittyä maahanmuuttajien kotoutumista tukeviksi.

Onnistuneen kotouttamisen edellytyksiä ovat muun muassa tarkoituksenmukainen asunto ja tarpeelliset palvelut, erityisesti koulutukseen liittyvät erityistoimet, jotka usein suunnitellaan yhdessä työvoimatoimistojen kanssa. Myös yhteiskunnan asenneilmapiiri on tärkeä kotoutumisen onnistumiselle. Työllistymisen mahdollisuudet ovat olennaisia sekä maahanmuuttajan että yhteisön kannalta. Edellytysten puuttuminen johtaa usein pikaiseen muuttamiseen toiseen kuntaan. Kuntaan sijoitetut pakolaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt ovat vapaita liikkumaan maassa ja siirtyvät usein kunnasta toiseen myös koulutusmahdollisuuksien toivossa. Myös halu hakeutua lähelle omia sukulaisia tai oman etnisen ryhmän jäseniä, aiheuttaa maan sisäistä muuttoa.

Maakuntien liitot laativat alueellisia kehittämissuunnitelmia, jotka toimivat maakunnan kehittämisen lähtökohdina. Näissä suunnitelmassa määritellään maakunnan väestö- ja työpaikkatavoitteet. Niiden pohjalta tulisi seutukohtaisesti tarkastella elinkeinoelämän ja palvelujen kehittämistä niin, että otetaan huomioon mahdollisuus hyödyntää pakolaisten ammatillista osaamista. Myös pakolaisten kuntiin sijoittamisessa tulisi omaksua alueellinen ja suunnitelmallinen lähestymistapa. Seudullinen yhteistyö olisi yksi väline vastaanoton kehittämisessä. Esimerkiksi koulutuksen alalla voitaisiin hyödyntää seudullisen yhteistyön etuja ja luoda seudullisia pakolaisille tarkoitettuja palveluja.

Suunnitelmallisuutta voitaisiin lisätä käsittelemällä pakolaisten kuntiin sijoittamista ja siihen liittyviä rahoituskysymyksiä osana maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmaa. Kuntien kotouttamisohjelmista voitaisiin luoda strateginen asiakirja, jossa linjataan kunnan oma maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka osana kuntien muita kehittämissuunnitelmia. Pakolaisten työllistymistä ja sijoittamista osaamista vastaaviin tehtäviin tulisi myös seurata säännöllisesti.

30) Politiikkalinjaus: Kehitetään pakolaisten kuntiin sijoittamista siten, että sijoittaminen tapahtuu nopeasti ja kotoutumista edistävät toimet aloitetaan välittömästi sijoittamisen jälkeen.

Toimenpiteet:

- **Kannustetaan kuntia pakolaisten vastaanottoon tiedottamisen ja koulutuksen keinoin.**
- **Arvioidaan kuntiin sijoittamisen onnistumista ja kuntien välistä muuttoliikettä sekä näiden edellytyksiä ja vaikutuksia.**
- **Edistetään seudullista yhteistyötä luomalla edellytykset seudullisten palvelujen tuottamiseen. Tarkastellaan seutukohtaisesti elinkeinoelämän ja palvelujen kehittämistä siten, että otetaan huomioon mahdollisuus hyödyntää pakolaisten ammatillista osaamista. Pakolaisten työllistymistä ja sijoittamista osaamista vastaaviin tehtäviin seurataan säännöllisesti.**
- **Käsitellään pakolaisten kuntiin sijoittamista ja siihen liittyviä rahoituskysymyksiä osana maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmaa. Muodostetaan kunkin kunnan kotouttamisohjelmasta strateginen asiakirja, jossa linjataan kunnan oma maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka.**
- **Kuntaliitto kokoaa sivuilleen hyviä käytäntöjä pakolaisten vastaanotosta sekä esimerkkejä onnistuneista maahanmuutto- ja kotouttamisohjelmista.**

Vastuutahot: TM, Kuntaliitto, kunnat

Kustannukset ja kustannusten jako: Pakolaisten kuntiin sijoittamisen kehittämisestä aiheutuu kustannuksia. Voimavarojen riittävydestä tulee huolehtia.

