Eduskunta,
tarkastusvaliokunta

TrV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen tarkastusvaliokunnassa 9.5.2018 klo 12:15

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO ASIASSA O 10/2018 VP, KOTOUTTAMISEN TOIMIVUUS

Maahanmuuttovirasto kiittää eduskunnan tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten roolista

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

Vastaanottokeskus järjestää ja tuottaa turvapaikanhakijalle vastaanottolain mukaiset palvelut. Palveluita järjestetään ja tuotetaan myös jonkin verran vastaanottokeskusten ulkopuolisten yksityisen ja julkisen sektorin palveluntuottajien toimesta. Vastaanottopalveluihin kuuluvat muun muassa majoitus, vastaanottoraha ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut (vastaanottolain 16–26 §). 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 hakijoille. Tällaiseen toimintaan ei Maahanmuuttovirastolle ole osoitettu myöskään rahoitusta. Esimerkiksi vastaanottopalveluna olevan työ- ja opintotoiminnan (29 §) lakiin määriteltynä tavoitteena on edistää hakijan omatoimisuutta. Vastaanottokeskusten toiminnalla on kuitenkin kotoutumista tukevia ja edistäviä vaikutuksia.

Selvyyden vuoksi on hyvä todeta, että kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (1386/2010) sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Kotouttaminen ei siten koske turvapaikanhakijaa ja henkilöä joka on turvapaikanhakijoiden vastaanoton piirissä. Arvioitaessa ajankohtaisesti mahdollisten turvapaikanhakijataustaisten kotoutujien määrää on hyvä hahmottaa vastaanottokeskusten asiakkaiden turvapaikkaprosessien yleistä profiilia. Aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksissa oli 30.4.2018 kirjoilla 11 923 hakijaa, joista osa oli lapsia. Hakijoista noin 80 % oli saanut kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen kielteisen päätöksen. Hakijoista noin 5 % oli saanut myönteisen päätöksen ja he ovat siirtymässä kuntiin ja kotoutumistoimenpiteiden piiriin. Loput

PL 18, 00581 Helsinki
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 18, 00581 Helsingfors
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 18, FI-00581 Helsinki, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

vastaanottokeskusten kirjoilla olevista henkilöistä odottivat vielä päätöstä hakemukseensa. Vuonna 2016 jätettiin 5 646 ja 2017 5046 turvapaikkahakemusta. Vuonna 2018 hakemuksia on jätetty 23.4.mennessä 1190 kappaletta. Huomattava osa näistä hakijoista on jo kertaalleen saanut kielteisen päätöksen hakemukseensa. Esimerkiksi vuonna 2018 noin puolet hakemuksista on uusintahakemuksia. Viime vuosina keskimäärin 30 % kaikista hakijoista on saanut myönteisen päätöksen ja siirtynyt kuntiin ja kotouttamisen piiriin.

Maahanmuuttovirastolla on muun muassa seuraavia toteutettuja, käynnissä olevia ja tulevia toimia hakijoiden ansiontyön tekemiseen ja sen edellytysten parantamiseen liittyen:

- SKYOPE-hanke v. 2012–2013: hankkeessa laadittiin muun muassa yhteinen suomen kielen opintotoiminnan suunnitelma vastaanottokeskuksille.
- HAPKE-hanke v. 2013–2014: hankkeen tavoitteena oli ihmiskaupan vastainen työ ja etenkin työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan torjunta vastaanottojärjestelmässä (kansallisen rikoksentorjuntakilpailun voitto 2014).
- MIELIVOK-hanke v. 2014–2015: hankkeessa laadittiin muun muassa hakijoille materiaalia suomalaisesta työelämästä ja sen pelisäännöistä.
- Suomalaisen yhteiskunnan peruskurssi v. 2015 alkaen: hakijoille annetaan työ- ja opintotoiminnan osana tietoa myös työskentelystä Suomessa (hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma).
- Esiselvitys vastaanottokeskuksissa järjestettävän työ- ja opintotoiminnan ja muun vastaanottokeskuksen ulkopuolella tapahtuvasta vapaaehtoistyön nykytilasta ja kehittämistarpeista v. 2016 (maahanmuuton ministerityöryhmä).
- Selvitys vastaanottokeskuksissa järjestettävän työ- ja opintotoiminnan ja muun vastaanottokeskuksen ulkopuolella tapahtuvasta vapaaehtoistyön nykytilasta ja kehittämistarpeista v. 2017 (maahanmuuton ministerityöryhmä).
- OSAKA-hanke v. 2018–2019: tavoitteena kehittää vastaanottokeskusten järjestämää työ- ja opintototoimintaa ja muuta aktivoivaa toimintaa sekä hakijoiden osaamisen kartoittamista.
- Maksukortti v. 2017 eteenpäin: tavoitteena on ottaa v. 2018 aikana käyttöön vastaanottojärjestelmässä hakijoille annettava maksukortti, jolle voidaan maksaa mahdollinen vastaanottoraha sekä ansiotyöstä saatavat tulot.

Turvapaikanhakijoiden työllistymismahdollisuuksista

Turvapaikanhakijoille keskeinen luonnollinen ja itsestä lähtevä tapa luoda kotoutumisen edellytyksiä turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana liittyy ansiotyön tekemiseen. Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin mukaan turvapaikanhakija voi tehdä ansiotyötä joko kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun hän on ilmoittanut hakevansa turvapaikkaa, riippuen siitä onko hän esittänyt saapuessaan voimassaolevan matkustusasiakirjan vai ei. Esimerkiksi käytännössä kaikilla vuonna 2015 tulleilla hakijoilla oli oikeus tehdä ansiotyötä viimeistään kesästä 2016 lähtien. Ansiotyön tekemisen yleisyys on kuitenkin jäänyt vuonna 2015 tulleiden hakijoiden kohdalla suhteellisen alhaiselle tasolle erilaiset haasteetkin huomioiden.

Turvapaikanhakijoiden mahdolliseen työllistymiseen liittyy huomattava määrä erilaisia tekijöitä. Esimerkiksi hakijan vointi ja terveydentila, hakijan kyvyt, taidot ja osaaminen, hakijan kiinnostus ja motivaatio työllistyä, hakijan käytössä olevat sosiaaliset verkostot, hakijan sijaintipaikkakunnan työmarkkinat, työnantajien kiinnostus palkata turvapaikanhakijoita, turvapaikkahakemukseen saadut päätökset, epävarmuus tulevaisuudesta, mahdollinen asuminen laitosolosuhteissa sekä vastaanottokeskusten mahdollisuudet tukea työhaussa voivat vaikuttaa työllistymiseen ja ylipäätään mahdollisuuksiin työllistyä. Hakijat eivät ole näiltä osin yhtenäinen joukko, vaikka joitakin yhdistäviä tekijöitä onkin löydettävissä. Työllistyneitä hakijoita näyttäisi yhdistävän vahva kiinnostus ja korkea sisäinen motivaatio työllistyä sekä aktiivinen käytännön toiminta työpaikan löytämiseksi. Kaikilla työntekohalukkuudesta kertoneilla hakijoilla asia ei ole realisoitunut kuitenkaan aktiiviseksi työnhauksi. Tietyissä työtehtävissä alkuperäisellä osaamisella on merkitystä ja osaaminen on siirrettävissä uuteen ympäristöön (esim. asiantuntijatehtävät, parturit). Kuitenkin niin sanotuissa suorittavissa työtehtävissä – joita valtaosa on – alkuperäisellä osaamisella ei ole sellaista merkitystä ja työtehtävä opitaan keskeisesti työnantajan perehdytyksen kautta ja työtä tekemällä.

Lausuntopyynnön liitteenä olevassa tutkimuksessa tuodaan vahvasti esiin kartoitusten ja suunnitelmien tekemisen oleellista roolia. Olisi myös syytä miettiä kartoitusten ja suunnitelmien tekemisen jälkeistä toimintaa ja käytössä olevia rakenteita, resursseja ja mahdollisuuksia laittaa näissä kartoituksissa ja suunnitelmissa havaittuja ja esiin nostettuja asioita käytännön toiminnaksi. Laajemmin olisi pohdittava sitä, kuinka yhteiskunta ja työmarkkinat tukevat ja mahdollistavat työllistymistä. Esimerkiksi jo vastaanottokeskuksessa mahdollisesti tehtävän muun kuin muun asiakastyön osana tapahtuvan osaamisen kartoittamisen todellinen hyöty, hyödynnettävyys ja vaste niin vastaanottokeskuksissa ja mahdollisesti oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kohdalla kotouttamistoimenpiteissä on vielä varsin epäselvä ja jäsentymätön, vaikka teoriassa ajatus myönteinen onkin.

Maahanmuuttovirasto keskittyy arvioimaan lausunnossaan turvapaikanhakijoiden työllistymistä. On yleisesti todettava, että turvapaikanhakijana oleminen on erityisen haastavaa aikaa työllistymisen ja työn tekemisen kannalta. Myöskään erityinen ja systemaattinen työllistymisen edistäminen ei ole keskeinen vastaanottokeskuksen tehtävä ja siihen käytössä olevat resurssit ovat keskuksissa hyvin niukat. Tästä huolimatta Maahanmuuttovirasto arvioi, että ansiotyön tekeminen voisi olla jonkin verran yleisempää niillä hakijoilla, joilla ei ole siihen erityistä terveydellistä estettä ja työllistymistä on mahdollista edistää. Ansiotyön hakemiseen liittyviin toimiin on määrä keskittyä yhtenä asiana alkavassa OSAKA-hankkeessa. Maksukortin käyttöönotossa saatujen kokemusten myötä näyttää myös siltä, että palkanmaksun mahdollistavalla maksukortilla on kyetty mahdollistamaan aiempaa paremmin hakijoiden ansiotyön tekemistä, koska turvapaikanhakijan ei ole mahdollista saada pankkitiliä. Turvapaikanhakijoiden saamat ansiotulot ovat usein määrällisesti melko vähäisiä, eivätkä useinkaan riitä kaikkiin normaaleihin elinkustannuksiin (asuminen vuokra-asunnossa, ruoka, vaatteet, hygieniatuotteet jne.).

Turvapaikanhakijoiden työllistymisen edistämiseen liittyy muitakin seikkoja kuin vain työnhaun edistäminen. Yleisesti työsuhde on työntekijän ja työnantajan välinen asia, eikä vastaanottokeskuksella ole hakijan mahdollisessa työsuhteessa roolia eikä velvollisuuksia. Vastaanottokeskusten tehtäviin turvapaikanhakijoiden työllistymisessä liittyy usein kuitenkin tiedon antamista oikeuksista ja velvollisuuksista. Tavoitteena on myös ehkäistä sitä, että hakija joutuisi

työpaikallaan hyväksikäytön uhriksi tai sitä, että hakija olisi itse mukana hyväksikäyttämässä muita. Tähän voi kuulua hakijan ohjeistamista toimimisessa mahdollisessa hyväksikäyttötapauksessa ja esimerkiksi auttaminen yhteyden ottamisessa työsuojeluun. Myös siihen pitää keskuksissa reagoida, mikäli hakija hakee vastaanottorahaa ja samalla on epäilys siitä, että hän saa ansioita pimeistä töistä.

Maahanmuuttoviraston ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton tehtäväalueesta käsin tärkein toimenpide, jolla edistetään turvapaikanhakijoina tulleiden ihmisten työllistymistä, samalla edistäen heidän kotoutumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan liittyy oleskeluluvan saaneiden henkilöiden joutuisaan vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymiseen. Käytännössä turvapaikanhakijan asiakkuus vastaanottokeskuksessa jatkuu siihen saakka, kunnes hän muuttaa tosiasiallisesti kuntaan ja omaan asuntoon.

Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kuntaan siirtymisestä

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan oleskeluluvan saaneiden henkilöiden keskuksesta kuntaan siirtyminen ei ole toteutunut kaikkien kohdalla työllistymistä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan 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 huomattavasti 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. Myös mahdollisuudet työllistyä vaihtelevat tältä osin. Nämä asiat johtavat osaltaan esimerkiksi siihen, että huomattava osa vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttaneista henkilöistä muuttaa edelleen pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin keskuksiin, joissa koetaan olevan enemmän mahdollisuuksia työllistyä ja ennen kaikkea olosuhteita ja edellytyksiä paremmalle elämälle.

Lopuksi

Maahanmuuttovirasto arvioi, että turvapaikanhakijoiden kattavampi saaminen ansiotyön piiriin voisi jossain määrin näkyä myönteisesti vastaanoton kustannuksissa. Tärkeää se olisi hakijoiden hyvinvoinnin, omanarvontunnon sekä

myönteisen toimijuuden ja identiteetin kehittymisen kannalta. Tämä todennäköisesti edistäisi myös turvallisuutta. Turvapaikanhakijan työnteon yhteys oleskelulupaan, kotoutumiseen ja kotouttamisen kustannuksiin ei kuitenkaan ole kovin suora. Välttämättä aktiivinen ja ansiotyötä tehnyt hakija ei ole se, joka saa oleskeluluvan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että oleskeluluvan saaneiden hakijoiden joutuisilla kuntaan siirtymisillä, kuntien laadukkailla kotoutumista edistävillä palveluilla ja kuntien työntekoa edistävällä ympäristöllä voidaan säästää vastaanottoon tältä osin aiheutuvista ylimääräisistä kuluista sekä kyetään edistämään kotouttamisen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Ylijohtajan sijaisena,

johtaja Heikki Taskinen

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 07.05.2018 klo 16:08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta