EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO

Bryssel, 27. heinäkuuta 2011 (15.09)
(OR. en)

13290/11

MIGR 135
SOC 669

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	25. heinäkuuta 2011
Vastaanottaja:	Uwe CORSEPIUS, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	KOM(2011) 455 lopullinen
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE Eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja KOM(2011) 455 lopullinen.

Liite: KOM(2011) 455 lopullinen

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 20.7.2011
KOM(2011) 455 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

Eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten

{SEK(2011) 957 lopullinen}

SISÄLLYSLUETTELO

1. KOTOUTTAMINEN KEINONA HYÖDYNTÄÄ MAAHANMUUTON MAHDOLLISUUDET 2

2. KOTOUTTAMINEN ON YHTEINEN TEHTÄVÄ 4

A. KOTOUTUMINEN OSALLISTUMALLA 4

B. PAIKALLISEN TASON TOIMIEN LISÄÄMINEN 9

C. ALKUPERÄMAIDEN OSALLISTUMINEN 11

3. TULEVAT TOIMET 12

1. KOTOUTTAMINEN KEINONA HYÖDYNTÄÄ MAAHANMUUTON MAHDOLLISUUDET

Maahanmuutto on viime vuosikymmeninä lisääntynyt useimmissa EU:n jäsenvaltioissa. EU:n väestöstä noin neljä prosenttia on muuttanut tänne kolmansista maista[1]. Niinpä EU:n väestön koostumus muuttuu, ja eurooppalaiset yhteiskunnat moninaistuvat. Tämä johtaa myös sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edellytysten muuttumiseen ja vaikuttaa siihen, miten hallitukset vastaavat kansalaisten huolenaiheisiin.

Eurooppaan vaikuttavat voimakkaasti myös väestönmuutokset, joihin kuuluvat väestön ikääntyminen, elinajanodotteen kasvaminen ja työikäisen väestön vähentyminen[2]. Laillinen maahanmuutto voi auttaa näiden ongelmien ratkaisemisessa, edistää EU:ssa jo olemassa olevan työvoiman ja osaamisen käytön maksimointia sekä lisätä EU:n talouden tuottavuutta. Väestönkehityksen suuntaukset vaihtelevat alueittain, joten ongelmiin tarvitaan eri tilanteisiin räätälöityjä ratkaisuja. Jotta maahanmuuton edut saataisiin hyödynnettyä täysimääräisesti, Euroopan on löydettävä keinoja selviytyä paremmin haasteista, joita moninaisuuden ja monikulttuurisuuden leimaamat yhteiskunnat asettavat, kotouttamalla maahanmuuttajia nykyistä tehokkaammin.

Eurooppa 2020 -strategiassa[3] ja Tukholman ohjelmassa[4] tunnustetaan kaikilta osin maahanmuuton mahdollisuudet kilpailukykyisen ja kestävän talouden rakentamisessa, ja niissä asetetaan selkeäksi poliittiseksi tavoitteeksi laillisten maahanmuuttajien tehokas kotouttaminen, jonka taustalla on ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja edistäminen[5].

Jäsenvaltiot ovat vahvistaneet olevansa sitoutuneita siihen, että perusajatusta kotouttamisesta talouskehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden liikkeellepanevana voimana kehitetään edelleen, jotta maahanmuuttajien panosta talouskasvuun ja kulttuuriseen rikkauteen voidaan lisätä[6]. EU-yhteistyölle kotouttamisen alalla on jo olemassa puitteet, neuvoston vuonna 2004 sopimat maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yhteiset perusperiaatteet Euroopan unionissa[7]. Näissä periaatteissa korostetaan, että kotouttaminen on dynaaminen kaksisuuntainen mukautumisprosessi, joka koskee sekä maahanmuuttajia että heidät vastaanottavia yhteiskuntia. Kaikki EU:n toimet, joita komissio esitti vuonna 2005

---

1 EU:n väestön jakautuminen kansalaisuuden perusteella osoittaa, että vuonna 2010 EU27-jäsenvaltioiden alueella asui 32,4 miljoonaa ulkomaalaista (6,5 prosenttia kokonaisväestöstä). Heistä 12,3 miljoonaa oli EU27-kansalaisia, jotka asuivat toisessa jäsenvaltiossa, ja 20,1 miljoonaa oli muiden kuin EU27-maiden kansalaisia (4 prosenttia kokonaisväestöstä), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction.

2 EU:n kokonaisväestön kasvu on viime vuosina ollut pääasiassa nettomaahanmuuton ansiota. Toisaalta unioniin muuttavien määrä on viime vuosina vähentynyt. Eurostat, *Statistics in focus*, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF

3 Eurooppa-neuvoston päätelmät, 25. ja 26. maaliskuuta 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

4 Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (EUVL C 115, 2010, s. 1).

5 Vuoden 2011 kasvuselvitykseen on koottu erilaisia toimia, joita tarvitaan, jotta EU voi edetä kohti Eurooppa 2020 -tavoitteitaan. Siinä osoitetaan, että tarvitaan pikaisia uudistustoimia, joilla edistetään sekä maiden omien kansalaisten että maahanmuuttajaväestön osaamista ja kannustetaan työntekoon (KOM(2011) 11 lopullinen, Liite 2, Makrotaloudellinen kertomus).

6 Neuvoston ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätelmät kotouttamisesta kehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden liikkeellepanevana voimana, neuvoston asiakirja 9248/10.

7 Neuvoston asiakirja 14615/04, 19.11.2004.

tiedonannossa ”Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle”[8] on saatu päätökseen. Yhteiskunnallinen, taloudellinen ja poliittinen tilanne on kuitenkin muuttunut, eikä kaikilla kotouttamistoimenpiteillä ole onnistuttu saavuttamaan tavoitteita. Kotouttamispolitiikat edellyttävät myös maahanmuuttajilta halua ja sitoutumista tulla osaksi heidät vastaanottavaa yhteiskuntaa.

Perussopimukseen otettu uusi määräys (SEUT-sopimuksen 79 artiklan 4 kohta) EU:n tuesta laillisesti unionin alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten[9] kotouttamiselle mahdollistaa yhteisen toiminnan lisäämisen, mutta sulkee pois yhdenmukaistamisen. Tällaisen toiminnan yhteydessä on otettava huomioon se, että väestötilanne ja yhteiskunnallinen, taloudellinen ja poliittinen tilanne ovat muuttuneet.

Luvuista[10] käy ilmi, että akuuteimpia haasteita ovat esimerkiksi seuraavat:

- maahanmuuttajien, erityisesti maahanmuuttajanaisten, alhaisena pysyttelevä työllisyysaste
- lisääntyvä työttömyys ja ”ylipätevyyden” yleisyys
- kasvavat sosiaalisen syrjäytymisen riskit
- erot koulutustasossa
- maahanmuuttajien kotoutumattomuuteen liittyvät suuren yleisön huolet.

Uudistettu eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten on kannanotto keskusteluun siitä, mitä kotouttaminen on ja miten sitä voidaan tukea nykyistä paremmin. Tarvitaan erilaisia lähestymistapoja, sen mukaan, millaisia haasteita eri maahanmuuttajaryhmien, kuten vähän tai korkeasti koulutettujen tai kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien, kotouttamiseen liittyy. Euroopassa tarvitaan erilaisten kulttuurien ja perinteiden molemminpuoliseen kunnioittamiseen perustuvaa myönteistä suhtautumista erilaisuuteen ja vahvat takeet perusoikeuksien ja yhtäläisen kohtelun toteutumiselle. Lisäksi tarvitaan erityisesti vähäosaisiin maahanmuuttajaryhmiin kohdistuvia toimia.

Tässä tiedonannossa käsitellään yhteisiä eurooppalaisia kotouttamishaasteita eri puolilla EU:ta saatujen kokemusten perusteella. Haasteisiin vastaamiseksi tiedonannossa ehdotetaan suosituksia ja osa-alueita, joilla toimia voitaisiin toteuttaa. Tiedonannossa ja siihen liittyvässä komission valmisteluasiakirjassa esitetään katsaus EU:n aloitteisiin, joilla kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista tuetaan. EU voi vaikuttaa jäsenvaltioiden toimien suuntaamiseen ja ohjaamiseen erilaisin välinein. Eurooppalaista toimintasuunnitelmaa kotouttamista varten ei voida kuitenkaan toteuttaa yksistään EU:n välinein. Kotouttaminen on dynaaminen pitkäaikainen prosessi, joka vaatii työtä monilta eri toimijoilta monilla tasoilla ja politiikan aloilla. Tästä syystä tähän tiedonantoon sisältyvät suositukset osoitetaan kaikille kotouttamisprosessissa mukana oleville toimijoille.

---

8 KOM(2005) 389 lopullinen; SEC (2010) 357 lopullinen.

9 Kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan EU:n ulkopuolisista maista tulevia maahanmuuttajia, joilla ei ole minkään EU-maan kansalaisuutta. Tähän ryhmään kuuluviksi luetaan sekä EU:n ulkopuolella syntyneet että EU:ssa syntyneet, joilla ei ole minkään jäsenvaltion kansalaisuutta.

10 Ks. tähän tiedonantoon liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

2. KOTOUTTAMINEN ON YHTEINEN TEHTÄVÄ

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että kotouttamispolitiikoilla olisi luotava suotuisat olosuhteet maahanmuuttajien taloudelliselle, yhteiskunnalliselle, kulttuuriselle ja poliittiselle osallistumiselle, jotta maahanmuuton mahdollisuudet saataisiin hyödynnettyä. Kotouttamishaasteisiin on löydettävä tehokkaita ratkaisuja kussakin kansallisessa ja paikallisessa tilanteessa. Haasteet ovat kuitenkin monille jäsenvaltioille yhteisiä, joten kokemuksia voidaan myös jakaa. Vaikka kotouttamisstrategioiden laatiminen ei kuulukaan EU:lle, se voi antaa puitteet seurannalle, esikuva-analyysille ja hyvien käytäntöjen vaihdolle sekä luoda kannustimia eurooppalaisten rahoitusvälineiden avulla. Esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja tietojenvaihdosta esitetään tähän tiedonantoon liittyvässä komission valmisteluasiakirjassa.

Kotouttamiseen liittyy EU:n tasolla määriteltyä ja koordinoitua lainsäädäntöä ja politiikkaa[11]. Lainsäädäntö, jolla varmistetaan yhtäläinen kohtelu ja kaikkien maahanmuuttajien asianmukainen oikeuksien taso, on osa EU:n toimia kotouttamisen tukemiseksi. Kotouttamisen ensisijaiset tavoitteet olisi otettava kaikilta osin huomioon kaikilla merkityksellisillä osa-alueilla, jotta kotouttamisen haasteisiin vastaamista ja muiden poliittisten painopisteiden saavuttamista voidaan edistää johdonmukaisella tavalla.

Kotouttaminen on jatkuva prosessi, joka edellyttää tarkkaa seurantaa, jatkuvaa ponnistelua, innovatiivisia lähestymistapoja ja rohkeita ideoita. Ongelmien ratkaiseminen ei ole helppoa, mutta maahanmuuttajien kotouttamisen onnistuminen EU:ssa edistäisi merkittävästi niiden tavoitteiden saavuttamista, jotka EU on Eurooppa 2020 -strategiassa asettanut. Tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä, alentaa koulupudokkaiden osuudet alle 10 prosenttiin, kasvattaa korkea-asteen koulutuksen suorittaneen väestön osuutta sekä vähentää köyhyydestä tai sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivien määrää 20 miljoonalla[12].

Tässä tiedonannossa ehdotetut toimet keskitetään seuraaviin toimintalohkoihin:

A. Kotoutuminen osallistumalla

B. Paikallisen tason toimien lisääminen

C. Alkuperämaiden osallistuminen

A. KOTOUTUMINEN OSALLISTUMALLA

Kotouttaminen on prosessi, jonka on lähdettävä ruohonjuuritasolta, ja kotouttamisen toimintalinjat olisi kehitettävä aidosti ”alhaalta ylös”, lähellä paikallistasoa. Tällaisia toimintalinjoja ovat muun muassa kielen oppimisen, perehdyttämistoimenpiteiden, työmarkkinoille ja koulutukseen pääsyn sekä syrjinnän torjumisen tukeminen. Niillä kaikilla pyritään parantamaan maahanmuuttajien osallistumista yhteiskunnan toimintaan.

Kotouttaminen edellyttää vastaanottavalta yhteiskunnalta sitoutumista maahanmuuttajien vastaanottamiseen, heidän oikeuksiensa ja kulttuuriensa kunnioittamista ja heidän

---

[11] Tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään katsaus EU:n viimeaikaisiin aloitteisiin, joilla kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista tuetaan.

[12] Eurooppa-neuvoston päätelmät, 25. ja 26. maaliskuuta 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

velvollisuuksistaan tiedottamista. Samalla kuitenkin maahanmuuttajien on osoitettava halukkuutta kotoutua ja kunnioittaa sen yhteiskunnan sääntöjä ja arvoja, jossa he elävät.

1. Maahanmuuttajien sosioekonominen panos

1.1. Kielitaidon hankkiminen

Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että kielitaidon hankkiminen on kotoutumisen kannalta ratkaisevan tärkeää. Kielitaidon parantuminen parantaa työllistymismahdollisuuksia, lisää maahanmuuttajien riippumattomuutta ja edistää maahanmuuttajanaisten osallistumista työmarkkinoille.

Kielenopetukseen ja perehdyttämisohjelmiin osallistumisen on oltava taloudellisesti ja maantieteellisesti mahdollista. On tärkeää tarjota eri tasoisia kielikursseja, joissa otetaan huomioon osanottajien tiedot ja oppimisedellytykset. Kielitaitotasojen määrittämisessä voidaan käyttää yhteistä eurooppalaista kieliviitekehystä (CEFR), jonka Euroopan neuvosto on kehittänyt kielitaidon osoittamista varten[13].

1.2. Osallistuminen työmarkkinoille

Kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten työllisyysasteessa on monissa jäsenvaltioissa suuri ero. Vuonna 2010 20–64-vuotiaiden kolmansien maiden kansalaisten työllisyysaste oli EU:ssa 10 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin kokonaisväestön työllisyysaste samassa ikäryhmässä[14]. Erityisesti maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on huomattavasti sekä keskimääräistä työllisyysastetta että maahanmuuttajamiesten työllisyysastetta alhaisempi[15]. Koska työmarkkinoille osallistuminen on yksi parhaista ja konkreettisimmista keinoista kotoutua yhteiskuntaan, näitä eroja on kavennettava kohdistamalla toimia sekä työmuuttajiin että niihin, jotka tulevat EU:hun perheen yhdistämistilanteessa tai joille myönnetään kansainvälinen suojeluasema.

Kolmansien maiden kansalaisten, etenkin naisten,[16] ylipätevyys suhteessa heidän tekemäänsä työhön on huomattavaa kaikissa jäsenvaltioissa, joista tietoa on saatavilla. Työttömät maahanmuuttajat ja maahanmuuttajat, jotka ovat työhönsä ylikoulutettuja, ovat vajaakäytetty resurssi, ja voidaan puhua inhimillisen pääoman haaskauksesta. Lisäksi tilanne saattaa maahanmuuttajista tuntua nöyryyttävältä. Jotta maahanmuuttajien olisi helpompi saada osaamistaan vastaavaa työtä, olisi kehitettävä palveluita, joilla tähdätään alkuperämaassa suoritettujen tutkintojen ja pätevyyden tunnustamiseen.

---

13 Ks. CEFR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

14 Vuonna 2010 kaikkien 20–64-vuotiaiden keskimääräinen työllisyysaste oli 68,6 prosenttia (69,1 prosenttia vuonna 2009) ja saman ikäisten kolmansien maiden kansalaisten 58,5 prosenttia (59,1 prosenttia vuonna 2009).

15 Naispuolisten parhaassa työiässä olevien 25–54-vuotiaiden kolmansien maiden kansalaisten työllisyysaste oli vuonna 2010 lähes 20 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin kaikkien naisten keskimääräinen työllisyysaste samassa ikäryhmässä. Eurostat, *EU Labour Force Survey*, neljännesvuosittaiset tiedot työllisyysasteesta sukupuolen, ikäryhmän ja kansalaisuuden mukaan – työllisyysasteiden vertailu oman maan kansalaisten ja muiden kuin EU-27-maiden kansalaisten välillä: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

16 *Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality?* Euroopan komission teettämä yhteenveto, 2009.

Ensimmäisenä olisi tehostettava välineitä, joilla voidaan kartoittaa koulutustausta, aiempi työkokemus sekä tutkintojen ja pätevyyden vastaavuus ja määrittää mahdolliset koulutustarpeet.

Toiseksi on tärkeää tiedottaa tarjolla olevista työpaikoista selkeästi ja tukea julkista työnvälitystä. Työnantajilla ja työmarkkinaosapuolilla on tärkeä tehtävä moninaisuuden edistämisessä ja syrjinnän torjumisessa. Myös maahanmuuttajien tärkeää roolia yrittäjinä samoin kuin heidän luovuuttaan ja innovointivalmiuksiaan olisi vahvistettava[17]. Viranomaisten olisi tarjottava tietoa yrityksen perustamisen edellytyksistä.

Kolmanneksi olisi tuettava hiljattain saapuneiden maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille ja muille merkittäville vastaanottavan yhteiskunnan osa-alueille järjestämällä perehdyttämisohjelmia. Perehdyttämistoimenpiteistä voidaan tehdä sopimus, johon kirjataan molempien osapuolien oikeudet ja velvollisuudet ja jolla sitoutuminen varmistetaan.

1.3. Koulutusjärjestelmän toimet

Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuus kasvaa useimmissa EU-maissa[18]. Koulujärjestelmien on sopeuduttava yhä moninaisempaan oppilasainekseen, jotta kaikille voidaan antaa korkealaatuinen koulutus ja hyödyntää moninaisuuden mahdollisuudet. Varhaislapsuudessa esikouluiästä alkaen toteutettavilla toimenpiteillä voidaan helpottaa menestyksekästä kielen oppimista.

Kolmansien maiden kansalaisten keskimääräinen koulutustaso on alhaisempi kuin EU:n kansalaisilla[19]. Maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on suurempi riski lopettaa koulunkäynti ennen toisen asteen koulutuksen suorittamista. Tarvitaan lisätoimia maahanmuuttajanuorten koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäisemiseksi[20].

Opettajien ja muun henkilöstön olisi saatava koulutusta monikulttuurisuuskysymyksissä. Palkkaamalla maahanmuuttajia opettajiksi ja lastenhoitohenkilöstöksi voidaan myös edistää oppimista luokissa, joihin on keskittynyt maahanmuuttajia, ja avata kansallisia koulutusjärjestelmiä muille eurooppalaisille ja ei-eurooppalaisille kulttuureille. Vanhempien kielikurssit lasten opinto-ohjauksen yhteydessä sekä mentorointi ja tutorointi ovat tästä hyviä esimerkkejä. Erityisen huono-osaisten alueiden kouluissa, joihin on keskittynyt runsaasti maahanmuuttajanuoria, voitaisiin luoda erityisohjelmia sekä erityisiä mentorointijärjestelmiä ja kouluttautumismahdollisuuksia, jotta näiden alueiden koulut voivat kilpailla muiden koulujen kanssa.

---

17 Lombardian alueen kauppakamarin tuoreiden tilastojen mukaan 60 prosenttia alueen uusista yrityksistä on maahanmuuttajien perustamia, www.lom.camcom.it.

18 *Progress Report*, SEC(2011) 526. Koko EU:ssa 6–17-vuotiaista 5,7 prosenttia ja 18–24-vuotiaista 7,9 prosenttia ei ole asuinmaansa kansalaisia. Saksassa ja Itävallassa yli 9 prosenttia, Espanjassa ja Irlannissa yli 11 prosenttia ja Luxemburgissa jopa yli 45 prosenttia 6–17-vuotiaista ei ole maan kansalaisia.

19 EU:n työvoimatutkimus osoittaa, että maahanmuuttajilla on huomattava aliedustus keskitason koulutuksen saaneiden ryhmässä ja vielä huomattavampi yliedustus alimman tason koulutuksen saaneiden ryhmässä. Samalla kolmansien maiden kansalaisten ylipätevyysaste vuonna 2009 oli 45 prosenttia, kun se EU:n kansalaisilla oli 29 prosenttia, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

20 KOM(2010) 296; KOM(2011) 18.

1.4. Elinolojen parantaminen

Maahanmuuttajille suunnatuilla sosiaalista osallisuutta edistävillä toimilla olisi pyrittävä poistamaan mahdolliset sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin esteet ja torjumaan kaikkein vähäosaisimpien köyhyyttä ja syrjäytymistä[21]. Kansainvälistä suojelua saavien kotouttamiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Heillä on usein ollut traumaattisia kokemuksia, jotka edellyttävät erityisiä sosiaalisia ja psykologisia tukitoimia. Toimintalinjat olisi siksi suunniteltava niin, että kansainvälistä suojelua saavien eristyminen ja heidän oikeuksiensa rajoittaminen on mahdollisimman vähäistä ja että huolehditaan tehokkaasta kielikoulutuksesta, asunnon saamisesta ja terveydenhuollon järjestämisestä kotoutumista edistävissä terveydenhuoltojärjestelmissä ja kulttuurisesti mukautetuissa terveydenedistämisohjelmissa. Toimien olisi kohdistuttava myös ammatilliseen koulutukseen pääsyyn ja työnhaussa avustamiseen.

Myös sellaisten EU:ssa laillisesti oleskelevien romanien tilanne, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, ansaitsee erityishuomiota.

1.5. EU-rahoituksen parempi käyttö

Nykyisiä EU:n välineitä olisi näin ollen käytettävä tehokkaammin tukemaan maahanmuuttajien osallistumista ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien kotouttamispolitiikkojen toteuttamista. Euroopan kotouttamisrahastosta ja Euroopan pakolaisrahastosta tuetaan esimerkiksi vastaanotto- ja perehdyttämisohjelmia, osallistumista sosiaaliseen ja yhteiskuntaelämään ja palvelujen yhtäläistä saatavuutta. Näitä toimenpiteitä täydennetään Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettavilla toimenpiteillä, joilla helpotetaan pääsyä ja sopeutumista työmarkkinoille. Myös Euroopan aluekehitysrahastosta voidaan tukea monenlaisia aluekehitykseen liittyviä kotouttamistoimenpiteitä.

<u>*Suositukset*</u>

Jäsenvaltioiden vastuulla olisi oltava

- *tarjota kielikursseja, jotka on suunniteltu kotoutumisen eri vaiheissa olevien maahanmuuttajien erilaisiin tarpeisiin*
- *järjestää vasta tulleille maahanmuuttajille perehdyttämisohjelmia, joihin kuuluu myös kielikursseja ja kansalaistaitokursseja. Ohjelmissa olisi otettava huomioon maahanmuuttajanaisten erityistarpeet, jotta voidaan edistää heidän osallistumistaan työmarkkinoille ja lisätä heidän taloudellista riippumattomuuttaan.*
- *toteuttaa toimenpiteitä yksilön tarpeiden kartoittamiseksi ja arvioimiseksi ja hänen pätevyytensä ja työkokemuksensa validoimiseksi*
- *lisätä maahanmuuttajien työmarkkinoille osallistumista aktiivisella työmarkkinapolitiikalla*
- *toteuttaa koulutusjärjestelmän piirissä toimia, joilla annetaan opettajille ja koulujen johdolle valmiuksia moninaisuuden hallintaan, sekä huolehtia maahanmuuttajataustaisten*

[21] KOM(2010) 758.

opettajien palkkaamisesta ja maahanmuuttajalasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen sekä

- *kohdistaa erityistä huomiota vähäosaisten maahanmuuttajaryhmien erityistarpeisiin.*

Komission olisi tuettava

- *käytäntöjen vaihtoa ja politiikkojen koordinointia työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalipolitiikan osa-alueilla ja*

- *EU:n nykyisten rahoitusvälineiden parempaa hyödyntämistä maahanmuuttajien osallistumisen edistämiseksi.*

2. Oikeudet ja velvollisuudet – yhdenvertaisen kohtelun ja joukkoon kuulumisen tunteen saavuttaminen

Yleismaailmallisten arvojen ja ihmisten perusoikeuksien kunnioittaminen on kirjattu perussopimukseen. Syrjinnän torjuntaa olisi vahvistettava ja tarjottava maahanmuuttajille entistä tehokkaammalla tavalla välineitä, joiden avulla he voivat oppia tuntemaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden perusarvot.

Maahanmuuttajien osallistuminen demokratiaprosessiin on tärkeää heidän kotoutumisensa kannalta. Maahanmuuttajien poliittisen osallistumisen lainsäädännölliset ja rakenteelliset esteet on poistettava mahdollisimman kattavasti. Maahanmuuttajien edustajien, myös naisten, osallistumista kotouttamispolitiikan ja -ohjelmien laatimiseen ja toteuttamiseen olisi lisättävä.

Etsivän kenttätyön ohjelmat ja työharjoittelut voivat auttaa luomaan valmiuksia maahanmuuttajajärjestöissä sekä edistää ja tukea näiden järjestöjen osallistumista paikallistasolla, esimerkiksi koulujen hallintoelinten, asukasyhdistysten ym., toimintaan.

Demokraattisen osallistumisen lisäämistoimenpiteisiin voisi kuulua koulutusta ja mentorointia, maahanmuuttajien äänioikeus paikallisvaaleissa, paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten neuvoa-antavien elimien perustaminen sekä yrittäjyyteen, luovuuteen ja innovointiin kannustaminen[22].

Suositukset

Jäsenvaltioiden vastuulla olisi oltava

- *toteuttaa toimenpiteitä, joilla pannaan käytännössä täytäntöön yhtäläisen kohtelun periaate ja ehkäistään institutionaalista syrjintää sekä jokapäiväistä syrjintää ja*

- *pyrkiä poistamaan maahanmuuttajien poliittisen osallistumisen esteet. Maahanmuuttajien edustajien osallistumista kotouttamistoimien ja -ohjelmien laatimiseen ja toteuttamiseen olisi edelleen lisättävä.*

Komission vastuulla olisi oltava

[22] Euroopan kotouttamisfoorumin neljännen kokouksen yhteenveto, 6. ja 7. joulukuuta 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

- *varmistaa, että syrjimättömyyttä ja laillista maahanmuuttoa koskevat voimassa olevat direktiivit pannaan kaikilta osin asianmukaisesti täytäntöön.*

B. PAIKALLISEN TASON TOIMIEN LISÄÄMINEN

Paikallisviranomaisten on oltava aktiivisesti mukana kotouttamispolitiikan laatimisessa ja toteuttamisessa. Paikallisviranomaiset vastaavat monista palveluista ja toiminnoista, ja niillä on tärkeä tehtävä maahanmuuttajien ja vastaanottavan yhteiskunnan vuorovaikutuksen muovaajina.

1. Toimet erityisen huono-osaisilla kaupunkialueilla

Monet maahanmuuttajat asettuvat kaupunkeihin, ja kohtaavat siellä erityisiä kotoutumishaasteita. Kotouttamispolitiikalla on vastattava erityisesti huono-osaisten alueiden haasteisiin, jotta nämä kaupunkialueet voisivat edistää taloudellista ja kulttuuritoimintaa sekä myötävaikuttaa sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Monissa jäsenvaltioissa on onnistuneesti tehty sopimuksia kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten välillä kaupunkikehityksen tukemiseksi. On erittäin tärkeää, että paikallisten järjestöjen ja asukkaiden edustajia on mukana tällaisissa sopimuksissa. Tehokas kotouttaminen edellyttää myös tukitoimenpiteitä, joilla huolehditaan sosiaalisista infrastruktuureista ja kaupunkialueiden elvyttämisestä yhtenäisen lähestymistavan pohjalta, jotta vältetään yhteisöjen eriytyminen.

2. Eri tasojen välisen yhteistyön parantaminen

Vaikka kotouttamistoimenpiteet ovatkin pääasiassa paikallisviranomaisten vastuulla, hallinnon eri tasojen läheinen yhteistyö on tärkeää palvelujen tarjonnan, rahoituksen ja arvioinnin koordinoimiseksi. Tehokas kotouttaminen edellyttää aina kaikkien sidosryhmien, kuten EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden, yhteistyötä. EU voi tarjota puitteet seurannalle, esikuva-analyysille ja hyvien käytäntöjen vaihdolle hallinnon eri tasojen välillä sekä luoda kannustimia, joilla edistetään hyviä paikallisia ja alueellisia malleja.

Eri tasojen sidosryhmien välisissä ”alueellisissa sopimuksissa” olisi annettava osallistujille tarvittavaa joustavuutta niiden keinojen suhteen, joilla tietyt tavoitteet saavutetaan, ja samalla annettava mahdollisuus virtaviivaistaa toimintavälineitä, rahoituskanavia ja menettelyjä. Alueiden komitea voisi osallistua tähän toimintaan.

Esimerkkejä:

INTI-Cities-hanke perustettiin paikallisten kotouttamistoimien, käytäntöjen ja hallintojärjestelyjen arvioimiseksi esikuva-analyysin perusteella. Sitä on testattu menestyksekkäästi Helsingissä, Rotterdamissa, Malmössä, Düsseldorfissa, Genovassa ja Lyonissa. *DIVE*-hanke taas perustettiin sen arvioimiseksi, miten kunnat soveltavat moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteita työnantajina, tavaroiden ja palvelujen ostajina, politiikantekijöinä ja palveluntarjoajina. DIVE-esikuva-analyysiä on sovellettu käytännössä Amsterdamissa, Leedsissä, Berliinissä ja Roomassa. DIVE-hankkeeseen osallistuvat kaupungit ovat sitoutuneet *Integrating Cities* -periaatteisiin[23].

[23] Ks. Integrating Cities -verkkosivut: http://www.integratingcities.eu.

Valencian alueella on luotu lainsäädäntökehys, jolla tuetaan eri toimijoiden välistä aktiivista yhteistyötä uusien maahanmuuttajien kotouttamisessa. Lisäksi aluehallinnon, ammattiliittojen ja työnantajajärjestön välillä on tehty ”maahanmuuttosopimus”, jonka tarkoituksena on ottaa huomioon moninaisuus työpaikoilla ja kannustaa maahanmuuttajatyöntekijöitä aktiiviseen osallistumiseen. ”Paikallisella kotouttamissopimuksella” puolestaan tehostetaan paikallis- ja aluetason viranomaisten yhteistyötä ja huolehditaan eri alueilla kotouttamisen tukemiseksi toteutettavien toimien keskinäisestä johdonmukaisuudesta.

3. EU:n rahoitustuki paikallisille toimille

Eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten on osoittautunut arvokkaaksi välineeksi tuettaessa jäsenvaltioiden toimia, joilla autetaan kolmansien maiden kansalaisia täyttämään oleskelun edellytykset ja helpotetaan heidän kotoutumistaan[24]. Komissio ehdottaa, että seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä rahoitusvälineiden rakennetta yksinkertaistetaan keskittämällä ohjelmat kahteen pilariin, joihin kuuluu myös maahanmuutto- ja turvapaikkarahasto[25]. Yhtenä osa-alueena ovat toimet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen tukemiseksi. Rahoituksella on jatkossa myös ulkoinen ulottuvuus, joka kattaa toimet sekä EU:ssa että kolmansissa maissa.

Tulevassa kotouttamiseen suunnatussa EU-rahoituksessa olisi painotettava paikallista, kohdennetumpaa lähestymistapaa, jolla tuetaan kotoutumisen edistämiseen paikallisella tasolla erityisesti suunniteltuja johdonmukaisia strategioita. Näiden strategioiden toteuttajina olisivat pääasiassa paikalliset tai alueelliset viranomaiset sekä valtiosta riippumattomat toimijat, ja niiden toteuttamisessa otettaisiin huomioon kulloisenkin tilanteen asettamat vaatimukset. Tuloksia mitattaisiin tarkastelemalla, miten strategiat vaikuttavat lisääntyneen osallistumisen tavoitteeseen, käyttäen mittareina 1) työllisyysasteen nousua; 2) koulutustason nousua; 3) sosiaalisen osallisuuden lisääntymistä ja 4) aktiivista kansalaisuutta.

Suositukset

Jäsenvaltioiden vastuulla olisi oltava

- *kattavat kotouttamisstrategiat, joiden suunnittelussa ja toteutuksessa ovat tehokkaasti mukana kaikki paikalliset ja alueelliset sidosryhmät alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan pohjalta.*

Kaikkien hallintotasojen toimijoiden olisi tuettava

- *”alueellisten sopimusten” laatimista kotouttamistoimien suunnittelua ja toteuttamista varten kehykseksi eri tasojen sidosryhmien väliselle yhteistyölle.*

Komission olisi tuettava

- *paikallisten ja alueellisten toimijoiden osallistumista kotouttamispolitiikkojen suunnitteluun EU:n ohjelmien yhteydessä luomalla strategisia kumppanuuksia alueiden komitean ja kaupunkien ja alueiden eurooppalaisten verkostojen kanssa ja*

[24] Neuvoston päätös, tehty 25 päivänä kesäkuuta 2007, eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (2007/435/EY). Koko kaudeksi on käytettävissä 825 miljoonaa euroa.

[25] KOM(2011) 500 lopullinen.

- *EU:n nykyisten rahoitusvälineiden koordinoidumpaa ohjelmasuunnittelua varojen kohdentamiseksi paikallisiin toimiin. Tämä olisi toteutettava käyttämällä kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevaa eurooppalaista rahastoa, Euroopan pakolaisrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja Euroopan aluekehitysrahastoa.*

C. ALKUPERÄMAIDEN OSALLISTUMINEN

Alkuperämaat voivat tukea kotouttamisprosessia kolmella tavalla: 1) ne voivat pohjustaa kotoutumista jo ennen muuttajien lähtöä; 2) ne voivat tukea muuttajia, kun he ovat EU:ssa, esim. suurlähetystöjen avulla; 3) ne voivat pohjustaa sitä, että muuttajat palaavat väliaikaisesti tai lopullisesti mukanaan se kokemus ja tieto, jonka he ovat saaneet.

1. Lähtöä edeltävät, kotoutumista tukevat toimenpiteet

Alkuperämaat voisivat auttaa muuttajia antamalla ennen lähtöä tietoa esimerkiksi tarvittavista viisumeista ja työluvista mutta myös järjestämällä kielenopetusta tai tarjoamalla ammatillista koulutusta osaamisen vahvistamiseksi. Tätä varten kolmansille maille olisi annettava tukea lähtöä edeltäviin toimenpiteisiin ja myös maahanmuuttajien tutkintojen ja osaamisen tunnustamista koskevien menetelmien parantamiseen.

Komissio avaa myöhemmin tänä vuonna maahanmuuttoportaalin, josta ihmiset, jotka haluavat muuttaa EU:hun, saavat tietoa hakemusmenettelyistä.

2. Alkuperämaansa ulkopuolella elävien yhteisöjen ja alkuperämaiden väliset hyödylliset kontaktit

Rahalähetykset sekä osaamisen, innovoinnin ja tiedon siirtyminen voi edistää kestäviä investointeja ja alkuperämaiden kehitystä.

Ylikansallisen yrittäjyyden edistäminen dynaamisemmalla strategialla suosii yrittäjiä, jotka toimivat sekä EU:n jäsenvaltioissa että kumppanimaissa. Tällaiset yritykset voivat luoda työpaikkoja alkuperämaihin ja niistä voi olla etua sekä maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta että maiden välisen kaupan lisääntyessä.

3. Kiertomuutto ja alkuperämaiden kehitys

Tilapäisten maahanmuuttajien ja kiertomuuttajien tukena olisi oltava oikeuksiin perustuva kehys, jolla varmistetaan selkeä oikeudellinen asema ja helpotetaan liikkuvuutta. Liikkuvuuskumppanuudet kumppanimaiden kanssa voisivat olla sopiva väline edistää EU:n jäsenvaltioissa kotouttamisaloitteita, joista on hyötyä myös alkuperämaille. Myönteiset poliittiset viestit kummaltakin puolelta voisivat auttaa luomaan suotuisamman ympäristön paitsi kotouttamiselle myös väliaikaiselle ja kiertomuutolle.

Suositukset

Jäsenvaltioiden ja alkuperämaiden vastuulla olisi oltava

- *tehdä ennen lähtöä muuttajille tarjottavasta kotoutumista helpottavasta tuesta osa EU:n ja kumppanimaiden vuoropuhelu- ja yhteistyörakenteita. Keskeistä tässä on parantaa menetelmiä, joilla maahanmuuttajien koulutus ja osaaminen tunnustetaan.*

3. TULEVAT TOIMET

Kotouttamisen hallinta on ratkaisevassa asemassa, jotta maahanmuuton kaikki mahdollisuudet voivat toteutua sekä maahanmuuttajien että EU:n kannalta. Tehokas kotouttamispolitiikka on keskeisellä sijalla, kun talouskasvu ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus sovitetaan yhteen yhä moninaisemmissa eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Tämä prosessi edellyttää jäsenneltyä ja tietoon perustuvaa keskustelua. Tarvitaan johdonmukaisia strategioita, jotta maahanmuuttajat saadaan paremmin osallistumaan yhteiskuntaan, jossa he elävät.

3.1. Enemmän yhteistyötä, kuulemista ja koordinointia

Kotouttamishaasteisiin on vastattava kansallisten hallitusten sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten yhteistyöllä. Vuoropuhelusta kaikkien hallintotasojen sidosryhmien kanssa on huolehdittava. Tarvitaan myös tehokkaampaa yhteistyötä alkuperämaiden kanssa. Lisäksi voitaisiin lujittaa lähestymistapaa, joka perustuu kolmisuuntaiseen prosessiin maahanmuuttajien, vastaanottavien ja lähettävien yhteiskuntien välillä. EU:n olisi tarjottava tälle prosessille tarvittava tuki.

Komission tärkeänä tehtävänä on saattaa toimijoita yhteen käymään vuoropuhelua kotouttamisen keskeisistä haasteista. Tiedon ja hyvien käytäntöjen vaihto jäsenvaltioiden välillä tapahtuu kotouttamisasioiden kansallisten yhteyspisteiden verkostossa. Sitä voitaisiin edelleen kehittää kohdennetuilla kokouksilla ja esikuva-analyyseilla. Koordinoimalla ja seuraamalla politiikan kehittymistä nykyisissä toimintapuitteissa EU:n toimielimissä ja läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa voidaan osaltaan saada aikaan tehokkaampaa ja vaikuttavampaa kotouttamispolitiikkaa.

Kansalaisyhteiskunnan edustajat jäsenvaltioista ja EU:n tasolta kohtaavat Euroopan kotouttamisfoorumilla, jonka komissio on perustanut yhteistyössä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kanssa. Kuulemista olisi edelleen vahvistettava strategisin kokouksin esimerkiksi alueiden komitean ja kaupunkien järjestöjen kanssa. Tämän foorumin tukena voisi toimia kansallisia, alueellisia tai paikallisia foorumeita. Euroopan kotouttamisasioiden verkkosivustolle kerätään tärkeää tietoa eri sidosryhmiltä. Se on interaktiivinen työkalu tiedonvaihtoon, ja sitä voidaan kehittää edelleen verkkoprofiilien avulla.

3.2. Joustavan eurooppalaisen välineistön kehittäminen

Koordinoinnin ja tietojenvaihdon tehostamiseksi ollaan kehittämässä joustavaa eurooppalaista välineistöä, joka antaa jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuuden valita toimenpiteet, jotka todennäköisimmin toimivat. Parhaillaan suunnitellaan ns. eurooppalaisia moduuleja, joiden avulla on tarkoitus tukea toimintalinjoja ja käytäntöjä. Moduulit perustuvat jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden kokemuksiin, ja niitä voidaan mukauttaa yksittäisten jäsenvaltioiden, alueiden ja kaupunkien tarpeisiin[26]. Moduulit toimisivat eurooppalaisena viitekehyksenä kotouttamiskäytäntöjen suunnittelussa ja toteutuksessa jäsenvaltioissa. Niitä kehitetään kolmella osa-alueella: 1) perehdyttämis- ja kielikurssit; 2) vastaanottavan yhteiskunnan vahva sitoutuminen; ja 3) maahanmuuttajien aktiivinen osallistuminen yhteiskuntaelämän kaikilla osa-alueilla.

---

[26] Moduulit ovat luonnollinen seuraus päättäjille ja käytännön toimijoille tarkoitetusta kotouttamiskäsikirjasta (käsikirjan 3. laitos on saatavilla Euroopan kotouttamisasioiden verkkosivustolla http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892.).

3.3. Tulosten seuranta

Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan muotoilu ja seuranta tukeutuu voimakkaasti korkealaatuiseen tilastointiin. EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi yhdessä kehitettävä kehys muuttoliiketilastojen virtaviivaistamiseksi ja parannettava valmiuksia kerätä ja julkaista tilastoja maahanmuuttajista ja heidän sosioekonomisesta tilanteestaan.

Neljällä kotouttamisen kannalta merkityksellisellä osa-alueella on määritetty yhteisiä eurooppalaisia indikaattoreita. Nämä osa-alueet ovat työllisyys, koulutus, sosiaalinen osallisuus ja aktiivinen kansalaisuus[27]. Näitä indikaattoreita aiotaan käyttää kotouttamispolitiikan tulosten seuraamiseen, ja niiden avulla pyritään lisäämään vertailtavuutta ja vahvistamaan eurooppalaista oppimisprosessia. Yhteisillä indikaattoreilla on mahdollista arvioida kotouttamista tukevia toimia suhteessa eurooppalaisiin tavoitteisiin työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden osa-alueilla ja näin parantaa kansallisen ja EU:n politiikan yhteensovittamista. Komissio seuraa kehitystä ja laatii suosituksia vuoropuhelussa jäsenvaltioiden kanssa.

Suositukset

Komission olisi tuettava

- *eurooppalaisten kuulemiseen ja tiedonvaihtoon tarkoitettujen välineiden (esim. kotouttamisasioiden kansalliset yhteyspisteet, Euroopan kotouttamisfoorumi ja Euroopan kotouttamisasioiden verkkosivusto) käytön lisäämistä ja keskinäistä koordinaatiota, jotta niiden panosta poliittiseen päätöksentekoon sekä politiikan seurantaan ja koordinointiin voidaan lisätä*

- *kansallisten ja paikallisten toimintalinjojen ja käytäntöjen tueksi tarkoitetun joustavan välineistön, muun muassa ns. eurooppalaisten moduulien, kehittämistä edelleen. Täytäntöönpanijoina tässä ovat kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä kansalaisyhteiskunta strategisessa yhteistyössä alueiden komitean kanssa.*

- *työllisyyttä, koulutusta, sosiaalista osallisuutta ja aktiivista kansalaisuutta koskevia yhteisiä eurooppalaisia indikaattoreita, jotka auttavat seuraamaan kotouttamispolitiikan tuloksia ja muodostavat järjestelmällisten jatkotoimien perustan.*

[27] Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3. ja 4. kesäkuuta 2010 pidetyn kokouksen päätelmät, neuvoston asiakirja 9248/10. *Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.