Tarkastellaan maahanmuuttopolitiikkaa myös kehityspolitiikan näkökulmasta

Maastamuuton takia monet kehitysmaat menettävät osaamista ja voimavaroja, jotka olisivat maan oman kehityksen kannalta tarpeen. Vapaaehtoiseen maastamuuttoon liitetään usein kielteisenä vaikutuksena niin sanottu aivovuoto, jolla tarkoitetaan koulutetun työvoiman maastamuuttoa ja turhaan tehtyjä koulutusinvestointeja. Vapaaehtoisen siirtolaisuuden myönteisenä vaikutuksena mainitaan usein niin sanottu aivokierto. Siirtolaisten mahdollisuudet palata kotimaahansa joko pysyvästi tai väliaikaisesti voivat lisätä siirtolaisuuden myönteisiä vaikutuksia kehitysmaalle. Pysyvälläkin maastamuutolla voidaan ajatella olevan myös hyödyllisiä vaikutuksia, kuten lisääntyneet kulttuuri- ja kauppayhteydet, investoinnit lähtömaahan, keksintöjen, asenteiden ja tietotaidon välitys.

Kehitysmaista teollisuusmaihin muuttaneiden siirtolaisten rahalähetykset kotimaahan ovat usealle kehitysmaalle merkittävä valuutanlähde. Rahalähetykset käytetään yleensä ruohonjuuritason kulutukseen. Kehityksen edistäjänä rahalähetykset eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. Maahanmuuttajien rahalähetyksiä Suomesta ulkomaille ei ole selvitetty.

Pakotetun siirtolaisuuden aiheuttamat ongelmat ovat kehityspoliittisesta näkökulmasta osin toisenlaisia. Pakotettu siirtolaisuus suuntautuu usein kehitysmaasta toiseen lisäten sen taloudellista ja yhteiskunnallista painolastia.

On selvää, että Suomeen suuntautuva maahanmuutto on vain hyvin pieni osa globaalia siirtolaisuuskysymystä. Teollisuusmaiden keskinäinen kilpailu rajojen yli liikkuvasta työvoimasta on kuitenkin merkittävää, ja tähän kilpailuun myös Suomi tulevaisuudessa osallistuu aikaisempaa merkittävämmiin. On tärkeää tarkastella kansainvälisiin muuttoliikkeisiin ja maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä entistä johdonmukaisemmin myös kehityspoliittisesta näkökulmasta. Tavoitteena tulee olla muuttoliikkeiden myönteisten vaikutusten tukeminen ja niiden haittojen ehkäiseminen.

31) Politiikkalinjaus: Tarkastellaan maahanmuuttokysymyksiä kokonaisvaltaisesti kehityspoliittisesta näkökulmasta tavoitellen sitä, että Suomen, kyseisen kehitysmaan ja maahanmuuttajan itsensä edut toteutuvat.

Toimenpiteet:

- Huomioidaan maahanmuuttokysymykset kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä nykyistä paremmin.
- Edistetään monenkeskisessä yhteistyössä ja EU-politiikassa maahanmuutto- ja kehityskysymysten johdonmukaista käsittelyä.
- Selvitetään kehitysmaista Suomeen suuntautuvan muuttoliikkeen eri ulottuvuuksia lähtömaissa.

Vastuutahot: UM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

3.7. Parannetaan valvonnan edellytyksiä

Ehkäistään tehokkaammin ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja laitonta työn teettämistä

ILO:n mukaan laitton työnteko on maailmassa lisääntynyt eri syistä, joita ovat esimerkiksi harmaiden työmarkkinoiden kasvu, palkka- ja elintasoerojen lisääntyminen, rajavalvonnan puutteet, puutteelliset turvapaikkajärjestelmät ja ihmissalakuiljetuksen lisääntyminen sekä laillisten maahanmuuttokanavien suppeus suhteessa maahanmuuttopaineisiin. Komission selvityksen mukaan laillinen ja laitton maahanmuutto ovat yhteydessä toisiinsa, mutta yhteys on monimutkainen ja epäsuora. Laittoman maahanmuuton ja laittoman työnteon torjunta on keskeinen osa Haagin ohjelmaa. Teemaa on tärkeä pitää esillä myös Suomen puheenjohtajakaudella.

Suomessa ulkomaalaisten laitton työnteko ja laitton työn teettäminen kytkeytyy usein ammattimaiseen toimintaan harmaan talouden alueella ja siihen usein liittyy myös vero- ja muiden velvoitteiden kiertämistä ja ulkomaalaisten vähimmäistyöehtojen loukkaamista. Sellaisen harmaan talouden laajuudesta, johon liittyy myös ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja laitonta työn teettämistä, on osin erilaisia käsityksiä. Harmaata taloutta yleensä torjutaan muun muassa viranomaisten eri yhteistyöhankkeiden avulla.

Yksinkertaisimmillaan ulkomaalaisten laittomassa työnteossa ja laittomassa työn teettämisessä on kyse työskentelystä lupaehtojen vastaisessa työssä tai luvan voimassaoloajan umpeuduttua. Tällainenkin toiminta voi olla tahallista tai tietoista. Usein kyse voi myös olla siitä, että ulkomaalaisten työntekoa koskevia säännöksiä ei tunneta. Työmarkkinoiden tarpeita vastaamaton tai tarpeettoman rajoittava lupajärjestelmä tai lupaehdot voivat kuitenkin osin edistää ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja työn teettämistä.

32) Politiikkalinjaus: Ehkäistään ulkomaalaisten laitonta työntekoa ja laitonta työn teettämistä.

Toimenpiteet:

- Korostetaan laittoman maahanmuuton ja työnteon torjuntaa Haagin ohjelman ja Suomen puheenjohtajakauden yhtenä teemana.
- Lisätään tietoisuutta ulkomaalaisten työntekoa koskevista säännöksistä.

Vastuutahot: SM, TM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä

Tehostetaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä

Kuten ulkomaalaisten laitton työnteko ja laitton työn teettäminen, myös ulkomaalaisten työntekijöiden vähimmäistyöehtojen alittaminen kytkeytyy usein ammattimaiseen toimintaan harmaan talouden alueella. Ulkomaalaisten työehtojen noudattamista valvova uusi poliisiyksikkö aloitti toimintansa 1.2.2004 keskusrikospoliisissa.

Voimassa olevaan ulkomaalaislakiin sisältyy useita säännöksiä, joilla pyritään parantamaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa. Näihin kuuluu muun muassa työnantajan velvollisuus antaa työvoimatoimistolle tietoja ulkomaalaisen työhdoista ja velvollisuus säilyttää työpaikalla tiedot ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeudesta, toimeksiantajan vastuu, työsuojeluviranomaisen laajennettu toimivalta sekä tehostetut seuraamukset. Vanhaan lakiin nähden säännökset ovat selkeästi parantaneet ulkomaalaisten työehtojen valvonnan edellytyksiä.

Työehtojen valvontaa koskevissa säännöksiin liittyy kuitenkin yhä kehittämistarpeita. Ulkomaalaisten työehtojen valvonta on erityisen haasteellista, kun työnantaja on sijoittautunut maan rajojen ulkopuolelle. Hyväksyessään EU:n laajentumisen yhteydessä voimaan tulleen siirtymäaikalain eduskunta edellytti, että lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä tulee parantaa. Talousrikstorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittämistä pohtinut työryhmä ehdottaa myös ulkomaista vuokratyövoimaa koskevien valvontatoimien tehostamista muun muassa lisäämällä ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuutta.

Työministeriön johdolla toimiva Ulteva 2-työryhmä on valmistellut lainmuutokset lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin (1146/1999) sekä työturvallisuuslakiin (738/2002). Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa erityisesti lähetetyt vuokratyöntekijät asetettiin vähimmäispalkan määräytymisessä tasavertaiseen asemaan Suomessa toimivien yritysten palveluksessa olevien vuokratyöntekijöiden kanssa. Työvoimaa Suomeen lähettävälle työnantajayrityksille säädettiin velvollisuus asettaa edustaja, jolla on valtuutus työnantajayrityksen puolesta vastaanottaa ja laatia asiakirjoja. Työnantajayrityksen tai tämän edustajan velvollisuudeksi säädettiin ylläpitää lähetetystä työntekijästä ja tämän työhdoista tietoja, jotka ovat työsuojeluviranomaisten saatavissa sekä antaa henkilöstön edustajalle tietoja lähetetyn työntekijän työhdoista. Lisäksi työnantajalla tai tämän edustajalla on

Suomessa oltava hallussa lähetettyä työntekijää koskeva työaikakirjanpito ja palkkatiedot. Säännösten noudattamisen tehosteena on rangaistusuhka. Lainmuutos tuli voimaan 1.1.2006.

Työturvallisuuslakiin lisättiin yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalla rakennuttajalle velvollisuus huolehtia siitä, että työmaalla työskentelevillä on työmaalla liikkueensa näkyvillä kuvallinen tunniste, josta käy ilmi myös työnantaja. Huolehtimisvelvollisuuden noudattamisen tehosteena on rangaistusuhka. Lainmuutos tuli voimaan 1.2.2006.

Kuten ulkomaalaisten laitton työnteko ja laitton työn teettäminen, myös ulkomaalaisten työntekijöiden vähimmäistyöehtojen noudattamatta jättäminen voi johtua työelämän pelisääntöjä koskevasta tietämättömyydestä. Tietoisuuden tason kohottaminen on tässäkin tarpeen.

33) Politiikkalinjaus: Tehostetaan ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä. Puututaan tehokkain toimin mahdollisuuksiin teettää pimeää työtä ja yleensä harmaan talouden vetovoimaan myös yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Toimenpiteet:

- **Ulteva 2 –työryhmä jatkaa toimeksiantonsa mukaista valmistelua.**
- **Lisätään tietoisuutta työelämän pelisäännöistä.**

Vastuutahot: TM, STM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä.

Torjutaan ihmiskauppaa

Ihmiskaupan torjuminen on myös Suomea koskeva moniulotteinen haaste. Ihmiskauppa liittyy keskeisesti ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ihmiskauppa voi liittyä seksuaaliseen hyväksikäyttöön, mutta ulottuu myös työvoiman hyväksikäyttöön ja muihin tilanteisiin, kuten lapsikauppaan ja elin-kauppaan.

Ihmiskaupan vastaiset toimet Suomessa toteutetaan hallituksen 25.8.2005 hyväksymän ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman mukaisesti, joka sisältää kattavasti eri hallinnonaloilla toteutettavia toimenpiteitä. Toimintasuunnitelman toteutumista seuraamaan on asetettu ohjausryhmä. Ihmiskaupan uhrien auttamisen ja myös vastuullisten syytteeseen saamisen kannalta on olennaista, että ihmiskaupan uhreille voidaan antaa oleskelulupa. Tätä koskeva ulkomaalaislain muutos tuli voimaan heinäkuussa 2006. Työministeriön asettama työryhmä on saanut valmiiksi ehdotuksensa ihmiskaupan uhrien auttamiseksi järjestettävistä palvelu- ja tukitoimista, ja myös tätä koskeva esitys kotouttamislain muuttamiseksi on valmistunut. Auttamisjärjestelmä ehdotetaan perustettavaksi turvapai-kanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen. Myös kansainvälisellä työllä pyritään ehkäisemään muun muassa Suomeen suuntautuvaa tai Suomen kautta tapahtuvaa ihmiskauppaa.

On tärkeää lisätä tietoisuutta ihmiskaupasta ja kehittää viranomaiskoulutusta ihmiskaupan torjumiseksi. Erityisesti uhrien tunnistaminen on haasteellinen tehtävä, koska maahantulotilanteessa maahantulon edellytykset usein vaikuttavat olevan kunnossa, eikä uhri tiedä välttämättä itsekään joutuvansa ihmiskaupan kohteeksi. Uhrin omaa tahtoa tulee kunnioittaa, mutta oletettavaa kuitenkin on, etteivät läheskään kaikki uhrit halua jäädä pysyvästi Suomeen. Paluun yhteydessä on tärkeää pyrkiä ehkäisemään henkilön uudelleen uhriksi joutuminen.

34) **Politiikkalinjaus:** Aktivoidaan ihmiskaupan vastaista toimintaa. Uhrin oikeuksien takaaminen on tärkeä lähtökohta, joka myös auttaa vastuullisten syytteesen asettamista.

Toimenpiteet: Toteutetaan kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa määritellyt toimet.

Vastuutahot: SM, UM, TM, OM

Kustannukset ja kustannusten jako: Tehdään virkatyönä

4. Ohjelman toimeenpano ja seuranta

Maahanmuuttopolitiittisen ohjelman toimeenpanoa varten valmistellaan toimeenpano-ohjelma. Valmistelun yhteydessä arvioidaan tarkemmin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, kustannusten jako ja keskeiset vastuutahot sekä yhteistyökumppanit ja yhteistyömuodot. Toimeenpano-ohjelmassa myös määritellään aikataulut toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Maahanmuuttopolitiikan hallinta edellyttää politiikan toimeenpanon nykyistä tarkempaa seuranta. Työvoiman maahanmuuton lisääntyminen vaikuttaa työpolitiikan, sosiaalipolitiikan ja asuntopolitiikan ohella myös muihin hallinnonaloihin. Ohjelman seurantaan ja vaikuttavuuden arviointiin tarvittavan tiedon tarve eri hallinnonaloilla sekä hallinnonalojen yhteistyön tarve lisääntyy.

Seurannan keskeisiä välineitä ovat tilastotiedot. Maahanmuuttoa kuvaavien tilastojen kattavuus ja saatavuus ovat tällä hetkellä ongelmallisia. Tästä syystä tilastot sekä ulkomaalais- ja muut rekisterit tulee kehittää vastaamaan tiedontarpeita. Tilastojen kehittämisessä tulee ottaa huomioon EU:ssa käynnissä oleva maahanmuuttotilastojen kehittäminen. Lisäksi tulee tehdä eri viranomaisten kesken tiivistä yhteistyötä maahanmuuttotutkimuksen alalla. Yhteistyön puitteissa tulisi laatia eri viranomaisten yhteinen tutkimusohjelma.

Ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee arvioida. Erityisesti tulee arvioida opastamista, kotouttamista ja koulutusta sekä eri väestöryhmien välisten hyvien etnisten suhteiden edistämistä ja syrjinnän ehkäisyä koskevien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arviointia varten tulee kehittää mittareita. Valtion ja kuntien talousarviossa tulee asettaa maahanmuuttopolitiikan toimeenpanolle yhteiskunnallista ja taloudellista vaikuttavuutta koskevat tavoitteet.

Eri viranomaisten yhteistyössä keräämä tietoaaineisto muodostaa perustan valtakunnalliselle maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelmalle sekä eduskunnalle annettavalle maahanmuuttoa, etnisiä suhteita ja kotouttamista koskevalle hallituksen selonteolle.