Eduskunta
Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto

sara.kuitunen@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 9.10.2018, HE 123/2018 vp

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

Teema: PL 32 / Kotouttamisen haasteet ja kotouttaminen vuoden 2019 talousarvioehdotuksessa

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Maahanmuuttovirasto keskittyy tässä lausunnossaan turvapaikanhakijoiden ja turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden kotoutumiseen ja työllistymiseen.

Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten roolista

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Virasto ohjaa vastaanottokeskuksia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 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 järjestävät ja tuotettavat myös jonkin verran vastaanottokeskusten ulkopuoliset yksityiset ja julkisen sektorin palveluntuottajat. Vastaanottokeskus maksaa näistä aiheutuvat kulut. Vastaanottopalveluihin kuuluvat muun muassa majoitus, vastaanottoraha ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut (vastaanottolain 16–26 §). Vastaanottopalvelut voivat vastaanottolain 14 §:n 2 momentin mukaan jatkua kohtuullisen ajan sen 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 (vastaanottolain 29 §) lakiin määriteltynä tavoitteena on edistää hakijan omatoimisuutta. Vastaanottokeskusten toiminnalla on kotoutumista tukevia ja edistäviä vaikutuksia.

Vastaanottopalveluista ja kuntaan ohjaamisesta

Kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (1386/2010) sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Kotouttaminen ei siten koske turvapaikanhakijaa tai henkilöä, joka on

PL 10, 00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10, 00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 10, 00086 Maahanmuuttovirasto, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

turvapaikanhakijoiden vastaanoton piirissä.

Arvioitaessa mahdollisten turvapaikanhakijataustaisten kotoutujien määrää on hyvä hahmottaa vastaanottokeskusten asiakkaiden turvapaikkaprosessien yleistä profiilia tällä hetkellä. Aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksissa oli 15.10.2018 kirjoilla 10 998 henkilöä, joista osa oli lapsia. Henkilöistä noin 80 % oli saanut kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen kielteisen päätöksen. Vastaanottokeskuksissa kirjoilla olevista noin 5 % oli saanut myönteisen päätöksen ja he ovat siirtymässä kuntiin ja kotoutumistoimenpiteiden piiriin. Esimerkiksi vuoden 2018 jokaisena päivänä vastaanottokeskuksissa kirjoilla olevista henkilöistä noin 500:lla on myönteinen päätös. Vuonna 2016 jätettiin 5 646 ja 2017 5046 turvapaikkahakemusta. Vuonna 2018 hakemuksia on jätetty 14.10. mennessä 3377 kappaletta. Näistä hakemuksista huomattava osa, 1543 kappaletta, on uusintahakemuksia. Viime vuosina keskimäärin 30 % kaikista hakijoista on saanut myönteisen päätöksen ja siirtynyt kuntiin ja kotouttamisen piiriin.

Oleskeluluvan saanut henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin niin pitkään kuin hänet voidaan ohjata kuntaan tai hän itse hankkii asunnon vastaanottokeskuksen ulkopuolelta. Maahanmuuttoviraston ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton tehtäväalueen näkökulmasta tärkeä kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan edistävä asia liittyy nimenomaisesti oleskeluluvan saaneiden henkilöiden joutuisaan kuntaan siirtymiseen. Tämän sujuminen vaikuttaa suoraan myös Maahanmuuttoviraston järjestämisvastuulla olevien vastaanottopalvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan oleskeluluvan saaneiden henkilöiden keskuksesta kuntaan siirtyminen ei ole toteutunut kaikkien kohdalla kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan edistäen. Kuntaan siirtyminen on voinut kestää ajallisesti pitkään. 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 saaneet henkilöt saattavat jäädä kuukausiksi vastaanottokeskukseen. Tällöin he ovat edelleen Maahanmuuttoviraston järjestämien vastaanottopalvelujen piirissä.

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. Vastaanottokeskuksen henkilökunta käytännössä neuvoo ja ohjaa hakijaa kuntaan muutossa ja oman asunnon etsimisessä. Näin toteutuva muutto on jo useita vuosia ollut huomattavasti ELY-keskusten sopimusperusteista muuttoa suurempaa. Kolmessa tapauksessa neljästä vastaanottokeskuksista siirrytään kuntaan muutoin kuin ELY-keskusten neuvottelemille kuntapaikoille. Runsas enemmistö kuntaan siirtymisistä tapahtuu siis pääasialliseksi tarkoitetun menettelyn ohi. Tämä on taas tarkoittanut vastaanottokeskuksille huomattavaa lisätyötä tehtävään, joka lainsäädännön näkökulmasta kuuluisi ensisijaisesti toiselle viranomaiselle. Myös itsenäisesti kuntaan siirtyvät henkilöt käyttävät siirtymisvaiheessa usein aktiivisesti vastaanottokeskusten sosiaali- ja ohjauspalveluita.

Noin 200 kuntaa on sopinut pakolaisten vastaanotosta. Lukumäärä ei yksinään osoita kuntaan ohjaamisen tehokkuutta. Vastaanotosta sopiminen ei velvoita kuntaa tarjoamaan aktiivisesti kuntapaikkoja eikä tällaisen kunnan mukaantulo ole suoraan

edistänyt kuntapaikkojen määrää tai saatavuutta. Kuntapaikkoja on käytännössä voitu tarjota maahan yksintulleille alaikäisille. Heillekin on pystytty tarjoamaan kuntapaikkoja usein monien kuukausien viiveellä, minkä vuoksi henkilöiden oleskelu vastaanottokeskuksissa pitkittyy ja kotoutumisen edistäminen kunnassa viivästyy.

Kuntaan siirtymisen viiveisiin, kuntaan muuton kohdistumiseen sekä yleisemmin kotouttamisen onnistumiseen näyttää edelleen vaikuttavan kuntien ja työvoimahallinnon kotouttamispalvelujen ja kuntien kotoutumista edistävien olosuhteiden vaihteleva taso. Myös mahdollisuudet työllistyä vaihtelevat. Laadukkaita kuntapaikkoja tulisi olla tarjolla riittävästi; niiden sijainnin ja kunnan olosuhteiden tulisi mahdollistaa henkilön elämän rakentamisen pitkäjänteisesti niin, ettei henkilö kokisi tarvetta muuttaa kunnasta eteenpäin.

Tulevaisuudessa maakuntien olisi tarkoitus vastata henkilöiden kuntaan ohjaamisesta. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan on tärkeää, että maakuntien ensisijainen vastuu kuntapaikkojen järjestämisessä näkyy selvästi laissa samoin kuin ne tehtävät, jotka maakuntien olisi tehtävä järjestämisvastuunsa täyttääkseen. Myös maakuntien toiminnan koordinoinnista säätäminen olisi mahdollisesti tarpeen, jotta voitaisiin varautua nykyistä paremmin poikkeuksellisiin kuntapaikkatarpeisiin.

Turvapaikanhakijoiden työllistymisestä ja kotoutumisen edellytysten luomisesta

Turvapaikanhakijoiden keskeinen tapa luoda itselleen 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.

Turvapaikanhakijoiden mahdolliseen työllistymiseen liittyy huomattava määrä eri tekijöitä. Esimerkiksi hakijan vointi ja terveydentila, hakijan kyvyt, taidot ja osaaminen, kiinnostus ja motivaatio työllistyä, 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. Vastaanottokeskuksen keskeisiin tehtäviin ei toisaalta kuulu systemaattinen työllistymisen edistäminen ja siihen käytettävissä olevat resurssit ovat niukat.

Työllistyneitä hakijoita näyttäisi yhdistävän vahva kiinnostus ja korkea sisäinen motivaatio työllistyä sekä aktiivinen käytännön toiminta työpaikan löytämiseksi. Kaikilla työntekohalukkuudesta kertoneilla hakijoilla asia ei silti ole realisoitunut aktiiviseksi työnhauksi. Tietyissä työtehtävissä alkuperäisellä osaamisella on merkitystä ja osaaminen on siirrettävissä uuteen ympäristöön (asiantuntijatehtävät, parturit). Niin sanotuissa suorittavissa työtehtävissä, joita valtaosa on, alkuperäisellä osaamisella ei ole vastaavaa merkitystä ja työtehtävä opitaan keskeisesti työnantajan perehdytyksen kautta ja työtä tekemällä.

Turvapaikanhakijoiden työllistymisen edistämiseen liittyy muitakin seikkoja kuin työnhaun edistäminen. Vastaanottokeskuksella ei ole hakijan mahdollisessa työsuhteessa roolia eikä velvollisuuksia. Vastaanottokeskusten tehtäviin 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.

Maahanmuuttovirastolla on ollut viime vuosina useita jo toteutuneita, käynnissä olevia ja suunniteltuja hankkeita, joilla on pyritty parantamaan turvapaikanhakijoiden ansiotyön tekemistä ja sen edellytyksiä.

Ylijohtajan sijaisena,

apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 22.10.2018 klo 17:08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu sara.kuitunen@eduskunta.fi

Tiedoksi Maahanmuuttoviraston ylijohtaja, oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, vastaanottoyksikön johtaja, talousjohtaja