Työ- ja elinkeinojaosto / Maahanmuuttoviraston kirjallinen asiantuntijalausunto 18.10.2017

HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

VUODEN 2018 TALOUSARVIOESITYS - 32 Kotouttaminen

Teema: PI 32 / Kotouttaminen
– kotouttaminen vuoden 2018 talousarvioehdotuksessa; määrärahamuutokset ja uudet toimet sekä arvio näiden vaikutuksista
– arvio kotouttamien tuloksellisuudesta sekä keskeisistä kipupisteistä ja kehittämishaasteista
– miten kotouttaminen on onnistunut maahanmuuttajien työllistämisessä (tilastot ja tutkimustulokset), ongelmakohdat ja kehittämishaasteet
– kotouttamisprosessin pituus ja siihen liittyvät ongelmat ja kehittämishaasteet

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Virasto ohjaa vastaanottokeskuksia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) mukaisesti vastaanottopalveluiden järjestämisestä ja palveluiden kestosta. Virasto vastaa vastaanottokeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Virasto korvaa vastaanoton järjestämisestä aiheutuneet kulut valtion talousarvion rajoissa.

Vastaanottokeskus järjestää ja tuottaa turvapaikanhakijalle vastaanottolain mukaiset palvelut. Palveluihin kuuluvat muun muassa majoitus, vastaanottoraha ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut (16–26 §). Esimerkiksi terveydenhuoltopalveluita tuotetaan myös vastaanottokeskusten ulkopuolisten yksityisen ja julkisen sektorin palvelun-tuottajien toimesta. Vastaanottopalvelut voivat vastaanottolain 14 §:n 2 momentin mukaan jatkua kohtuullisen ajan vielä senkin jälkeen, kun hakijalle on myönnetty oleskelulupa. Vastaanottokeskusten järjestämiin ja tuottamiin vastaanottopalveluihin ei kuulu kotouttaminen ja erityisten kotouttavien toimenpiteiden järjestäminen turvapaikanhakijoille. Tällaiseen toimintaan ei Maahanmuuttovirastolle ole osoitettu myöskään rahoitusta.

Käytännössä turvapaikanhakijalla asiakkuus vastaanottokeskuksen jatkuu siihen saakka, kunnes hän muuttaa tosiasiallisesti kuntaan ja omaan asuntoon. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan oleskeluluvan saaneiden henkilöiden keskuksesta kuntaan siirtyminen ei ole toteutunut kaikkien kohdalla kotoutumista edistäen. Kuntaan siirtyminen on saattanut kestää ajallisesti pitkään. Tästä on myös aiheutunut Maahanmuuttovirastolle kustannuksia. ELY-keskusten neuvottelemien sopimusperusteisten kuntapaikkojen saatavuudessa on useita vuosia ollut ongelmia: joko niiden määrä ei ole vastannut paikkatarpeita tai paikkojen alueellinen kysyntä ja tarjonta eivät ole kohdanneet.

Oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita ohjataan ensisijaisesti ELY-keskusten neuvottelemille, sopimusperusteisille kuntapaikoille. Mikäli sopimuspaikkoja ei ole riittävästi, vastaanottokeskus avustaa hakijaa löytämään kohtuuhintaisen vuokra-asunnon vastaanottokeskuksen ELY-alueelta. Hakija voi myös muuttaa itsenäisesti haluamaansa kuntaan oleskeluluvan saamisen jälkeen. Vastaanottokeskuksen henkilökunta käytännössä neuvoo ja ohjaa hakijaa kuntaan muutossa ja oman asunnon etsimisessä. Käytännössä näin toteutuva muutto on jo useita vuosia ollut huomatta-

vasti ELY-keskuksen sopimusperusteista muuttoa suurempaa. Tämä tarkoittaa keskuksissa huomattavaa työmäärää. Myös ELY-keskusten neuvottelemille sopimusperusteisille kuntapaikoille muutto on edellyttänyt keskuksilta huomattavaa työpanosta.

Kuntaan siirtymisen viiveisiin, kuntaan muuton kohdistumiseen sekä yleisemmin kotouttamisen onnistumiseen näyttäisi osaltaan vaikuttavan kuntien ja työvoimahallinnon kotouttamispalvelujen ja kuntien kotoutumista edistävien olosuhteiden vaihteleva taso. Esimerkiksi järjestettävään kotouttamiskoulutukseen pääsyssä ja koulutustarjonnassa näyttäisi olevan huomattavia alueellisia eroja. Myös mahdollisuudet työllistyä ja kuntien aktiivinen pyrkimys edistää alueen elinvoimaisuutta ja houkuttelevuutta vaihtelevat tältä osin. Nämä asiat johtavat osaltaan esimerkiksi siihen, että huomattava osa vastaanottokeskusta kuntaan muuttaneista henkilöistä muuttaa edelleen pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin keskuksiin, joissa koetaan olevan enemmän mahdollisuuksia kotoutua ja ennen kaikkea olosuhteita ja edellytyksiä paremmalle elämälle.

Turvapaikanhakijoille keskeinen luonteva tapa luoda itselleen kotoutumisen edellytyksiä turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana liittyy ansiotyön tekemiseen. Hakija voi tehdä ansiotyötä tiettyjen aikaraamien puitteissa. Käytännössä kaikilla vuonna 2015 tulleilla hakijoilla on ollut oikeus tehdä ansiotyötä viimeistään kesästä 2016 lähtien. Ansiotyön tekemisen yleisyys on kuitenkin jäänyt vuonna 2015 tulleiden hakijoiden kohdalla suhteellisen vaatimattomalle tasolle erilaiset haasteetkin huomioiden (kielitaito, alueelliset tekijät, pankkitilin avaaminen jne.). Rakenteellisena ongelmana tähän liittyen on ollut vaikeus saada avattua pankkitili palkanmaksua varten. Maahanmuuttovirasto pyrkii ratkomaan tätä ongelmaa erillisen maksukorttiratkaisun avulla. Asiaan liittyy myös erilaisia hakijalähtöisiä tekijöitä, eikä kaikilla työntekohalukkuudesta kertoneilla hakijoilla, asia ole realisoitunut aktiiviseksi työnhauksi.

Ylipäätään kotouttamisen tuloksellisuuden seurantaa ja arviointia olisi hyvä kehittää edelleen. Tärkeää olisi miettiä, millaisten mittareiden kautta kotouttamisen tuloksellisuutta on merkityksellistä arvioida milläkin tasolla. Yleisempään tuloksellisuuden tarkasteluun soveltuvat usein yleisemmät tavoitteista johdetut mittarit. Näiden tuloksellisuusmittareiden voisi ajatella määrittyvän kotouttamispolitiikan ja kotouttamisen tavoitteista. Palvelujärjestelmän arjessa ja erilaisten kotoutujien kohdalla voivat merkityksellisiä olla erilaiset mittarit. Kullekin kotoutujalla hänen yksilöllisistä lähtökohdistaan määritellyt tavoitteet voivat olla sopivia mittareita ja samalla järjestelmälle kotouttamisen tuloksellisuuden seurannan kohteita. Tällainen tuloksellisuuden seuranta edellyttäisi sitä tukevia tietojärjestelmäratkaisuja sekä aitoa halua tehdä tällaista seurantaa ja käyttää kertyvää tietoa.

Kotoutumiseen ja kotouttamiseen vaikuttavat myös useat muut tekijät kuin vain palvelujärjestelmän kotoutujalle järjestämät toimenpiteet. Kotouttamistoimenpiteet eivät tapahdu tyhjiössä ja erilaisilla kotouttamistoimien ulkopuolisilla ihmisten elämään kuuluvilla tekijöillä voi itse asiassa olla yhtä suuri tai jopa suurempi vaikutus kotoutumiseen. Kotouttamistoimenpiteet ja niiden ulkopuoliset tekijät eivät välttämättä ole toisistaan riippumattomia. Olennaista saattaisikin olla se, että kotouttamisessa pystytään ohjaamaan niiden yhteisvaikutus kotoutumisen kannalta mahdollisimman hyödylliseen suuntaan. Tällä on todennäköisesti vaikutusta myös kotoutumisprosessin kestoon ja tuloksellisuuteen.

Jakelu sara.kuitunen@eduskunta.fi

Tiedoksi Maahanmuuttovirastossa

- ylijohtaja
- apulaispäällikkö
- vastaanottoyksikön johtaja
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja