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

Meri-Sisko Eskola
neuvotteleva virkamies
työ- ja elinkeinoministeriö
050-462 2452
meri-sisko.eskola@tem.fi

23.9.2015

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Maahanmuuttajien kotouttaminen

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan kotouttamispoliittiset linjaukset voidaan jakaa neljän laajemman otsikon alle:

1. Edistetään suvaitsevaa ja ihmisarvoa kunnioittavaa keskustelukulttuuria, eikä rasismia sallita;
2. Tuodaan maahanmuuttajien oman kulttuurin vahvuudet osaltaan vahvistamaan Suomen innovaatiokykyä;
3. Tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti ja kiinnitetään erityistä huomiota kielikoulutuksen, tukihenkilötoiminnan, varhaiskasvatuksen, nuorten ja kotona olevien maisten kotoutumisen kehittämiseen;
4. Kiintiöpakolaisten määrä pidetään ainakin viime vuosien tasolla ja tällä osallistutaan kansainväliseen taakanjakoon.

Turvapaikanhakijoiden määrän huomattavasti lisäännyttyä hallitus hyväksyi 11.9.2015 maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet tilanteen hallitsemiseksi.
Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut yhdessä muiden ministeriöiden kanssa kotoutumislain 34 §:n mukaisen valtion kotouttamisohjelman 2016-2019 valmistelun, jossa kirjataan hallituskauden painopisteet, toimenpiteet, vastuut ja valtiontalouden 2016-2019 kotoutumisen edistämisen resurssit, EU-rahoitus mukaan lukien. Työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä muiden ministeriöiden kanssa aloittanut myös poikkihallinnollisen eri viranomaisten tehtävät huomioon ottavan toimintasuunnitelman valmistelun, jossa varaudutaan kasvavan turvapaikanhaun vaikutuksiin kotoutumisen edistämisessä.

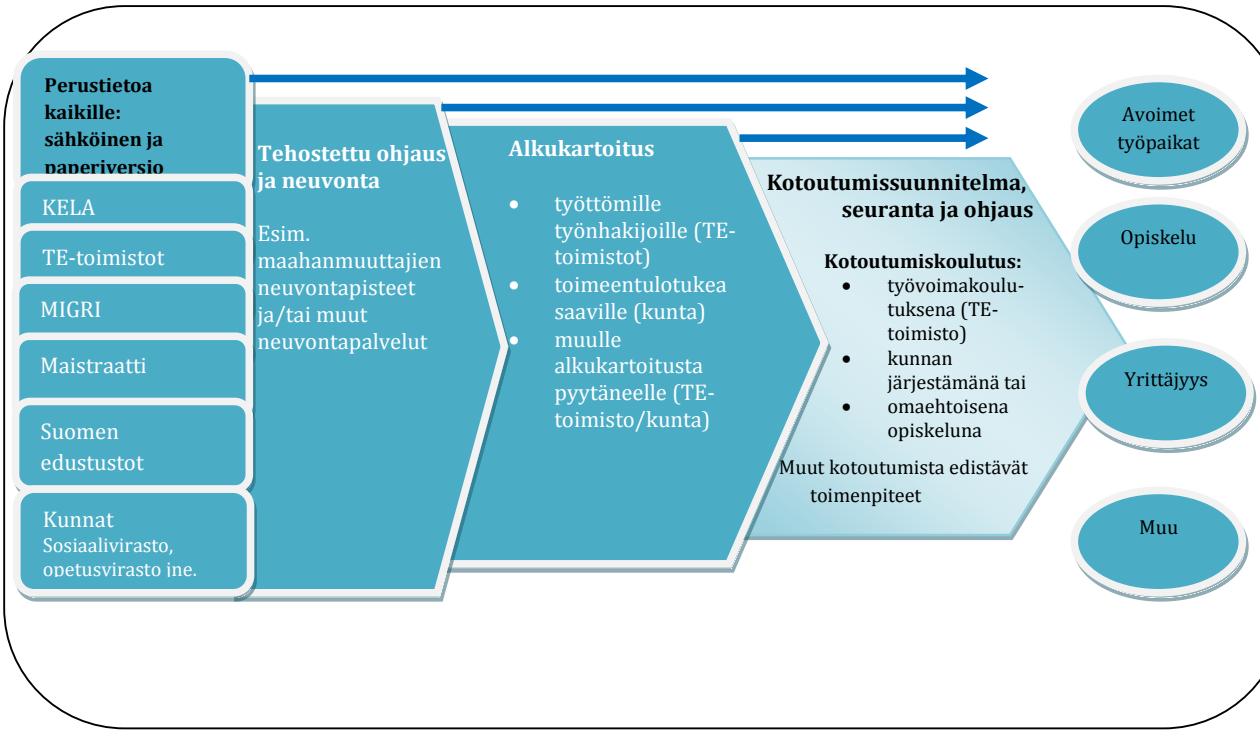
Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut kotouttamisen kumppanuusohjelman valmistelun. Ohjelmassa kootaan keskeisten kumppaneiden (kunnat, maahanmuuttaja- ja muut kansalaisjärjestöt, uskonnolliset yhteisöt, työmarkkinajärjestöt, oppilaitokset jne.) näkemykset kotoutumisen edistämisestä ja omasta roolistaan kotoutumisen edistämisessä, erityisesti nykyisessä turvapaikkatilanteessa.

Kotoutuminen koskee useita politiikan sektoreita, keskeisimmin varhaiskasvatus-, koulutus-, asumis-, työllisyys-, sekä sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Hyvän kotoutumisen edellytykset perustuvat perustuslaissa ja muussa lainsäädännöissä määriteltyihin maahanmuuttajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin, palveluiden soveltuvuuteen maahanmuuttajien tarpeisiin sekä kotoutumislaissa määriteltyihin kotoutumispalveluihin. Kotoutumiseen vaikuttaa merkittävästi myös ulkomaalaislainsäädäntö, ts. ulkomaalaisen maahantuloa, oleskelua ja maasta poistumista koskeva lainsäädäntö, sekä sen toimeenpano. Yleinen työllisyystilanne ja elinkeinoelämän suhdanteilla on luonnollisesti merkittävä vaikutus maahanmuuttajien työllistymiseen.

Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010; kotoutumislaki) **kotoutumisella** tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Kotoutumislakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti.
Kotouttamisella tarkoitetaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla. Lain tavoitteena on tukea ja edistää kotoutumista sekä maahanmuuttajan osallisuutta yhteiskunnassa, sekä väestöryhmien välistä myönteistä vuorovaikutusta. Laki sisältää periaatteet ja työtavat kokonaisvaltaiselle kotouttamispolitiikan kehittämiselle.

Maahanmuuttajan kotoutumisprosessi

Kotoutumislain 2 luvussa kuvattujen kotoutumispalvelujen lähtökohtana on vahva panostus maahanmuuton alkuvaiheessa, jolloin maahanmuuttajan omat odotukset ja motivaatio ovat korkealla, ja toisaalta tiedon ja tuen tarve suurta. Lain välineinä kotoutumisprosessin alkuvaiheessa on **tiedottaminen, neuvonta ja ohjaus,** joilla tuetaan niin yksilöllistä kuin perhekohtaista kotoutumista. Neuvonnan ensi vaihe on kaikille maahanmuuttajille tarjottava kirjallinen, monelle kielelle käännetty perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta ja mahdollisuuksista saada tukea kotoutumiselle. Lisäksi viranomaisten tulee antaa neuvoa oman vastuualueensa palveluista ja ohjata tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin sekä yksilölliseen **alkukartoitukseen**. Niin ikään oleellista on ohjaus järjestöjen ja muun vapaa-ajan toiminnan pariin.
Maahanmuuttajan yksilölliset kotoutumista edistävät toimenpiteet kirjataan **kotoutumissuunnitelmaan**. Kotoutumissuunnitelma on velvoittava: siitä kieltäytyminen tai sen noudattamatta jättäminen voi johtaa työttömyysturvalain tai toimeentulotukilain mukaisiin sanktioihin (KotoutumisL 18 §). Noin vuoden kestävä **kotoutumiskoulutus** on yleensä kotoutumissuunnitelman keskeinen osa. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta myös omaehtoisena koulutuksena.
.



Kotoutumislain mukainen kotoutumispolku (KotoutumisL §§ 6-28)

Kotoutumisen edistämisen vastuuviranomaiset

Kotoutumislain 3 ja 4 luvuissa määritellään kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuut valtakunnallisella, alue- ja paikallistasolla.

Valtioneuvoston tasolla **työ- ja elinkeinoministeriö** kotouttamispolitiikan ja –säädösten kehittämisestä, valmistelusta ja ohjauksesta. Kotoutumislain nojalla keskeiset ministeriöt laativat eduskuntakausittain **valtion kotouttamisohjelman**, johon kukin ministeriö sisällyttää kotoutumisen edistämistä koskevat keskeiset tavoitteet, toimet ja resurssitarpeet. Erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla on merkittävä rooli kotoutumisen edistämisessä.

Aluehallinnon tasolla **ELY-keskukset** vastaavat kotouttamispolitiikan koordinoinnista, kotoutumislain soveltamisen ohjauksesta TE-toimistoihin, sekä kuntien tukemisesta mm. osaamisen vahvistamiseksi sekä ohjelmatyössä. Lisäksi Aluehallintovirastolla on oman toimivaltansa puitteissa myös velvollisuus alueellaan edistää kotoutumista.

Paikallistasolla **kunta** vastaa palveluineen maahanmuuttaja-asukkaidensa kotouttamisesta, yhteistyössä **työ- ja elinkeinotoimiston** kanssa. Voidaan sanoa, että kunnan vastuu painottuu lasten, nuorten ja perheiden kotoutumispalveluihin, kun taas TE-toimiston työssä painottuvat toimenpiteet työikäisten maahanmuuttajien kotouttamiseksi.

Kunnalla on alueellaan yleinen viranomais- ja muiden toimijoiden toiminnan **yhteensovittamisvastuu**, sekä velvollisuus laatia **kotouttamisohjelma**, joka tulee hyväksyä valtuustokausittain valtuustossa**.** Kotouttamisohjelma voidaan laatia usean kunnan yhteistyönä. Siihen on suositeltavaa sisällyttää myös järjestötoimijoiden roolit paikallisessa kotoutumista edistävässä työssä, sekä toimenpiteet hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi.

Kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittaminen ja kotouttaminen

Kansainvälistä suojelua saaville henkilöille tarjotaan kotouttamispalveluja samoin perustein kuin muille maahanmuuttajille. Kuitenkin pakolaistaustaisilla henkilöillä saattaa olla erityispalvelujen tarvetta, kuten kidutusvammojen ja –traumojen hoito tai muu vaativa erikoissairaanhoito. Muutoinkin heidän taustansa ja kokemuksensa saattavat edellyttää vahvempaa tukea ja ohjausta, jotta kotoutuminen sujuu hyvin. Siksi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille pyritään osoittamaan kuntapaikka. Näistä paikoista ELY-keskus ja kunnat tekevät sopimuksen, kotoutumislain 5 luvussa mukaisesti.

Valtio korvaa kunnille kansainvälistä suojelua saavien tarvitsemista erityisistä kotoutumispalveluista erityisenä valtionapuna niiden kuluja. Korvaukset ovat osittain laskennallisia, osittain toteutuneisiin kuluihin perustuvia. Vuonna 2015 laskennalliset korvaukset ovat alle 7-vuotiaasta 6845 euroa ja 7 vuotta täyttäneistä 2300 euroa. Korvaustaso määritellään asetuksella. Turvapaikanhakijoina tulleiden kohdalla korvausaika on 3 vuotta, ja kiintiöpakolaisina tulleiden osalta korvausaika on 4 vuotta.

Lisäksi kunnille korvataan eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon erityismenoja 10 vuoden ajan erillisellä sopimuksella, toimeentulotukikustannukset 3 vuodelta, sekä tulkkauskustannukset ilman aikarajoitusta.

Kuntapaikoista on erityisesti vuodesta 2009 lähtien ollut pulaa, ja työ- ja elinkeinoministeriö on eri hankkein pyrkinyt vauhdittamaan kuntaan osoittamista. Viimeisin hankekokonaisuus on SYLVIA-hanke, joka puitteissa kunnille suunnattiin lisätukea pakolaisten vastaanottoon noin 3 miljoonaa euroa 2014-2015.Kuntapaikkoja saatiin vuonna 2014 hieman enemmän, -runsaat 1300 – mutta vuonna 2015 paikkoja on toistaiseksi vain runsaat 1000. Suunnitelmallinen pakolaisten vastaanotto auttaa pakolaistaustaisia henkilöitä kotoutumaan nopeammin, ja mahdollistaa kuntien ja alueiden toimijoiden pitkäjänteisen, vaikuttavan kotouttamistyön. Tämänhetkinen turvapaikanhakijatilanne aiheuttaa sen, että kuntapaikkoja tarvittaneen vuodesta 206 eteenpäin tuhansia lisää vuodessa.

Kotouttamisen resurssit valtion talousarviossa vuodelle 2015

Vuoden 2015 talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa kotoutumisen edistämiseen on kohdennettu määrärahoja kotoutumiskoulutukseen (52 M € mom 32.30.51, valtion kunnille maksamiin korvauksiin (96,327 M € mom 32.70.30) sekä kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen (2,246 M € mom 32.30.01).

Lisäksi erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokka sisältää suoria kohdennuksia ulkomaalaisten opetukseen, ml. perusopetuksen, ammatillisen perusopetuksen ja lukion valmistava opetus.

Kohti vaikuttavampaa kotouttamistyötä

Maahanmuuton alettua kasvaa Suomessa noin vuonna 2006- on eri puolilla Suomea tehty mittavaa, hankepohjaista kehittämistyötä. Keskeisimpiä rahoittajatahoja ovat olleet Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan pakolaisrahasto ja kotouttamisrahasto, sekä Raha-automaattiyhdistys. Uudella EU:n ohjelmakaudella sisäasioiden rahaston Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto tukee edelleen myös kotouttamishankkeita (AMIF-rahasto). Tällä ESR-rahoituskaudella on myös jo toiminnassa valtakunnallinen hanke kotoutumisen tukemiseksi, Kotona Suomessa, jota hallinnoi Uudenmaan ELY-keskus

Kotouttamistyön hyvien käytänteiden levittämiseksi, alueellisten ja paikallisten verkostojen vahvistamiseksi, sekä kotouttamisen seurannan kehittämiseksi perustettiin työ- ja elinkeinoministeriöön Kotouttamisen osaamiskeskus vuonna 2014. Se tuottaa tietoa ja tukea kotouttamistyön asiantuntijoille ja päätöksentekijöille. Osaamiskeskus ylläpitää vuodesta 2009 kehitettyä kotoutumisen, kotouttamisen ja hyvien etnisten suhteiden seurantajärjestelmää. Seurantatietoja hyödynnetään valtion kotouttamisohjelman arvioinnissa ja uuden ohjelman valmistelussa sekä kuntien ja alueiden strategiatyössä.

Kotouttamistyön ja kotouttamisen osaamiskeskuksen keskeinen tiedonvälityksen väline on sivusto www. kotouttaminen.fi.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen sekä kotouttamisen kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen kehittäminen edellyttävät tehokasta kotouttamisen toimeenpanon seurantaa sekä kotouttamistoimien ja -palveluiden vaikuttavuuden systemaattista ja pitkäjänteistä arviointia. Vuodesta 2009 kehitetyn kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantajärjestelmää kehitetään edelleen jatkossa osana kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaa.

Kotouttamisen haasteet

- kotoutumisen onnistumisen kulmakivi on oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden hallittu muutto kuntiin, jonka edellytys on valtion ja kuntien välisiin sopimuksiin perustuva suunnitelmallinen muutto
- maahanmuuttajien väylät työelämään vielä varsin pitkiä, korkeasti koulutettujenkin kohdalla usein 8-10 vuotta
- tuleeko täydellisestä kielitaitovaatimuksesta käytännössä syrjivä?
- asenneilmapiiri – rasismin lisääntyminen, ja rasistisesti motivoituneet teot ja arjen väkivalta
- kotonaan pieniä lapsia hoitavien maahanmuuttajanaisten opintopolut ovat pitkälti järjestöjen ja vapaaehtoistyön varassa – systemaattisempaa työtä tarvitaan vielä, ja yksinkertaisesti volyymin lisäystä. Kunnilla on keskeinen rooli näiden naisten ohjaamisessa opintojen pariin.
- nuoret: oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa tulleet – tärkeää, että OKM:n työryhmän esitykset syksyltä 2014 viedään käytäntöön ja löydetään valtakunnalliset mallit
- kotoutumiskoulutuksen riittävyys
- NYT erityisesti miten joka vaiheeseen saadaan mahdollisuuksia koulutukseen ja työllistymiseen, ettei tule pitkiä luppoaikoja
- lasten ja nuorten kohdalla yleiskuva (vaikka PISA-tuloksissa huolestuttavaakin): suomalainen varhaiskasvatus ja perusopetus valttia
- tietyissä palveluissa maahanmuutajat selvästi aliedustettuja – erityisesti mielenterveyspalveuissa. Erittäin tärkeää, että maahanmuuttajat huomioidaan myös universaaleja palveluja kehitettäessä, esim. tältä osin valtakunnallisessa mielenterveysohjelmassa, joka yksi hallituksen kärkihankkeista
- kasvaneiden turvapaikanhakijoiden määrän vaikutukset

Yhteenveto

Kansainvälisesti vertaillen Suomen kotouttamisjärjestelmä tarjoaa edellytykset hyvien kotoutumispalvelujen rakentamiselle. Suomessa on myös jo suuri määrä tänne hyvin asettuneita maahanmuuttajia ja vuoden 1999 kotouttamislaki loi hyvän pohjan. Uusi laki laajensi kotouttamistoimenpiteet kaikkiin maahanmuuttajiin, ja hyvää työtä tehdään eri puolilla Suomea. Tiukkenevat henkilöresurssit asettavat kuitenkin rajoja mahdollisuuksille henkilökohtaistettuun palveluun. Onkin tärkeää, että sähköisten palvelujen mahdollisuudet voidaan hyödyntää myös maahanmuuttajien kohdalla täysimääräisesti, samalla kun pitää huomioida, että sähköinen palvelu on monelle maahanmuuttajalle käytännössä mahdotonta.