Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausunto
6.10.2021

VN1281/2020

Asiantuntijakuuleminen 7.10.2021
Asia: VNS 6/2021 vp Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Eduskunnalle kesäkuussa 2021 annetussa selonteossa esitetään suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että voidaan varmistaa kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa, ja samalla vastata esimerkiksi työikäisen väestön vähenemiseen hyödyntämällä maahanmuuttajien osaamista. Lisäksi selonteolla vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp).

Selonteossa esitetään eduskunnan edellyttämän mukaisesti laaja-alainen toimenpideohjelma, ja sen eduskuntakäsittelyn pohjalta uudistetaan laki kotoutumisen edistämisestä (1386/1386) ja muu relevantti lainsäädäntö. Asiantuntijalausunnossa keskitytään niihin selonteon esityksiin, jotka liittyvät eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta hyväksymiin kannanottoihin.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Toimintoja edellytettiin tehostettavan nykytilanteeseen verrattuna kaikissa vaiheissa siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen.

Selonteossa esitetään toimia maahanmuuttajien kotoutumisen nopeuttamiseksi kaikissa vaiheissa maahanmuuton alusta lähtien. Kotoutumisen alkuvaihetta esitetään tehostettavan ja selkeytettävän valmistelemalla kotoutumisohjelma, jonka kohderyhmänä olisivat työttömänä työnhakijana ja työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat sekä kansainvälistä suojelua saavat. Ohjelmalla tuettaisiin osallistujien työllistymistä ja kielellisiä, yhteiskunnallisia ja työmarkkinavalmiuksia.

Kotoutumisohjelman kestoa määriteltäessä on huomioitu maahanmuuttajien erilaiset tarpeet sekä yhteiskunnan ja työmarkkinoiden osaamisvaatimukset. Selonteon valmistelun aikana on myös käyty laajaa vuoropuhelua kotoutumisen edistämisen toimijoiden kanssa. Useat kotoutumisen edistämisen toimijat ovat pitäneet yhden vuoden kestoa ohjelmalle liian lyhyenä merkittävälle osalle maahanmuuttajista. Toisaalta yhden vuoden tavoiteaikaa on pidetty toimivana etenkin niille kotoutuja-asiakkaille, joilla on hyvät opiskelu- ja työllistymisvalmiudet.

Ohjelman keston esitetään olevan yksilöllinen, mutta pääsääntöisesti enintään 2 vuotta. Tavoitteeksi tulisi lähtökohtaisesti asettaa kahta vuotta lyhempi aika ja kotoutumisohjelma tulisi päättää jo ennen enimmäisajan päättymistä, mikäli maahanmuuttajalla olisi valmiudet siirtyä työelämään

tai yleisen palvelujärjestelmän palveluihin. Kotoutumislain uudistuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa ohjelman keston pidentäminen tai väliaikainen keskeyttäminen olisi tarkoituksenmukaista. Lähtökohtaisesti kestoa voitaisiin pidentää enintään 2 vuodella.

Maahanmuuttajien osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien turvaamiseksi selonteossa esitetään, että edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella uudistetaan ja luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen koulutuksen maksuttomuus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa säilytetään nykyistä vastaavasti, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikaa lyhennetään nykyisestä.

Esityksen mukaan maahanmuuttajalle laadittaisiin jatkosuunnitelma työhön tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin tai koulutukseen siirtymiseksi, mikäli hän ei olisi kotoutumisohjelman päättyessä työllistynyt. Lisäksi esitetään yleisten työvoima- ja koulutuspalveluiden kehittämistä tavalla, joka mahdollistaa niiden hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin myös maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tukena.

Eduskunta on edellyttänyt, että kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

Hallituskaudella on käynnissä työllisyyden edistämisen rakenteiden uudistaminen ja Sote-palveluiden rakenneuudistus. Kotoutumispalveluiden järjestämisvastuita koskevat lopulliset linjaukset esitetään kytkettävän muihin palvelurakenteita koskeviin ratkaisuihin.

Kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyden varmistamiseksi selonteossa esitetään, että päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työikäisten kotoutumisohjelman järjestämisestä olisi jatkossakin työllisyyspalveluilla. Työllisyyspalveluiden siirtoa kuntiin valmistellaan siten, että siirto paikallistasolle tapahtuisi vuoden 2024 aikana. Lisäksi selonteossa esitetään vahvistettavan ja selkeytettävän kunnan vastuuta työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten kotoutumisen ohjaamisesta ja palveluista. Esitykset sisältävät kunnille lainsäädännöllä annettuja uusia kotoutumisen edistämisen tehtäviä, jotka tulisi korvata täysimääräisesti.

Kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi hyödynnettäisiin monialaisesti sekä kohderyhmä-, kunta- ja aluerajat ylittävässä yhteistyössä toteutettavia järjestämismalleja. Lisäksi esitetään toimia yhteistyön varmistamiseksi hyvinvointialueiden kanssa.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.

Selonteossa esitetään maahanmuuttajien ja työnantajien kohtaannon vahvistamiseksi valmisteltavan muun muassa toimialakohtaisia palvelupaketteja, joiden osana lisättäisiin maahanmuuttajien ja yritysten kontaktointia, osaamis- ja palvelutarpeiden tunnistamista sekä yhteensovittamista. Lisäksi esitetään lisättävän palkkatuetun työn ja työkokeilujen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi sekä kieliopintojen yhteensovittamista työllisyyden edistämisen palveluihin työssä oppimisen vahvistamiseksi.

Vaikuttavuusinvestointiin perustuvassa KOTO-SIB-kokeilussa luotiin vuosina 2016-2019 maahanmuuttajien työelämälähtöisen ohjauksen malli. Kokeilun tulokset arvioidaan, minkä jälkeen tehtäisiin päätökset mallin mahdollisesta vakiinnuttamisesta.

Hallituskaudella valmisteltavat työllisyyspolitiikan uudistukset, esimerkiksi työllisyyspalveluiden siirto paikallistasolle, pohjoismainen työvoimapalveluiden malli, jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus sekä palkkatukiuudistus, vaikuttavat myös maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämiseen.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.

Keväällä 2020 on käynnistynyt työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima poikkihallinnollinen ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishanke. Hankkeen tavoitteena on hallitusohjelman mukainen keskimäärin yhden kuukauden (30 vrk) käsittelyaika kaikille työ- ja koulutusperusteisille oleskeluluville. Lisäksi syksyn 2020 budjettiriihessä linjattiin nopean luvan reitistä erityisasiantuntijoille ja startup -yrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Hankkeessa edistetään myös ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ennaltaehkäisyä, havaitsemista ja torjuntaa sekä kausityötä ja opiskelijoita ja tutkijoita koskevia lainsäädäntöuudistuksia.

Kehittämishankkeeseen on kuulunut viisi lakipakettia, joista kolme on jo valmistunut. Nämä ovat ulkomaalaisten työntekijöiden ehkäisemiseksi valmistellut ulkomaalaislain muutokset, kausityölain uudistus ja ns. lex Berry, eli marjanpoimijoiden oikeusaseman selkiyttämiseksi annettu laki. Tutkija-opiskelijalain muutokset tulevat voimaan 1.4.2022.

Pikakaista eli nopean luvan reitti (14vrk) erityisasiantuntijoille ja startup -yrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen otetaan käyttöön kesäkuussa 2022. Ulkomaalaislain 5 luvun työntekoa ja elinkeinon harjoittamista koskevan oleskelulupasääntelyn uudistaminen on työn alla, HE lähetetään lausunnolle tammi-helmikuussa 2022 ja laki tulee voimaan lokakuussa 2022. Muutoksiin sisältyy mm. hakemuskäsittelyn yhdenmukaistaminen, vastuiden selkeyttäminen sekä hakijan, työnantajan että viranomaisen näkökulmasta ja keskeisten tulkintakäytäntöjen tuominen lain tasolle.

Lakihankkeiden lisäksi tehdään merkittävää järjestelmäkehitystä, lisätään automaation hyödyntämistä lupakäsittelyssä ja muokataan prosesseja. Myös asiakasohjeistusta ja -neuvontaa kehitetään.

Maahanmuuttovirastolle on myös myönnetty määräaikaista lisärahoitusta ruuhkanpurkuun vuosille 2021-22. Työntekijän oleskeluluvan keskimääräinen käsittelyaika on ensimmäisten lupien osalta laskenut 160 päivästä (v 2019) 76 päivään (08/21). Jatkolupien osalta keskimääräinen käsittelyaika on laskenut 227 päivästä (v2019) 77 päivään.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.

Kotoutumiskoulutuksessa on viime vuosina lisätty koulutuksen tarve- ja työelämälähtöisyyttä, ja tehdyt uudistukset on pääosin koettu oikeansuuntaisiksi. Kotoutumiskoulutukseen liittyy myös kehittämistarpeita, joihin vastaamiseksi selonteossa esitetään muun muassa valtakunnallisten laatukriteereiden laatimista hankintojen tueksi, tulosperusteisten hankintojen kehittämistä ja uusien mallien luomista eri maahanmuuttajaryhmien tarpeiden paremmaksi huomioimiseksi. Kotoutumiskoulutuksen sisältöjä kehitetään parhaillaan opetussuunnitelman perusteiden uudistamistyössä.

