

## Tarkastusvaliokunta

### Kotouttamisen toimivuus

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 7.11.2018 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Kotouttamisen toimivuus. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- valtiotieteiden tohtori Mika Ala-Kauhaluoma
- terveydenhuollon lisensiaatti Jukka Ohtonen
- yhteiskuntatieteiden maisteri Sari Pitkänen
- tutkija Hanna Rinne, Kuntoutussäätiö
- erityisasiantuntija Panu Artemjeff, oikeusministeriö
- hankekoordinaattori Mia Luhtasaari, oikeusministeriö
- pääsihteeri Peter Kariuki, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, oikeusministeriö
- sisäministeri Kai Mykkänen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Snellman, sisäministeriö
- finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Matthias Strifler, valtiovarainministeriö
- suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta, opetus- ja kulttuuriministeriö
- maaseutuylitarkastaja Marianne Selkänaho, maa- ja metsätalousministeriö
- työministeri Jari Lindström, työ- ja elinkeinoministeriö
- maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Villiina Kazi, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- kehityspäällikkö Heikki Tikanmäki, Eläketurvakeskus
- ylitarkastaja Tiina Järvinen, Maahanmuuttovirasto
- tutkimuspäällikkö Anu Castaneda, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- projektipäällikkö Ilona Korhonen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- projektivastaava Ida Hinkka, Uudenmaan TE-toimisto
- erikoistutkija Pasi Saukkonen, Helsingin kaupunki
- kotoutumiskoordinaattori Lilian Ivars, Närpiön kaupunki

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

- maahanmuuttajakoordinaattori Sari Kanervo, Turun kaupunki
- henkilöstöjohtaja Riitta Silvennoinen, Aalto-yliopisto
- tutkijatohtori Tiina Sotkasiira, Itä-Suomen yliopisto
- rehtori Tuomas Lankinen, Loimaan evankelinen kansanopisto
- erikoistutkija Simo Aho, Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto
- tutkija Satu Aaltonen, Turun yliopisto, Turun kauppakorkeakoulu
- asiantuntija Miika Sahamies, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- elinkeinojohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Paula Yliselä, Maaseudun sivistysliitto ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Jari Kontinen, Palvelualojen työnantajat PALTA ry
- asiamies Lauri Pakkanen, Rakennusteollisuus RT ry
- maahanmuuttoasiantuntija Eve Kyntäjä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtava asiantuntija Anna Tonteri, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Ida Schauman, Suomen Pakolaisapu ry
- kotoutumistuen koordinaattori Maria Pikkarainen, Suomen Punainen Risti
- maahanmuuttajayrittäjyyden koordinaattori Kaisu Keisala-Kaseja, Suomen Yrittäjät ry
- johtaja Minna Säävälä, Väestöliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Työterveyslaitos
- Työturvallisuuskeskus ry
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### Aiheen tausta

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 14.6.2017 käynnistää tutkimushankkeen, jonka tavoitteeksi asetettiin maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuuden selvittäminen. Valiokunnan käsityksen mukaan riittävän perusteellista tietoa ei ole siitä, millaiset kotouttamistoimet ovat toimivia eri maahanmuuttajaryhmille ja -yksilöille. Eri maahanmuuttajaryhmillä tarkoitetaan eri syistä Suomeen tulleita, esimerkiksi työn tai turvapaikan vuoksi saapuneita. Lisäksi maahanmuuttajien välillä on suuria eroja koulutustasossa ja työelämävalmiuksissa. Maahanmuuttajien kotouttamiseen osallistuvat suomalaisessa yhteiskunnassa monet eri tahot ja toimijat. Tämän vuoksi kotouttaminen on toimintana pirstaleista. Valiokunta asetti tutkimuksen tavoitteeksi myös selvittää, mitkä ovat kannattavia ja toteuttamisen arvoisia kotouttamistoimenpiteitä eri hallinnaloilla erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen näkökulmasta.

Valiokunnan tilaaman tutkimushankkeen tuottamat kaksi raporttia luovat laaja-alaisen kuvan maahanmuuttajien kotouttamistoiminnoista. Valiokunnan tilaaman tutkimushankkeen raporteista ensimmäisessä havaittiin, että maahanmuuttajan kotoutumista edistetään työelämään osallistu-

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

mista ja sitoutumista monipuolisesti tukemalla<sup>1</sup>. Tutkimushavaintojen mukaan maahanmuuttajien työllistymisen kannalta on tärkeää kehittää kotouttamispalveluista tehokkaasti toimiva kokonaisuus. Tutkimuksen mukaan olisi myös hyödyllistä kehittää palveluita, joissa maahanmuuttajia työllistetään mentoreiksi toisille maahanmuuttajille. Lisäksi tutkimuksen mukaan maahanmuuttajille tarvitaan nopeammat väylät työelämään ja opintoihin.

Valiokunnan tilaaman tutkimushankkeen tuottamista raporteista jälkimmäinen perustui rekisteriaineiston analyysiin tilastotieteen menetelmin<sup>2</sup>. Raportti tuo uutta tietoa Suomeen 2000-luvulla muuttaneiden maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelman saamisen sekä kotoutumissuunnitelmaan liittyvien eri toimenpiteiden ja niiden yhdistelmien yhteydestä työllistymiseen. Tutkimuksen tuloksista kävi ilmi, että kotoutumissuunnitelman saaneiden työllistyminen oli harvinaisempaa kuin muun suunnitelman saaneiden. Muulla suunnitelmalla tutkimuksessa tarkoitettiin työllistymissuunnitelmaa, työllistymisohjelmaa, aktivointisuunnitelmaa tai yksilöityä työnhakusuunnitelmaa. Kotoutumissuunnitelma tehdään tukea eniten tarvitseville maahanmuuttajille maahanmuuton alussa, jolloin työllistymisen tuelle on yleensä eniten tarvetta. Kotoutumiskoulutukseen ja sitä seuraaviin muihin toimenpiteisiin eivät siis yleensä osallistu ne maahanmuuttajat, joilla on jo valmiina hyvät edellytykset päästä suomalaisille avoimille työmarkkinoille itsenäisesti. Tämä tulee ottaa huomioon tutkimuksen tuloksia tulkittaessa. On myös huomattava, että kotoutumissuunnitelma ja sitä seuraavat kotoutumista edistävät toimenpiteet ovat vasta askel kohti suomalaista työelämää.

Vastaavasti Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) ovat osoittaneet henkilökohtaisten kotoutumissuunnitelmien myönteisen vaikutuksen maahanmuuttajien palkkakehitykseen verrattuna siihen, ettei erityisiä kotoutumistoimenpiteitä lainkaan olisi, vaan maahanmuuttajille olisi tarjolla samat palvelut kuin muillekin työnhakijoille.<sup>3</sup>

Suomessa on tehty paljon maahanmuuttajien työllistymistä selvittäviä tutkimuksia. Tutkimuksiin liittyy kaksi selkeää aineistorajoitteista johtuvaa puutetta. Ensinnäkin Migrin rekisteröimä oleskeluluvan peruste puuttuu Tilastokeskuksen aineistoista. Tämän vuoksi ei voida arvioida, miten eri syistä maahan saapuneet ovat kotoutuneet ja menestyneet suomalaisilla työmarkkinoilla. Toinen tietopuute koskee maahanmuuttajien kielitaitoa ja koulutusta. Maahanmuuttajien työmarkkinatilanteen taustalla olevia syitä on hankala tarkastella, koska koulutusta ja kielitaitoa ei rekisteröidä säännönmukaisesti.

Väestön ikääntymisestä aiheutuvan kestävyysvajeen pienentämisessä työllisyysasteella on suuri merkitys, ja matalan syntyvyyden oloissa työvoiman tarjontaa tukeva maahanmuutto osaltaan edistää työllisyysasteen nostamista. Valiokunta on mietinnössään keskittynyt kotouttamis-

---

1 Ala-Kauhaluoma M. ym. Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018.

2 Rinne H. ym. Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018. Tutkimuksen aineistona oli Tilastokeskuksen väestölaskentatiedoista koottu yksilötasoinen pitkätaisaaineisto kaikista vuosina 2000–2015 Suomeen muuttaneista 17–60-vuotiaista henkilöistä. Tilastokeskuksen rekisteriaineistoon yhdistettiin työ- ja elinkeinoministeriön URA-tietokannasta tietoja työhausta ja eri toimenpiteisiin osallistumisesta. Tutkimus kohdistui työnhakijoiksi ilmoittautuneisiin, TE-toimiston kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuihin ulkomaiden kansalaisiin.

3 Sarvimäki M & Hämäläinen Kari K. Integrating Immigrants — The Impact of Restructuring ALPM. *Journal of Labour Economics*, vol. 34:479–508, 2016.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

menpiteiden toimivuuteen erityisesti työllistymisen edistämisen näkökulmasta. Maahanmuuttajien työllistyminen vähentää tukitarvetta sekä lisää verotuloja. Työvoiman ulkopuolelle pysyvästi jäävät maahanmuuttajat puolestaan kuormittavat julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Valiokunta on pyrkinyt selvittämään, kuinka kotouttamistoimenpiteitä tulisi uudistaa, jotta maahanmuuttajat työllistyisivät nykyistä paremmin.

### Oleskeluluvan hakeminen

Suomeen EU-maiden ulkopuolelta yli 90 päivän ajaksi tulevan henkilön on haettava oleskelulupaa (ulkomaalaislaki 301/2004). Oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Oleskelulupia myönnetään pääasiassa työn tekemisen, opiskelun, perhesiteen eli perheen yhdistämisen tai turvapaikan perusteella. EU-kansalainen ei tarvitse oleskelulupaa Suomeen, mutta yli kolmen kuukauden oleskelua varten hänen täytyy rekisteröidä oleskeluoikeutensa Maahanmuuttovirastossa. Oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytys on se, että henkilöllä on peruste Suomessa oleskeluun ja riittävät varat Suomessa elämistä varten.

#### *Työntekijän oleskelulupa*

Henkilö tarvitsee Suomessa työskentelyä varten työntekijän oleskeluluvan tai muun oleskeluluvan ansiotyötä varten. Työntekijän oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on tulossa EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta työskentelemään Suomeen suomalaisen tai Suomessa toimivan työnantajan palvelukseen tai on tehnyt työsopimuksen tai vastaanottanut sitovan työtarjouksen. EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työntekijän oleskelulupaan liittyy saatavuusharkinta. Saatavuusharkinta tarkoittaa, että työnantajan on selvitettävä, onko kyseiseen tehtävään saatavilla kohtuullisessa ajassa työvoimaa Suomesta tai EU/ETA-alueelta. Erityisasiantuntijalle eli korkeakoulututkinnon suorittaneelle ja erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä työskentelemään tulevalle henkilölle oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää ilman saatavuusharkintaa.

Työntekijän oleskeluluvanhakuprosessissa on kaksi vaihetta. Työ- ja elinkeinotoimisto selvittää, onko työlupaa hakevan henkilön työstään Suomessa saama toimeentulo riittävä ja onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto tekee saatavuusharkinnan, mikäli se on tarpeellista. Tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen oleskeluluvasta. Ulkomaalaislain perusteella Maahanmuuttoviraston on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupahakemukseen neljän kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Maahanmuuttoviraston antamien tietojen mukaan työntekijän oleskeluluvan keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika vuonna 2017 oli lähes laissa säädetyn neljän kuukauden pituinen. Vuodesta 2014 lähtien käsittelyajat ovat pidentyneet, sillä työntekijän oleskeluluvan keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika vuonna 2014 oli yhteensä hieman yli kolme kuukautta. Käsittelyaikojen pidentymisen taustalla on hakemusten määrän kasvu. Työntekijän oleskeluluvan käsittelyajan kokonaispituuteen vaikuttaa se, että käsittelyjä tehdään sekä TE-toimistoissa että Maahanmuuttovirastossa. Vuonna 2017 Maahanmuuttoviraston mukaan TE-toimistojen käsittelyaika oli keskimäärin hieman yli 2,5 kuukautta ja Maahanmuuttoviraston käsittelyaika puolestaan oli keskimäärin hieman alle 1,5 kuukautta. Eri TE-toimistojen välinen käsittelyaikojen pituuden vaihtelu on kuitenkin ollut suuri.

Uudenmaan TE-toimiston antamien tietojen mukaan siellä käsitellään lähes puolet työntekijän oleskeluluvan saatavuusharkinnoista. Vuonna 2018 Uudenmaan TE-toimistossa saatavuushar-

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

kintäkäsittelyjen kestoaikea vaihteli suuresti. Vuoden 2018 alussa se oli kolme kuukautta ja piteni hakemusten määrän kasvusta johtuen noin kahdeksaan kuukauteen vuoden 2018 puoliväliin mennessä. Tämän jälkeen palkattiin lisää työntekijöitä, ja käsittelyaika lyheni loppuvuodesta kahteen kuukauteen. Puutteelliset tiedot viivästyttävät myös hakemusten käsittelyä. TEM:sta saadun tiedon mukaan 70 prosenttia yritysten TE-toimistoihin toimittamista hakemukseen tarvittavista tiedoista on puutteellisia. Ulkomaalaislain perusteella TE-toimisto antaa työnantajalle kirjallisen hakemuksen perusteella ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Ennakkotietoina voidaan antaa tietoa mm. niistä ammattialoista ja alueista, joilla on työvoimapuutaa. Valiokunta katsoo tarpeelliseksi selvittää, voidaanko ennakkotietomenettelyä kehittää työnantajalle annettavan ennakkopäätöksen suuntaan työllistämisen nopeuttamiseksi. Valiokunta edellyttää, että työntekijän oleskeluluvan käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.

### *Turvapaikanhakijat*

Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista henkilöä, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Turvapaikanhakija saa pakolaisaseman, mikäli hänelle annetaan turvapaikka. Pakolaisaseman saa myös henkilö, joka otetaan Suomeen UNHCR:n esityksestä pakolaiskiintiössä. Suomi on kansainvälisten sopimusten nojalla sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa.

Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos ulkomaalaislain 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos henkilö palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenevätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Henkilön saavuttua Suomeen ja ilmoittauduttua rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille turvapaikanhakijaksi hänet siirretään vastaanottokeskukseen, jossa hän on turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan. Vastaanottokeskuksissa vastaanottopalveluita annetaan kansainvälistä suojelua hakeville sekä tilapäistä suojelua saaville henkilöille. Vastaanottokeskuksissa turvapaikkapäätöstä odottavat turvapaikanhakijat eivät ole kotoutumislain mukaisten kotouttamistoimien piirissä. Vastaanottokeskuksissa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan omatoimisuuden edistämiseksi (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011, 29 §).

Maahanmuuttoviraston antamien tietojen mukaan vuonna 2017 turvapaikkahakemuksen toteutunut keskimääräinen käsittelyaika oli lähes vuoden pituinen (357 vuorokautta). Vuonna 2017 Maahanmuuttoviraston oma käsittelyaikatavoite oli 150 vuorokautta eli noin viisi kuukautta. Ennen heinäkuuta 2018 turvapaikka-asioiden käsittelyajasta ei säädetty laissa. Ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan 20.7.2018 tai sen jälkeen jätettyjen turvapaikkahakemusten käsittely saa kestää enintään 6 kuukautta. Vuonna 2014 toteutunut keskimääräinen turvapaikka-asian käsittelyaika oli Maahanmuuttoviraston mukaan 170 vuorokautta eli noin hieman alle puoli vuotta.

Maahanmuuttoviraston valiokunnalle antaman lausunnon mukaan oleskeluluvan saaneiden henkilöiden vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyminen ei ole toteutunut kaikkien kohdalla työllis-

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

tymistä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan edistäen. Kuntaan siirtyminen on saattanut kestää ajallisesti pitkään. Tästä on myös aiheutunut Maahanmuuttovirastolle kustannuksia. Maahanmuuttoviraston mukaan 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. Kotoutumislain 41 §:n mukaan myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin osoittaminen perustuu kunnan ja ELY-keskuksen tekemään sopimukseen. Kuntaan siirtymisen viiveisiin, kuntaan muuton kohdistumiseen sekä yleisemmin kotouttamisen onnistumiseen näyttäisi Maahanmuuttoviraston mukaan vaikuttavan kuntien ja työvoimahallinnon kotouttamispalvelujen ja kuntien kotoutumista edistävien olosuhteiden vaihteleva taso. Myös mahdollisuudet työllistyä vaihtelevat tältä osin. Maahanmuuttoviraston valiokunnalle antaman lausunnon mukaan nämä asiat johtavat osaltaan esimerkiksi siihen, että huomattava osa vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttaneista henkilöistä muuttaa edelleen pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin keskuksiin, joissa on jo ennestään eri maahanmuuttajaryhmiä.

### *Perheen yhdistäminen*

Perheen yhdistämisellä tarkoitetaan ulkomaalaiselle perhesiteen perusteella myönnettyä oleskelulupaa. Oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnetään ulkomaalaiselle, joka on Suomessa laillisesti asuvan henkilön (perheenkokoajan) alle 18-vuotias naimaton lapsi, alaikäisen lapsen huoltaja, aviopuoliso, samaa sukupuolta oleva rekisteröity kumppani tai sellainen avopuoliso, jonka kanssa Suomessa asuva henkilö on asunut vähintään kaksi vuotta yhdessä tai jonka kanssa hänellä on yhteisesti huollettava lapsi. Lisäksi perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan myöntämisperusteena voi olla aikaisemmin vietetyn kiinteän perhe-elämän jatkaminen tai henkilön täysi riippuvaisuus Suomessa asuvasta omaisesta.

Perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti henkilön riittävää toimeentuloa muuten kuin sosiaaliturvaetuksien avulla. Turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenet voivat hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentuloedellytystä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedon turvapaikkapäätöksestään. Sama aikaraja koskee kiintiöpakolaisia. Kolme kuukauden aikaraja ulkomaalaislaissa perustuu EU-direktiivin säännöksiin ja velvoittaa kaikkia jäsenvaltioita (direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen). Ulkomaalaislain perusteella toissijaista suojelua saaneiden perheitä toimeentuloedellytys puolestaan koskee aina.

### **Kotouttamistoimet alkavat oleskeluluvan saamisesta**

Maahanmuuttajien sopeutumisesta ja sopeutumista edistävästä yhteiskunnan toimista uuteen kohdemaan käytetään kansainvälisesti integraation käsitettä, joka suomen kielellä nimetään kotouttamiseksi ja kotoutumiseksi. Kotoutumislain (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) säännöksiä sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 96/2018 vp, jäljempänä lakiesitys kotoutumisen edistämisestä) on parhailaan eduskunnan käsittelyssä. Esityksen mukaan lain soveltamisala koskisi myös EU:n ja Poh-

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

joismaiden kansalaisia perheenjäsenineen ja henkilön oikeus kotoutumispalveluihin päättyisi Suomen kansalaisuuden saamiseen.

Kotoutuslain 3 §:n mukaan kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Kotouttamisella puolestaan tarkoitetaan edellä mainitun lainkohdan mukaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla.

### Oleskeluluvan saaneet henkilöt Suomessa vuodesta 2015 lähtien

Maahanmuuttovirastossa toimivan Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspisteen raportin Maahanmuuton tunnusluvut 2017<sup>4</sup> mukaan Maahanmuuttovirasto myönsi vuonna 2017 yhteensä 33 674 oleskelulupaa. Oleskeluluvan saaneista suurimman ryhmän vuonna 2017 (9 089 henkilöä) muodostivat perhesiteen perusteella Suomeen tulleet kolmansien maiden kansalaiset. EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään puolestaan rekisteröitiin 7 800 henkilöä. Työn vuoksi oleskeluluvan saaneita vuonna 2017 oli 6 751 henkilöä, ja opiskelun vuoksi oleskeluluvan sai 5 194 henkilöä. Kansainvälisen suojelun vuoksi vuonna 2017 myönnettiin 3 784 oleskelulupaa.

Perhesiteen perusteella oleskelulupia myönnettiin vuonna 2017 eniten irakilaisille (1 107). Irakilaisille perhesiteen perusteella myönnettyjen oleskelupien määrä yli kaksinkertaistui vuoteen 2016 verrattuna. Vuonna 2017 irakilaisten jälkeen eniten perhesiteen perusteella myönnettiin oleskelulupia venäläisille (1 012 oleskelulupaa) sekä intialaisille (698). Kielteisiä oleskelulupapäätöksiä annettiin eniten irakilaisille (324 päätöstä). Seuraavaksi eniten kielteisiä päätöksiä annettiin henkilöille, joiden lähtömaa oli Somalia (188 päätöstä) ja Venäjän federaatio (155 päätöstä). Myönteisistä perhesiteen perusteella tehdyistä oleskelulupapäätöksistä naisten osuus oli 59 prosenttia.

Vuonna 2017 myönnettiin 6 751 oleskelulupaa työnteon perusteella. Myönteisten päätösten osuus työnteon perusteella haetuista oleskeluluvista oli 86 prosenttia. Vuoteen 2016<sup>5</sup> verrattuna myönnettyjen oleskelulupien kokonaislukumäärä kasvoi 981 oleskeluluvalla. Myönteisistä työperusteisista oleskelulupapäätöksistä miesten osuus oli 71 prosenttia. Myönteisiä päätöksiä saivat kansallisuuksista eniten Ukrainasta, Intiasta ja Venäjän federaatiosta tulleet.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan kansainvälisen suojelun perusteella vuonna 2017 Suomesta haki oleskelulupaa 5 046 henkilöä ja myönteisiä päätöksiä tehtiin 3 784. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Yli kolmannes turvapaikkahakemuksista (1 858) oli uusintahakemuksia. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa vuonna 2017 hakeneista eniten oli irakilaisia (1 453). Seuraa-

4 [http://www.emn.fi/files/1814/Maahanmuuton\\_tunnusluvut\\_2017\\_FI\\_SCREEN2.pdf](http://www.emn.fi/files/1814/Maahanmuuton_tunnusluvut_2017_FI_SCREEN2.pdf), Maahanmuuttoviraston tilastoja 2017. [https://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/vuoden-2017-tilastot-turvapaikanhakijoita-selvasti-edellisvuosia-vahemman-ensimmaisen-hakemuksen-jatti-reilut-2-100-hakijaa](https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vuoden-2017-tilastot-turvapaikanhakijoita-selvasti-edellisvuosia-vahemman-ensimmaisen-hakemuksen-jatti-reilut-2-100-hakijaa).

5 [https://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maahanmuuttoviraston-vuoden-2016-tilastot-paatoksia-tehtiinennatysmaara](https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maahanmuuttoviraston-vuoden-2016-tilastot-paatoksia-tehtiinennatysmaara).

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

vaksi eniten kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakivat syyrialaiset (744), eritrealaiset (435) ja afganistanilaiset (420). Turvapaikanhakijoista miehiä oli 70 prosenttia. Myönteisten päätösten osuus oli 34 prosenttia, mikäli mukaan otetaan ainoastaan turvapaikan tai toissijaisista suojelua saaneet.

Vuonna 2015 Suomeen saapui Maahanmuuttoviraston mukaan turvapaikanhakijoita enemmän kuin koskaan aikaisemmin<sup>6</sup>. Vuoden 2015 loppuun mennessä turvapaikkaa Suomesta haki 32 476 henkilöä, mikä oli merkittävästi suurempi hakijoiden määrä kuin vuonna 2014 (3 651 henkilöä). Vuoden 2015 turvapaikanhakijoista suurin osa oli irakilaisia (20 485 henkilöä). Seuraavaksi eniten hakijoita saapui Afganistanista (5 214), Somaliasta (1 981) ja Syyriasta (877). Maahanmuuttoviraston mukaan vuoden 2018 alussa voitiin todeta turvapaikanhakijoiden lukumäärän laskeneen selvästi vuoden 2015 syksyä edeltävään tilanteeseen verrattuna. Vuonna 2015 oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella myönnettiin 1 628 henkilölle (993 henkilölle vuonna 2014), joista 1 112 hakijalle myönnettiin turvapaikka eli pakolaisasema (501 henkilölle vuonna 2014). Vuonna 2015 niistä turvapaikanhakijoista, joiden hakemukset Suomi ratkaisi, 1 307 sai kielteisen päätöksen (41 prosenttia päätöksen saaneista hakijoista). Kotouttamisen toimivuuteen ja onnistumiseen vaikuttaa myös se, että maahanmuuttajien määrä on ennakoitavissa ja hallittavissa.

### Maahanmuuttajat suomalaisessa työelämässä

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastossa käytettyjen määritelmien mukaan maahanmuuttajataustaisia ovat ne henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Maahanmuuttajataustaiset muodostivat Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan noin kuusi prosenttia työllisistä vuonna 2016. Tyypillisiä ammattiryhmiä maahanmuuttajataustaisille olivat toimistosiiivoajat, talonrakentajat ja myyjät. Maahanmuuttajataustaiset työskentelivät asiantuntija-ammateissa sekä toimisto- ja asiakaspalvelutyössä harvemmin kuin suomalaistaustaiset ja useammin palvelu- ja myyntityöntekijöinä. Tilastokeskuksen määritelmän mukaan suomalaistaustaisia ovat ne henkilöt, joiden vanhemmista vähintään toinen on syntynyt Suomessa.

### *Maahanmuuttajien työllisyys*

Työllisyys on yksi kotoutumisen indikaattoreista<sup>7</sup>. Suomen kantaväestöön verrattuna maahanmuuttajataustaisen väestönosan työllisyys laskentaperusteesta riippuen on noin 10–15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5-kertainen. OECD:n maahanmuuttajien kotoutumista käsittelevän raportin mukaan kolmansien maiden kansalaisten työllisyysaste on pienempi kuin EU-maiden kansalaisten työllisyysaste lähes kaikissa EU-maissa. OECD:n tilastojen mukaan

6 [https://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/vuonna-2015-myonnettiin-hieman-yli-20-000-oleskelulupauusia-suomen-kansalaisia-reilut-8-000](https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vuonna-2015-myonnettiin-hieman-yli-20-000-oleskelulupauusia-suomen-kansalaisia-reilut-8-000).

7 Kotoutumisen indikaattoreita on käsitelty esimerkiksi Pasi Saukkosen tutkimuksessa Kotoutumisen seurantarajustelmän kehittäminen Helsingin kaupungilla. Helsingin kaupunginkanslian tutkimuskatsauksia 2, 2017. [https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17\\_08\\_31\\_Tutkimuskatsauksia\\_2\\_Saukkonen.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_08_31_Tutkimuskatsauksia_2_Saukkonen.pdf) Kotoutumisen indikaattoreista myös julkaisussa OECD/European Union (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In, OECD Publishing, Paris., <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>.



## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

maahanmuuttajataustaisen väestön työttömyysaste eli työttömien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden osuus kaikista maahanmuuttajataustaisista 15–64-vuotiaista henkilöistä vuonna 2017 oli Suomessa korkeampi kuin Tanskassa ja Norjassa. Suomessa edellä mainittu maahanmuuttajataustaisen väestön työttömyysaste oli 15,8 prosenttia, Norjassa 9,1 prosenttia, Tanskassa 10,6 prosenttia ja Ruotsissa 15,4 prosenttia. Maahanmuuttajataustaisten naisten työttömyysaste Suomessa oli korkeampi (17,5 prosenttia) kuin edellä mainituissa maissa (Tanskassa 11,4 prosenttia, Ruotsissa 15,0 prosenttia, Norjassa 9,1 prosenttia)<sup>8</sup>.

Määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet ovat maahanmuuttajataustaisilla palkansaajilla Suomessa suhteellisen yleisiä Tilastokeskuksen mukaan. Maahanmuuttajataustaiset korkeakoulutetut toimivat suomalaistaustaisia korkeakoulutettuja useammin koulutustaan vastaamattomissa ammateissa. Vuonna 2014 Suomessa vakituisesti asuneet 20–64-vuotiaat ei-työlliset maahanmuuttajataustaiset pitivät suomen tai ruotsin kielitaidon puutetta tärkeimpänä esteenä työllistymiselle. Suomessa vietetyn ajan kasvaessa työllisyserot maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä pienevät. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tilastojen mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste paranee Suomessa asuttujen vuosien myötä, mutta vaikutus näkyy vasta noin 15 maassaolovuoden jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2014 julkaiseman raportin mukaan työllisten osuus kasvoi sekä maahanmuuttajataustaisilla miehillä että naisilla ensimmäisten kolmen maassaolovuoden aikana. Tämän jälkeen työllisyyden nopea nousu taittui miehillä, ja työllisten osuus jäi 60 prosentin tasolle. Naisten työllisyys parani koko kymmenen vuoden tarkastelujakson ajan, ja työllisten maahanmuuttajataustaisten naisten osuus ylitti 50 prosenttia kahdeksantena maassaolovuonna. Raportissa työllisyyden tarkastelujakso ajoittui vuosille 2000–2010<sup>9</sup>. Maahanmuuttajataustaisten työttömyys on kaikkein yleisintä pakolaistaustaisten henkilöiden keskuudessa, joista 35 prosenttia oli työttömänä vuonna 2014. Pakolaistaustaisista henkilöistä 40 prosenttia on suorittanut korkeintaan perusasteen oppimäärän, eikä kaikilla ole luku- ja kirjoitustaitoa omassa kielessään<sup>10</sup>.

Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden heikko työllisyys johtuu useasta eri tekijästä. Valiokunnan mielestä kotouttamispolitiikka ei nykyisellään toimi ja tilanteen korjaamiseksi tarvitaan uusia ratkaisuja. Valiokunta painottaa työllisyyden merkitystä kotoutumisessa. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien maahanmuuttajaryhmien, kuten yleisesti pakolaistaustaisten henkilöiden sekä erityisesti maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymistä on syytä edistää. Valiokunta katsoo, että maahanmuuttajan on tarpeellista päästä osallistumaan suomalaisen yhteiskunnan toimintaan, esimerkiksi työelämään jo varhaisessa kotoutumisen vaiheessa. Työelämään osallistuminen antaa maahanmuuttajille myös paremmat mahdollisuudet omaksua suomalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan arvot ja toimintatavat, sillä työ on tärkeä osa suomalaista yhteiskuntaa.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös maahanmuuttajayrittäjyyden merkitykseen kotoutumisessa. Taloudellisen hyödyn lisäksi yritystoiminta tuottaa tutkimusten mukaan harjoittajilleen ja heidän lähipiirilleen sosiaalista arvoa ja osallisuutta suomalaiseen yhteiskuntaan. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden aktiivisuus toimia yrittäjänä on samaa tasoa kuin kantaväestöllä, mutta yrittäjänä toimimisen aktiivisuudessa on eroja

<sup>8</sup> OECD <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-unemployment.htm>.

<sup>9</sup> Eronen ym. 2014. Maahanmuuttajien työllistyminen, TEM:n julkaisuja Työ ja yrittäjyys 6/2014.

<sup>10</sup> Nieminen ym. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa, Tilastokeskus 2014.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

yrittäjien lähtömaiden mukaan. Maahanmuuttajataustaisten yrittäjien määrä on lähes nelinker-  
taistunut Suomessa viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana. Tilastokeskuksen toimialoittaisen yri-  
tystietopalvelun mukaan maahanmuuttajataustaisten henkilöiden yritykset työllistivät noin  
28 000 työntekijää vuonna 2016 ja tuottivat yhteensä noin 3,5 miljardin euron liikevaihdon. Yrit-  
täjien yleisin taustamaa on entinen Neuvostoliitto yli viidenneksen osuudella.

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan suomalaisilla yrityksillä on kiinnostusta  
maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistämiseen. Valiokunnan mielestä sekä kasvukes-  
kuksissa että harvaan asutuilla alueilla kotouttamista edistävien viranomaispalveluiden käytän-  
nön järjestämiseen kannattaa kiinnittää huomiota. Palvelut tietoverkossa eivät aina tavoita kaik-  
kia palveluita tarvitsevia maahanmuuttajia tai työnantajia riippumatta siitä, onko heidän sijainti-  
paikkansa kaupunki tai maaseutu. Palveluita tulee uudistaa siten, että ne olisivat, varsinkin har-  
vaan asutuilla alueilla, esimerkiksi fyysisestikin paikasta toiseen liikkuvia palvelupisteitä.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan suomalaiset työnantajat eivät tiedä, mitä vel-  
vollisuuksia erityisesti EU-alueen ulkopuolelta tulevien henkilöiden työllistämiseen liittyy ja  
minkä viranomaisen puoleen työllistämisen prosessin ongelmatilanteissa tulisi kääntyä. Työnanta-  
jalla on aina velvollisuus varmistaa, että ulkomaalaisella työntekijällä on työntekijän oleskelulu-  
pa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa. Myös työntekijällä on velvollisuus huolehtia siitä, ettei  
hän työskentele oikeudetta ja hänellä on velvollisuus kertoa työnantajalle, mikäli hänen työnteko-  
oikeutensa on päättynyt.

Palvelujärjestelmien ja -rakenteiden tulee tukea yritysten tietotarpeita, jotta yritykset pystyvät ny-  
kyistä paremmin työllistämään maahanmuuttajia. Viranomaisten lisäksi myös yritysten omat, toi-  
mialakohtaiset verkostot olisivat hyödyllisiä tiedonlähteitä yrityksille. Työnantajille ja maahan-  
muuttajille tulee luoda helppokäyttöinen menettelytapaohjeita sisältävä materiaalipankki työllis-  
tämisen ja työllistymisen avuksi. On myös tärkeää, että työnantajat voivat helposti tarkistaa, että  
maahanmuuttajalla on ajantasaiset tarvittavat luvat työn tekemiseen Suomessa. Valiokunta kiin-  
nittää huomiota myös ulkomailla suoritettujen tutkintojen täydennysmahdollisuuteen.

### *Tukiriippuvuutta tulee välttää*

Suomessa tukien varassa eläminen tuottaa monelle maahanmuuttajalle paremman elintason kuin  
lähtömaassa. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan sosiaaliturvan kannustinlou-  
kut ovat erityisesti vähävaraisten maahanmuuttajien työllistymisen este. Maahanmuuttajien työ-  
markkina-aura on usein sirpaleinen, sillä lyhyet työsuhteet, työttömyys ja osa-aikatyö sekä kokoai-  
katyö vuorottelevat nopeassa tahdissa. Tällöin muodostuu tilanteita, joissa varsinkin pakolais-  
taustaiset maahanmuuttajat ja heidän kotitaloutensa saattavat tarvita toimeentulotukea päätoimi-  
sesta työskentelystään huolimatta, koska ansiotulo on toimeentuloon riittämätön. Pitkäkestoinen  
kotoutumiskoulutus ja sen ajalta saatava kulukorvaus kannustavat vähävaraisia maahanmuuttajia  
sosiaaliturvan varassa pysymiseen työn vastaanottamisen sijasta. Erityisesti pakolaistaustaisilla  
maahanmuuttajajäsenillä on riski sosiaaliturvan varaan jäämisestä. Sosiaaliturva tulee mitoittaa  
työn tekoon kannustavasti. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan lyhytaikaiset-  
kin työjaksot Suomessa edistävät maahanmuuttajataustaisten henkilöiden pitkäaikaisempaa työl-  
listymistä.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

Koska osa maahanmuuttajataustaisista henkilöistä kohtaa suuria vaikeuksia työllistymisessä, on tarpeen harkita uusia työllistymisen toimintamalleja kotoutumisen alkuvaiheessa. Tässä kyseenalaisiin voisivat tulla julkisen sektorin organisaatiot, jotka toimivat työnantajina ja välittävät työllistettyjen henkilöiden palveluja muille yrityksille.

Valiokunta katsoo, että jokaisen turvapaikanhakijan tulee saada riittävät tiedot suomalaisen yhteiskunnan toimintatavoista, kulttuurista, säännöistä ja arvoista jo turvapaikkaprosessin aikana. Tämä tulee toteuttaa vastaanottokeskuksissa järjestettävän vastaanottolain mukaisen opintotoiminnan avulla ja oppimistulos tulee varmistaa kokeella. Turvapaikanhakija oleskelee vastaanottokeskuksissa vähintään turvapaikkahakemuksen käsittelyajan, joka kesti vuonna 2017 noin vuoden ja vuonna 2016 noin kahdeksan kuukautta.

Valiokunta toteaa, että turvapaikanhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla tasapainossa siitä alkaen, kun henkilö hakee turvapaikkaa Suomesta. Turvapaikanhakijoille maksetaan hakuprosessin ajan vastaanottorahaa, mutta järjestelmän ei tule kannustaa tukien varassa elämiseen jatkossa. Vastaanottolain mukaan maksettavaa vastaanottorahaa voidaan vähentää enintään 20 prosenttia korkeintaan kahden kuukauden ajan, jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011, 29 §). Valiokunnan saaman tiedon mukaan näitä vähennyksiä ei juurikaan tehdä. Valiokunta painottaa, että turvapaikanhakijoita tulee myös käytännössä velvoittaa osallistumaan opintotoimintaan. Valiokunta pitääkin tarpeellisena selvittää, miten vastaanottorahaa voidaan kehittää kannustavampaan suuntaan aktiivisuuden ja oppimisen edistämiseksi.

Valiokunta toteaa, että opintotoiminnan laatuun ja palveluiden saatavuuteen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Vastaanottokeskusten opintotoiminnasta ei ole saatavissa tilastotietoja koko maata koskien. Valiokunta katsookin, että tilastointia ja toiminnan seurantaan koskevat puutteet tulee välittömästi korjata. Valiokunta pitää tärkeänä, että vastaanottokeskuksissa päästään yhtenäiseen ja kotoutumista tukevaan toimintakulttuuriin.

Maahanmuuttajien kotoutumisessa on tarpeen kiinnittää huomiota myös asuntopolitiikan näkökulmaan. Valiokunta kiinnitti mietinnössään Asuntopolitiikan kehittämiskohteet (TrVM 3/2018 vp) huomiota siihen, että tarvitaan entistä vaikuttavampia toimia huono-osaisuuden ja yhteiskunnallisen eriarvoistumisen vähentämiseksi sekä maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi. Keskeistä eri alueiden ja myös lähiöiden kehittämisen kannalta on, miten onnistuneesti kyetään vähentämään työttömyyttä ja lisäämään työnteon kannustavuutta. Lisäksi valiokunta korosti edellä mainitussa mietinnössään tarvetta tunnistaa asuntopolitiikan kytkennät muihin politiikka-sektoreihin, kuten maahanmuuttopolitiikkaan.

### **Kotouttaminen ja kotoutuminen Suomessa**

#### *Kotouttamista koskeva lainsäädäntö*

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta tuli voimaan vuonna 1999. Kotoutumislaki (1386/2010) tuli puolestaan voimaan 2011. Kotoutumislakia ollaan nyt uudistamassa ja hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 96/2018 vp) an-

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

nettiin eduskunnalle 5.7.2018. Lakiesitys on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä ja laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021. Voimassa olevan lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista sekä eri perusteilla Suomeen muuttavien maahanmuuttajien mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Tavoitteena on, että laissa säädetyillä toimenpiteillä ja palveluilla edistetään maahanmuuttajien mahdollisuutta saavuttaa muun väestön kanssa yhdenvertainen asema yhteiskunnassa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Lakiesityksessä kotoutumisen edistämisestä otetaan huomioon myös maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät kotouttamista koskevat muutostarpeet.

### *Kotouttamisen kustannukset*

Vuoden 2019 valtion talousarvioesityksessä erityisesti kotouttamistoimenpiteisiin on varattu yhteensä 320 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön antamien tietojen mukaan kotouttamistoimenpiteiden kokonaiskustannuksia on erittäin vaikea arvioida. Tämä johtuu siitä, että joidenkin kotoutumiseen liittyvien palvelujen rahoituksessa ei erikseen eritellä sitä, mikä osuus rahoituksesta menee maahanmuuttajien ja mikä kantasuomalaisien palveluihin<sup>11</sup>.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kotouttamistoimenpiteisiin tehdyt investoinnit tuloutuvat niiden piirissä olevan henkilön työllistyessä. Ministeriön mukaan maahanmuuttajien työttömyydestä aiheutuvat kustannukset ovat korkeammat kuin kotouttamistoimista aiheutuvat kustannukset. Vuonna 2016 työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön maahanmuuttoon kohdistuvat määrärahat olivat yhteensä noin 340 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 maahanmuuttajille maksettiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea yhteensä hieman yli 360 miljoonaa euroa. Yleistä asumistukea maahanmuuttajille maksettiin noin 124 miljoonaa euroa vuonna 2016. Yhteensä näitä kahta tukimuotoa maksettiin maahanmuuttajille siis noin 484 miljoonaa euroa. Edellä esitettyihin sosiaaliturvaetuuksiin kohdistuneet menot olivat työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yli neljänneksen korkeammat kuin kotouttamistoimenpiteistä vastaavien työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön maahanmuuttoon kokonaisuudessaan kohdistuneet määrärahat vuoden aikana. Maahanmuuttovirasto arvioi valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että oleskeluluvan saaneiden hakijoiden nopeilla kuntaan siirtymisillä, kuntien laadukkailla kotoutumista edistävillä palveluilla ja kuntien työntekoa edistävällä ympäristöllä saadaan aikaiseksi säästöjä sekä kyetään edistämään kotouttamisen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Valiokunnan mielestä kotouttamisen kustannustehokkuutta voidaan parantaa myös tuottamalla työvoima- ja koulutuspalveluita maahanmuuttajille osana jo olemassa olevia palveluita.

### *Kotoutumisen palvelujärjestelmän pirstaleisuus*

Kotoutumislain mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on yleisvastuu kotouttamisen kehittämisestä, ohjauksesta sekä seurannasta. Käytäntö on osoittanut, että kotouttaminen on hajautunutta ja kokonaiskuvan muodostaminen järjestelmästä on hankalaa. Valiokunnan käsityksen mukaan val-

---

<sup>11</sup> Valtiovarainministeriön arvion mukaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta johtuvista kotouttamispalveluista aiheutuu lisäystä arviolta yhteensä 26 miljoonaa euroa seuraaviin määrärahoihin: valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannukset, valtionosuus ja -avustus ammatilliseen koulutukseen, ELY-keskusten toimintamenot, TE-toimistojen toimintamenot.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

tiolla oleva kokonaisvastuu kotouttamistoimista on vaikuttanut siihen, että kotoutumispalvelut ovat monimutkaisia. Valiokunta katsookin, että tulee selvittää, olisiko kunnilla paremmat edellytykset tulokselliseen kotouttamiseen. Kunnilla on jo nykyisin paljon vastuita kotoutumisesta. Kotoutumislaki määrittelee kuntien tehtäväksi kotoutumisen kehittämisen, suunnittelun ja seurannan paikallistasolla. Kunnan tulee kotoutumislain mukaan varmistaa riittävä kotoutumislain mukaisten palvelujen tarjonta sekä kunnan palvelujen soveltuvuus maahanmuuttajataustaisille kuntalaisille. Kotoutumislain 41 §:n mukaan myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin osoittaminen perustuu kunnan ja ELY-keskuksen tekemään sopimukseen. Eduskunnan käsittelyssä olevassa lakiesityksessä kotoutumisen edistämisestä mainitaan, että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta kunnan tehtäviin kuuluvissa palveluissa ja muissa toimenpiteissä. Lisäksi kunnan on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Kuntien tämänhetkiset valmiudet tehokkaan kotouttamistoiminnan organisointiin vaihtelevat kuitenkin suuresti, mikä on otettava huomioon kotouttamistoimintojen uudelleen järjestämisessä.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuli esille, että kaikki kotoutumispalveluihin oikeutetut maahanmuuttajat eivät tiedä tai osaa hakeutua heille tarpeellisten kotoutumispalveluiden piiriin, koska kotoutumisen palvelujärjestelmä on monimutkainen. Se vaatii paljon osaamista myös kotoutujia neuvovilta ja ohjaavilta henkilöiltä. Myös kotoutujan etujen kannalta hyödyllinen ja tarpeellinen tietojen siirto kotoutujasta toimijalta toiselle on asiantuntijalausuntojen mukaan hankalaa.

Suomalaista yhteiskuntaa vähän tai ei lainkaan tunteva koulutettukaan maahanmuuttaja ei löydä helposti hänelle tarpeellisia tai sopivia kotoutumispalveluita. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat esittivät huolensa siitä, että esimerkiksi työssä olevien tai työtä hakevien maahanmuuttajien kotona lapsia hoitavia puolisoita on usein hankalaa saada kotouttamispalveluiden piiriin. Osin kyse on myös kuntien omasta aktiivisuudesta tarjota kotouttamispalveluita näille henkilöille. Valiokunta pitää tarpeellisena, että kotouttamispalveluista vastuulliset viranomaiset selkeyttävät kotoutumisen palvelujärjestelmän sellaiseksi, että kotoutuja löytää helposti tarvitsemansa palvelut ja aktivoituu myös itse kotoutumaan. Lisäksi valiokunta painottaa kotoutumispalveluista vastaavien viranomaisten välisen yhteistyön toimivuuden merkitystä.

Kotoutumisen alusta lähtien myös maahanmuuttajan omaa aktiivisuutta ja kykyä kotoutua omaehtoisesti tulee kannustaa. Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin esille paikallistason tietämyksen ja palveluiden toimivuuden suuri merkitys kotoutumisessa, sillä ihminen kotoutuu uuteen maahan ensi sijassa asuinympäristössään. Valiokunta katsoo, että kotoutumispalveluita tulee olla riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa, millä vaikutetaan siihen, että maahanmuuttajataustainen väestö sijoittuu asumaan ja rakentamaan elämänsä nykyistä enemmän myös kasvukeskusten ulkopuolelle.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että monet kotouttamistoiminnot ovat toimineet kokeiluhankkeiden avulla. Hyviksi havaittuja kokeiluja tulee jatkaa. Kokeiluhankkeiden lisäksi tarvitaan myös riittävästi vakiintuneita toimintamalleja, joiden rahoitus on jatkuvaa. Valiokunta katsoo, että kotouttamistoiminta on liikaa kokeilujen ja projektiluonteisen toiminnan varassa. Tämä johtaa siihen, että kotouttamispalveluiden kokonaisuutta on vaikea hallita ja ohjata. Valiokunnan

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

mielestä kotouttamisen järjestämisessä tarvitaan pysyviä ratkaisuja, jotta kotouttamiseen suunnattuja resursseja voidaan tuloksellisemmin hallinnoida ja koordinoida.

### *Kotoutumisen aluksi alkukartoitus*

Kotoutumisen edistämisen alussa tehdään alkukartoitus, jossa arvioidaan maahanmuuttajan osaaminen ja työkyky sekä valmiudet työllistymiseen ja opiskeluun Suomessa. Eduskunnassa parhailaan käsittelyssä olevassa lakiesityksessä kotouttamisen edistämiseksi esitetään alkukartoituksen aloittamista nykyisen lain säännöksiä nopeammin. Voimassa olevan kotoutumislain 10 §:n mukaan alkukartoitus tehdään kahden kuukauden kuluessa henkilön asiakkuuden alkamisesta työ- ja elinkeinotoimistossa. Esityksen mukaan alkukartoitus tulee tehdä kahden viikon kuluttua henkilön asiakkuuden alkamisesta TE-toimistossa.

Kunnan velvollisuus on käynnistää alkukartoitus ja tehdä kotoutumissuunnitelma muille kuin työtä hakeville maahanmuuttajille. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan kunnat järjestävät kotoutumista tukevaa toimintaa sekä peruspalveluidensa yhteydessä että erityisesti kotoutujille tarkoitettuina palveluina. Näitä ovat mm. kotoutumisen alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta, kielikurssit sekä maahanmuuttajataustaisille naisille suunnattu toiminta. Kunnat järjestävät kotouttamispalveluita maahanmuuttajille erityisesti kuntaan muuton alkuvaiheessa valtiolta saamallaan laskennallisilla korvauksilla (6 845 euroa alle 7-vuotiaasta ja 2 300 euroa yli 7-vuotiaasta henkilöstä). Korvauksia maksetaan kunnille kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan sekä muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan.

### *Kotoutumissuunnitelma alkukartoituksen jälkeen*

Työvoimaviranomaiset laativat alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman niille maahanmuuttajille, jotka ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi. Työvoimaviranomaisten järjestämistä kotouttamistoimenpiteistä tärkeimpiä on kotoutumiskoulutus. Alkukartoitusta seuraa kotoutumistai muu suunnitelma niistä toimenpiteistä, joiden avulla on tarkoitus tukea maahanmuuttajan työllistymistä, opiskelua ja suomen tai ruotsin kielen oppimista<sup>12</sup>. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on tehtävä viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Kotoutumislain 12 §:n mukaan ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi.

Hallituksen uudessa kotoutumislakiesityksessä esitetään kotoutumissuunnitelman tekemisen aikaistamista nykytilanteeseen verrattuna. Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelma tehdään kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttajalle on tehty alkukartoitus. Kotoutumissuunnitelman laatija ohjaa maahanmuuttajan hakeutumaan kotoutumiskoulutukseen, omaehtoiseen koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

---

<sup>12</sup> Kotoutumissuunnitelman ja työllistymisen välisistä yhteyksistä tarkemmin valiokunnan tilaamassa tutkimusraportissa Rinne H. ym. Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

Sekä voimassaolevan kotoutumislain että hallituksen uuden esityksen mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti hänen omien tavoitteidensa, työ- ja koulutushistoriansa sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen palvelujen perusteella. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kuitenkin kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Enimmäisaikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua sen vuoksi, että maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voidaan pidentää, jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa kotoutettavan henkilön vamman, sairauden, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voidaan pidentää vastaavasti. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa maahanmuuttajan olemisen kotouttamistoimenpiteiden piirissä pääsääntöisesti viisi vuotta oleskeluluvan saamisesta ja yksittäistapauksissa pidempäänkin.

Kotoutumislain 17 §:n mukaan maahanmuuttajan on noudatettava kotoutumissuunnitelmaansa. Kotoutumissuunnitelman noudattaminen tarkoittaa osallistumista suunnitelmassa mainittuun suomen tai ruotsin kielen opetukseen sekä muihin suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan oikeutta työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa tai alentaa, jos hän kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, suunnitelman tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen. Kotoutumissuunnitelman laatineen viranomaisen on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista.

### *Kotoutumissuunnitelmien laatimisessa on nykyisin puutteita*

Valiokunnan saamat asiantuntijalausunnot osoittavat, että alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekemisessä on puutteita paikallistasolla. Kotoutumissuunnitelmia tehdään sekä työvoimahallinnossa että kunnissa, joten ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten paljon ja missä aikataulussa suunnitelmia on tehty koko maan tasolla. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan on tiedossa, että kotoutumissuunnitelmia ei ole tehty kaikille niille, joille suunnitelma olisi pitänyt tehdä. Tämän johdosta valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät nykyistä tilannetta epätydyttävänä. Valiokunta katsoo, että tarvitaan ajantasaista tietoa siitä, miten paljon, missä aikataulussa ja mitkä viranomaiset ovat alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia tehneet, jotta voidaan arvioida miten kattavasti kotoutumissuunnitelmia on tehty ja myös valvoa kotouttamislainsäädännön käytännön toimivuutta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kotoutumisen edistämiseen liittyvä seuranta ja tilastointi on nykyistä paremmin järjestetty.

### *Kotoutumiskoulutus sisältyy kotoutumissuunnitelmaan*

Maahanmuuttajalle työvoimahallinnossa tehtyyn kotoutumissuunnitelmaan kuuluu kotoutumiskoulutukseen osallistuminen. Pääosin työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on tärkeimpiä yksittäisiä toimenpiteitä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumislain mukaan kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajien kielellisten valmiuksien, työllistymisen sekä jatko-opintoihin pääsyn edistäminen. Kielellisillä valmiuksilla tarkoitetaan suomen tai ruotsin kielen osaamista. Lisäksi kotou-

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

tumiskoulutuksen tavoitteeksi mainitaan kotoutumislaisissa yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen. Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös maahanmuuttajan aikaisemmin hankitun osaamisen ja tutkintojen tunnistamista. Kotoutumiskoulutuksen on tarkoitus toimia väylänä muuhun koulutukseen ja avoimille työmarkkinoille. Kotoutumiskoulutusta järjestetään pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Ruotsin kielellä järjestettävistä kotoutumiskoulutuksista merkittävä osa on omaehtoisina opintoina järjestettäviä koulutuksia.

### *Kotoutumiskoulutus Suomessa verrattuna muihin maihin*

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman maahanmuuttajien työllistymistä käsittelevän raportin (TEM:in julkaisuja 6/2014) mukaan kotouttamiskoulutuksen käyttöön ottaminen on viime vuosina ollut yleiseurooppalainen toimintatapa. Esimerkiksi Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Itävallassa kotouttamisohjelmiin osallistuminen on pakollista kaikille EU:n ja Euroopan talousalueen ulkopuolisista maista tuleville humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneille henkilöille. Näissä pakollisen kotouttamisohjelman käyttöön ottaneissa maissa ohjelman suorittaminen on ehto pysyvän oleskeluluvan saamiselle. Esimerkiksi Tanskassa on kotouttamisohjelman lisäksi suoritettava ohjelmaan liittyvä lopputesti. Tanskassa tanskan kielen taidon ja toisaalta myös maan historian ja kulttuurintuntemuksen osoittaminen testien avulla on yhteydessä henkilön yhteiskunnallisiin oikeuksiin, esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan saamiseen<sup>13</sup>. Toisaalta Tanskassa on tullut myös esille ammatillisen kielitaidon osoittamisen merkitys. Norjassa kielitaidon osoittaminen virallisten testien avulla on muuttumassa osaksi maan kotouttamispolitiikkaa<sup>14</sup>.

Ruotsissa ja Suomessa oleskeluluvan saaminen ja kotouttamisohjelman suorittaminen eivät ole yhteydessä toisiinsa. Ruotsissa kielitaitovaatimus ei myöskään liity kansalaisuuden saamiseen<sup>15</sup>. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin esille, että Suomen kotoutumiskoulutus on melko kielipainotteista verrattuna muiden Pohjoismaiden kotoutumiskoulutuksiin. Opetushallituksen ohjeiden mukaisesti kotoutumiskoulutuksen päättyessä opiskelijoita arvioidaan suhteessa koko koulutukselle asetettuihin tavoitteisiin. Suomessa kotoutumiskoulutukseen osallistuvalla maahanmuuttajalla ei ole velvoitetta osoittaa kielikokeen suorittamisen avulla hankkineensa kotoutumiskoulutuksessa sellaisen kielitaidon tason, jota viranomaiset kotouttamiskoulutuksen kieliopintojen tavoitteeksi ovat asettaneet.

Pohjoismaissa kotoutumislainsäädäntö ohjaa kotouttamistoimintaa Islantia lukuun ottamatta. Ruotsin kotoutumislainsäädännössä ei ole tapahtunut uudistuksia 1.1.2018 jälkeen, mutta lainsäädännön uudistuksia valmistellaan parhaillaan (SOU 2018:22 Ett ordnat mottagande — gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande). Vaikka eroavuuksia maiden välillä löytyykin lainsäädännön kohderyhmien ja kotoutumistoimenpiteiden ajallisen keston välillä kotoutta-

13 <http://uim.dk/arbejdsomrader/danskundervisning-og-prover-for-udlaendinge/danskuddannelse/danskuddannelse-1-2-og-3>.

14 Härmälä, M. Matkalla kohti kansalaisuutta: Pohjoismaiset kielitestit järjestäjien näkökulmasta, Kieli, koulutus ja yhteiskunta joulukuu 2016. <https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-joulukuu-2016>. <https://www.imdi.no/en/norwegian-language-training/norwegian-language-training-and-social-studies/>

15 Kotouttamisesta Ruotsissa ja Saksassa laajemmin valiokunnan tilaamassa tutkimusraportissa Ala-Kauhaluoma M. et al. Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018.



## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

mistoimenpiteet Pohjoismaissa ovat toisiinsa verrattuna melko samankaltaisia. Ruotsissa kotouttamisesta vastaa työvoimaviranomainen, Tanskassa ja Norjassa kunta. Ruotsissa kotoutumislainsäädännön mukaan kotouttaminen koskee pakolaisena, kiintiöpakolaisena tai turvapaikan-hakijana oleskeluluvan saaneita henkilöitä. Ruotsissa kahden vuoden pituisen kotoutumissuunnitelman on tarkoitus tukea maahanmuuttajien kielen oppimista, yhteiskuntatiedon saantia sekä sijoittumista työelämään. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuli esille, että Tanskassa kotoutumista voidaan pitää maahanmuuttajaa kohtaan enemmän velvoittavana kuin Ruotsissa. Tanskassa pakolliset kotouttamistoimet kohdistuvat pakolaisina tulleisiin ja heidän perheen yhdistämisen kautta maahan tulleisiin perheenjäseniinsä. Kotouttamistoimista vastaa kunta, jonka kanssa kotoutuva täysi-ikäinen maahanmuuttaja tekee kotouttamissopimuksen. Kunnalla on kotoutumislain määrittelemissä rajoissa mahdollisuus valita, mitä kotouttamispalveluita kunnassa tarjotaan. Tanskassa aikaisemmin kolme vuotta, nykyisin vuoden kestävä kotoutumisjakson kuluessa kotoutuvan maahanmuuttajan on opittava tanskan kieli sekä riittävät tiedot tanskalaisesta yhteiskunnasta, jotta työelämässä selviytyminen olisi mahdollista. Kotoutumisaikaa lyhennettiin lainsäädäntöä muuttamalla vuoden 2015 lisääntyneen turvapaikan hakijoiden määrän vuoksi kolmesta vuodesta pääsääntöisesti yhteen vuoteen. Myös Norjassa kansainvälistä suojelua saavat maahanmuuttajat osallistuvat pakolliseen asuinkunnan järjestämään kotouttamisohjelmaan, jonka kesto aika on pääsääntöisesti kaksi vuotta. Mikäli henkilö ei tähän pakolliseen ohjelmaan osallistu tai muuttaa asumaan muuhun kuntaan, hänen saamansa veronalainen kotouttamistuki lakkaa.

Suomessa kotouttamistoimenpiteet ovat maahanmuuttajia vähemmän velvoittavia kuin esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa. Valiokunta pitää perusteltuna, että myös Suomessa lisätään kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta. Valiokunta katsoo, että kotoutumisen alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma on tehtävä nykyistä merkittävästi nopeammin. Kotoutumisen tehostamiseksi on myös tarpeellista nopeuttaa oleskelulupaprosesseja sekä lyhentää kotoutumisjakson kestoä pääsääntöisesti yhteen vuoteen.

### **Viestintä ja vuorovaikutustaidot kotoutumisen eri vaiheissa**

*Alkuvaiheen kotoutuminen kielellä, jota maahanmuuttaja ymmärtää*

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuli esille, että kotouttamisen alkuvaiheessa olisi erittäin hyödyllistä antaa maahanmuuttajille tietoa Suomesta ja suomalaisen yhteiskunnan toimintatavoista ja arvoista niillä kielillä, joita maahanmuuttaja ymmärtää. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan Kotona Suomessa -pilottihankkeisiin kuuluva Uudenmaan ELY-keskuksen Töihin Suomeen -hanke on kokeillut viisi viikkoa kestävää englanninkielistä nopean työllistymisen orientaatiojaksoa sellaisille kotoutujille, joiden työllistymisvalmiudet on arvioitu hyviksi. Edellä mainitulla englanninkielisellä orientaatiojaksolla on jaettu suomalaista yhteiskuntaa koskevan tietouden lisäksi työnhakuun sekä suomalaiseen työelämään liittyvää informaatiota. Jaksojen osallistujat ovat olleet suurelta osin korkeakoulutettuja. Keväällä 2018 orientaatiojaksojen osallistujista 19 prosenttia oli töissä kolme kuukauden kuluttua jakson päättymisestä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan englanninkielisestä orientaatiojaksosta arvioitiin olevan suurta hyötyä osallistujille. Haja-asutusalueilla on kokeiltu myös etäyhteyksien välityksellä toteutettuja yhteiskuntaorientaatiojaksoja. Valiokunta katsoo, että työelämäorientaation antaminen englannin kielellä siitä hyötyville maahanmuuttajaryhmille on hyvä ja kannatettava

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

toimintapa. Etäyhteyksien nykyistä laajamittaisempi käyttö maahanmuuttajien opetuksessa puolestaan mahdollistaisi yhteiskuntatiedon tarjoamisen myös pienillä paikkakunnilla, joissa samaa äidinkieltä puhuvia kotoutujia on vähän.

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan monessa Euroopan maassa Suomen kotouttamiskoulutusta vastaavaa yhteiskuntaopetusta annetaan mahdollisuuksien mukaan omakielisenä tai muulla kielellä, jonka osallistuja hallitsee hyvin. Suomessa kotouttamiskoulutuksen yhteiskuntaopetusta annetaan maahan muuttaneille pääasiassa suomen kielellä. Suomen Pakolaisapu on kehittänyt laajan yhteistyöverkoston kanssa maahanmuuttajille omakielisen yhteiskuntaorientaatiokurssin, joka perustuu yhtenäiseen oppimateriaaliin ja selkeisiin laatuksiteereihin. Omakielisen yhteiskuntaorientaatiokurssin käytyään osallistuja ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintaa kokonaisuutena, omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä arkipäivän käytäntöjä. Asiantuntijalausuntojen mukaan oppimistuloksiin vaikutti myönteisesti myös se, että kurssin kouluttajat olivat maahanmuuttajataustaisia.

Valiokunta katsoo, että kotoutumisen alkuvaiheessa on erittäin hyödyllistä antaa kotoutuvalle maahanmuuttajalle tietoa suomalaisen yhteiskunnan toimintatavoista ja arvoista niillä kielillä, joita maahanmuuttaja siinä vaiheessa parhaiten ymmärtää. Valiokunta pitää tarpeellisena, että on olemassa riittävästi alkuvaiheen kotoutumiseen sopivia tukitoimia muita kieliä kuin suomea tai ruotsia (esimerkiksi englantia) työssään käyttäville työntekijöille sekä heidän työnantajilleen. Nämä tukitoimet voivat olla esimerkiksi työturvallisuuskäytäntöjä käsitteleviä ohjeita tai tarpeen mukaan käytettävissä olevia tulkkauksipalveluita.

*Suomen tai ruotsin kielen osaamisella on merkitystä työllistymisessä*

Kotoutuvan maahanmuuttajan on tarpeen päästä osallistumaan työelämään jo varhaisessa kotoutumisen vaiheessa. Työelämään osallistuminen helpottaa osaltaan kielen oppimista sekä antaa maahanmuuttajille myös paremmat mahdollisuudet omaksua suomalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan arvot ja toimintatavat. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon oppiminen on edellytys suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä selviytymiselle, vaikka ensi alkuun maahanmuuttajan olisikin mahdollista selviytyä työssä vaikkapa englannin kielellä. Valiokunnan tilaaman tutkimusraportin<sup>16</sup> mukaan työmarkkinoiden rakennemuutos on vaikuttanut myös maahanmuuttajien työllistymiseen, sillä teollisuuden työpaikkojen vähentyessä maahanmuuttajien alkutyöpaikat ovat yhä useammin palvelualoilla. Asiakaspalvelutehtävissä tarvitaan usein monipuolista kielitaitoa.

Valiokunnan mielestä työnantajille on tarpeen tarjota tukea ja toimintamalleja, jotka kannustavat työnantajia työllistämään suomea tai ruotsia kotoutumisen alkuvaiheessa vielä heikosti osaavia maahanmuuttajia sekä antamaan työntekijöille mahdollisuuksia täydentäviin kieliopintoihin työn ohella. Valiokunta katsoo, että myös työssä oleville maahanmuuttajataustaisille henkilöille on tarpeen luoda mahdollisuuksia omaehtoiseen kielen ja kulttuurin oppimiseen siten, että työssä olevat pystyvät näihin koulutuksiin osallistumaan, vaikka kotoutumissuunnitelman keston enimmäisaika kolme vuotta olisikin jo kulunut. Kieliopintojen suorittamisen tueksi olisi tarpeellista

---

<sup>16</sup> Rinne H. ym. Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

olla riittävästi vapaasti käytettäviä verkko-opintoja ja muita monimuotoisia oppimismahdollisuuksia.

### *Kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen järjestäminen*

Kotoutumiskoulutuksiin osallistuvat yleensä muut kuin työn perusteella oleskeluluvan saaneet maahanmuuttajat. Valtiontalouden tarkastusviraston kotouttamiskoulutusta käsittelevän tarkastuksen<sup>17</sup> mukaan koulutuksiin osallistuneet maahanmuuttajat eivät useinkaan saavuttaneet koulutuksen tavoitteena olevaa kielitaitotasoa B1.1, joka on toimiva peruskielitaidon taso suomen tai ruotsin kielessä<sup>18</sup>. Toimiva peruskielitaito tarkoittaa Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman mukaan sitä, että opiskelija saavuttaa sellaiset suomen tai ruotsin kielen valmiudet, joita hän tarvitsee arkielämässä, työssä ja koulutuksessa<sup>19</sup>. Edellä mainitun tavoitekielitasoon saavutti vain vajaat 35 prosenttia vuosina 2013—2016 kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen mukaan työvoimakoulutuksessa oli hieman todennäköisempää saavuttaa parempi kielitaito kuin omaehtoisessa koulutuksessa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden arvioimisen tekee monimutkaiseksi se, että kotoutumiskoulutukseen osallistujien taustat ovat äärimmäisen heterogeeniset, sillä koulutettavat edustavat kaikkia taustakoulutustasoja kouluja käymättömistä henkilöistä tohtoreihin ja heidän ikäjakaumansa voi olla 17 vuodesta jopa yli 60 vuoteen. Tämän lisäksi he tulevat monista eri lähtömaista ja kieliryhmistä.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esille, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hankkivat kotoutumiskoulutukset tarjouskilpailujen perusteella. Tämä on johtanut siihen, että koulutuspalveluja tuottavat toisiinsa verrattuna hyvin heterogeeniset toimijat. Suomen kielen huollon ylimpänä asiantuntijaelimenä toimiva Suomen kielen lautakunta on kannanotossaan 1/2017 tuonut esille huolensa kotouttamiskoulutuksen kielenopetuksen laadusta<sup>20</sup>. Suomen kielen lautakunnan mukaan kotoutumiskoulutus on luonteeltaan tyypillinen koko yhteiskunnan toimintaa tukeva julkinen palvelu, jonka järjestäminen yhä kasvaville koulutettavien määrälle tarjouskilpailumenettelyn pohjalta ei ole ratkaisuna enää toimiva. Kun kouluttajat vaihtuvat kilpailun mukaan, pitkäjänteisiä työelämäyhteyksiä ei voida rakentaa eikä koulutusta järjestäville tahoille kerry osaamista, joka varmistaa opetuksen laadun. Suomen kielen lautakunnan kannanoton mukaan olisi myös luontevinta, että vastuu kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä olisi työ- ja elinkeinoministeriön asemesta opetus- ja kulttuuriministeriöllä, jolla on opetukseen ja sen laadun varmistamiseen liittyvää osaamista. Valiokunta katsoo, että huoli kielikoulutuksen laadusta on aiheellinen. Kielikoulutusta on tarpeen kokonaan uudistaa oppimistulosten parantamiseksi.

---

17 Kotoutumiskoulutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 15/2018. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-431-6>.

18 <https://kotouttaminen.fi/kiellelliset-tavoitteet>.

19 Opetushallitus: Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012. [https://www.oph.fi/download/139342\\_aikuisten\\_maahanmuuttajien\\_kotoutumiskoulutuksen\\_opetussuunnitelman\\_perusteet\\_2012.pdf](https://www.oph.fi/download/139342_aikuisten_maahanmuuttajien_kotoutumiskoulutuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2012.pdf)

20 Suomen kielen lautakunnan kannanotto 1/2017. Aikuisten maahanmuuttajien kielenopetuksen laatu on varmistettava. <https://www.kielikello.fi/-/aikuisten-maahanmuuttajien-kielenopetuksen-laatu-on-varmistettava>.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

### *Tavoitteena työelämän kielen oppiminen*

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esille, että riittävän vahva yhteisen kielen hallinta työpaikoilla on edellytys monikulttuurisen työyhteisön menestykselliselle toiminnalle. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan suomalainen työelämä edellyttää työntekijältä monipuolista osaamista, jossa työtaitojen lisäksi vuorovaikutuksen onnistuminen ja työhön liittyvien sääntöjen ja ohjeiden ymmärtäminen ovat tärkeässä asemassa. Tästä tärkeä esimerkki on työturvallisuuteen sekä asiakkaita ja potilaita terveydenhuollossa koskevaan suomalaiseen lainsäädäntöön perustuva toimintakulttuurin osaaminen ja ymmärtäminen työpaikoilla.

Kotouttamiskoulutuksen keskeisenä tavoitteena on saavuttaa työelämään osallistumisen edellytykset eli riittävät tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta, työelämävalmiudet ja riittävä kielitaito. Työelämän kielitaidon opetuksesta ja oppimisesta ei ole olemassa kovin paljon tutkimustietoa, vaikka Opetushallituksen päivitettyissä kotoutumiskoulutuksen toteutusmalleissa korostetaan ammatillista kielitaitoa ja nopeaa työelämään tai jatko-opintoihin siirtymistä koulutuksen jälkeen. Tutkimushavaintojen mukaan joissakin työtehtävissä vuorovaikutus ja riittävä taito viestiä työyhteisössä käytetyllä kielellä ovat työn onnistumisen edellytyksiä. Työtehtävien mukaan myös kielen käyttötilanteet ja kielen oppimisen mahdollisuudet vaihtelevat<sup>21</sup>. Kielen oppimismahdollisuudet työssä ja työpaikalla ovat yhteydessä siihen, minkälaista itse työ on. Kielitaito kehittyi parhaiten työssä, jossa on paljon vuorovaikutusta ihmisten välillä. Työ voi olla myös rutiinomaista tai yksin tehtävää työtä, jossa työntekijän kielitaito ei kovin paljon kehity. Valiokunnan mielestä kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen tulee suuntautua nykyistä enemmän työelämässä ja eri ammattialoilla tarvittavan kielitaidon oppimiseen. Kielikoulutuksen tavoitetaso tulisi määrittellä henkilön koulutustaustan mukaan, mikä tehostaisi oppimistuloksia. Kielikoulutuksen eriyttäminen henkilön koulutustaustan mukaan on käytössä esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa<sup>22</sup>.

Valiokunta korostaa, että kielikoulutuksen velvoittavuutta tulee lisätä. Kieliopintojen järjestämiseen tarvitaan nykyistä pysyvämpiä ratkaisuja. On myös tarpeellista selvittää kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen oppimistulosten turvaamisen kannalta tehokkain vastuuministeriö, jonka ohjauksessa kielenopetuksen laatu ja tuloksellisuus parhaiten turvataan. Kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen velvoittavuutta tulee lisätä siten, että osana kotoutumissuunnitelman noudattamista oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan on osoitettava saavuttaneensa kotoutumiskoulutuksen tavoitekielitaidon tason tietyn ajan kuluessa kieliopintojen aloittamisesta. Nykyisen kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan on noudatettava hänelle laadittua kotoutumissuunnitelmaa sekä hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti suunnitelmaan sisältyvän suomen ja ruotsin kielen opetukseen. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumisesta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa tai toimeentulotukea alentaa kotoutumis-

21 Lilja ja Tapaninen. Millaisia mahdollisuuksia suomen kielen oppimiseen tarjoutuu rakennusalan työtehtävissä. *Kieli, koulutus ja yhteiskunta*, 9(1) 2018). <https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-maaliskuu-2018/kulmarautoja-ja-ruuvikoneita-millaisia-mahdollisuuksia-suomen-kielen-oppimiseen-tarjoutuu-rakennusalan-tyotehtavissa>.

22 <http://uim.dk/arbejdsomrader/danskundervisning-og-prover-for-udlaendinge/danskuddannelse/danskuddannelse-1-2-og-3>. <https://www.kompetansenorge.no/English/Immigrant-integration/#ob=9649&Law-sandregulations4>.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

lain 17 §:n mukaisesti. Valiokunnan mielestä ei ole perusteltua, että maassa pitkään oleskelleille maahanmuuttajille järjestetään julkisin varoin ylimääräisiä tulkkauspalveluita silloin, kun kielikoulutusta on ollut asianomaisille henkilöille tarjolla. Kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen tuottajille maksettujen korvausten tulee olla sidoksissa saavutettuihin oppimistuloksiin.

### **Eri maahanmuuttajaryhmien kotoutuminen Suomeen**

#### *Työn vuoksi muuttavien kotoutuminen*

Maahanmuuttajataustaisen väestön työllisyyteen vaikuttaa voimakkaasti väestönsisäinen heterogeenisyys. Työn perusteella Suomeen muuttaa henkilöitä, joilla on joko työpaikka jo valmiina tai hyvät mahdollisuudet työllistymiseen. Sisäministeriön julkaiseman Maahanmuuton tilannekatsauksen 1/2018 mukaan hallituksen tahtotilana on panostaa Suomen vetovoimaisuuteen kansainvälisten osaajien sekä työntekijöiden silmissä. Työperusteisten maahanmuuttajien ryhmä on kuitenkin varsin heterogeeninen kuten Suomeen tulleet maahanmuuttajat yleensäkin. Työperusteisesti Suomeen tulleista suuri osa toimii työntekijäammateissa esimerkiksi rakennus-, kuljetus- tai muilla palvelualoilla. Suomeen muuttaa myös korkeasti koulutettuja erityisosaajia koulutustaan vastaavaan työhön, mutta muuttajissa on myös korkeasti koulutettuja henkilöitä, jotka eivät löydä Suomesta kovin helposti koulutustaan vastaavaa työtä. Valiokunnan mielestä myös työperusteisten maahanmuuttajien kotouttamispalveluita on tarpeen parantaa, sillä heistä monet hyötyisivät kotoutumispalveluista työn ohella esimerkiksi kielitaidon kehittämisessä.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin esille, että työperusteisten maahanmuuttajien lasten ja puolisoitten kotoutumisella on usein ratkaiseva vaikutus siihen, että työperusteiset maahanmuuttajat, varsinkin erityisalujen osaajat, päättävät jäädä Suomeen. Puolisot eivät ole Suomen työvoimaviranomaisten kotouttamistoimien ensisijaista kohderyhmää, joten he saavat kotoutumista ja työllistymistä edistävää neuvontaa usein vain esimerkiksi puolisoitensa työnantajilta.

Molempien vanhempien työllistymisen ohella lasten koulutusmahdollisuudet Suomessa ovat tärkeitä Suomeen asettumispäätökseen vaikuttavia tekijöitä erityisesti työn vuoksi muuttaville. Perusopetuslain mukaan perusopetuksessa käytettävä kieli on suomi tai ruotsi. Lisäksi perusopetuslain mukaan osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuutta seurata opetusta (Perusopetuslaki 628/1998, 10 §). Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuli esille, että erityisesti korkeasti koulutetut, asiantuntijatehtävissä toimivat maahanmuuttajat arvostavat lastensa mahdollisuutta englannin kieleen painottuvaan perusopetukseen.

Yliopistoissa ja kansainvälisissä yrityksissä Suomessa erityisosaajat selviytyvät hyvin englannin kielellä, mutta muualla suomalaisessa yhteiskunnassa suomen tai ruotsin kielen taidosta olisi heillekin hyötyä. Nykyisin ulkomaalaisten erityisalujen asiantuntijoiden käytettävissä olevat kotoutumista edistävät palvelut ovat hajallaan eri viranomaisten vastuulla ja palvelut ovat heikosti koordinoituja. Olisi tarpeellista helpottaa Suomessa olevien ulkomaalaisten asiantuntijoiden kotoutumista järjestämällä heidän tarpeisiinsa keskittyviä neuvontapalveluita.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

### *Syrjintä työmarkkinoilla*

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin kohdistuvat asenteet vaikuttavat heidän työllistymiseensä. Maahanmuuttajan kotoutumiseen vaikuttavat hänen oman toimintansa ja yhteiskunnan toteuttamien kotouttamistoimien lisäksi myös ympäröivän yhteiskunnan asenteet. Suvaitsevaisuutta sekä yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kykyä monimuotoisuuden ymmärtämiseen on tarpeen lisätä. Maahanmuuttajien kotouttaminen on myös osaltaan syrjintää estävää toimintaa, sillä kotouttamistoimenpiteet antavat oleskeluluvan saaneille henkilöille reitin tasa-arvoiseen osallistumiseen suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä työelämään.

Maahanmuuttajien työllistämisen edistämiseen on ehdotettu erilaisia ratkaisuja. Esimerkiksi on otettu esille mahdollisuudet joustaa työehdoissa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että suomalaiset työmarkkinat eivät kuitenkaan voi eriytyä työmarkkinoiksi, joilla eri työntekijäryhmille olisi olemassa eri säännöt ja palkkatasot. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että työharjoittelun luonteiseen toimintaan luodaan nykyistä paremmat pelisäännöt, jotka mahdollistavat myös maahanmuuttajille nykyistä nopeamman pääsyn työmarkkinoille. Tämä vaatii asianmukaisia neuvotteluita työmarkkinajärjestöjen kesken.

Työkokeilu, jossa alalle ensi kertaa tuleville tarjottiin mahdollisuus oppia rakennusalan työtehtäviä työtä tekemällä, oli Rakennusliiton sekä Rakennusteollisuus RT:n yhteinen hanke<sup>23</sup>. Työkokeilua koskevista määräyksistä sovittiin työehtosopimusneuvotteluissa. Työkokeilu oli mahdollinen niillä työpaikoilla, joilla luottamusmiehen kanssa oli sovittu työkokeilusopimusten tekemisestä. Työkokeilusta voitiin sopia kuudeksi kuukaudeksi ja palkka siltä ajalta oli työntekijöillä vähintään kuusi euroa tunnilta ja toimihenkilöiltä vähintään 1 250 euroa kuukaudessa. Lisäksi työkokeilijalle oli nimettävä työn ohjaajaksi toinen työntekijä tai toimihenkilö. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan kokeilun tarkoituksena oli tukea syrjäytyneiden pääsyä rakennusosalalle työssä oppimisen avulla, mutta koko maassa kokeilun kautta syntyi vain muutamia työpaikkoja.

Alueelliset työllisyyskokeilut puolestaan ovat Sipilän hallituksen kärkihankkeeseen pohjautuvia kokeiluja, joissa tietyillä alueilla kunnat tarjoavat julkisia työvoima- ja yrityspalveluja pitkään työttömänä olleille asiakkaille<sup>24</sup>. Kokeiluissa kehitetään työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelujen tuottamiseen liittyviä toimintamalleja. Kahdella kokeilualueella kokeillaan myös työelämäkokeilu-nimistä palvelua kuntouttavan työtoiminnan sijaan. Kokeiluissa kuntien vastuulla on myös kotouttaminen. Kokeilun vahvuuksina on pidetty sitä, että pitkiä aikoja työttöminä olleet henkilöt ovat saaneet kokeilun aikana yhdestä paikasta työnhakuneuvonnan lisäksi koulutus- tai terveys- ja sosiaalipalveluja.

---

23 <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Tyoelama/Tyoehtosopimukset/6-euron-tyokokeilu/https://rakennusliitto.fi/2017/02/13/6-euron-tyokokeilu-1-3-2017-alkaen/>

24 Laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta (505/2017). Kokeilulaki tuli voimaan 1.8.2017 ja on voimassa vuoden 2018 loppuun.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

Valiokunnan tilaaman tutkimusraportin<sup>25</sup> mukaan palkkatuettu työ osoittautui sekä miehille että naisille toimivaksi toimenpiteeksi kohti työllistymistä. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa tuotiin laajasti esille työelämää lähellä olevien toimenpiteiden hyödyllisyys maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi. On tärkeää, että kotoutuvalle maahanmuuttajalle luodaan henkilökohtainen, tavoitteellinen ja joustava kotoutumispolku, jossa kotoutujan on mahdollista saada myös henkilökohtaista moniammatillista palvelua työllistymisen edistämiseen. Valiokunta painottaa, että erilaisia työelämään läheisesti liittyviä tukitoimenpiteitä ja työkokeiluja on tarpeellista edistää kotoutuvien maahanmuuttajien ja muiden työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien henkilöryhmien työllisyyden edistämiseksi.

### *Maahanmuuttajataustaisten naisten, lasten ja nuorten asema*

Maahanmuuttajataustaisista naisista kaksi viidestä on ei-työllisiä eli työmarkkinoiden ulkopuolella tai työttömiä<sup>26</sup>. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa tuotiin esille, että maahanmuuttajataustaisten naisten kotoutumisen onnistumisen kannalta on tärkeää rohkaista naisia kodin ulkopuolelle ja osallistumaan suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esille, että kotoutumistoimintojen jakautuminen kahdelle eri toimijalle — työvoimahallinnolle ja kunnille — on osaltaan vaikuttanut siihen, että maahanmuuttajataustaisia naisia ei ole onnistuttu tavoittamaan riittävästi kotouttamispalveluiden piiriin.

Valiokunnan saamiensa asiantuntijalausuntojen mukaan maahanmuuttajataustaisten naisten heikkoon työllisyyteen vaikuttavat myös lähtömaan kulttuurista johtuvat tekijät, joista johtuen naiset jäävät kotiin hoitamaan lapsia. OECD:n syyskuussa 2018 julkaisemassa raportissa käsiteltiin maahanmuuttoa, kotoutumista ja kotouttamista Suomessa. OECD:n raportin mukaan erityisesti pakolaisina maahan tulleiden naisten vähäiseen työmarkkinoille osallistumiseen vaikuttavat kotihoidontuen käytön mahdollisuus ja muut sosiaali-etuudet. Sosiaali-etuuksista kokonaisuutena kertyy monissa tapauksissa enemmän käytettävissä olevia tuloja perheelle kuin mitä heikosti kouluttautuneen ja heikosti suomea tai ruotsia osaavan perheen äidin kodin ulkopuolisesta työstä saatava palkkatulo olisi, mistä johtuen naiset eivät hakeudu työmarkkinoille ja hoitavat lapset kotona. OECD:n mukaan Suomen pitää parantaa maahanmuuttajien kotoutumista kotihoidon tukea uudistamalla. Valiokunta pitää perusteltuna, että näitä näkökohtia arvioidaan sosiaaliturvan uudistamisen yhteydessä.

Suomessa kodin ulkopuoliseen osaan yhteiskuntaa kuuluu merkittävässä määrin työelämä ja siihen osallistuminen. Kielen ja kulttuurin oppiminen, työelämätaitojen hankkiminen ja kiinnittyminen asuinalueen yhteisöön edesauttavat maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymistä. Tätä edistää se, että alle kouluikäisillä lapsilla on pääsy varhaiskasvatukseen. Kolmannella sektorilla eli järjestöillä ja vapaalla sivistystyöllä on tärkeä rooli kulttuuristen esteiden madaltamisessa sekä yhteistoiminnan lisäämisessä maahanmuuttajataustaisen väestön sekä kantäväestön välillä.

---

25 Rinne H. ym. Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018.

26 Tilastokeskus. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista kävi ilmi, että monet maahanmuuttajataustaiset naiset eivät tiedä riittävästi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisilla työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edistämiseen löydetään keinot viipymättä. Maahanmuuttajataustaiset naiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi, jolloin kotouttamispalvelut kohdistuvat heihin merkittävästi nykyistä paremmin.

Valiokunta katsoo, että maahanmuuttajataustaisten naisten nykyistä aktiivisemmalla osallistumisella työelämään on vaikutusta myös etnistä eriytymistä vähentävästi. Aktiivinen työelämään osallistuminen liittyy maahanmuuttajataustaisia naisia ja heidän perheitään myös kiinteämmin ympäröivään yhteiskuntaan. Valiokunta pitää tärkeänä myös maahanmuuttajataustaisten naisten aktiivista osallistumista kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön toimintaan yhteistoiminnassa kantaväestön kanssa. Tällainen toiminta edistää myös maahanmuuttajataustaisen väestön hyväksymistä yhteiskunnan täysivaltaiseksi ja tasavertaiseksi väestöosaksi.

Maahanmuuttajataustaisten naisten koulutuksella ja työllistymisellä on suuri merkitys paitsi heille itselleen, myös heidän lastensa tulevaisuudelle suomalaisessa yhteiskunnassa. Lapsen elämä on sidoksissa vanhempien elämään, sillä koko perheen kotoutumisella ja sosioekonomisella asemalla on vaikutusta lasten ja nuorten kouluttautumiseen. Monissa maahanmuuttajataustaisissa perheissä perheen äidin työssäkäynti parantaisi perheen tulotasoa ja lasten asemaa. Lähes 60 prosenttia vieraskielisistä alle 18-vuotiaista lapsista ja nuorista eli kotitalouksissa, jotka kuuluivat kahteen alimpaan tulokymmenykseen vuonna 2012. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen riskit näyttävät kohdistuvan erityisesti suomen tai ruotsin kieliä heikosti osaaville nuorille ja teini-iässä Suomeen tululleille. Pohjoismaissa asuvien pakolaistaustaisten nuorten työllistymistä koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että pakolaistaustaisten nuorten työllistymistä edistävät parhaiten palkkatuki ja muut normaalia palkkatyötä lähellä olevat tukitoimet<sup>27</sup>. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuva ennaltaehkäisevä toiminta on miltei aina tuloksellista ja taloudellisesti kannattavaa.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin esille, että maahanmuuttajataustaisten lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen edistäisi merkittävästi heidän suomen tai ruotsin kielen taitoaan. Heidät saataisiin paremmin mukaan suomalaiseen yhteiskuntaan, mikäli heitä saataisiin nykyistä enemmän osallistumaan varhaiskasvatukseen. Viimeisimpien PISA-tulosten mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen jäi edelleen selvästi jälkeen muista suomalaisista oppilaista, vaikka tulosten tulkinnassa onkin noudatettava varovaisuutta, sillä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määrä otoksessa oli melko pieni. PISA (Programme for International Students Assessment) on OECD:n jäsenmaiden yhteinen tutkimusohjelma, joka tuottaa tietoa koulutuksen tilasta ja tuloksista sekä koulun ulkopuolella tapahtuvasta oppimisesta kansainvälisessä vertailukehyksessä. Valiokunta katsoo, että maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen on tarpeen edistää.

---

27 Gauffin & Lyytinen 2017. Working for integration.



## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

### *Eri maahanmuuttajaryhmille tarvitaan erilaisia kotouttamisen keinoja*

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin monipuolisesti esille kotouttamistoimien kohdentamista maahanmuuttajaryhmittäin, sillä maahanmuuttajissa on toisiinsa verrattuna hyvin erilaisia ryhmiä. Suuri osa maahanmuuttajista on työperusteisesti Suomeen muuttavia ja monet heistä tarvitsevat vain kevyttä ohjausta ja neuvontaa sijoittuakseen työmarkkinoille, kunhan heidän osaamisensa pystytään Suomessa tunnistamaan riittävän hyvin. Pakolaistaustaiset maahanmuuttajat tarvitsevat merkittävästi enemmän kotouttamisen koko palvelujärjestelmää kotoutuakseen varsinkin pitkän oleskelulupaprosessin jälkeen. Nykyisellään palveluprosessi on niin monimutkainen, että pakolaistaustainen kotoutuja tarvitsee henkilökohtaista ohjausta palveluprosessissa edetäkseen. Valiokunta katsoo, että palveluprosessia tulee yksinkertaistaa ja sujuvoittaa. Valiokunta katsoo, että kotoutumisen palvelujärjestelmän tulee tuottaa palveluita sekä työn vuoksi, perhesyistä että pakolaisina Suomeen muuttaneille siten, että eri ryhmille on olemassa heidän tarpeisiinsa soveltuvia palveluvaihtoehtoja, joiden käyttöön he saavat tarpeellisen ohjauksen. Palveluiden tulee kannustaa maahanmuuttajaa myös aktiivisuuteen omaehtoisessa kotoutumisessa.

### **Järjestöjen ja vapaan sivistystyön rooli kotouttamisessa**

Työelämään tai kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön toimintaan osallistuminen antaa kotoutuville maahanmuuttajille mahdollisuuksia oppia suomalaisen yhteiskunnan toimintaa ja muodostaa verkostoja kantaväestön kanssa. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esille, että kolmannen sektorin työ on tarpeen nostaa keskeisempään rooliin kotouttamisessa ja yleensä maahanmuuttajataustaisten suomalaisten sekä kantasuomalaisten välisessä yhteistyössä.

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan kolmas sektori toimii usein alkuvaiheen kotoutumisen tärkeänä tukena, etenkin turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten parissa. Kolmannen sektorin toiminnan ydinajatuksena kotouttamisessa on yhteiskuntaosallisuuden lisääminen sekä tasaveroinen vuorovaikutus maahan muuttaneiden ja kantaväestön välillä. Yhteisöjen vastaanottovalmiuksien kehittäminen ja eri väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen edistäminen ovat vapaalle sivistystyölle ja järjestöille luontevia tapoja toimia. Esimerkiksi kansanopistot ovat nopeasti ja joustavasti kyenneet tuottamaan kotouttamispalveluita. Järjestöt myös tukevat ja mahdollistavat maahan muuttaneiden osallisuutta ja aktiivisuutta kansalaisyhteiskunnassa tehokkaammin kuin viranomaistoimijat. Valiokunta katsoo, että kolmannen sektorin osuutta kotouttamisessa tulee merkittävästi kasvattaa. Tämä edellyttää viranomaisten ja kolmannen sektorin välisten roolien uudelleen määrittelyä ja uudenlaisen, järjestöjen ja vapaan sivistystyön rooliin enemmän perustuvan toimintakulttuurin synnyttämistä Suomeen. Kolmannen sektorin toimijat tarjoavat kotouttamistoimenpiteiden piirissä oleville tarpeellisia mahdollisuuksia arjen verkostojen luomiseen muiden suomalaisten kanssa.

Valiokunnan käsityksen mukaan kolmannen sektorin toiminnan merkitystä kotouttamistoimintojen kokonaisuudessa on tarpeen voimistaa ja kolmannen sektorin kotouttamistoiminnalle tulee turvata riittävät taloudelliset edellytykset. Vastuu kotoutumisen edistämisestä tulee olla viranomaisilla.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

Valiokunta pitää perusteltuna selvittää maahanmuuttajien vastaanoton ja kotouttamisen alueella toimivien vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan kokoamista yhteisen sateenvarjon alle samaan tapaan kuin on tehty kehitysyhteistyössä (kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kattojärjestö, Kepea).

### Valiokunnan johtopäätökset

Valiokunta on mietinnössään keskittynyt kotouttamistoimenpiteiden toimivuuteen erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen edistämisen näkökulmasta. Maahanmuuttajien työllistyminen vähentää tukitarvetta sekä lisää verotuloja. Työvoiman ulkopuolelle pysyvästi jäävät maahanmuuttajat puolestaan kuormittavat julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Kotouttamistoimenpiteet alkavat oleskeluluvan saamisesta. Tämän vuoksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös turvapaikanhakuprosessin kestoan. Pitkä prosessi hidastaa kotoutumista ja voi jopa heikentää kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta.

#### *Prosessien nopeuttaminen*

Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden heikko työllisyys johtuu useasta eri tekijästä. Valiokunnan mielestä kotouttamispolitiikka ei nykyisellään toimi ja tilanteen korjaamiseksi tarvitaan uusia ratkaisuja. Valiokunnan mielestä kotouttamisjärjestelmä Suomessa on uudistettava, kotouttamisen prosesseja on nopeutettava, kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta on lisättävä ja kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta on parannettava. Kaiken kotouttamistoiminnan tavoitteena on riittävien yhteiskunta-, työelämä- ja kielitaitovalmiuksien saavuttaminen, jotka ovat edellytyksiä työllistymiselle. Valiokunnan mielestä turvapaikanhakuprosessi kestää liian kauan. Tämä puolestaan hidastaa kotoutumista oleskeluluvan saamisen jälkeen. Valiokunta katsoo, että merkittävää nopeuttamista tarvitaan kaikissa prosesseissa oleskelulupahakemusten käsittelystä kotouttamiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen.

Valiokunta katsoo, että kotouttamisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekeminen alkaa nykyisin liian myöhään sekä kunnissa että TE-toimistossa. Tähän ehdotetaan parannuksia eduskunnan käsittelyssä olevan kotoutumislain uudistuksessa. Valiokunta katsoo, että kotouttamistoimenpiteiden kesto-aika on liian pitkä ja kotoutumisjakso tulee pääsääntöisesti lyhentää yhteen vuoteen. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että maahanmuuttaja voi olla kotouttamistoimenpiteiden piirissä pääsääntöisesti viisi vuotta oleskeluluvan saamisesta ja yksittäistapauksissa pidempäänkin.

#### *Työmarkkinoille siirtyminen*

Työllisyydellä on keskeinen merkitys kotoutumisen onnistumisessa. Valiokunnan mielestä maahanmuuttajien on tarpeellista päästä osallistumaan työelämään jo varhaisessa kotoutumisen vaiheessa. Työelämään osallistuminen edesauttaa osaltaan suomen tai ruotsin kielen oppimista. Työelämään osallistuminen antaa maahanmuuttajille myös paremmat mahdollisuudet omaksua suomalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan arvot ja toimintatavat. Edelleen valiokunta katsoo, että palvelujärjestelmien tulee tukea nykyistä paremmin yritysten tietotarpeita, jotta yritykset pystyvät nykyistä paremmin työllistämään maahanmuuttajia.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

Valiokunnan tilaaman tutkimusraportin mukaan palkkatuettu työ osoittautui hyväksi työllistymistä edistäväksi toimenpiteeksi. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa tuotiin laajasti esille työelämää lähellä olevien toimenpiteiden hyödyllisyys maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi. Valiokunta painottaa, että erilaisia työelämään läheisesti liittyviä tukitoimenpiteitä ja työkokeiluja on tarpeellista kehittää maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi. Valiokunta ehdottaakin, että työharjoittelun luonteiseen toimintaan luodaan nykyistä paremmat pelisäännöt, jotka mahdollistavat myös maahanmuuttajille nykyistä nopeamman pääsyn työmarkkinoille. Tämä vaatii asianmukaisia neuvotteluita työmarkkinajärjestöjen kesken.

Suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen talouden kestävyuden kannalta on tärkeää, että työllisyysaste nousee merkittävästi. Työvoiman tarjontaa tukeva maahanmuutto tukee työllisyysasteen nousua. Tämän vuoksi on olennaista, että maahanmuuttajat työllistyvät nykyistä paremmin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edistämiseen löydetään keinot viipymättä. Maahanmuuttajataustaiset naiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi, jolloin kotouttamispalvelut kohdistuvat heihin merkittävästi nykyistä paremmin. Maahanmuuttajataustaisten naisten kouluttautumista ja työelämään osallistumista mahdollistaa lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen. Myös sosiaaliturva tulee mitoittaa työntekoon kannustavaksi. Maahanmuuttajataustaisilla naisilla on suuri riski sosiaaliturvan vaaraan jäämisestä. Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä varmistetaan järjestelmän kannustavuus myös maahanmuuttajataustaisten naisten osalta.

Valiokunta katsoo, että kotouttamisessa tulee ottaa huomioon maahanmuuttajien heterogeenisyys. Palvelujärjestelmän tulee tuottaa palveluita sekä työn vuoksi, perhesyistä että pakolaisina Suomeen muuttaneille siten, että eri ryhmille on olemassa heidän tarpeisiinsa soveltuvia, työelämään ohjaavia palveluvaihtoehtoja. Palveluiden tulee kannustaa maahanmuuttajaa myös aktiivisuuteen omaehtoisessa kotoutumisessa. Suuri osa maahanmuuttajista on työperusteisesti Suomeen muuttavia ja monet heistä tarvitsevat vain kevyttä ohjausta ja neuvontaa sijoittuakseen työmarkkinoille. Pakolaistaustaiset maahanmuuttajat tarvitsevat merkittävästi enemmän kotouttamisen koko palvelujärjestelmää kotoutuakseen varsinkin pitkän oleskelulupaprosessin jälkeen. Nykyisellään palveluprosessi on niin monimutkainen, että pakolaistaustainen kotoutuja tarvitsee henkilökohtaista ohjausta palveluprosessissa edetäkseen. Valiokunta katsoo, että palveluprosessia tulee yksinkertaistaa ja sujuvoittaa.

### *Kotouttamisen vastuut*

Kotouttaminen on nykyisellään hajautunutta, sillä työmarkkinoille pyrkivät maahanmuuttajat saavat palveluita työvoimahallinnosta ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat maahanmuuttajat kunnista. Valiokunta katsookin, että tulee selvittää, olisiko kunnilla nykyjärjestelmään verrattuna paremmat edellytykset tulokselliseen kotouttamiseen ja siirtää vastuun kunnille. Kunnilla on jo nykyisinkin paljon vastuita kotouttamisessa, sillä kuntien tehtävänä on kotoutumisen kehittäminen, suunnittelu ja seuranta paikallistasolla. Kuntien tämänhetkiset valmiudet tehokkaan kotouttamistoiminnan organisointiin vaihtelevat kuitenkin suuresti. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotoutumista edistäviä palveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

### *Vastaanottokeskusten opintotoiminta*

Valiokunta katsoo, että jokaisen turvapaikanhakijan tulee saada riittävät tiedot suomalaisen yhteiskunnan toimintatavoista, kulttuurista, säännöistä ja arvoista jo turvapaikkaprosessin aikana. Tämä tulee toteuttaa vastaanottokeskuksissa järjestettävän vastaanottolain mukaisen opintotoiminnan avulla ja oppimistulos tulee varmistaa kokeella. Valiokunta toteaa, että turvapaikanhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla tasapainossa siitä alkaen, kun henkilö hakee turvapaikkaa Suomesta.

Turvapaikanhakijoille maksetaan hakuprosessin ajan vastaanottorahaa, mutta järjestelmän ei tule kannustaa tukien varassa elämiseen jatkossa. Vastaanottorahaa on mahdollista tietyissä tapauksissa vähentää. Valiokunnan saaman tiedon mukaan vähennyksiä ei juurikaan tehdä. Valiokunta painottaa, että turvapaikanhakijoita tulee myös käytännössä velvoittaa osallistumaan opintotoimintaan. Valiokunta pitääkin tarpeellisena selvittää, miten vastaanottorahaa voidaan kehittää kannustavampaan suuntaan aktiivisuuden ja oppimisen edistämiseksi. Valiokunta toteaa, että opintotoiminnan laatuun ja palveluiden saatavuuteen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Vastaanottokeskusten opintotoiminnasta ei ole saatavissa tilastotietoja koko maata koskien. Valiokunta katsoo, että tilastointia ja toiminnan seurantaan koskevat puutteet tulee välittömästi korjata. Valiokunta pitää tärkeänä, että vastaanottokeskuksissa päästään yhtenäiseen ja tulevaa kotoutumista tukevaan toimintakulttuuriin.

### *Kotoutumiskoulutuksen kielikoulutus*

Valiokunta katsoo, että kotoutumiskoulutuksena tuotettu kielikoulutus ei ole nykyisellään riittävän laadukasta suomen tai ruotsin kielen oppimistulosten suhteen. Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman mukaisen tavoitekielitason saavutti vain vajaat 35 prosenttia vuosina 2013—2016 kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. Tavoitekielitasolla tarkoitetaan arkielämässä, työssä ja koulutuksessa riittäviksi katsottuja suomen tai ruotsin kielen valmiuksia. Valiokunta edellyttääkin, että kotoutumiskoulutuksen kielikoulutusta on uudistettava oppimistulosten parantamiseksi. Kieliopintojen järjestämiseen tarvitaan nykyistä pysyvämpiä ratkaisuja, sillä koulutuksen tuottajien vaihtuessa koulutusta järjestäville tahoille ei kerry riittävä osaamista opetuksen laadun varmistamiseksi. Valiokunta katsoo myös, että on tarpeen selvittää kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen oppimistulosten turvaamisen kannalta koulutuskokonaisuuden tehokkain vastuuministeriö, jonka ohjauksessa kielikoulutuksen laatu ja tuloksellisuus parhaiten turvataan.

Valiokunta katsoo, että kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen velvoittavuutta tulee lisätä siten, että osana kotoutumissuunnitelman noudattamista maahanmuuttajan on osoitettava kokeella saavuttaneensa kotoutumiskoulutuksen tavoitekielitaidon tason tietyn ajan kuluessa kieliopintojen aloittamisesta.

Kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen tuottajille maksettujen korvausten tulee olla sidoksissa saavutettuihin oppimistuloksiin. Valiokunnan mielestä kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen tulee suuntautua nykyistä enemmän työelämässä ja eri ammattialoilla tarvittavan kielitaidon oppimiseen. Oppimistulosten tehostamiseksi kielikoulutuksen tavoitetaso tulee määritellä henkilön koulutustaustan mukaan.

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

### *Järjestöt ja vapaa sivistystyö*

Valiokunta katsoo, että viranomaisten lisäksi myös kolmannella sektorilla eli järjestöillä ja vapaalla sivistystyöllä on tärkeä asema kotouttamisessa. Valiokunta katsoo, että kolmannen sektorin merkitystä kotouttamisessa tulee lisätä. Tämä edellyttää viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon uudelleen määrittelyä ja uudenlaisen, järjestöjen ja vapaan sivistystyön toimintaan nykyistä enemmän perustuvan toimintakulttuurin aikaan saamista Suomeen. Valiokunta pitää perusteltuna selvittää maahanmuuttajien vastaanoton ja kotouttamisen alueella toimivien vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan kokoamista yhteisen sateenvarjon alle samaan tapaan kuin on tehty kehitysyhteistyössä. Valiokunnan mielestä kolmannen sektorin kotouttamistoiminnalle tulee turvata riittävät taloudelliset edellytykset. Vastuun kotoutumisen edistämisestä tulee kuitenkin olla viranomaisilla.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy kannanoton asian O 10/2017 vp johdosta.*

#### **Valiokunnan kannanottoehdotus**

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeesta ja toteutettavista uudistuksista. Toimenpideohjelma tulee antaa selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus uudistaa kotoutumislain kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Toimintoja tulee tehostaa nykytilanteeseen verrattuna kaikissa vaiheissa siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen.*
- 4. Eduskunta edellyttää, että kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.*
- 5. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.*
- 6. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.*

## Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp

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

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

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

10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajataustaiset naiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

11. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittämiseksi uudelleen.

Helsingissä 18.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd  
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Johanna Karimäki vihr  
jäsen Esko Kiviranta kesk  
jäsen Maria Lohela sin  
jäsen Eero Reijonen kesk  
jäsen Päivi Räsänen kd  
jäsen Kaj Turunen kok  
varajäsen Pia Viitanen sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

tutkija Tiina Vihtonen  
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.