Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työllisyys ja toimivat markkinat osasto
Kotouttaminen ja maahanmuutto

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta HE 96/2018

Asiantuntijalausunto 26.9.2018

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla.

Maakuntauudistuksen lisäksi esitys perustuu hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ja aluekehittämisjärjestelmän- ja kasvupalvelu-uudistuksista aiheutuviin muutoksiin. Lakiehdotuksessa tarkoitetut kasvupalvelut muodostuvat nykyisistä yrityspalveluista ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Kasvupalveluiden asiakkaisiin lukeutuisivat myös maahanmuuttajat, jotka tarvitsevat työllistymistä edistäviä kotoutumispalveluita.

Voimassaolevassa kotoutumislaissa säädetyt kotoutumista edistävät palvelut kuten alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus pysyvät esityksessä sisällöllisesti samankaltaisina kuin nykyisinkin. Lain soveltamisalan henkilöpiiriin ei myöskään ehdoteta muutoksia eli lakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai hänen oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Laki ei koskisi jatkossakaan turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty vielä oleskelulupaa.

Eri toimijoiden vastuut esityksessä

Esityksen mukaan jatkossa maakunta olisi merkittävä kotoutumista edistävä toimija, kun kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin maakunnan järjestämisvastuulla olevina sote-palveluina, kasvupalveluina ja muina kotoutumista edistävinä palveluina.

Maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina.

Maakunnalla olisi velvoite yhteen sovittaa kotouttamisen suunnittelun alueensa kuntien kanssa.

Kuntien tehtäväkentässä tapahtuu sote- ja maakuntauudistusten johdosta merkittäviä muutoksia, jotka otetaan esityksessä huomioon. Kunta säilyy jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana eikä nyt annetulla esityksellä muuteta kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta ja kehittämisestä kuntatasolla.

Sekä maakunnan että kunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet sekä arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätöstensä vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi niiden olisi kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä ja huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

Valtion kotoutumista edistävät toimet pysyvät esityksessä ennallaan. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin ohjaa edelleen valtakunnallista kotouttamispolitiikan valmistelua. TEM:in koordinaatiovastuu säilyy ja keskeiset ministeriöt huomioivat kotouttamisen omalla hallinnonalallaan (esim. OKM STM, YM, SM). Valtioneuvosto päättäisi jatkossakin kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä laatimalla valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Kotoutumispalvelujen järjestäminen

Maakunnalle ja kunnalle säädettäisiin velvollisuus vastata siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa ja kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kasvupalvelu-uudistuksen yhtenä lähtökohtana on kasvupalvelujen tuottaminen niin sanotulla monituottajamallilla, minkä tarkoituksena on lisätä kilpailullisuutta palvelujen tuottamisessa ja tätä kautta lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja seurannan sekä ohjaamisen palveluihin. Palveluntuottaja huolehtisi niistä laissa ja sen nojalla säädetyistä tehtävistä, jotka määräytyisivät maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen taikka maakunnan palveluntuottajan hyväksymistä koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen perusteella.

Kotoutumista edistävien palveluiden ja palveluprosessin tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa lakiesityksessä kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään sekä mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa lakiesityksessä tehtävien antamisesta palvelutuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa sovellettaisiin, mitä niistä erikseen säädetään.

Maakunnan omana tuotantona laatiminen voisi tulla kuitenkin kyseeseen esimerkiksi silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi moniammatillista palvelutarpeen arviointia ja kasvu- ja sotepalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista ja maakunta katsoisi, että omatuotantona laatiminen on tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen palvelutarpeen ja -ohjauksen arvioimiseksi.

Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista seurattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnittain. Tältä osin kotouttamisen kokonaisuutta mukaan lukien kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaaminen käsiteltäisiin aluekehityksen ja kasvupalveluiden osa-alueena laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista tarkoitetussa neuvottelukunnassa sekä valtion ja maakunnan välisissä alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden keskusteluissa.

Maakunnan olisi myös laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävistä tehtävistä ja palveluista kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma. Ohjelmassa olisi määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien toimenpiteiden toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Myös kunnan olisi seurattava maahanmuuttaja-asukkaidensa kotoutumista.

Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä maakunnassa ja sen alueella sijaitsevissa kunnissa. Lisäksi selvityksessä voitaisiin pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Tarkoituksena olisi varmistaa työ- ja elinkeinoministeriölle riittävä tiedonsaanti, jotta se voi todentaa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen rahoitusta osana maakunnalle valtionosuutena osoitettua määrärahaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei olisi kuitenkaan valtuutta puuttua siihen, miten maakunta kohdentaa yleiskatteellisen rahoituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuitenkin olla tietoinen, miten kotoutumispalveluita on rahoitettu maakunnissa osana kotoutumis-, kasvu- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Muutoin ministeriöllä ei ole käytettävissään kokonaiskuvaa kotoutumispalveluihin käytetyistä resursseista eikä valtakunnan tasolla voitaisi riittävästi arvioida palveluiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Seurannan avulla voitaisiin myös tuoda esiin maakuntien rahoituksen käytön suhteen sellaisia eroja, jotka voisivat vaikuttaa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Maahanmuuttajat ovat ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempia. Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista noin 81 prosenttia on työikäisiä (15–64 -vuotiaita), kun taas kantaväestöllä vastaava luku on 62 prosenttia. Työikäisten maahanmuuttajien määrän kasvu merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttoa huoltosuhteen heikkenemisen ratkaisemisessa, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa edellyttäen, että maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille.

Maahanmuuttajien työllisyys on laskentaperusteesta riippuen noin 10-15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5 –kertainen kantaväestöön nähden. Kantaväestöä heikommasta työmarkkina-asemasta huolimatta maahanmuuttajien työllisyydessä on tapahtunut pitkän aikavälin positiivista kehitystä. Yleisesti työllistyminen ja ansiotason nousu on maahanmuuttajilla viime vuosikymmeninä nopeutunut: 2000- ja 2010 – luvuilla muuttaneet ovat parantaneet työllisyyttään ja ansiotasoaan nopeammin kuin 1990-luvulla muuttaneet. Ensimmäisen kotouttamislain voimaantulon (1999) jälkeen maahanmuuttajien

palkkatulot olivat kymmenvuotisen seurantajakson aikana 47 % suuremmat verrattuna ennen kotouttamislain voimaantuloa saapuneiden maahanmuuttajien tilanteeseen

Keskeisimmin maahanmuuttajien työllisyyteen vaikuttavat maassa-asutut vuodet: mitä pidempään on asunut Suomessa, sitä korkeampi on työllisyys. Erot maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyydessä tasaantuvat siten maassa asumisajan kasvaessa, mutta eroja säilyy myös pidemmällä aikavälillä. Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimuksen (UTH-tutkimus) mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli vuonna 2014 kymmenen prosenttiyksikköä heikompi kuin suomalaistaustaisella väestöllä, ja yli kymmenen vuotta maassa asuneiden osalta eroa oli viisi prosenttiyksikköä. Työllisyystilanne oli vaikein pakolaistaustaisilla, mutta myös heidän työllisyytensä paranee maassa asumisen myötä.

UTH –tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisen väestön alhaisempi työllisyysaste johtuu suurelta osin ulkomaalaistaustaisten naisten heikommasta työmarkkina-asemasta, jonka taustalla on maahanmuuttajanaisten varhainen perheellistyminen ja äitien huono työllistyminen. Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyys oli UTH -tutkimuksessa vain muutaman prosenttiyksikön heikompi kuin suomalaistaustaisten miesten. Naisten aikainen perheellistyminen näkyy myös ulkomaalaistaustaisten ei-työllisten 20–49 -vuotiaiden alaikäisten lasten äitien vähäisenä työkokemuksena ja koulutustaustana. Toisaalta maassa vietetty aika parantaa ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyyttä miehiä nopeammin ja pidempään. Kantaväestöä heikompi työllisyys näkyy kuitenkin maahanmuuttajien, erityisesti naisten, verrattain alhaisena ansiotasona.

Koulutustausta on merkittävä työllisyyteen vaikuttava tekijä niin ulkomaalais- kuin suomalaistaustaisillakin. Vähän koulutusta omaavien henkilöiden suurempi määrä vaikuttaa ulkomaalaistaustaisten työllisyysasteeseen suomalaistaustaisia enemmän. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemassa on myös huomattavia alueellisia eroja.

Talouden suhdanteet, talouden rakenne ja asenteet vaikuttavat maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan. Talouden tilanne maahanmuuttovuonna näyttää myös jättävän pysyvän vaikutuksen tuleviin työvuosiin, ja alun vaikeudet työmarkkinoille pääsemisessä voivat näkyä heikompana työllisyytenä myös myöhemmin. Lisäksi koeasetelmien perusteella ulkomaalaisen kuuloisella nimellä olevia henkilöitä myös syrjitään mm. työhaastatteluun kutsumisessa verrattuna samoilla papereilla mutta suomalaisella nimellä hakeneisiin henkilöihin.

Suomessa yrittäjien suhteellisessa määrässä ei ole suuria eroja kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä, mutta yrittäjyyden yleisyys vaihtelee taustamaaryhmittäin. Kansainvälisissä tutkimuksissa maahanmuuttajat ovat kantaväestöä yritteliäämpää. Maahanmuuttajien yritysten määrä on kasvussa erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Hallitus on valtion kotouttamisohjelmassa 2016–2019 ja toimintasuunnitelmassaan 3.5.2016 asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisen. Järjestelmää on kehitetty uudistamalla sitä työelämälähtöisemmäksi eri palveluita yhdistellen ja työelämäkontakteja tukien heti kotoutumisen alusta alkaen esimerkiksi seuraavin keinoin:

1) Kotoutumiskoulutusta on uudistettu selvästi työelämälähtöisemmäksi ja eri asiakassegmentit huomioivammaksi. Uusien toteutusmallien lähtökohtana on ollut nopeuttaa työelämään ja jatko-opintoihin johtavaa polkua laatimalla moduuleita kohderyhmittäin esimerkiksi ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen,

vapaaehtoistyöhön, verkko/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun lähiopetusjaksojen välillä. Lisäksi tavoitteena on muun muassa koulutuksen toteutustapojen monipuolistaminen. Koulutusmoduulien sisällä ja välillä voi olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työelämään tutustumisjaksoja, työkokeiluja, palkkatuettua työtä ja kolmannen sektorin palveluja.

2) Maahanmuuttajien SIB –hanke

3) Ohjausta työelämää lähellä oleviin palveluihin, kuten palkkatukeen ja työkokeiluihin on lisätty/lisätään, samoin työtarjousten määrää.

4) Maahanmuuttajien pääsyä ammatilliseen koulutukseen on nopeutettu poistamalla yleinen kielitaitovaatimus ja lisäämällä kieliopintoja koulutuksen aikana.

5) Helsingissä käynnistetty maahanmuuttajien osaamiskeskus, jossa TE-hallinto, kunnat ja oppilaitokset ohjaavat asiakkaita joustavasti oikeaan koulutukseen ja työmarkkinoille.

6) Korkeakoulutettujen maahanmuuttajien mahdollisuuksia täydentää ja hyödyntää osaamistaan on vahvistettu luomalla vastuukorkeakoulumalli osaamisen tunnistamiseksi ja pätevöitymisen nopeuttamiseksi.

7)Tutkintojen tunnustamistyöhön lisätty voimavaroja Opetushallitukselle

8) Tuotettu digitaalista oppimateriaalia suomen kielen oppimisen tueksi

Työllistymisen edistäminen kotoutumislain näkökulmasta

Työllistyminen edistää sekä yksilön kotoutumista, että suomalaisten työmarkkinoiden toimintaa. Esityksen lähtökohtana on, että työllistyminen on aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen keskeinen tavoite.

Lähivuosina suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta, minkä myötä maahanmuuttajien kantaväestöä nuoremmalla ikärakenteella ja osaamisella on suuri merkitys työmarkkinoiden toimivuuteen, talouden ja yritysten kasvuun sekä alueiden kehitykseen. Maahanmuuttajien joukossa on Suomeen töihin ja opiskelemaan muuttavia, nopeasti työmarkkinoille kotoutumistoimenpiteiden myötä siirtyviä sekä pitempää työllistymisen tukea tarvitsevia. Esityksen mukaisella maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisella on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, sillä maahanmuuton vaikutus huoltosuhteeseen ja julkiseen talouteen on sitä myönteisempi, mitä tehokkaammin maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille.

Osaava, monipuolinen työvoima edistää työmarkkinoiden monimuotoisuutta ja innovatiivisuutta sekä Suomen houkuttelevuutta osaavan työvoiman ja kansainvälisten investointien kohdemaana. Noin puolet Suomen vieraskielisestä väestöstä asuu Uudellamaalla ja kaksi kolmasosaa kasvukeskuksissa. Monikulttuuriset kaupungit luovat usein kasvualustaa innovatiivisen ja luovan taloudellisen ja muun toiminnan kehittymiselle ja maahan muuttajat tuovat tullessaan uudenlaisia toimintatapoja ja kansainvälisiä osaamisverkostoja edistämään yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Maakunnalle säädettäisiin kotoutumisen edistämisen yleis- ja yhteensovittamisvastuu, mikä mahdollistaisi maahanmuuton elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioimisen ja maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen maakunnan kehittymisessä.

Uudistuksella edistetään myös heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, koska maakunnalla on kasvupalveluiden ohella vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä sekä näiden yhteensovittamisvastuu kunnan kotoutumista edistävien palveluiden

kanssa. Maakunnan ja kunnan yhteistyötä korostetaan erityisesti niiden maahanmuuttajien osalta, joiden kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen edellyttää pitkäjänteisempää osaamisen kehittämistä ja muuta kotoutumisen tukea.

Vanhempi hallitussihteeri Juha-Pekka Suomi