Selonteko sisältää esitykset kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen vaikuttavuuden arvioimiseksi ja säännöllisen arvioinnin kehittämiseksi. Kotoutumiskoulutuksen järjestämistä arvioidaan myös osana työllisyyspalveluiden siirtoa paikallistasolle.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.

Selonteossa esitetään kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallisen mallin kehittämistä suomeksi ja ruotsiksi.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.

Opintotoimintana vastaanottokeskuksissa tarjotaan suomen tai ruotsin kielen opintoja sekä yhteiskuntatietoutta. Kaikille yli 16-vuotiaille turvapaikanhakijoille tarjotaan Suomalaisen yhteiskunnan kurssi. Kurssin aiheita ovat suomalainen yhteiskunta, lainsäädäntö, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, työnteko Suomessa sekä seksuaaliterveys ja seksuaalisuus. Kurssi uudistettiin maaliskuussa 2021 ja siihen kuuluu nyt itseopiskelumateriaali, luentoja sekä verkkokurssi ja -testi.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

Selonteossa esitettävä kotoutumisohjelma loisi rakenteen työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi, millä parannettaisiin myös kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajanaisten kotoutumismahdollisuuksia. Tällä hetkellä viranomaisvastuut työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden järjestämisen osalta ovat epäselvät, eikä kohderyhmälle ole riittävästi ja systemaattisesti tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita.

Kotoutumisohjelmaan esitetään selonteossa sisältyvän johdantojakso, joka loisi yhtenäisen kotoutumisen alun työmarkkinoille suuntaaville ja työvoiman ulkopuolella oleville sekä vahvistaisi täten kotoutumisen työelämälähtöisyyttä myös niiden henkilöiden osalta, jotka eivät maahanmuuton alkuvaiheessa välittömästi suuntaisi työmarkkinoille. Kotona lapsia hoitaville vanhemmille soveltuvien koulutusten ja palvelutarjonnan lisäämiseksi esitetään, että lastenhoidolla tuettuja joustavia koulutuksen toteutusmalleja kehitetään ja levitetään. Lisäksi on tarpeen kehittää keinoja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamiseksi.

Maahanmuuttajanaiset asetettaisiin työllisyyspolitiikan erityiskohderyhmäksi, minkä lisäksi heidän työllisyyttään edistetään EU-rahoituksella toteutettavilla hankkeilla. Lisäksi valmisteltaisiin toimialakohtaisia työllistymispaketteja tukemaan myös työvoiman ulkopuolella olevien naisten siirtymistä työvoimapalveluihin.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen.

Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyötä vahvistetaan osana käynnissä olevaa kotoutumispalveluiden kehittämistyötä, muun muassa maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistä. Myös monien muiden selontekoon sisältyvien esitysten toimeenpanossa (esim. johdantojakso) järjestöillä olisi tärkeä rooli. Järjestöjen olemassa olevan toiminnan hyödyntämistä kotoutumisessa edistettäisiin myös valtakunnallistamalla kotoutumisentukena.fi-palvelu, joka tukee maahanmuuttajien ohjautumista järjestöjen kotoutumista edistävään toimintaan.

Eri toimijoiden vuorovaikutusta ja yhteistyötä kehitetään lisäksi osana työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa kumppanuusohjelmaa. Tarkoituksena on luoda pysyviä rakenteita valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen yhteistyön kehittämiseksi sekä tarjota konkreettisia työvälineitä ja kehittää hyviä käytäntöjä yhteistyölle.

Vapaan sivistystyön koulutuksen saatavuuden parantamiseksi hallitus päätti kehyspäätöksessään 29.4.2021 lisätä 5 milj. euroa uusiin suoritteisiin valtionosuudella rahoitettuun maahanmuuttajien kototutumissuunnitelmaan hyväksyttyyn koulutukseen. Päätöksen mukaan maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen rahoitusjärjestelmä erotellaan omaksi kokonaisuudeksi vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä. Tämän toteuttamiseksi hallitus on antanut eduskunnalle esityksen HE 113/2021, jossa ehdotetaan kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen suoritteiden vahvistamista valtion talousarviossa tälle koulutukselle varatun määrärahan puitteissa.

Sari Haavisto
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö