

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: 2021

Selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

LUONNOS

Sisältö

Selonteon tarkoitus, lähtökohdat ja laatiminen	6
Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät	10
1. Globaali muuttoliike vaikuttaa myös Suomeen.....	10
2. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema valtaväestöä heikompi.....	12
3. Maahanmuuttajien tilanteet erilaisia ja eriarvoisia.....	17
4. Suuri osa maahanmuuttajista asuu kasvukeskuksissa.....	22
5. Syrjinnän yleisyys vaikeuttaa kotoutumista.....	24
6. Kotoutumisen edistämisen nykytila.....	26
6.1. Laki kotoutumisen edistämisestä ja keskeiset kehittämistoimet.....	26
6.2. Kotoutumisen edistämisen arvioinnit: Myönteistä kehitystä, lisätoimia tarvitaan.....	28
Tavoitteet ja toimenpiteet kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi	31
7. Vahvistetaan maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta.....	31
7.1. Kotoutumisen edistäminen osaksi kaikkea yhteiskunnallista kehittämistä.....	31
7.2. Osaamisen kehittämisellä ja työelämän vastaanottavuudella nopeammin työelämään.....	35
7.2.1. Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin.....	35
7.2.2. Lisätään työelämän vastaanottavuutta ja työssä oppimista.....	37
7.2.3. Nostetaan osaamistasoa vastaamaan muuttuviin osaamistarpeisiin.....	39
7.3. Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveyspalveluilla.....	42
7.4. Edistetään kotoutumista tukemalla perheitä.....	44
8. Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä.....	48
9. Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille.....	51

10.	Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi	52
10.1.	Tavoitteena työllisyyden, kielitaidon, ja yhteiskunnan tuntemuksen tukeminen	53
10.2.	Kohderymänä työmarkkinoille suuntaavat ja työvoiman ulkopuolella olevat	55
10.3.	Ohjelman sisällöt ja palveluiden kehittäminen	57
10.3.1.	Yhteinen kotoutumisen johdantopaketti	57
10.3.2.	Kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus	60
10.3.3.	Kotoutumiskoulutuksen päättöarviointi.....	65
10.3.4.	Muut tarvelähtöiset palvelut ja jatko-ohjaus	66
10.4.	Kesto yksilöllinen ja pääsääntöisesti enintään 2 vuotta.....	68
10.5.	Kotoutumisohjelman järjestämisvastuut ja monialainen yhteistyö	72
10.6.	Mallin toimeenpanon kustannukset	75
11.	Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta	78
12.	Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia	80
13.	Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta	82

Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin ("toimenpidesuunnitelma")..... 85

Lähteet..... 93

Selonteon tarkoitus, lähtökohdat ja laatiminen

Selonteon tarkoitus ja lähtökohdat

Suomen väestörakenne muuttuu monista eri syistä. Syntyvyys vähenee, väestö ikään-tyy ja globaalin muuttoliikkeen myötä maahanmuuttajataustaisten ihmisten määrä kasvaa myös Suomessa. Kotoutumisen uudistamistarpeita käsittelevän selonteon tarkoituksena on luoda suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa voidaan varmistaa ja yhteiskunnan isoihin murroksiin, esim. työikäisen väestön vähenemiseen vastaamisessa hyödyntää myös maahanmuuttajien osaamista. Tämä edellyttää, että maahanmuuttajat pysyvät mukana isoissa muutoksissa, kuten työn murroksessa, tietoyhteiskuntakehityksessä, sekä yhteiskunnallisen polarisaation ehkäisemistä. Selonteon esityksillä vastataan keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin ja tunnistettuihin kehittämiskohteisiin.

Pääministeri Marinin hallituskaudella valmistellaan ja toimeenpannaan useita uudistuksia, joilla on liittymäpintoja myös maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, erityisesti työllisyyden kuntakokeilut ja sosiaali- ja terveystalouden vastuiden uudistaminen. Kotoutumisen edistämisen uudistuksista voidaankin osin lopullisesti päättää vasta rakenteellisia uudistuksia koskevien linjausten valmistuttua.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on myös lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa ja parantaa kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden mahdollisuuksia työllistyä Suomeen. Hallitusohjelmassa työperäisen maahanmuuton painopisteeksi on asetettu työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvu-alojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Hallitusohjelman tavoitteita edistetään Talent Boost -toimenpideohjelmalla, joka hyväksyttiin 16.6.2020. Toimenpideohjelman tavoitteena on vahvistaa yritysten, korkeakoulujen ja TKI-toiminnan kasvua, kansainvälistymistä ja uudistumista sekä vastata osaavan työvoiman saatavuuden, kestävyysvajeen ja taloudellisen huoltosuhteen haasteisiin myös maahanmuuton keinoin. Lisäksi tavoitteena on, että jatkossa työnantajat osaavat ja haluavat rekrytoida entistä enemmän kansainvälisiä osaajia. Myös oleskelulupien nopeuttaminen ja sujuvoittaminen on keskeinen osa Talent Boost -toimenpideohjelman edistämistä. Ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet on huomioitu selonteon valmistelussa.

Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti maahanmuuttoa koskevissa uudistuksissa otetaan huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy. Linjaus on huomioitu myös selonteon valmistelussa. Maahanmuuttajien kotoutumisen edellytyksiä tukee myös hallituksen esitys (HE 253/2020) ulkomaalaislain muuttamiseksi, joka annettiin eduskunnalle 17.12.2020.

Kotoutumisen uudistamista koskevaan selontekoon on liittymäpintoja myös esimerkiksi seuraavilla

- Sosiaaliturvauudistus
- Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma
- Jatkuvan oppimisen uudistus ja koulutuspoliittinen selonteko (maahanmuuttajalasten ja -nuorten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen liittyvät kysymykset käsitellään osana koulutuspoliittista selontekoa)
- Kansallinen demokratiaohjelma
- Sisäisen turvallisuuden selonteko
- Lähiöohjelma 2020–2022
- Rasismin ja syrjinnän vastainen ohjelma
- Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma
- Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimet
- Ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön torjunnan toimenpiteet
- Kielipoliittinen ohjelma
- Yrittäjyysstrategia

Selonteko kotoutumisen uudistamistarpeista korvaa PMI Marinin hallituskaudella valtion kotouttamisohjelman.

Eduskunnan edellyttämät muutokset kotoutumisen edistämiseen

Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2019 kotouttamista koskevan kannanoton, joka perustui tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM/2018 vp). Kannanotossa edellytettiin, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja toteutettavista uudistuksista sekä antaa toimenpideohjelman eduskunnalle selontekona vuoden 2020 loppuun mennessä sekä uudistaa kotoutumislain (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta. Kannanotossa edellytettiin myös, 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.

- kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muual- lakin kuin kasvukeskuksissa.
- hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien pal- velujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.
- hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittely- aikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.¹
- hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen jär- jestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset parane- vat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kieli- taitovaatimuksia.
- hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuun- nitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikou- lutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.
- hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opin- totoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee edellyttää suo- malaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tunte- musta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.
- hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa ko- touttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.
- hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistys- työn osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin vi- ranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen.

Selonteossa vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 6/2018 vp. kannanottoehdotuksiin ja PMI Marinin hallituksen ohjelman kotoutumista koskevin lin- jausten toimeenpanoon.

Selonteon valmisteluprosessista

Selontekoa on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja valmistelun tu- eksi on järjestetty

- työpajoja selonteon sisältöjen valmistelemiseksi (14.1.2020 ja 3.3.2020)
- tutkijoille suunnattu kuulemistilaisuus (14.9.2020)

¹ Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa linjattiin, että "varmistetaan työperusteisten oleskelulu- pien nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika".

- järjestöille suunnattu kuulemistilaisuus (11.9.2020)
- laaja sidosryhmäkuuleminen (26.10.2020)
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) alueellisia kuulemistilaisuuksia (syys-lokakuussa)
- lausuntokierros (täydennetään).

Selonteon valmistelun lähtökohtana on ollut olemassa olevan tutkimustiedon laaja-alainen hyödyntäminen. Lisäksi valmistelun tueksi on teetetty ulkopuolisina toimeksi-antoina selvityksiä:

- Maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolut/VNTEAS-selvityshanke (julkaistaan alkuvuonna 2021)
- Maahanmuuttajien ohjauksesta TE-toimistoissa ja kunnissa (kevät 2020)

Alkuperäisen aikataulun mukaisesti selonteko oli tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä. Aikataulua jouduttiin siirtämään muun muassa koronaepidemiasta ja muista käynnissä olevista valmisteluista johtavista syistä.

Selonteossa käytettävistä käsitteistä

Selonteon valmistelun rinnalla työ- ja elinkeinoministeriössä on ollut käynnissä kotoutumisen sanastotyö yhteistyössä sidosryhmien edustajien ja Sanastokeskuksen kanssa. Sanastotyössä on tarkasteltu erityisesti kotoutumislakiin ja kotoutumisen palveluihin liittyviä sekä maahanmuuttoon liittyviä käsitteitä.

Kotoutumisen ja maahanmuuton yhteydessä käytetyt käsitteet ovat viime vuosina keskusteluttaneet Suomessa kotoutumisen ja maahanmuuton toimijoita, Suomeen muuttaneita ja Suomessa asuvia rodullistettuja henkilöitä. Erityisesti termit maahanmuuttaja / maahanmuuttanut ja kotouttaminen / kotoutuminen ovat olleet sanaston uudistuksessa esillä.

Kotoutumisen sanastotyö on lausuntokierroksella ennen selontekoa. Kotoutumisen uudistettu sanasto otetaan huomioon selonteossa lausuntojen käsittelyn ja lopullisen sanaston valmistumisen jälkeen. Kuitenkin niiltä osin kuin tutkimuksissa ja tilastoissa on käytetty tiettyä kotoutumisen ja maahanmuuton termistöä, käytetään tutkimuksessa käytettyä termistöä myös selonteon teksteissä.

Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät

1. Globaali muuttoliike vaikuttaa myös Suomeen

Ulkomaalaistaustaisten osuus kasvanut nopeasti, mutta osuus pienempi kuin monissa EU-maissa

Vuonna 2019 syntymämaansa ulkopuolella asui globaalisti noin 272 miljoonaa ihmistä, mikä edustaa 3,5 prosenttia maailman väestöstä. Suurin osa ihmisistä muuttaa synnyinmaansa ulkopuolelle työn, perhesiteen tai opiskelun takia. Pakolaisia maailmassa oli vuoden 2018 lopussa lähes 26 miljoonaa.² EU:ssa turvapaikkahakemuksia rekisteröitiin vuonna 2015 yli 1,3 miljoonaa ja vuonna 2016 lähes 1,3 miljoonaa, vuonna 2019 hakemuksia rekisteröitiin enää alle 750 000 kappaletta.

Globaali muuttoliike vaikuttaa myös Suomeen. Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä on Suomessa selvästi pienempi kuin lähes kaikissa muissa EU-maissa, mutta ulkomaalaistaustaisten väestön määrä on kasvanut nopeasti. Kun vuonna 1990 ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä oli vain puoli prosenttia, oli osuus noussut lähes viiteen prosenttiin vuonna 2019.

Suomessa asui vuoden 2019 lopussa yli 265 000 ulkomaan kansalaista ja yli 420 000 ulkomaalaistaustaista henkilöä. Suomeen muuttaa vuosittain suurempi määrä ihmisiä kuin maasta muuttaa pois. Edellisen kymmenen vuoden aikana nettomaahanmuutto on ollut vuosittain noin 15 000 henkilöä. Vuonna 2019 Suomeen muutti 24 178 ulkomaan kansalaista, mikä vastaa kokoluokaltaan aiemman viiden vuoden keskiarvoa.

Suomen muutetaan monesta syystä. Tärkeimmät syyt ovat viime vuosina olleet tärkeysjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Erityisesti työperusteinen maahanmuutto Euroopan ulkopuolelta on ollut kasvussa. Vuonna 2019 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin yhteensä 25 412, minkä lisäksi myönteisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin 2 959. EU-kansalaisten rekisteröintejä oli 8 533. Eri perustein Suomeen muuttaneiden maahan jäämisen pysyvyyttä tullaan arvioimaan erillisessä selvityksessä.

Aiemmin Suomeen muutettiin pääosin Euroopan maista ja lähialueilta (erityisesti Viirosta, Venäjältä ja entisestä Neuvostoliitosta), mutta maahanmuuton kasvun myötä

² International Organization for Migration 2020

myös sen rakenne on jossain määrin muuttunut. Viime vuosina noin 70 % muuttajista on ollut kolmansien maiden kansalaisia. Erityisen nopeasti on kasvanut maahanmuutto Aasiasta (35 % kaikista ulkomaan kansalaisista vuonna 2019), mutta Eurooppa (ml. EU:n ulkopuoliset maat) on säilynyt suurimpana lähtömaanosana (53 % kaikista saapuneista 2019). Maassa asuvista ulkomaan kansalaisista viisi suurinta kansalaisuutta vuonna 2019 olivat Viro, Venäjä, Irak, Kiina ja Ruotsi. Samana vuonna Suomeen muutti eniten ulkomaan kansalaisia Venäjältä (2 273), Virosta (1 724), Turkista (1 377), Intiasta (1 283) ja Irakista (1 182).

Suomen väestö ikääntyy ja kasvaa vain maahanmuutosta

Syntyvyys on Suomessa laskenut tasaisesti koko 2010-luvun ja oli vuonna 2018 kaikkien aikojen matalimmalla tasolla. Samanaikaisesti Suomi on ensimmäisiä hyvinvointivaltioita maailmassa, jossa merkittävä määrä väestöstä on ikääntynyt. Valtioneuvoston kanslia asetti keväällä 2020 selvityshankkeen, jossa käydään läpi Suomen väestörakenteen nykytilaan johtaneita syitä ja tehdään politiikkasuosituksia kestävästä väestökehityksen turvaamiseksi.

Suomen väestö kasvaa ainoastaan maahanmuuton kautta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku kääntyy laskuun 2030-luvun alussa. Ilman netto-maahanmuuttoa väestö olisi vähentynyt tuhansilla ihmisillä vuosittain jo muutaman vuoden ajan.

Maahanmuutto vaikuttaa Suomen väestörakenteeseen myös maahanmuuttajien jälkeläisten kautta (ns. toinen sukupolvi). Ulkomaalaistaustaiset naiset saavat keskimäärin enemmän lapsia kuin suomalaistaustaiset naiset. Suuri osa ulkomaalaistaustaisten Suomessa syntyneistä lapsista saa Suomen kansalaisuuden. Vaikka kyse on suomalaisista, jotka eivät kuulu kotouttamispolitiikan kohderyhmään, on seurannan ja tilastoinnin näkökulmasta kuitenkin usein perusteltua tarkastella toista sukupolvea erillisenä ryhmänä. Tätä kautta saadaan myös tietoa siitä, miten suomalainen yhteiskunta pystyy tukemaan eri taustaisten lasten ja nuorten yhdenvertaisuutta.

Väestörakenteen muutoksen myötä on entistä tärkeämpää huolehtia kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuuden toteutumisesta ja osaamisen hyödyntämisestä suomalaisen yhteiskunnan kehittämisessä. Osallisuudella on suuri merkitys maahanmuuttajien demokratiaoikeuksien toteutumiselle ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden muodostumiselle samoin kuin kansantalouksien menestymiselle. Ihmisten laajalla osallistumisella taloudelliseen toimintaan on myös merkitystä yhteiskunnan pitkäaikaiselle hyvinvoinnille. Tähän sisältyy kaksi näkökulmaa: yhtäältä oikeudenmukaisuuden ajatus, jonka mukaan kaikille ihmisille on suotava mahdollisuus kokea osallisuutta ja

hyödyntää osaamistaan, ja toisaalta taloudellinen ajatus, jonka mukaan kaikkien inhimillisten resurssien mukaan ottaminen todennäköisesti lisää sekä innovatiivisuutta että tehokkuutta³.

2. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema valtaväestöä heikompi

Maahan saapuneista noin 80 % on työikäisiä, kun Suomen väestöstä työikäisiä on vain noin 60 %. Työikäisille maahanmuuttajille työllisyys on yksi keskeisimpiä osallisuuden toteutumisen indikaattoreita. Työssä käyvät ihmiset luovat lisäarvoa monin tavoin: tuottamalla palveluita ja hyödykkeitä kuluttajille, tarjoamalla työvoimaa yrityksille sekä rahoittamalla veroilla julkisia palveluita. Työllä on suuri merkitys myös yksilön hyvinvoinnille, sillä se on yhteydessä esimerkiksi taloudelliseen asemaan, yhteiskunnalliseen statukseen sekä terveyteen.

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema valtaväestöä heikompi

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–15 %-yksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 %-yksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Vuoden 2019 lopussa ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita (ml. lomautetut) oli työnvälitystilaston mukaan 27 759 eli hieman alle 11 % kaikista työttömistä työnhakijoista. Työttömien työnhakijoiden tarkastelu ei kuitenkaan anna kokonaiskuvaa ulkomaalaisten työttömyydestä, sillä ulkomaalaisista suhteellisesti suurempi osa on erilaisissa palveluissa, kuten työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa opiskelussa.

Työllisyysasteen tarkkaa arviointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät. Suomen virallinen ja kansainvälisesti vertailukelpoinen työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen julkaisemaan työvoimatutkimukseen. Sen mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuonna 2019 oli 64,2 % ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 59,7 %. Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli siis 9,4 %-yksikköä matalampi kuin suomalaistaustaisilla ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste 13,8 %-yksikköä matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Hallinnollisiin rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on matalampi. Työssäkäyntitilaston mukaan ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuonna 2018 oli 55,7 %, mikä oli 18 %-yksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisilla.

³ Piketty 2014

Ulkomaalaistaustaisten työllisyys on Suomessa matalampaa kuin muissa Pohjoismaissa. Ero maassa syntyneiden työllisyysasteeseen on Suomessa suuri myös eurooppalaisessa vertailussa, mutta hieman pienempi kuin keskeisissä verrokkimaissa Ruotsissa ja Tanskassa. Erityisen heikosti Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, työllistyvät EU-maiden ulkopuolelta lähtöisin olevat ulkomaalaistaustaiset. Toisaalta Pohjoismaisessa vertailussa Suomessa työllistyvät verrattain huonosti myös maassa syntyneet. Samat työmarkkinoiden rakenteisiin liittyvät tekijät vaikuttavat työllisyyteen syntymämaasta riippumatta. Pohjoismaissa työllisyysasteella on esimerkiksi hyvin vahva yhteys (koulutuksen kautta hankittuun) osaamiseen.

Työllisyys paranee Suomessa asutun ajan myötä

Maahantulon syy on keskeinen ulkomaalaistaustaisten työllisyysastetta selittävä tekijä. Työn ja opiskelun perässä muuttaneet työllistyvät erittäin hyvin – jopa paremmin kuin suomalaistaustaiset – mutta pakolaistaustaiset ja perheen yhdistämisen perusteella maahan tulleet työllistyvät selvästi suomalaistaustaisia huonommin.⁴ Pakolaistaustaisten ja perheen yhdistämisen perusteella muuttaneiden työllisyys kuitenkin kasvaa selvästi maassa asutun ajan myötä⁵.

Työllisyysasteen lisäksi ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema eroaa suomalaisistaustaista monin tavoin. Ulkomaalaistaustaisten työsuhteet ovat useammin osa- ja määräaikaisia ja ulkomaalaistaustaiset sijoittuvat usein koulutustaan vastaamattomiin töihin. Ulkomaalaistaustaisten pitkäaikaistyöttömyys on kuitenkin suomalaistaustaisia matalampaa. He myös toimivat yrittäjinä vähintään yhtä todennäköisesti kuin suomalaistaustaiset.

Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen sekä koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille. Koulutuksella on selvä yhteys työllisyyteen, mutta ulkomaalaistaustaisten kohdalla tämän yhteys vaikuttaa olevan varsinkin korkeakoulutetuilla heikompi kuin suomalaistaustaisilla. Erityisesti ulkomaalaistaustaisilla naisilla korkeakoulutus parantaa työllisyysastetta vain vähän verrattuna keskiasteen suorittaneisiin naisiin.⁶

⁴ Larja & Sutela 2015, Mathies & Karhunen 2019; Kuusio & Seppänen & Jokela & Somersalo & Lilja 2020

⁵ Busk & Jauhiainen & Kekäläinen & Nivalainen & Tähtinen 2016

⁶ Nieminen & Sutela & Hannula 2015; Larja 2019

Syrjintä työmarkkinoilla yleistä

Vaikka osaaminen ja muut työllistymistä edistävät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi johtuen syrjinnästä työmarkkinoilla. Tutkimuksen perusteella suomalaisilla työmarkkinoilla valitsee etninen hierarkia. Päästäkseen työhaastatteluun irakilastaustaisen on lähetettävä kolme kertaa enemmän työhakemuksia ja somalialaistaustaisen neljä kertaa enemmän työhakemuksia kuin suomalaistaustaisen, vaikka kaikkien hakijoiden koulutus, työkokemus ja Suomen kielen taito olisivat yhtäläiset.⁷

Suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän monimuotoisuudella ja syrjimättömyydellä on kriittinen merkitys Suomen houkuttelevuudelle osaavan työvoiman, kv. opiskelijoiden ja investointien kohdemaana samoin kuin täällä olevien kansainvälisten osaajien työllistymiselle. Kansainvälisten opiskelijoiden Suomeen jäämiseen vaikuttavat opintojen aikana syntyneet sosiaaliset ja ammatilliset verkostot sekä opintojen jälkeiset työllistymismahdollisuudet.⁸

Pakolaistaustaisten työllisyysaste jää muista ryhmistä

Pakolaistaustaisten lähtökohdat suomalaisilla työmarkkinoilla ovat selvästi muita maahanmuuttajaryhmiä heikommat. Siinä missä työn perusteella tulevilla on työpaikka valmiina ja sopivaa osaamista ainakin yhden työnantajan tarpeisiin, pakolaistaustaiset saapuvat maahan ilman kontakteja sekä usein ilman kielitaitoa tai Suomen työmarkkinoille sellaisenaan soveltuvaa osaamista. Pakolaistaustaiset saapuvat maahan saadakseen suojelua vainolta tai sen uhalta. Osalla on traumoja tai psyykkisiä ongelmia, jotka heikentävät työkykyä. Muita työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä ovat muun muassa syrjintä työmarkkinoilla, hoitamattomat sairaudet ja vammat, kielenoppimishaasteet ja läheisten vaikea tilanne lähtömaassa.⁹ Toisaalta osa pakolaistaustaisista on erittäin osaavia ja hyvin koulutettuja. Heidän työllistymistään tulisi tukea esimerkiksi korkeakouluissa.

Välittömästi oleskeluluvan saamisen jälkeen pakolaistaustaisten työllisyysaste on lähellä nollaa. Matalasta lähtötasosta johtuen työllisyysaste kasvaa merkittävästi maassaoloajan myötä, kun eri palvelut ja kontaktit yhteiskuntaan tukevat osaamista, kielitaitoa, terveyttä ja verkostoja. Kyselyaineistoon perustuvan Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi-tutkimuksen (UTH) mukaan pakolaistaustaisten työllisyysaste on 5–10 maassaolovuoden jälkeen 30 % ja yli 10 maassaolovuoden jälkeen 52 %.

⁷ Ahmad 2019

⁸ Mathies & Karhunen 2019

⁹ Asikainen 2020

Rekisteriaineiston perusteella tilanne on heikompi. Afganistanista, Irakista ja Somaliasta lähtöisin olevien henkilöiden työllisyysaste nousee ensimmäisen kymmenen vuoden aikana, mutta jää taustamaasta ja muuttovuodesta riippuen 20–40 % tuntumaan. Myönteinen ilmiö on kuitenkin se, että 2000-luvulla saapuneiden pakolaistaustaisten työllisyysaste on noussut keskimäärin nopeammin kuin aiemmin Suomeen tulleiden.¹⁰

Maahanmuuttajanaississa paljon korkeakoulutettuja, mutta työmarkkina-asema miehiä heikompi

Työmarkkinoiden syrjinnän ja henkilökohtaisten ominaisuuksien ohella maahanmuuttajien työllisyysastetta painaa alas erityisesti ulkomaalaistaustaisten naisten heikko työllistyminen. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste on lähes samaa tasoa suomalaistaustaisten kanssa, mutta naisten työllisyys jää lähes 20 prosenttiyksikköä suomalaistaustaisten työllisyydestä.

Naisten heikkoa työllisyyttä selittävät useat eri tekijät. Monilla naisilla on korkea-asteen tutkinto, mutta he eivät löydä koulutustaan vastaavaa työtä. Toisaalta myös vähän koulutettujen osuus on selvästi suurempi kuin suomalaistaustaisten naisten keskuudessa. Lisäksi maahan muuttavat naiset ovat usein perheenperustamisiässä, minkä takia kotoutumisprosessin käynnistyminen saattaa viivästyä naisten jäädessä kotiin hoitamaan lapsiaan. Kotiin jäämisen todennäköisyyttä lisää myös se, että ulkomaalaistaustaiset naiset perheellistyvät keskimäärin suomalaistaustaisia nuorempina ja saavat keskimäärin suomalaistaustaisia enemmän lapsia.¹¹

Naisten työllistymisen esteinä on myös rakenteellisia tekijöitä. Naiset tulevat maahan selvästi miehiä useammin perheen yhdistämisen kautta ja selvästi harvemmin työn perässä. Maahantulon syy linkittyy myös lähtömaiden yhteiskuntajärjestelmiin: naisten työllisyysaste on useimmissa lähtömaissa selvästi miehiä alhaisempi, minkä lisäksi naiset kantavat usein päävastuun lastenkasvatuksesta ja kodinhoidosta. Myös pitkät hoitovapaat, sekä alle kolmivuotiaan lapsen kunnallisen varhaiskasvatuspalvelun ulkopuolisesta hoidosta maksettava lasten kotihoidon tuki voi olla kannustinloukku erityisesti ulkomaalaistaustaisille naisille, joiden mahdollisuudet päästä hyväpalkkisiin töihin ovat suomalaistaustaisia pienemmät.

Lisäksi maahanmuuttajanaisten työllistymiseen vaikuttavat Suomen vahvasti sukupuolittuneet työmarkkinat. Tyypillisillä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja

¹⁰ Sarvimäki 2017

¹¹ Larja 2019

kuljetusala) riittää heikompi Suomen kielen taito, mutta naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi hoivatyö, monet palveluammatit) tarvitaan selvästi parempaa kielitaitoa.

Työllisyys vaikuttaa julkistalouteen

Julkistalouden näkökulmasta merkittävää on ennen kaikkea se, miten maahanmuuttajat työllistyvät.¹² Julkistaloudellisia vaikutuksia tärkeämpiä ovat kuitenkin kokonaistaloudelliset vaikutukset, joihin sisältyvät esimerkiksi vaikutukset taloudelliseen huoltosuhteeseen, työmarkkinoihin ja hyödykkeiden ja palveluiden kysyntään. Maahanmuuton on havaittu esimerkiksi lisäävän työllisyyttä¹³ ja johtavan valtaväestön siirtymiseen korkeampaa osaamista vaativampiin ja paremmin palkattuihin työtehtäviin.¹⁴ Kokonaisuudessaan maahanmuuton taloudelliset vaikutukset kohdemaalle arvioidaan useimmiten pieniksi.

Suomen huoltosuhde heikkenee huomattavasti nopeammin kuin muissa Pohjoismaissa. Samoin syntyvyyden aleneminen on ollut Suomessa nopeampaa ja maahanmuutto vähäisempää. Työikäisen väestön väheneminen kasvattaa kestävyysvajetta suorasti ja epäsuorasti. Lasten ja vanhuseläkeläisten määrän kasvu suhteessa työikäisen väestön määrään lisää julkisia menoja ja vähentää verotuloja. Korkea huoltosuhde saattaa vähentää maahan kohdistuvia investointeja.¹⁵

Työ- ja elinkeinoministeriön laskelmien mukaan maahanmuutolla on neutraali vaikutus taloudelliseen huoltosuhteeseen (työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien määrä suhteessa työllisiin), jos muuttaneiden työllisyysaste on noin 60 %.¹⁶ Vuonna 2019 ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli työvoimatilaston mukaan 59,7 % ja ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste 64,2 % (ks. luku 2.1). Maahanmuutto synnyttääkin mahdollisuuksia monimuotoisuuden hyödyntämiseksi taloudellisen kasvun ajurina, investointien houkuttelussa sekä vastattaessa väestörakenteen muutoksiin työvoiman saatavuudessa edellyttäen kuitenkin, että uudet tulijat pääsevät työmarkkinoille ja osaksi innovaatio- ja kasvuekosysteemejä.

¹² VATT 2014

¹³ Signorelli 2020

¹⁴ Foged & Peri 2016

¹⁵ Aksoy & Basso & Smith & Grasl 2019

¹⁶ Kaihovaara & Larja 2019

Automatisaation ja digitalisaation vaikutukset kohdistuvat maahanmuuttajiin

Työllistymisen edellytykset määrittyvät suhteessa työmarkkinoiden tarpeisiin ja työnantajien valmiuteen rekrytoida maahanmuuttajia. Automatisaatio ja digitalisaatio muuttavat arjessa pärjäämisen ja työmarkkinoiden osaamistarpeita: työmarkkinoilta katoaa ennen kaikkea matalaa ja keskitason osaamista vaativia rutiiniluontoisia työtehtäviä ja niille syntyy korkeaa osaamista, hyviä kielellisiä ja viestinnällisiä valmiuksia sekä abstraktia ajattelua ja ongelmanratkaisukykyä vaativia työtehtäviä.¹⁷ Osaamisen ennakoitifoorumin mukaan tulevaisuudessa sellaisia tehtäviä, joissa selviäisi ilman vähintään ammatillisen perustutkinnon tasoista osaamista, on selvästi alle viisi prosenttia työpaikoista.

Kotouttamispolitiikan kehittämässä tuleekin huomioida työmarkkinoiden ja digitalisaation murros. Teknologinen kehitys koskettaa kaikkia, mutta etenkin osa maahanmuuttajista on erityisen haavoittuvassa asemassa matalan koulutuksen takia. Lisäksi maahanmuuttajien asemaa korkeaa osaamistasoa vaativilla työmarkkinoilla heikentää kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, ulkomailla hankitun koulutuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille ja työnantajien ennakkoluulot ulkomailla hankittua osaamista kohtaan. Kotouttamis-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan keinoin näihin haasteisiin voidaan puuttua muun muassa tutkintotavoitteisella koulutuksella, kielen opetusta lisäämällä, elinikäisellä oppimisella, koulutuksen ja työskentelyn yhdistämisellä sekä palkkatuetun työn laajentamisella.¹⁸ Suomeen muuttaneilla on myös paljon osaamista, joka tulisi nykyistä tehokkaammin tunnistaa ja hyödyntää työelämässä.

3. Maahanmuuttajien tilanteet erilaisia ja eriarvoisia

Maahanmuuttajien taustat ja tarpeet vaihtelevat, eriarvoisuutta nähtävissä eri osa-alueilla

Maahanmuuttajat muodostavat keskenään hyvin heterogeenisen ryhmän. Maahanmuuttajien tilanteet esimerkiksi työllisyyden, hyvinvoinnin ja osallisuuden toteutumisessa eroavat paitsi yksilöiden välillä, myös taustamaaryhmittäinen ja maahanmuuton syyn perusteella. Lähtökohdat uuteen asuinmaahan asettumiselle ovat hyvin erilaiset

¹⁷ Autor & Levy & Murnane 2003

¹⁸ Walbækken & Kostøl & Røtnes & Eggen & Kordt 2019

henkilön muuttaessa suoraan korkean asiantuntemuksen työhön tai paetessaan sotaa jättäen kaiken taakseen.

Maahanmuuttajien heterogeenisyydestä huolimatta maahanmuutto vaikuttaa kytkeytyvän yhä vahvemmin laajempiin eriarvoisuutta lisääviin kehityskulkuihin, kuten eroihin työmarkkinoilla, koulutuksessa, asumisessa ja tuloissa. Eriarvoisuutta vähentävät toimet yhteiskunnan eri osa-alueilla tukevatkin osaltaan myös kotoutumista, ja kotoutuminen edistää maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta.

Eriarvoisuudella on vaikutuksia sekä yksilöiden elämäntulkuihin että yhteiskuntiin. Eriarvoisuus heikentää sosiaalista koheesiota, ihmisten keskinäistä luottamusta ja luottamusta instituutioihin, sosiaalista vuorovaikutusta, osallisuutta ja yhteiskunnallista osallistumista.¹⁹

Matala työllisyysaste nostaa pienituloisten osuutta, koulutustaustat moninaisia

Käytettävissä olevilla rahatuloilla mitattuna ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten tulotaso jää noin neljänneksen suomalaistaustaisten tulotasosta. Vuonna 2018 ulkomaalaistaustaisten lasten pienituloisuusaste oli 43 prosenttia, kun se suomalais-taustaisilla lapsilla oli 11 prosenttia. Afrikkalaistaustaisista lapsista lähes 60 prosenttia asuu pienituloisissa perheissä. Pienituloisuuteen vaikuttavat monet tekijät, joista merkittävin on asuinkunnan aikuisten työmarkkina-asema. Taustatekijöinä voi olla muun muassa yksinhuoltajuus, vähäinen koulutustausta sekä etninen hierarkia ja syrjintä työmarkkinoilla.

Matalasta tulotasosta johtuen maahanmuuttajat saavat keskimäärin suomalaistaustaisia enemmän Kelan maksamia sosiaaliturvaetuksia. Vuonna 2018 maahanmuuttajille maksettiin henkeä kohden keskimäärin 4 676 euroa, mikä on noin kaksi kertaa enemmän kuin suomalaistaustaisille. Erityisen paljon maahanmuuttajille maksettiin asumistukia, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea. Näiden tukien tarvetta selittää ennen kaikkea maahanmuuttajien matala työllisyysaste ja nuori ikärakenne.²⁰

Maahanmuuttajat saavat kuitenkin selvästi suomalaistaustaisia vähemmän ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja työeläkettä. Kun nämä etuudet lasketaan mukaan, maahanmuuttajat saavat keskimäärin kolmanneksen suomalaistaustaisia vähemmän

¹⁹ Eskelinen & Erola & Karhula &, Ruggera & Sirniö 2020

²⁰ Jauhiainen & Raivonen 2020

sosiaalietuuksia. Työkäisille suomalais- ja ulkomaalaistaustaisille etuuksia maksetaan suurin piirtein yhtä paljon.²¹

Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden koulutustasosta ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, sillä ulkomailla suoritettut tutkinnot eivät näy tutkintorekisteriin perustuvissa virallisissa tilastoissa. Kyselytutkimusten (FinMonik, UTH) valossa ulkomaalaistaustaisten koulutusrakenne on kuitenkin samankaltainen kuin suomalaistaustaisten. Pelkän perusasteen suorittaneita on ulkomaalaistaustaisissa jonkin verran enemmän kuin suomalaisistaustaisissa ja toisen asteen suorittaneita puolestaan jonkin verran vähemmän, mutta korkea-asteen suorittaneiden osuus on samaa luokkaa kuin suomalaistaustaisilla, molemmissa ryhmissä noin reilu kolmannes (UTH 2015).

Eri ryhmien koulutustasojen vertailussa on otettava huomioon se, että väestön ikärakenne on yhteydessä koulutusrakenteeseen. Kun suomalaistaustaisen ja ulkomaalaistaustaisen väestön koulutusrakenteen vertailu rajataan 25–54-vuotiaisiin, korkea-asteen suorittaneiden osuus on suomalaistaustaisilla 44 prosenttia ja ulkomaalaistaustaisilla 40 prosenttia. Koulutustaso vaihtelee taustamaittain. EU-, Efta- ja Pohjois-Amerikka- sekä Venäjä- ja Neuvostoliitto-taustaisissa on suomalaistaustaisia enemmän korkea-asteen suorittaneita. Lähi-Itä- ja Pohjois-Afrikka- sekä muu Afrikka-ryhmissä on puolestaan suhteellisesti eniten heitä, joilla ei ole perusasteen jälkeistä koulutusta. Työllistymisen kannalta Suomessa suoritetuilla tutkinnoilla on ulkomailla suoritettuja tutkintoja suurempi merkitys niin suorien (soveltuvuus suomalaisille työmarkkinoille) kuin epäsuorien (työnantajien arvostus) tekijöiden takia.

Suomen ulkomaalaistaustaisessa väestössä on enemmän elämänlaatunsa huonoksi kokevia kuin koko väestössä. FinMonik-tutkimuksen mukaan ulkomailla syntyneet ulkomaalaistaustaiset kokevat myös terveytensä koko väestöön nähden hieman harvemmin hyväksi tai melko hyväksi (65 % vs. 73 %). Psykkisen kuormittuneisuuden ja mielenterveysoireiden on toistuvasti havaittu olevan yleisempiä Suomen maahanmuuttajaväestössä koko väestöön nähden. Tulokset eroavat kuitenkin paljon taustatekijöiden mukaan, kuten taustamaaryhmittäin tai sukupuolittain.²²

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten yhdenvertaisuus ei toteudu, sosioekonominen tausta vaikuttaa

Maahanmuuttajataustainen väestö on nuorta ja monet perheellistymisiässä. Kaikista ulkomaalaistaustaisista yli viidesosa on alaikäisiä ja Suomen koko lapsiväestöstä noin kymmenellä prosentilla on ulkomaalaistausta. Suurella osalla maahanmuuttajalapsista

²¹ Tervola & Verho 2014

²² Laatikainen & Skogberg & Koponen & Koskinen 2020

ja -nuorista menee hyvin, mutta myös puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa on havaittavissa.

Lasten tilanne on sidoksissa heidän perheensä tilanteeseen. Vanhempia kuormittaviksi tekijöiksi on tunnistettu toimeentulovaikeuksien lisäksi vanhempien alhainen koulutustaso ja terveysongelmat.²³ Lisäksi suomen- tai ruotsinkielen taidon puute kotoutumisen alkuvuosina, yhteiskunnallisten rakenteiden vieraus ja sosiaalisten verkostojen vähäisyys ovat haasteita, jotka vaikuttavat koko perheen tilanteeseen. Huonosuorituksen periytyminen ehkäisemiseksi tarvitaan vanhemmuutta tukevia keinoja. Perheenjäsenet ovat kuitenkin toisilleen usein tärkeä voimavara: perheen läsnäolo Suomessa on yhteydessä muun muassa parempaan työllisyyteen ja itsearvioituun kielitaitoon verrattuna niihin, joiden perhe asui muualla²⁴.

Maahanmuuttajien lasten heikompi koulumenestys matematiikan PISA-kokeissa vastaa kahta vuotta verrattuna kantasuomalaisten lasten koetuloksiin. Ero on yksi OECD-maiden suurimpia. Erot valtaväestön ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden välillä ovat säilyneet PISA-kierroksesta toiseen ja sekä lukutaidon, matematiikan että luonnontieteiden keskimääräiset tulokset ovat pudonneet vuodesta 2009. Maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden opintojen keskeyttäminen on valtaväestöä yleisempää. Korkeakouluissa maahanmuuttajataustaiset ovat aliedustettuina.

Perheen sosioekonomisen aseman ja perherakenteen huomioiminen selittää usein joko kokonaan tai valtaosan erosta valtaväestön ja maahanmuuttajien lasten välillä esimerkiksi kouluttautumisessa, terveydessä, hyvinvoinnissa sekä rikollisuudessa²⁵. Suomessa syntyneet maahanmuuttajien lapset (ns. toinen sukupolvi) suorittavat toisen asteen tutkinnon vähintään yhtä todennäköisesti kuin perhetaustaltaan ja asuinalueiltaan samankaltaiset suomalaistaustaiset lapset. Tulos viittaa siihen, että toisen sukupolven keskimäärin vähäisempi kouluttautuminen heijastaa enemmänkin heidän haasteellisempaa sosioekonomista taustaansa kuin maahanmuuttajataustaa itsessään. Ensimmäisen sukupolven lasten kohdalla todennäköisyys suorittaa toisen asteen tutkinto jää kuitenkin alhaisemmaksi taustatekijätkin huomioiden. Todennäköisyys on sitä pienempi, mitä vanhempia nämä lapset ovat Suomeen saapuessaan.²⁶ Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolkuja käsitellään laajemmin koulutuspoliittisessa selonteossa.

²³ Kääriälä ym. 2020

²⁴ Rask & Paavonen & Lilja & Koponen & Suvisaari & Halla & Koskinen & Castaneda 2016

²⁵ Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2014

²⁶ Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

Kouluterveyskysely on useana vuonna ja eri luokka-asteilla osoittanut, että ulkomaista syntyperää olevilla nuorilla on suomalaista syntyperää olevia nuoria enemmän erilaisia terveyden ja hyvinvoinnin haasteita. Lisäksi ulkomaista syntyperää olevista pojista 24 prosenttia ja tytöistä 13 prosenttia koki myös toistuvaa koulukiusaamista vuonna 2017. Lähes kolmannes ulkomailla syntyneistä, ulkomaista syntyperää olevista pojista ja viidennes tytöistä on vailla läheistä ystävää.²⁷

Suomessa maahanmuuttajien lapset työllistyvät vanhempiaan paremmin, mutta eivät yhtä hyvin kuin suomalaistaustaisten lapset. Toistaiseksi ulkomaalaistaustaisten Suomessa syntyneistä lapsista vain pieni osa on työikäisiä, joten tieto toisen sukupolven koulutuksesta ja työllisyydestä on vähäistä.

Maahanmuuttajat rikosten tekijöinä ja uhreina

Maahanmuuttajien rikollisuuden taustalla vaikuttaa samoja tekijöitä kuin valtaväestönkin. Turvallisuusongelmat kasautuvat yleisesti ottaen syrjäytymisen, sosiaalisen pahoinvoinnin ja moniongelmaisuuuden ympärille. Riskitekijöitä sekä tekijäksi että koki-jaksi joutumisessa ovat heikko sosioekonominen asema, ylisukupolvinen syrjäytyminen, asuinpaikka, nuori ikä, miessukupuoli ja päihteiden käyttö. Näitä tekijöitä vähennetään edistämällä työllisyyttä, koulutusta, osallisuutta, päihteettömyyttä sekä hyvinvointia ja terveyttä.

Ulkomaalaistaustaiset tekevät rikoksia ja joutuvat rikoksen kohteiksi suomalaistaustaisia useammin. Vuonna 2019 rikoslakirikoksiin selvitettyihin rikoksiin syylliseksi epäillyistä 10,5 % oli ulkomaalaistaustaisia²⁸ (vuonna 2019 ulkomaalaistaustaisia oli 7,7% väestöstä). Samana vuonna ulkomaan kansalaisten osuus selvitettyihin rikoksiin syylliseksi epäillyistä oli 6,7 % (vuonna 2019 ulkomaan kansalaisia oli 4,8 % väestöstä). Ikä- ja sukupuoli- ja sukupuolivakioitujen lukujen mukaan ulkomaalaisia epäillään rikoksesta 1,2 kertaa suomalaisia useammin. Vuosina 2017 ja 2018 ulkomaalaisia oli epäiltyinä rikoslakirikoksista 41,83 väestön tuhatta ulkomaalaista kohden ja suomalaisia oli epäiltyinä 35,71 väestön tuhatta suomalaista kohden. Esimerkiksi seksuaalirikoksista epäillyjä oli alle yksi tuhannesta kummassakin kategoriassa.²⁹

Julkisessa keskustelussa vähemmälle huomiolle ovat jäänyt ulkomaalaistaustaiset ja ulkomaan kansalaiset rikosten uhreina. Ulkomaalaistaustaisten sukupuoli- ja ikävaki-oitu riski joutua pahoinpitelyrikoksen uhriksi on lähes kaksinkertainen suomalaistaus-

²⁷ Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

²⁸ Rikos- ja pakkokeinotilasto

²⁹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Rikos- ja pakkokeinotilasto

taisiin nähden, riski joutua ryöstön uhriksi noin 1,6 kertaa suomalaistaustaisia korkeampi ja riski joutua raiskauksen uhriksi noin 1,3 kertaa suomalaistaustaisia korkeampi.³⁰ Ulkomaalaistaustaiset joutuvat myös viharikosten uhreiksi. Vuonna 2019 poliisi kirjasi 650 rikosilmoitusta, joissa oli poliisin mukaan etniseen tai kansalliseen taustaan perustuvia piirteitä.³¹ Perheväkivallan uhriksi joutuminen edustaa huomattavasti suurempaa osuutta kaikista pahoinpitelyrikoksista naisilla kuin miehillä, ja sama pätee myös maahanmuuttajiin. Maahanmuuttajanaiset ja -tytöt saattavat joutua myös esimerkiksi sukuelinten silpomisen uhriksi. Kunniaan liittyvän väkivallan ja pakkoavioliiton uhka kohdistuu useammin naisiin ja tyttöihin, mutta voi koskea myös poikia ja miehiä.

Työelämässä ja elinkeinoelämässä törkeät rikokset kohdistuvat suurelta ulkomaalaisiin tai ulkomaalaistaustaisiin. Työmarkkinoilla on olemassa ulkomaalaisten riski tulla hyväksikäytetyiksi. Hyväksikäytön riskiä kasvattavat työntekijän vähäinen tietotaso Suomen työmarkkinoiden ja yhteiskunnan toiminnasta ja siitä, minkä tahon puoleen on mahdollista kääntyä, kun työssä ja työnantajan kanssa ilmaantuu ongelmia. Osa ulkomaalaisista on lähtömaissaan oppinut olemaan luottamatta viranomaisiin tai sitten vaihtoehtoisesti saattanut uskoa Suomen olevan korruptoinut. Törkeimmissä tapauksissa ulkomaalaisten hyväksikäyttö työssä on järjestelmällistä ja ammattimaista.

4. Suuri osa maahanmuuttajista asuu kasvukeskuksissa

Kaupungistuminen on maailmanlaajuinen ilmiö, jonka eteneminen näyttää Suomessakin tuoreimpien väestöennusteiden valossa jatkuvan, vaikka Suomen kaupungistumistaso on EU:n alhaisin. Myös suuri osa Suomeen muuttaneista asuu kasvukeskuksissa. Maahanmuuttajia asuu kuitenkin lähes kaikissa Suomen kunnissa ja joissain maaseutukunnissa, joissa on tarjolla työpaikkoja, maahanmuuttajien osuus väestöstä on merkittävä.

Vuonna 2019 yli puolet ulkomailla syntyneistä asui Uudellamaalla ja yli kaksi kolmasosaa Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Helsingin seudulla vieraskielisten osuus on kohonnut 1990-luvun noin prosentista vuonna 2019 noin 14

³⁰ Lehti & Salmi & Aaltonen & Danielsson & Hinkkanen & Niemi & Sirén & Suonpää 2014

³¹ Rauta 2020

prosenttiin. Espoossa vuonna 2019 peruskoulun ensimmäisen luokan aloittaneista lähes neljäsosa oli vieraskielisiä. Vuonna 2035 Helsingin seudun asukkaista neljänneksen arvioidaan olevan vieraskielisiä.

Maahanmuutolla, monimuotoisuudella ja kansainvälisellä osaamisella on kasvava merkitys paitsi eri taustalla tulleiden kuntalaisten osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämässä myös alueiden ja kuntien elinvoiman kehittämisessä. Kaikkien kuntalaisten mahdollisuudet kokea osallisuutta, kehittää osaamistaan, opiskella ja tehdä työtä luovat pohjan myös kotoutumiselle ja kunnan väestöpohjan kasvattamiselle. Maahanmuuttajien kotoutumista edistää myös paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuus sekä yhteisöllisyys.

Asuinalueiden eriytyminen lisääntynyt, mutta kansainvälisessä vertailussa vähäistä

Sosioekonominen segregatio on seuraus hyvinvoinnin ja tulojen epätasaisesta jakautumisesta ja tämän jaon paikantumisesta asuntomarkkinoiden vaikutuksesta kaupungin eri alueille. Taloudelliset resurssit ja niiden jakautumisen eriarvoisuus vaikuttavat kotitalouksien mahdollisuuksiin toimia asuntomarkkinoilla; mitä kalliimpaa asuminen on, sitä vähemmän mahdollisuuksia pieni- ja keskituloisilla kotitalouksilla on valita asuinpaikkansa, ja sitä enemmän heidän asumisensa keskittyy. Eri ryhmien eriytymisessä omille alueilleen on myös riskinä, että fyysinen etäisyys voimistaa sosiaalista etäisyyttä, mikä voi heikentää kaupunkien sosiaalista kestävyttä.

Suomessa asuinalueiden sosioekonominen ja etninen eriytyminen on eurooppalaisessa ja pohjoismaisessa vertailussa edelleen vähäistä. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana niin sosioekonominen kuin etninen eriytyminen ovat kuitenkin vahvistuneet erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Tutkimusten mukaan vahvinta etninen eriytyminen on suomalaissyntyisten ja maahanmuuttajataustaisten lapsiperheiden välillä. Selittävänä tekijänä on erityisesti suomalaistaustaisten lapsiperheiden korkeampi tulotaso sekä kouluvalinnat ja muutot pois pienituloisilta alueilta tulojen noustessa, eikä vahvaa etnistä eriytymistä ilmene pienituloisten lapsiperheiden keskuudessa. Eri taustaisten perheiden eriytyminen on ilmiö, joka vahvistuessaan saattaa heikentää mahdollisuuksien tasa-arvoa. Eurooppalaisissa kaupungeissa asuinaluetta suurempi vaikutus näyttää kuitenkin olevan yksilön perhetaustalla ja laajemmalla sosiaalisella kontekstilla, jotka vaikuttavat yksilön valintoihin ja mahdollisuuksiin.³²

Ulkomaalaistaustaisista omistusasunnoissa asuu reilu 30 prosenttia kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus on hieman yli 70 prosenttia. Helsingissä, jossa asumisen

³² van Ham & Tammaru 2016, Bernelius & Vilka 2019; Petrović & Manley & van Ham 2019

hinta on noussut viime vuosina tulotasoa nopeammin, omistusasumisen osuudet ovat molemmilla ryhmillä koko maata alhaisemmat. Ulkomaalaistaustaiset eivät ole asumisen hallintamuodon suhteen yhtenäinen ryhmä. Omistusasumista selittää vahvasti tulotaso, mutta myös esimerkiksi maassa oleskelun kestolla ja perhekoolla on vaikutusta asunnon hallintamuodon valintaan; Suomessa asutun ajan myötä omistusasuminen yleistyy. Ulkomaalaistaustaiset myös asuvat suomalaissyntyisiä ahtaammin. Viime vuosina syntymämaan mukaiset erot omistusasumisessa ovat jossain määrin vähentyneet, mutta tulotason vaikutukset vahvistuneet.³³

5. Syrjinnän yleisyys vaikeuttaa kotoutumista

Eriarvoistuminen ja osallistumistapojen moninaistuminen haastavat perinteisen demokratian toimintatapoja. Demokratian epävakautta lisäävät globalisaatiosta, teknologiakehityksestä, digitalisaatiosta ja työnmurroksesta aiheutuvat muutokset globaaleihin

taloussuhteisiin ja kansallisiin poliittisiin asetelmiin. Ilmastonmuutoksen, siirtolaisuuden sekä tiedon manipuloinnin kaltaiset kansainväliset kysymykset vaikuttavat demokratian kehitykseen yli maarakojen ja myös Suomeen.

Maahanmuuttajan omalla aktiivisuudella kotoutumisensa edistämässä on keskeinen rooli. Kotoutumisen onnistuminen edellyttää myös hyvien suhteiden ylläpitämistä ja kehittämistä eri väestöryhmien välillä sekä osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien tukemista. Osallisuutta ja väestöryhmien välistä vuoropuhelua tukemalla voidaan myös osaltaan ehkäistä kielteisiä kehityskulkuja kuten yhteiskunnasta syrjäytymistä ja vastakkainasettelua eri taustaisten ihmisten välillä.

Osallisuus koostuu eri tekijöistä: riittävästä toimeentulosta ja hyvinvoinnista, osallistumisesta erilaiseen toimintaan sekä yhteisöihin kuulumisesta ja jäsenyydestä. Myönteistä on, että suurin osa (vähintään ¾) tutkituista kieliryhmistä (somalilais-, viron-, venäjän-, englannin- ja arabiankieliset) kokee ainakin jonkin verran osallisuutta suomalaisen yhteiskuntaan.³⁴ Toisaalta Suomessa syntyneistä tai alle koulu-ikäisinä muuttaneista nuorista joka kolmas ei tunne itseään suomalaiseksi. Ulkomaalaistaustaiset nuoret muovaavat etnistä identiteettiään suhteessa suomalaisuuteen ja oman lähtö-

³³ Saikkonen & Hannikainen & Kauppinen & Rasinkangas & Vaalavuo 2018

³⁴ Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

maansa kulttuuriin. Siihen, millaiseksi se kehittyi, vaikuttavat merkittävästi maahanmuuttoikä ja asumisaika sekä lähtömaa. Merkitystä on myös ympäröivällä yhteiskunnalla, sen ilmapiirillä ja nuorten kokemalla kohtelulla.³⁵

Syrjinnän kokemukset vähentävät luottamusta viranomaisiin ja suomalaiseen valtaväestöön. Maahanmuuttajat luottavat suomalaisiin instituutioihin enemmän kuin valtaväestö, mutta luottamus vähenee Suomessa asutun ajan myötä. Yli puolet Saharan eteläpuolisesta Afrikasta muuttaneista henkilöistä on kokenut syrjintää viimeisen vuoden aikana.³⁶ Erityisen vahingollinen vaikutus on rakenteellisella rasismilla, kuten työelämässä, koulutuksessa ja palveluissa olevilla syrjivillä toimintatavoilla ja prosesseilla, joissa organisaatiot, yritykset, laitokset ja virastot syrjivät joko välittömästi tai välillisesti tiettyjä ihmisryhmiä. Myös keskusteluilmapiiri erityisesti sosiaalisessa mediassa on osin kärkevä ja polarisoivaa. Tämä voi lisätä yhteiskunnallista turhautumista ja vetäytymistä julkisesta keskustelusta sekä toimia kasvualustana ääriliikkeiden toiminnalle.

Eri taustaisten ihmisten välisen vuorovaikutuksen on nähty edistävän kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Joka kymmenennellä ulkomaalaistaustaisista ei kuitenkaan ole yhtään suomalaista läheistä ystävää³⁷. Pääkaupunkiseudun englanninkielisistä miltei kaikilla on vähintään kaksi valtaväestöön kuuluvaa ystävää, sen sijaan miltei joka toisella aikuisella somalinkielisellä ei ollut yhtään valtaväestöön kuuluvaa ystävää³⁸.

Suomi on toistuvasti sijoittunut hyvin kansainvälisten järjestöjen julkaisemissa demokratiaa, ihmisoikeuksia, lehdistönvapautta, korruptoitumattomuutta ja hallinnon toimivuutta mittaavissa vertailuissa³⁹. Yksi suomalaisen demokratian heikkous on kuitenkin yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistuminen: yhteiskunnallisessa osallisuudessa on suuria sosioekonomisia ja alueellisiakin eroja. Ulkomaalaistaustaisen väestön poliittinen osallistuminen on äänestysaktiivisuudella mitattuna vähäisempää kuin suomalaistaustaisen väestön, mutta maahanmuuttajat asettuvat ehdolle eduskuntavaaleissa suomalaistaustaisia hieman todennäköisemmin. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ulkomaalaistaustaisten äänestysprosentti oli noin 30 %-yksikköä pienempi ja vuoden 2017 kuntavaaleissa 35 prosenttiyksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisten. Sosioekonominen asema saattaa selittää valtaväestön tavoin myös ulkomaalaistaustaisten vähäistä osallistumista mutta ei täysin. Esimerkiksi Vuoden 2015 kuntavaaleissa afrikalaistaustaiset äänestivät lähes kaksi kertaa todennäköisemmin kuin EU-maista lähtöisin olevat.

³⁵ Larja 2017

³⁶ EU-midis II 2018

³⁷ Kuusio & Castaneda & Leeman 2020

³⁸ Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

³⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2019

6. Kotoutumisen edistämisen nykytila

6.1. Laki kotoutumisen edistämisestä ja keskeiset kehittämistoimet

Nykyinen kotoutumista edistävä toiminta pohjaa vuonna 2011 voimaan tulleeseen lakiin kotoutumisen edistämisestä. Laissa säädettävä kotoutumisprosessi käynnistyy alkukartoituksella, jossa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, oppimisvalmiuksia sekä muut kotoutumiseen vaikuttavat seikat ja palvelutarpeet. Alkukartoitus on käynnistettävä kahden kuukauden kuluessa TE-toimiston asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä.

Alkukartoituksen pohjalta maahanmuuttajalle laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, jonka laatiminen tulee käynnistää 2 viikon kuluessa alkukartoituksesta. Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, mikäli hän on rekisteröitynyt työtömäksi työnhakijaksi tai saa muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle maahanmuuttajalle, jos hänen arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröitymisestä.

Kielitaitoa sekä työelämä- ja yhteiskuntavalmiuksia edistävä kotoutumiskoulutus on usein ensimmäinen tai keskeinen osa kotoutumissuunnitelmaa. Kotoutumissuunnitelmaan voi sisältyä myös omaehtoisia opintoja ja muita kotoutumista sekä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Kotoutumissuunnitelman laatineen tahon on seurattava suunnitelman etenemistä ja päivitettävä sitä.

Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kolme vuotta ensimmäisen suunnitelman laatimisesta, mutta aikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella erityisen tuen tarpeisiin vastaamiseksi. Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaan viitataan ajoittain ”kotoutumisaikana”. Käsite on kuitenkin harhaanjohtava, sillä lainsäädäntö ei määrittele yhtenäistä aikaa kotoutumissuunnitelmalle vaan lähtökohtana on, että kotoutumissuunnitelman sisällöistä ja kestosta sovitaan yksilöllisten tarpeiden mukaan. Ensimmäinen suunnitelma laaditaan yleensä vuodeksi. Kotoutumissuunnitelman voimassaolo ei myöskään määritä henkilölle tarjottavien palveluiden sisältöä; kotoutumissuunnitelmaan voidaan sisällyttää laajasti erilaisia palveluita. TE-toimiston laatiman kotoutumissuunnitelman ja työllistymissuunnitelman merkittävin lainsäädännöllinen ero liittyy edellytyksiin tukea maahanmuuttajan omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella (lisää kohdassa 10.4.).

Kotoutumislaisissa säädetään myös alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta ja perheen kotoutumissuunnitelmasta, joka tulisi tehdä etenkin silloin, kun on tarvetta tukea lapsen kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla. Tavoitteena on ehkäistä eritahtista kotoutumista perheenjäsenten välillä ja tukea vanhempia kasvatustehtävässään.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttaminen

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen kehittämistä vahvistettiin osana PMI Sipilän hallituksen 3.5.2016 kotouttamista koskevaa toimintasuunnitelmaa ("Maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön"). Osana suunnitelman toimeenpanoa on toteutettu koulutus- ja palvelujärjestelmään useita eri uudistuksia:

- Kotoutumiskoulutus uudistettiin työelämälähtöisemmäksi ja eri asiakas-segmentit huomioon ottavammaksi.
- Aikuisten perusopetus uudistettiin
- Luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirrettiin osaksi vapaan sivistystyön koulutusta vuodesta 2018 alkaen.
- Maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen pääsyä nopeutettiin poistamalla yleinen kielitaitovaatimus
- Uusi vastuukorkeakoulumalli kehitettiin tukemaan korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja pätevöitymisen nopeuttamiseksi.
- Työvoiman ulkopuolella oleville, erityisesti kotona lapsiaan hoitaville luotiin uusi koulutusmalli.
- Maahanmuuttajien nopean työllistymisen edistämiseksi toimeenpantiin vaikuttavuusinvestointimalliin perustuva SIB-hanke (Social Impact Bond) etenkin työvoimakapeikkoaloille. Hankkeessa varat toimintaan kerättiin sijoittajilta, jotka kantavat myös hankkeen taloudellisen riskin.
- Kunnissa on kehitetty maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaa, jossa TE-hallinto, kunnat ja oppilaitokset ohjaavat asiakkaita joustavasti oikeaan koulutukseen ja työmarkkinoille.

Lisäksi pääministeri Marinin hallituksen toimesta on käynnistetty muun muassa alla olevia uudistuksia maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tehostamiseksi:

- Kuntien osaamiskeskustoiminnan kehittäminen ja laajentaminen
- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen vakiinnuttaminen, saatavuuden parantaminen ja laadun yhdenmukaistaminen.
- Maahanmuuttajien yhteiskuntatietouden lisääminen maahanmuuttajien omakielistä yhteiskuntaorientaatiota kehittämällä
- Työelämän vastaanottavuuden vahvistaminen luomalla työelämän monimuotoisuusohjelma.

- Syksyn 2020 budjettiriihessä päätetyn mukaisesti luodaan kannustinmalli kunnille palkata eri alojen asiantuntijoita maahanmuuttajien osaamiskeskukseen ja muihin kunnan työllistymistä edistäviin palveluihin sekä neuvonta- ja ohjauspalveluihin.

6.2. Kotoutumisen edistämisen arvioinnit: Myönteistä kehitystä, lisätoimia tarvitaan

Viime vuosina on julkaistu useita tutkimuksia, joista osa tarkastelee kotouttamispolitiikkaa yleisellä tasolla ja osa kohdentuu selkeämmin tiettyyn osa-alueeseen. Yksi viimeisimmistä yleisistä kotouttamispolitiikan arvioinneista on kansainvälinen kotouttamispolitiikkatoimien vertailu (MIPEX 2020), jonka mukaan Suomen järjestelmä on vertailuista 52:sta maasta toiseksi toimivin, mikä tarkoittaa Suomen osalta parannusta 3 sijaa verrattuna vuonna 2015 julkaistuun arviointiin. Suomi on menestynyt erityisesti työmarkkina-, koulutus-, poliittisen osallistumisen, pysyvien oleskelulupien ja kansalaistamisen vertailuissa. Osasta indikaattoreita Suomi ei ole ollut mukana vertailussa (mm. terveys, syrjintä).

OECD toteutti Suomen tilauksesta vuonna 2018 Suomen kotouttamispolitiikan arvioinnin, jonka mukaan viime vuosien kehittämistyö on ollut oikeansuuntaista. OECD (2018) on kuitenkin suositellut Suomea kiinnittämään huomiota muun muassa maahanmuuttajien muuta väestöä matalampaan työllisyysasteeseen, kotoutumiskoulutukselle asetetun tavoitetason alittaviin oppimistuloksiin koulutuksissa ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden etäisyyteen työelämästä.⁴⁰

Eduskunnan tarkastusvaliokunta tilasi kotouttamisen toimivuutta käsittelevän mietinnön taustaksi Kuntoutussäätiöltä tutkimuksen kotouttamistoimien toimivuudesta. Tutkimuksen pääjohtopäätöksiä ovat, että kotoutumisen edistämisen toimivuus edellyttää kotouttamis- ja peruspalveluissa toimivien ammattilaisten osaamisen kehittämistä, koordinaatiota ja toimivia yhteistyön rakenteita sekä ammattilaisten mahdollisuuksia tarjota kotoutujalähtöistä ohjausta. Palveluiden tasolla nähdään tärkeäksi tunnistaa erilainen osaaminen ja rakentaa joustavia palvelukokonaisuuksia kaikkiin kotoutumisen vaiheisiin. Tutkimuksen mukaan suomalainen kotouttamispolitiikka ja sen toimeenpano eivät poikkea merkittävästi tutkimuksessa käytetyistä vertailumaista Ruotsista ja Saksasta.⁴¹

Selonteon valmistelun tueksi toteutettiin selvitys maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspolkujen toimivuudesta. Selvityksen mukaan viime vuosina tehdyillä uudistuksilla

⁴⁰ OECD 2018

⁴¹ Ala-kauhaluoma & Pitkänen & Ohtonen & Ramadan & Hautamäki & Vuorento & Rinne 2018

on pääosin ollut myönteisiä vaikutuksia. Selvityksessä tunnistettiin kuitenkin viisi koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulaa: osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puute, toimeentuloon liittyvät haasteet, kielteiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta. Tutkimusta varten tehdyn kyselyn perusteella maahanmuuttajien palvelupolkuja voitaisiin parantaa kehittämällä henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa, lisäämällä aikuisille tarkoitettua koulutustarjontaa, työelämälähtöistä oppisopimus- ja rekrytointikoulusta, kunnan palvelutarjontaa sekä monialaisia palveluja, joissa ovat mukana TE-toimistot ja oppilaitokset.⁴²

Suomalaista kotouttamispolitiikkaa arvioi myös Saukkonen tuoreessa kirjassaan ”Suomi omaksi kodiksi”. Tutkimuksen yhtenä johtopäätöksenä on, että kotouttamispolitiikkaa tulisi selkeyttää niin käsitteiden, viranomaisten vastuiden kuin palveluidenkin suhteen sekä läpinäkyvyyttä lisätä. Saukkonen nostaa esiin myös monia muita keskeisiä näkökulmia kehittämiseen, mm. yksilöllisten tarpeiden huomioimisen tarpeen palveluissa ja koko yhteiskunnan keskeisen roolin kotoutumisen edistämässä.⁴³

Maahanmuuttajien palveluita koskevista näkemyksistä

Maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä palveluita koskevia näkemyksiä on selvitetty suhteellisen vähän. Viimeisin ja kattavin on vuonna 2020 toteutettu laaja työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen osallistuneille maahanmuuttajille (yhteensä 896 hlöä) kohdistettu kysely, johon vastanneet pitivät kotoutumista edistäviä palveluja hyvin toimivina.⁴⁴

Suomeen asettumista ja Suomessa elämistä olivat vastaajien mielestä edistäneet eniten suomen kielen oppiminen, oikeanlaisten terveyspalveluiden saaminen ja suomalaisen yhteiskunnan turvallisuus. Useat vastaajat nostivat esiin, että kotoutumissuunnitelmaan kirjattu kotoutumisaika on liian lyhyt. Osa vastaajista kertoi, ettei ollut täysin ymmärtänyt kotoutumissuunnitelman laadinnassa, mistä sisällöistä oman kotoutumispolun kohdalla keskustellaan, miten ne tulevat vaikuttamaan omaan tulevaisuuteen ja miten vastaajat voisivat edetä kohti työelämää kotoutumiskoulutuksen jälkeen.⁴⁵

Vastaajat, joilla on ystäviä ja jotka kokevat itsensä yhdenvertaiseksi, olivat tyytyväisempiä palveluihin. Vähiten tyytyväisiä palveluihin olivat korkeasti koulutetut maahanmuuttajat. Selvityksen johtopäätöksenä esitettiinkin, että katse tulisi siirtää yksittäisten

⁴² Shemeikka ym. (tulossa)

⁴³ Saukkonen 2019

⁴⁴ Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020

⁴⁵ Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020

kotoutumista edistävien palveluiden kehittämisestä ”palveluekosysteemiin”. Yksilön näkökulmasta on kyse aina hänen asettautumisestaan ja kotoutumisestaan, johon vaikuttavat kaikki hänen kohtaamansa asiat.⁴⁶

Yhden, rajatulle kohderyhmälle kohdistetun kyselyn tuloksia ei voida yleistää kaikkiin maahanmuuttajiin. Muiden tutkimusten ja hankkeiden ja puitteissa on lisäksi toteutettu asiakasraateja, jotka tavoittavat suhteellisen rajatun määrän ihmisiä, mutta täydentävät kuvaa kotoutumisen edistämisen kehittämistarpeista. Esimerkiksi Pakolaistaustaisten ohjaus -hankkeen kiintiöpakolaisille suunnatut asiakaspaneelit (61 osallistujaa) nostivat esiin edellä mainittua kyselyä kriittisempiä näkemyksiä palveluihin, muun muassa tarpeita kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi, kotoutumisaika-käsitteen ongelmallisuuden asiakkaille sekä asiakkaiden kokemuksen kotoutumissuunnitelmien nopeudesta ja TE-toimiston etäisyydestä. Maahanmuuttajat kertoivat paneeleissa myös osattomuuden ja rasismin kokemuksistaan.⁴⁷

⁴⁶ Karinen & Luukkonen & Korttelainen & Korhonen & Luomala 2020

⁴⁷ Laitinen-Saunio 2020

Tavoitteet ja toimenpiteet kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi

7. Vahvistetaan maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta

7.1. Kotoutumisen edistäminen osaksi kaikkea yhteiskunnallista kehittämistä

Voimassa olevan kotoutumislain tavoitteena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Kotoutumislaissa määritelty kotoutumisprosessi ja siihen sisältyvät palvelut ovat kuitenkin verraten rajalliset suhteessa lain yhdenvertaisuutta koskeviin tavoitteisiin.

Maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta on tarpeen vahvistaa. Kotouttamispolitiikalla tai -palveluilla yksistään ei kuitenkaan voida saavuttaa vaikuttavinta lopputulosta. Väestön monimuotoistumisen myötä on entistä merkittävämpää, että yhteiskunnan rakenteita ja koko palvelujärjestelmää kehitetään huomioimaan koko väestön, myös maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen.

Kotouttamispolitiikan valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaava viranomainen valtakunnallisella tasolla on työ- ja elinkeinoministeriö. Kotouttamispolitiikan vaikuttavuuden lisäämiseksi kotoutumisen edistäminen tulee valtavirtaistaa osaksi keskeisten politiikka-alojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä. Hallituskausittain laadittava valtion kotouttamisohjelma ja TEM:n johdolla kokoontuva ministeriöiden välinen kotouttamisen yhteistyöryhmä toimivat puitteina ministeriöiden säännölliselle yhteistyölle, mikä on vahvistanut kotoutumisen edistämisen kokonaisvaltaisuutta.

Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen edellyttää, että kukin viranomaisorganisaatio huomioi palveluiden suunnittelussa ja toimeenpanossa monimuotoistuneen asiakaskunnan tarpeet sekä huolehtii oman organisaationsa henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Kotoutumisen tukeen ja osallisuuden vahvistamiseen liittyvän osaaminen tulee kuulua myös eri ammattiryhmien peruskoulutukseen. Asiakastyössä ja palveluissa valtavirtaistaminen tarkoittaa myös muun muassa palvelun saavutettavuuden varmistamista (esim. viestinnän selkeys ja tulkin käyttö tarvittaessa).

Kotoutumisen koordinaatio alue- ja paikallistasolla

Maahanmuutolla, monimuotoisuudella ja kansainvälisellä osaamisella on kasvava merkitys alue- ja kuntapolitiikassa sekä aluiden ja kuntien elinvoiman kehittämisessä. Kotouttamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kuuluvat ELY-keskuksille. Lisäksi ELY-keskukset hankkivat työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutuskoulutusta alueillaan ja sopivat kuntien kanssa kansainvälistä suojelua saavien kuntapaikoista. Aluehallintovirasto osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä järjestettäessä. Hallituskaudella perustettavalle jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle tullaan osoittamaan alueellisia tehtäviä ja valmistelussa tarkentuvat myös mahdolliset maahanmuuttajien palveluihin liittyvät tehtävät.

Kunnalla on voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan kotouttamisohjelma toimii keskeisenä kotouttamisen koordinaation ja kehittämisen välineenä.

Maahanmuuttajat ovat kuntalaisia, ja kaikki kuntien palvelut ovat myös heidän käytössään. Kunnat ovat väestörakenteeltaan kuitenkin varsin erilaisia ja toisissa kunnissa kotoutumista edistävää työtä on tehty jo useita vuosia, ja myös kunnan yleisissä palveluissa on totuttu huomioimaan maahanmuuttajien tarpeita, kun taas toisiin kuntiin on vasta viime vuosina muuttanut maahanmuuttajia tai muuttajien määrä on kasvanut. Koska maahanmuutto vaihtelee alueellisesti, on palveluiden tarpeessa, saatavuudessa ja toimivuudessa sekä palvelurakenteessa alueellisia ja paikallisia eroja. Keskeistä on kasvukeskusten erityistarpeiden rinnalla varmistaa kotoutumista edistävien palvelujen saatavuus eri puolilla Suomea, jotta suurimpiin asumiskeskuksiin keskittymisen ohella maahanmuuttajat asettuvat asumaan myös pienemmille paikkakunnille.

Kunnille myönnetään valtionosuutta valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Yhtenä laskentaperusteena on vieraskielisyyskerroin. Kuntien vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa tehtiin merkittävä lisäys vieraskielisyyden laskennallisiin kustannuksiin. Uudistuksessa vieraskielisyyden perusteella maksettavan laskennallisen rahoituksen osuus kymmenkertaistettiin. Tämän lisäksi vuodesta 2015 alkaen vieraskielisyys ja sen laskennalliset kustannukset ovat kasvaneet suhteellisesti enemmän kuin muiden määrätymistekijöiden. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden soveltamisalaan ei kuitenkaan kuulu kotoutumislain mukaiset tehtävät. Peruspalvelujen valtionosuus kohdistuu siis ennen kaikkea vieraskielisten kuntalaisten peruspalveluiden käyttökustannuksiin, ei niinkään kotoutumista edistäviin erityispalveluihin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan vieraskielisyyskertoimen laskentatavan muuttamista kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa. Nykyisen laskentatavan mukaisesti kunnalle lasketaan vieraskielisyyskerroin vertaamalla vieraskielisten suhteellista osuutta maan alhaisimpaan vieraskielisten osuuteen. Sote-uudistuksen voimaantullessa vieraskielisten laskennalliset kustannukset määräytyisivät kunnan vieraskielisten absoluuttisen määrän mukaisesti. Lisäksi tulevien hyvinvointialueiden rahoituksessa on mukana vieraskielisten määrään perustuva rahoituskriteeri.

Vuoden 2020 aikana valmisteltavalla Asuntopoliittisella toimenpideohjelmalla pyritään vastamaan asuntopoliitiikan ongelmakohtiin, kuten vuokra-asuntotarjonnan riittävyyteen ja tonttipulaan. Asuinalueiden eriytymiseen ei kuitenkaan vaikuteta pelkästään asuntopoliitiikan tai kaupunkisuunnittelun keinoin, vaan keskeisesti koulutus-, työllisyys-, hyvinvointi- ja tulonjakopoliitilla, siis vaikuttamalla huono-osaisuuden ja segregaaation perussyihin. Hallitusohjelmaan perustuva Lähiöohjelma 2020–2022 pyrkii vastaamaan eriytymiskehitykseen puuttamalla segregaaation perussyihin kuten koulutukseen ja hyvinvointiin sekä tukemaan ihmisiin kohdistuvia toimia asuinympäristön toimivuutta ja viihtyisyyttä parantamalla.

Kotoutumisen edistämisen tietopohjaisuuden vahvistaminen

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja seuranta tarvitsevat tuekseen riittävän kattavat ja säännönmukaisesti tuotetut tiedot kotoutumisen eri osa-alueista. Työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus ylläpitää kotoutumisen seurantajärjestelmää, jonka indikaattoritiedot perustuvat erilaisiin rekisteri- ja kyselytietoihin. Rekisteripohjaiset tiedot päivitetään vuosittain ja kyselypohjaiset tiedot neljän vuoden välein. Seurantajärjestelmä kuvaa EU:n ja OECD:n käyttämien viitekehysten mukaisesti maahanmuuttajataustaisen väestön työmarkkina-asemaa, koulutusta ja osaamista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallistumista ja yhteiskunnan vastaanottavuutta. Seurantajärjestelmän pohjalta julkaistaan kotoutumisen kokonaiskatsaus hallituskausittain eli neljän vuoden välein. Viimeisin kokonaiskatsaus julkaistiin tammikuussa 2020.

Seurantajärjestelmän lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus ylläpitää tilastotietokantaa, joka koostaa tilastotietoa maahanmuuttajataustaisen väestön rakenteesta, työssäkäynnistä, perheistä, asumisesta ja muuttoliikkeestä. Tilastotietokannan tiedot perustuvat hallinnollisiin rekistereihin, ja ne päivitetään vuosittain. Lisäksi kotouttamisen osaamiskeskus tuottaa säännöllisesti tilastotietoa ulkomaalaisten työttömyydestä ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisesta.

Indikaattori- ja tilastotietojen tuottaminen työ- ja elinkeinoministeriön toimesta esimerkiksi kuntasektorin kotoutumispalveluista ja -poluista ei ainakaan tällä hetkellä ole mahdollista, sillä kuntien tietojärjestelmillä ei ole tietojen yhdistämiseen tarvittavia rajapintoja keskenään eikä valtiollisten viranomaisten kanssa. Myös muiden valtiollisten viranomaisten, kuten Maahanmuuttoviraston, ylläpitämien tietojärjestelmien tietojen yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriön asiakastietojärjestelmiin on lainsäädännöllisten ja teknisten rajoitusten vuoksi mahdollista vain tapauskohtaisesti ja lähinnä erillis-toimeksiantoina.

Kotouttamispolitiikan yhteensovittaminen, valtavirtaistaminen ja seuranta: keskeiset toimenpiteet, joita tarkennetaan selonteon muissa osioissa

- Vahvistetaan kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamista osana keskeisten politiikka-alojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä, etenkin työllisyys-, koulutus-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan samoin kuin sosiaali- ja terveystieteiden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja asumispolitiikan kanssa, mutta myös nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapolitiikkojen kanssa.
- Vahvistetaan kotouttamispolitiikan ja alue- ja kaupunkipolitiikan yhteensovittamista. Vahvistetaan lainsäädännöllä kotoutumisen alue- ja paikallistason suunnittelun ja kuntien kotouttamisohjelmien suunnittelun linkittämistä alueiden ja kuntien muuhun politiikkasuunnitteluun.
- Varmistetaan sujuvat siirtymät kotoutumispalveluista koulutus- ja työllisyyspalveluihin sekä tarvittaessa muihin valtavirtapalveluihin sekä vahvistetaan palvelu- ja koulutusjärjestelmän kykyä vastata kasvavan maahanmuuttajaväestön tarpeisiin.
- Vahvistetaan kotoutumisen tukeen ja osallisuuden vahvistamiseen liittyvää osaamista osana peruspalveluissa toimivan henkilöstön täydennyskoulutusta ja peruskoulutusta. Tuetaan kotoutumisen edistämisen strategisten painopisteiden toimeenpanoa työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskuksen ajankohtaiskoulutuksin.
- Selvitetään kuntien kotouttamisohjelmien laatimisprosesseja, sisältöjä, seuranta- ja yhteensovittamista muun muassa kuntien muiden strategioiden kanssa. Hyödynnetään tuloksia kotoutumislain uudistamisessa ja levitetään hyviä käytäntöjä.
- Parannetaan maahanmuuttajille tarkoitettua kielikoulutuksen ja muun alkuvaiheen koulutuksen alueellisen tarpeen ennakointia ja tarjonnan koordinaatiota niin, että se kattaa yhdenvertaisesti eri väestöryhmät eri koulutusasteilla. Seurataan koulutuksen saatavuutta ja riittävyyttä eri kohderyhmille.
- Vahvistetaan kotoutumisen edistämisen tietopohjaa kotouttamisen osaamiskeskuksen tuottamilla selvityksillä ja koostamalla tutkimustuloksia asiantuntijoiden käyttöön.
- Kehitetään tietojärjestelmiä maahanmuuttajien kotoutumisprosessin seurannan ja vaikuttavuuden tehostamiseksi.

7.2. Osaamisen kehittämisellä ja työelämän vastaanottavuudella nopeammin työelämään

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

7.2.1. Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin

Kaikkien vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen haasteet ja ratkaisut ovat monilta osin yhteneväisiä. Työllisyyttä edistäviä rakenteita ja palveluita tuleekin kehittää kokonaisuutena huomioiden kaikkien ryhmien, myös maahanmuuttajien tarpeet.

Maaliskuussa 2021 käynnistyvillä työllisyyden kuntakokeiluilla on keskeinen merkitys työttömien maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen osalta. Kuntakokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohdeyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa.

Maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen edellyttää työvoimapalveluissa annettavan henkilökohtaisen ohjauksen riittävyttä ja toimivuutta sekä maahanmuuttaja-asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen tunnistamista. Työvoimapalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaat hyötyvätkin osaltaan myös muista hallituskaudella valmisteltavista uudistuksista, esimerkiksi pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista, jonka avulla lisätään työnhakijoiden henkilökohtaista palvelua.

Ohjauksen toimivuuden rinnalla tulee varmistaa soveltuvien palveluiden ja koulutuksen riittävyys ja niiden tehokas yhteensovittaminen. Toistaiseksi yleisiä TE-palveluita on hyödynnetty suhteellisen vähän kotoutumisen alkuvaiheessa maahanmuuttajien työllisyyden edistämässä. Esimerkiksi palkkatuen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllisyyden edistämässä on nähty vaikeuttanut tukitason määräytyminen työttömyyden keston mukaan.

Palkkatukea uudistetaan hallituskaudella asettamalla tukitaso työttömyyden pituudesta riippumatta 50 prosenttiin. Osatyökykyisten palkkatukitaso nostetaan 70 pro-

senttiin ja erityisesti heidän palkkatukijaksoonsa sidotaan tiiviisti myös muut työllistymistä edistävät palvelut sekä turvataan 3. sektorin nykyiset työllistämisehdot. Uudistus parantaa mahdollisuuksia hyödyntää palkkatukea maahanmuuttajien työllisyyden tukemisessa esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen aikana tai jälkeen. Lisäksi hallitus on päättänyt luoda Suomeen systemaattisen, tavoitteellisen ja liiketoimintaperusteisen välityömarkkinatoimijan, joka hyödyttäisi myös osatyökyisten maahanmuuttajien työllisyyden edistämistä.

TE-toimistoille suunnatun kyselyn mukaan kotoutuja-asiakkaita ei huomioida erityisenä ryhmänä työnantajayhteistyössä tai tehtävissä yrityskontaktoinneissa. Monet kyselyyn vastanneista näkivät, että jos kotoutuja-asiakkaita ei huomioida erikseen, vaan heidät asetetaan samalle viivalle kaikkien muiden kanssa, kotoutujat jäävät tosiasiallisesti muita huonompaan asemaan.⁴⁸ TE-toimiston asiantuntijat myös kokevat, että ohjausosaamista tulisi vahvistaa: lähes puolet TE-toimistojen asiantuntijoille suunnatun kyselyn vastaajista koki, ettei heillä ole riittävästi tietoa maahanmuuttajien kanssa työskentelystä eikä täydennyskoulutusta ole riittävästi tarjolla⁴⁹.

Työvoima- ja yrityspalveluita yhteensovittamalla sekä TE-toimistojen ja kuntakokeilujen yhteistyöllä voidaan edistää maahanmuuttajien ja yritysten tarpeiden yhteensovittamista. Maahanmuuttajien ja yritysten tarpeiden yhteensovittamisesta mielenkiintoinen esimerkiksi on Ruotsissa toimeenpantava Snabbspåret-ohjelma, jonka elementtejä voitaisiin hyödyntää myös Suomessa. Snabbspåret on kolmikantaisella sopimuksella laadittu malli maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi. Ohjelman toimet on suunnattu henkilöille, jotka ovat juuri saapuneet Ruotsiin ja joilla on koulutusta tai ammatillista kokemusta työvoimapulasta kärsiviltä toimialoilta. Snabbspåret on jaettu kolmeen osaan: 1. kartoitetaan henkilön aiemmat taidot, 2. arvioidaan ja todennetaan henkilön kyvyt ja 3. lisätään henkilön osaamista koulutuksen ja harjoittelun avulla.

⁴⁸ Karinen & Kortelainen & Luukkonen & Jauhola 2020

⁴⁹ Hagman & Laitinen-Saunio & Asikainen 2020

Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin: keskeiset toimenpiteet

- Huomioidaan maahanmuuttajat erityisenä kohderyhmänä yleisten työ- ja elinkeinopalveluiden kehittämisessä ja lisätään työvoimapalveluiden (esim. palkkatuki ja työkokeilu) käyttöä maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi. Varmistetaan kuntien työllisyyskokeilujen toimeenpanossa TE-toimistojen sekä työllisyyden kuntakokeiluiden yhteistyö maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi.
- Vahvistetaan maahanmuuttajien ja työllistävien yritysten tarpeiden yhteensovittamista valmistelemalla toimialakohtaisia palvelupaketteja yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Palvelupakettien osana tehostetaan yritysten ja maahanmuuttajien kontaktointia, osaamis- ja palvelutarpeiden tunnistamista sekä palveluiden yhteensovittamista ja viemistä työpaikoille. Palvelupakettien räätälöinnissä hyödynnetään Ruotsin Snabbspåret-ohjelman mallia ja kokemuksia.
- Luodaan malli kotona lapsia hoitavien vanhempien siirtymien tukemiseksi työvoiman ulkopuolelta työvoimaan ja työvoimapalveluiden asiakkaaksi. Maahanmuuttajanaisten ja pakolaistaustaisten työllisyyden edistäminen huomioidaan poikkileikkaavasti osana toteutettavia toimia, joita vahvistetaan kansallisella ja EU-rahoituksella toteutettavilla maahanmuuttajanaisten ja pakolaistaustaisten työllisyyden edistämisen hankkeilla.
- Varmistetaan TE-hallinnon digitaalisten ratkaisuiden kehittämisessä, että se palvelee myös vieraskielisiä asiakkaita (esim. Työmarkkinatori).
- Tuetaan maahanmuuttajien yrittäjyyttä osana yrittäjyysstrategian toimeenpanoa.
- Kehitetään työvoimapalveluiden tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa työskentelevien osaamista koulutuksella.

7.2.2. Lisätään työelämän vastaanottavuutta ja työssä oppimista

Maahanmuuttajien työllisyyden vahvistuminen edellyttää työelämän vastaanottavuuden lisääntymistä. Hallituskaudella valmisteltavan työelämän monimuotoisuusohjelman avulla lisätään työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista siten, että yritykset ja organisaatiot hyötyvät monimuotoisuudesta ja maahanmuuttajien pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja uralla eteneminen helpottuvat. Monimuotoisessa työelämässä huomioidaan työllistymisen ja työssä kehittymisen esteitä työnantajaku- vassa, henkilöstösuunnittelussa, rekrytoinnissa, johtamisessa ja työkultuurissa. Olen- naista on syrjinnän eri muotojen tiedostaminen ja purkaminen.

Vuosina 2016–2019 toteutettiin vaikuttavuusinvestointiin perustuva KOTO-SIB-ko- keilu, joka rahoitettiin yksityisellä pääomalla. Kokeilussa luotiin maahanmuuttajien työ- elämälähtöisen ohjauksen palvelumalli, joka yhdisti koulutuksen ja nopean siirtymisen työpaikoille. KOTO-SIB-kokeiluun osallistui yhteensä 2 217 maahanmuuttajaa ja

heistä työllistyi 1 034 henkilöä. Työllistyminen ja työssä pysymisen tuki asetettiin kokeilun pitkäkestoiseksi päätavoitteeksi unohtamatta kotoutumista tai yhteiskunnassa tarvittavien tärkeiden taitojen oppimista, esimerkiksi suomen kielen taitoa ja yhteiskunta- ja työelämä-tietoutta. Osalla osallistujista oli hyvät työelämävalmiudet (mm. kielitaito ja työkokemusta), ja he siirtyivät työpaikalle vain muutaman viikon päästä koulutuksen aloittamisesta joko työssäoppimisjaksolle tai työllistyen. Jos kielitaito ja työelämävalmiudet olivat heikot, työpaikalle siirtyminen tapahtui myöhemmin, noin 4 kuukauden kuluttua koulutuksen aloittamisesta.

Eri yhteyksissä on noussut esiin tarve lisätä työntöön ja kielen opiskelun yhdistämisen mahdollisuuksia sekä toimia työyhteisöjen monimuotoisuuden vahvistamiseksi. Tällä hetkellä TE-palveluvalikossa tähän tarkoitukseen vastaavia palveluita ovat työnantajien kanssa yhteishankintoina järjestettävät Työpaikkasuomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutukset sekä Toimiva monimuotoinen työyhteisö -koulutukset, joita hyödynnetään kuitenkin suhteellisen vähäisesti. Työpaikkasuomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutuksissa konkreettiset kielen oppimisen tavoitteet asetetaan ala- ja ammattikohtaisiin työympäristön ja työtehtävien vaatimiin kielen hallinnan tarpeisiin. Koulutusta voidaan toteuttaa joko yrityskohtaisesti tai verkostokoulutuksena, jolloin ryhmä kootaan useamman yrityksen työntekijöistä. Koulutus voidaan toteuttaa joustavasti yrityksen ja opiskelijoiden tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan joko kokonaan lähiopetuksena, monimuotokoulutuksena tai kokonaan verkko-/etäopetuksena.

Ruotsissa maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi on valmisteltu ns. Etableringjobb-aloite, joka on työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen sopima uudenlainen työllistämismalli. Malli perustuu työehtosopimuksissa määriteltyihin palkkatasoihin, mutta valtio maksaa osan työntekijän palkasta suorana tukena. Mallin osana on myös sovittu, että työntekijälle pitää antaa mahdollisuus osallistua SFI:n (Svenska för Invandrare) opintoihin ja muihin pienempiin kursseihin, joista työntekijä ja työnantaja sopivat keskenään. Suomessa ei ole nähty tarpeen luoda uutta esim. Etableringjobb-mallin kaltaista mallia, vaan tarkoituksenmukaisempaan on pidetty nykyisten palveluiden kehittämistä ja yhdistelemistä maahanmuuttajille ja työnantajille toimiviksi ja selkeiksi kokonaisuuksiksi.

Lisätään työelämän vastaanottavuutta ja työssä oppimista: keskeiset toimenpiteet

- Vakiinnutetaan nopean työllistymisen koulutusta ja työssä oppimista yhdistävä SIB-kokeilu osaksi työvoimapalveluita.
- Valmistellaan ja toimeenpannaan työelämän monimuotoisuus -ohjelma, jonka osana kehitetään toimia työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi muun muassa viestintää tehostamalla, tukemalla maahanmuuttajien verkostoitumista, lisäämällä monimuotoisuusosaamista työelämässä ja rekrytoinnissa yrityksissä ja julkisella sektorilla sekä ehkäisemällä syrjintää työelämässä.
- Edistetään Työpaikkasuomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutusten ja monimuotoinen työyhteisö -koulutuksen laajempaa käyttöä tuotteistamalla palvelut ja tehostamalla niiden markkinointia.
- Valmistellaan malleja suomen ja ruotsin kielen opiskelun ja TE-palveluiden (esim. palkkatuettu työ ja työkokeilut) yhdistämiseksi.

7.2.3. Nostetaan osaamistasoa vastaamaan muuttuviin osaamistarpeisiin

Aikuisväestön osaamisen kehittäminen ja osaamistason nostaminen on keskeinen keino rakennemuutokseen sopeutumiselle sekä yhteiskunnan ja työelämän kriiseistä toipumiselle. Hallitus on käynnistänyt jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen, jonka tavoitteena on kehittää tulevaisuuden tarpeisiin vastaava jatkuvan oppimisen järjestelmä. Osaamistarpeet eivät aina asetu koulutusjärjestelmän koulutusosille, vaan niihin voitaisiin parhaiten vastata yhdistelemällä toisen asteen ja korkeasteen sisältöjä. Työikäisten käyttämät osaamispalvelut ovat edelleen liiaksi sidottuja kansalliseen tutkintorakenteeseen. Tarvitaan uusia ratkaisuja, joilla voidaan hankkia henkilökohtaisiin osaamistarpeisiin soveltuvaa osaamista. Maahanmuuttajat huomioidaan osana kehitettäviä ratkaisuja.

Ammatillinen koulutus

Korkeatasoinen ammatillinen koulutus tuottaa vahvan pohjan sekä yhteiskunnassa että työelämässä toimimiseen. Koulutuksen tulee olla kaikille saavutettavaa ja tukea kaikkien osaamisen kehittymistä. Ulkomailla syntyneiden opiskelijoiden määrä ja suhteellinen osuus kaikista ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on kasvanut tasaisesti

viime vuosina. Vuodesta 2014 vuoteen 2018 kasvua on ollut 58 %. Yhteensä ulkomailla syntyneitä opiskelijoita oli ammatillisessa koulutuksessa yli 34 000 vuonna 2018, mikä on yli puolet Suomessa vuosittain syntyvästä ikäluokasta.⁵⁰

Osana ammatillisen koulutuksen uudistusta vuonna 2018 muutettiin ammatillisen koulutuksen valintaperusteita niin, että yhtenäisistä kielitaitovaatimuksista luovuttiin. Näin haluttiin nopeuttaa koulutuspolkuja ja varmistaa, että kielitaitovaatimus ei muodostu esteeksi koulutukseen pääsulle. Myös ympäri vuoden käynnissä olevan jatkuvan haun myötä maahanmuuttajien koulutuspolut ja siirtyminen koulutuksesta toiseen nopeutuivat.

Uudistusten toimivuutta selvitetessä yli puolet opettajista koki, että maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden kielitaito ei ollut opintojen alussa opinnoissa selviytymisen kannalta riittävällä tasolla ja lähes puolet, että heidän opiskelijansa eivät saavuta opintojen aikana riittävää suomen tai ruotsin kielen osaamista selvitäkseen työpaikalla ja arjessa. Lisäksi sekä koulutuksen järjestäjien että erityisesti opettajien mukaan opetus- ja ohjaushenkilöstön määrä ei ammatillisissa oppilaitoksissa useinkaan ole riittävä suhteessa maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden määrään ja tarpeisiin. Karvin selvityksessä käy ilmi, että yhteisten tutkinnon osien opiskelu on maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille ammatillisten tutkinnon osien opiskelua vaikeampaa.⁵¹

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat osana tutkintoon johtavaa koulutusta järjestää opiskelijoille opiskeluvaihtoehtoja tukevia opintoja, joiden kautta opiskelija voi hankkia sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen. Opiskeluvaihtoehtoja tukevien opintojen tavoitteena on vahvistaa kielellisiä, matemaattisia tai tietoteknisiä tai opiskelutekniikkaan liittyviä taitoja.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ei huomioi vieraskielisten opiskelijoiden määrää koulutuksessa. Eräissä perusrahoituksen harkinnanvaraisissa avustuksissa vieraskielisyys on otettu huomioon laskennallisella kriteerillä. Opiskeluvaihtoehtoja tukevia opintoja painotetaan rahoitusjärjestelmässä painokertoimella 1,98. Painokertoimella pyritään huolehtimaan siitä, että koulutukseen myönnettävä kokonaisrahoitus muodostuu riittäväksi perusrahoituksen puitteissa.

⁵⁰ Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

⁵¹ Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

Suuri osa maahanmuuttajataustaisista opiskelijoista opiskelee työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa koulutuksessa. Haasteena on sen rajautuminen kahteen vuoteen, mikä ei riitä ammatillisen perustutkinnon suorittamiseen.⁵² Koulutuksen jatkaminen opintotuella heikentää toimeentulon edellytyksiä merkittävästi, mikä usein johtaa koulutuksen keskeyttämiseen. Jatkuvan oppimisen uudistuksen osana valmistellaan esityksiä etuuksien kehittämiseksi tukemaan jatkuvaa oppimista.

Ammatillinen koulutus: keskeiset toimenpiteet

- Otetaan käyttöön vieraskielisyyteen perustuva tekijä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.
- Parannetaan mahdollisuuksia tarjota ammatillisessa tutkintokoulutuksessa opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja (OPVA) kehittämällä opintojen toteutusmuotoja tutkintokoulutuksen yhteydessä.
- Lisätään kielitieteiseen opetukseen liittyvää opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta.

Korkeakoulutus

Korkeakoulutuksen sektorilla kotoutumisen edistämisen kehittämistoimenpiteet kohdistuvat opintoja varten Suomeen hakeutuneisiin kansainvälisiin opiskelijoihin ja asiantuntijoihin, sekä Suomessa jo asuviin maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin. Osa toimenpiteistä toteutuu osana korkeakoulutuksen kansainvälistymisen kehitystä (mm. korkeakoulutuksen kansainvälisyysohjelma ja kv-foorumityö). Toimenpiteitä edistetään myös korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelmatyössä, jossa tullaan tarkastelemaan saavutettavuutta sosioekonomisen aseman, alueiden, sukupuolen, maahanmuuttajataustan, etnisten ryhmien, kieliryhmien ja toimintarajoitteisten kannalta. Tarkoituksena on, että laadittujen suuntaviivojen pohjalta korkeakoulut valmistelisivat omat saavutettavuussuunnitelmansa esimerkiksi osaksi lakisääteisiä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmiaan.

Yhteistyössä korkeakoulujen kanssa valmisteltiin korkeakoulujen kansainvälistymisen palvelulupaus, jonka osana korkeakoulut sitoutuvat monipuolisesti tukemaan kansainvälisten opiskelijoiden integroitumista, työllisyyden ja työllisyysmahdollisuuksien parantamista. Integroimistoimien listauksesta korkeakoulu valitsee kansainvälisyysovoitteidensa kannalta tarkoituksenmukaiset toimet, joiden toteuttamiseen se sitoutuu

⁵² Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

(osin myös numeerisella tavoitetasolla). Korkeakoulun palvelulupaus tulee liitteeksi korkeakoulun sopimuskauden 2021–2024 sopimukseen. Korkeakoulukohtaisten palvelulupausten lisäksi osa toimenpiteistä vastuutetaan yksittäisille tai useammille korkeakouluille tai korkeakoulujen verkostoille. Esimerkiksi SIMHE (Supporting Immigrants in Higher Education) korkeakoulut, lääkäreiden ja hammaslääkäreiden pätevöitymiskoulutuksen kehittäminen ja järjestäminen (ylimenokauden ajan), S2-koulutuksen tarjonnan kehittäminen, digitaaliset polkuopinnot ja kaksikielinen tutkintopilotti ovat toimintoja, joiden rahoitus ja koordinaatiovastuut korvamerkitään OKM:n ja korkeakoulujen välisiin sopimuksiin. Maahanmuuttajille soveltuvia pätevöitymiskoulutuksia on kehitetty erityisesti SOTE-alan työvoimapulaan vastaamiseksi. Jatkossa on tarpeen vakinaistaa kehitettyjä pätevöitymiskoulutuksia ja monipuolistaa tarjontaa eri ammattialoille. Pätevöitymiskoulutustarjonnan lisääminen ja monipuolistaminen edellyttää lisäresursseja.

Osana kuntakokeilua kehitetään korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamiskeskuksen konsepti pääkaupunkiseudulle. Tavoitteena on saada palvelut pääkaupunkiseudun noin 10 000 korkeakoulutetun vieraskielisen työttömän ulottuville. Palvelukonsepti toteutetaan yhteistyössä SIMHE-vastuukorkeakoulu (Supporting Immigrants in Higher Education) Metropolian kanssa ja ohjaus seudun korkeakoulujen jatkuvan oppimisen koulutuksiin perustuu SIMHE-palvelutuotteisiin.

Korkeakoulutus: keskeiset toimenpiteet

- Vahvistetaan SIMHE-korkeakoulujen toimijuutta ja tuetaan palveluiden laajenemista korkeakoulujärjestelmän sisällä.
- Vakinaistetaan ja monipuolistetaan pätevöitymiskoulutustarjontaa.
- Korkeakoulut tarjoavat edistyneemmän tason S2-opintojen kursseja digitaalisesti sekä läsnäolratkaisuin, ulottaen kielitarjonnan myös oman korkeakoulun ulkopuolisille opiskelijoille.

7.3. Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveyspalveluilla

Sosiaali- ja terveyspalvelut tukevat osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä säädetään niitä koskevassa yleis- ja erityislainsäädännössä. Palveluihin pääsy edellyttää usein, että asiakas on itse aktiivinen ja osaa hakeutua niihin. Ohjaus ja neuvonta sekä viestinnän selkeys ovatkin erityisen

tärkeitä, jotta maahanmuuttaja-asiakkaat pääsevät tarvettaan vastaaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisesti valtaväestön kanssa.

Vastauksina maahanmuuttajien tuen tarpeisiin ovat yhtäältä tarpeelliset erityispalvelut ja toisaalta koko väestölle suunnattujen palvelujen kehittäminen erityisiä tarpeita huomioivaan, inklusiiviseen toimintatapaan. Terveyspalveluissa inklusiivisuutta lisätään panostamalla kokonaisvaltaiseen palveluohjaukseen, tulkkiavusteisen työskentelyn edistämiseen sekä kiinnittämällä erityistä huomiota monikieliseen ja -kanavaiseen tiedonvälitykseen. Erityispalveluksi voidaan nähdä esimerkiksi sukupuolielinten silpomisen läpikäyneille naisille tarjottavaa erityistä hoitoa ja tukea.

Myös pakolaisuudesta, kidutuksesta tai sodan aiheuttamista traumaista kärsiville henkilöille tarjottava tuki vaatii erityistä ammattiosaamista. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL) on kehittänyt turvapaikanhakijoiden systemaattista terveystarkastusmallia ja jatkaa kehittämistyötä tuottamalla monikielistä mielenterveyttä tukevaa materiaalia. Erityispalveluiden lisäksi tarvitaan yleisen palvelujärjestelmän kehittymisen tukirakennetta esimerkiksi valtakunnallisen pakolaisten mielenterveyden osaamiskeskuksen (PALOMA) työn vakiinnuttamista osaksi pysyviä rakenteita. Lisäksi on syytä panostaa psyykkistä hyvinvointia ja mielenterveyden kantokykyä tukeviin tekijöihin, kuten sosiaalisten verkostojen lisäämiseen ja yleiseen osallisuuden tukemiseen.

Ennaltaehkäisevällä työllä on merkittävä vaikutus maahanmuuttajataustaisten henkilöiden palveluiden tarpeelle. Erityisesti isojen kaupunkien osalta on ollut huomattavissa kuitenkin se, että esimerkiksi perheille suunnatuissa ennaltaehkäisevissä tukipalveluissa maahanmuuttajataustaiset perheet ovat osittain aliedustettuja, kun taas yliedustusta on ns. raskaissa, korjaavissa palveluissa esimerkiksi lastensuojelussa. Taustalla voi varmasti nähdä sen, että maahanmuuttajilla on vähemmän tietoa palvelujärjestelmästä ja heille on edelleen vaikeaa hakea yhdenvertaisesti tarvitsemiaan palveluja. Näitä esteitä on olennaista systemaattisesti ja määrätietoisesti purkaa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa. Maahanmuuttajaväestön terveys- ja hyvinvointiseuranta on ensiarvoisen tärkeää, sillä se toimii pohjana palvelujen ja muiden toimintojen kehittämiseksi ja arvioinnille.

Hallitus hyväksyi 6.10.2020 naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman. Ohjelma sisältää useita kunniaan liittyvän väkivallan torjunnan toimenpiteitä. THL:een perustetaan vuonna 2021 osaamiskeskittymä kunniaan liittyvän väkivallan torjuntaan, yhteistyöhön ja ammattilaisten konsultaatioon. Uhrien tukipalveluja sekä turvakotien paikkamäärää ja resursointia parannetaan jatkuvasti. Hallitusohjelman mukaisesti tullaan myös perustamaan itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä. Lisäksi turvataan resurssit sukuelinten silpomisen vastaiseen työhön ja mahdollistetaan pakkoavioliittojen mitätöinti ja selvitetään niiden kriminalisointia.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanon osana on jatkossa tarve jatkaa ammattihenkilöstön osaamista, osaamisen keskittämistä ja kouluttamista koskevia toimenpiteitä ja koulutuksen resursointia. Myös osana kotoutumisen edistämistä lisätään tietoa tasa-arvosta, itsemääräämisoikeudesta, seksuaalisuudesta ja haitallisista perinteistä. Myös maahanmuuttajien omat järjestöt ovat tärkeitä toimijoita tällä kentällä.

Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveystalvuuilla: keskeiset toimenpiteet

- Kehitetään kotouttavaa sosiaalityötä ja sosiaalista osallisuutta edistävää toimintaa mukaan lukien maahanmuuttajaperheiden kotoutumisen ja osallisuuden tukeminen.
- Lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon (myös kasvatns- ja suojelualat) perus- ja täydennyskoulutukseen kokonaisuuksia maahanmuuton ja kulttuurisen moninaisuuden ilmiöiden hahmottamisen ja kohtaamisen tueksi.
- Edistetään sosiaali- ja terveystalvuuitten esteetöntä saatavuutta sekä monikielistä ja -kanavaista viestintää. Talvuuitten digitalisoitumisen myötä turvataan myös kohtaavat talvuuitten henkilöillä, joiden kielitaito tai heikommat digitaaliset taidot vaikeuttavat digitaalisten talvuuitten käyttöä.
- Kehitetään terveys- ja hyvinvointiseurantaa, jotta ulkomaalaistaustaisuus ja syntyperän mukaiset terveys- ja hyvinvointia koskevat tiedot tulevat nykyistä paremmin osaksi koko väestömme terveys- ja hyvinvointiseurantaa pelkkien erillisten donkeruiden sijaan. Hyödynnetään kerättyä tietoa sosiaali- ja terveystalvuuitten johtamisessa ja kehittämisessä.
- Kehitetään kiintiöpakolaisille tehtäviä alkuvaiheen terveystarkastuksia valtakunnallisesti yhdenmukaisiksi ja sisällytetään niihin turvapaikanhakijoille kehitettyä alkuvaiheen terveystarkastusta vastaavalla tavalla seulontoja ja terveystalvuuitten neuvontaa.

7.4. Edistetään kotoutumista tukemalla perheitä

Perheen ohella lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveystalvuuitten, varhaiskasvatuksen ja koulun muodostamalla talvuuitten jatkumolla on keskeinen rooli neuvon ja tuken kasvussa ja kehityksessä. Äitiys- ja lastenneuvolatalvuuitten sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuolto tavoittavat käytännössä katsoen kaikki lapset ja lapsiperheet. Lisäksi lapsilla ja nuorilla on oikeus opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologitalvuuitten. Muilta osin lapset ja perheet asioivat sosiaali- ja terveystalvuuitten yksilöllisten talvuuitten tarpeidensa perusteella.

Neuvolatalvuuitten seurataan lapsen kasvua ja kehitystä, huomioidaan perheen kokonaisvaltainen tilanne ja kartoitetaan tuen tarpeita. Näin ollen neuvolan toiminta on maahanmuuttajataustaisille vanhemmille kotoutumisen kannalta tärkeä väylä saada

tietoa lapsiperheille tarjolla olevista sosiaali- ja terveyspalveluista sekä kotipaikkakunnan muista palveluista ja toiminnoista. Neuvola on myös taho, joka tarvittaessa ohjaa vanhempia tarvitsemiensa palveluiden ja tuen piiriin.

LAPE-muutosohjelmassa on kehitetty lasten, nuorten ja perheiden palveluita v. 2016–2019 ja muutostyötä jatketaan valtionavustushankkeissa v. 2020–2022. LAPE-muutosohjelman painopisteitä ovat perhekeskukset ja varhainen tuki arjessa, lasten ja nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä lastensuojelun monialainen kehittäminen. Perhekeskus on monialainen palveluiden kokonaisuus, johon kuuluvat lasten, nuorten ja perheiden perustason sosiaali- ja terveyspalvelut, ja ne hyödyntävät toiminnassaan erityispalveluiden konsultaatiomahdollisuuksia. Perhekeskuksen keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat aikuisten sote-palvelut, kunnan sivistystoimen palvelut, järjestöt, seurakunnat sekä Kansaneläkelaitos (Kela). Osana perhekeskustoimintaa kuntiin on perustettu matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja.

LAPE-kehittämistyö edesauttaa myös maahanmuuttajataustaisten lasten, nuorten ja perheiden tuen kokonaisuuden vahvistumista. Maahanmuuttajilla on kuitenkin erityisiä haasteita varhaisen tuen palveluiden saavutettavuudessa sekä siirtymässä palvelusta toiseen; palvelujärjestelmän sirpaleisuus, vanhemman puutteellinen kielitaito sekä palvelujärjestelmään liittyvä epä tietoisuus ja ennako-oletukset ovat tyypillisiä tunnistettuja haasteita. Kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajataustaisten vanhempien tavoittaminen ja kotoutumisen tukeminen ovat tärkeitä kysymyksiä, sillä vanhemman kielitaito, perheen sosiaalisen tukiverkoston rakentuminen sekä vanhemman sosioekonomiseen asemaan liittyvät tuen tarpeet ovat tärkeitä elementtejä myös lapsen kasvun ja kehityksen näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan myös hallitusohjelman mukaista perhevapaaudistusta. Uudistus toteutetaan siten, että se kohtelee tasa-arvoisesti kaikkia. Uudistuksen tavoitteena on, että perhevapaat ja hoitovastuu jakautuvat perheissä tasaisesti molempien vanhempien kesken, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo työelämässä vahvistuvat ja sukupuolten väliset palkkaerot pienenevät. Perheiden valinnan ja joustojen mahdollisuuksia perhevapaiden pitämisessä lisätään. Hallitusohjelman mukaan kummallakin vanhemmalla pitää jatkossa olla yhtä paljon kiintiöityjä kuukausia. Isille kiintiöityjä ansiosidonnaisia vapaita pidennetään lyhentämättä äitien nykyisin käytettävissä olevaa osuutta. Kotihoidon tuki ei kuulu perhevapaaudistuksen piiriin. Hallitusohjelman mukaisesti kotihoidon tuki jatkuu nykykuotoisena.

Maahanmuuttajaperheiden kannalta perhevapaaudistuksen tavoite perhevapaiden entistä tasaisempi jakautuminen on tärkeä, sillä vieraskielisissä perheissä miehet käyttävät ainoastaan 7 % kaikista perhevapaista, kun koko väestön tasolla miehet

käyttävä 11 % kaikista perhevapaista.⁵³ Käynnissä on myös parlamentaarisen komitean kansallisen lapsistrategian valmistelutyö, jonka pohjana on YK:n lasten oikeuksien sopimus. Hallituskaudet ylittävän lapsistrategian tavoitteena on edistää lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa kaikilla hallinnonaloilla.

Nuorten kotoutumisen ja osallisuuden tukeminen

Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret ovat hyvin moninainen ryhmä ja hyvinvointierojen vaihtelu ryhmän sisällä on suurta. Maahanmuuttajataustaisia lapsia ja nuoria voidaan tukea pääosin samanlaisilla toimilla kuin muitakin lapsia ja nuoria. Tämän ryhmän tilanne ja tuen tarpeet tulee kuitenkin huomioida yhtenä erityisryhmänä osallisuutta edistävässä työssä, sillä ulkomaista syntyperää olevien lasten ja nuorten hyvinvointi ja terveys poikkeavat suomalaista syntyperää olevien hyvinvoinnista.

Kotoutuja-asiakkaiden kanssa tehtävän sosiaalityön osalta erityistä huomiota kiinnitetään myös nuorten kotoutumisen tukemiseen. Sosiaalityössä pyritään huomioimaan perheissä asuvat vielä alaikäiset kotoutujanuoret esimerkiksi laatimalla heille henkilökohtaiset palvelutarpeen arviot ja järjestämällä tarpeen mukaiset sosiaalihuollon palvelut. Perheenkotoutumissuunnitelma auttaa huomioimaan kaikkien perheenjäsenten kotoutumisen tuen tarpeet. Äitien ohjaaminen kohti työelämävalmiuksia vahvistavia palveluita on tärkeää samalla kun lasten varhaiskasvatuksen mahdollisuuksista keskustellaan.

Nuorisotyön kautta maahanmuuttajataustainen nuori voi löytää esimerkiksi harrastuksia, vaikuttamismahdollisuuksia, apua hankaliin elämäntilanteisiin, tukea koulussa tai oppilaitoksessa pärjäämiseen sekä yhteisön ja ystäviä. Nuorisotyö ja nuorisotyöntekijät ovat maahanmuuttajanuorten saatavilla matalalla kynnyksellä ja jokainen nuori on tervetullut mukaan taustaa erottelematta tai kyselemättä. Nuorisotyön avoin ja vapaaehtoinen luonne osaltaan helpottaa mukaan tulemistä ja voi toimia eri taustoista tulevien nuorten vuorovaikutuksen ja ystävystymisen mahdollistajana. Maahanmuuttajataustaisten nuorten osalta myös Ohjaamon monialaiset palvelupisteet ja niihin kytkeytyvä psykososiaalinen tukityö ovat tärkeitä tuen tarpeiden tunnistamisen sekä opiskelu- ja työelämään suuntaavan tukemisen muotoja. Moniammatillinen ankkuri-toiminta kohdistuu varhaisessa vaiheessa nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja rikosten ennalta ehkäisemiseen.

Ilman huoltajaa maahan saapuneet nuoret ovat sosiaalihuoltolain mukaisesti pääsääntöisesti erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita, joiden palveluntarpeisiin pyritään vastaamaan laaja-alaisesti verkostomaista työskentelyä hyödyntäen (mm. yhteistyö

⁵³ KELAn laskelmat vuodelta 2018

nimettyjen edustajien, perheryhmäkotien sekä oppilaitosten kanssa). Suurin osa alaikäisenä yksin saapuneista nuorista tarvitsee erityisiä tukipalveluja vielä täysi-ikäistyttyään erityisesti asumisen, koulutuspolkujen sekä talouden- ja arjenhallinnan osalta. Sekä lastensuojelun että kotoutumislain mukaisen jälkihuollon ikärajaa nostettiin 25 ikävuoteen vuonna 2020. Lainsäädäntöjen muutokset vahvistavat osaltaan jälkihuollon piirissä olevien nuorten mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa tukea.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten asumisen järjestämisen lainsäädännöllistä viitekehystä tulee kehittää: kotoutumislakiin ei sisälly yhtä yksityiskohtaisia säännöksiä esimerkiksi asumisen valvonnasta kuin sosiaalihuolto- ja lastensuojelulakeihin tai yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin esimerkiksi koskien vastuuta palvelujen laadusta, palveluiden tuottamista koskevasta luvasta taikka valvonnasta tai rekisteristä. Laista ei riittävän tarkkarajaisesti selviä kuinka turvataan niiden ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten palvelut, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain nojalla. Tämä koskee ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden ja joilta siksi päättyvät kotoutumispalvelut sekä edustajan tuki.

Edistetään kotoutumista tukemalla perheitä: keskeiset toimenpiteet

- Vahvistetaan perheiden monimuotoisuuden tunnistamisen ja huomioimisen osaamista perhekeskus verkostossa.
- Laajennetaan ja kehitetään kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumista edistäviä yhteistyömalleja (esim. kielikurssit perhekeskuksen kohtaamispaikkojen tiloissa). Edistetään perheenkotoutumissuunnitelman käyttöönottoa kuntien monialaisessa yhteistyössä.
- Edistetään perhevapaiden nykyistä tasaisempaa jakautumista osana perhevapaauudistusta.
- Edistetään maahanmuuttajataustaisten lasten oikeuksien täysimääräistä toteutumista Suomessa osana lapsistrategiaa. Huomioidaan strategian toimenpiteissä maahanmuuttajalasten erityistarpeet.
- Kehitetään maahanmuuttajataustaisten nuorten osallisuutta tukevaa työtä vahvassa monialaisessa yhteistyössä (ml. ohjaamot ja nuorisotyö) ja nuoria itseänsä kehittämistyöhön osallistaen.
- Kehitetään maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutusta koulutuspoliittisessa selonteossa esitettävillä toimenpiteillä.
- Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluiden järjestämisen uudistamista ryhtyy työ- ja elinkeinoministeriön johdolla valmistelemaan monialainen työryhmä. Kehitetään alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluita siten, että niissä huomioidaan vahvemmin sosiaalihuollon viitekehys. Kehitetään ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten asumista koskevaa lainsäädäntöä. Otetaan kantaa siihen, miten turvataan niiden ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten palvelut, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain nojalla. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmän seurannan kehittämiseksi luodaan rekisteri.

8. Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Eduskunta (TRVK) on edellyttänyt kotouttamisen merkittävää nopeuttamista tehostamalla toimintoja kaikissa vaiheissa heti maahan saapumisesta. Turvapaikanhakijoiden osalta tätä on haluttu tehostaa lisäämällä vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta ja edellyttämällä yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen ja arvojen tuntemusta, joka varmistettaisiin vastaanottokeskuksissa tehtävällä kokeella. Kotoutumisen käynnistymistä voidaan nopeuttaa myös toimivalla kuntaohjaamisprosessilla, jota vastaanottokeskuksen esikotouttavat toimet tukevat.

Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaus

Nykyainsäädännön mukaisesti kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaaminen perustuu sopimuksellisuuteen ELY-keskuksen ja kuntien välillä eli pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista. Kansainvälistä suojelua saanut voi muuttaa haluaansa kuntaan, ja myös vastaanottokeskukset avustavat oleskeluluvansaaneita turvapaikanhakijoita kuntaan siirtymisessä ohjauksen ja neuvonnan keinoin. Kunnille korvataan pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia kotoutumislain perusteella.

Lähtökohtana laissa on, että kansainvälistä suojelua saavat ohjataan kuntapaikoille. Järjestelmä ei kuitenkaan kaikilta osin toimi luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden osalta, koska heillä ei ole velvollisuutta vastaanottaa tarjottua kuntapaikkaa ja monet heistä muuttavat vastaanottokeskuksen tukemana itsenäisesti muun muuttoliikkeen tavoin suurimpiin kasvukeskuksiin. Tästä syystä neuvoteltuja kuntapaikkoja jää vuosittain käyttämättä: viime vuosina kuntapaikoille on pystytty ohjatusti sijoittamaan lähinnä kiintiöpakolaiset, alaikäiset ilman huoltajaa tulleet ja noin viidennes muista luvansaavista turvapaikanhakijoista.

Kuntiin ohjaamisen kehittäminen edellyttää viranomaisten vastuiden selkeyttämistä. Kuntaan siirtymisen prosessia sujuvoitaisi myös se, että kuntapaikoille ohjattaisiin vain kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja muut erityistä tukea tarvitsevat luvansaaneet turvapaikanhakijat.⁵⁴ Muut luvansaavat muuttaisivat kuntaan itsenäisesti, jolloin vastaanottokeskus voi tarjota asiakkaalle ohjausta ja neuvontaa asumiseen liittyvän tuen tarpeissa ja muuton järjestämisessä. Tämä nopeuttaisi kuntaan siirtymistä niiden osalta, jotka eivät tarvitse kuntapaikkaa.

⁵⁴ Owl group 2019

Kunnan on järjestettävä kotoutuslain mukaisesti kotoutumista edistäviä palveluita alueellaan asuville maahanmuuttajille, joten kuntien on voitava varautua kansainvälistä suojelua saavien kuntaan muuttoon samalla kun kuntaan ohjaamisen toimin tulee edistää muuton jakautumista tasaisesti eri puolelle Suomea. Tavoitteisin voidaan pyrkiä kehittämällä kuntaan ohjaamisen strategista suunnittelua, tietopohjan vahvistamista ja seurantaan sekä hyvällä poikkihallinnollisella ja monialaisella viranomaisyhteistyöllä. Niin ikään kuntaan ohjaamisen strategisen suunnittelun ja täytäntöönpanon yhteyttä yleiseen työmarkkinapolitiikkaan ja alue- ja kaupunkipolitiikkaan tulee vahvistaa. Vastaanottokeskuksissa luvansaaneiden muuton suuntautumiseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan esikotouttavalla toiminnalla sekä vastaanottokeskuksissa tapahtuvalla turvapaikanhakijan ja luvan saaneen ohjauksella ja neuvonnalla.

Vastaanottokeskuksessa tehtävä esikotouttava työ

Esikotouttavalla toiminnalla tarkoitetaan työ- ja opintotoimintaa sekä muuta vastaanottokeskuksissa tarjottavaa aktivoivaa toimintaa, joiden järjestäminen on odotusajan vastaanottokeskusten velvollisuus kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) annetun lain mukaisesti. Työ- ja opintotoimintaan osallistuminen on vastaanottokeskuksen asiakkaille velvoittavaa, ja kieltäytyminen voi johtaa vastaanottorahan vähentämiseen.

Vastaanottokeskukset tarjoavat velvoittavaa työtoimintaa keskuksen alueella ja muuta aktivoivaa toimintaa, esimerkiksi vapaaehtoistyömahdollisuuksia, myös vastaanottokeskuksen ulkopuolella. Osa asiakkaista myös työllistyy ansiotyöhön jo lupaprosessin aikana.

Opintotoimintana vastaanottokeskuksissa tarjotaan suomen tai ruotsin kielen opintoja sekä yhteiskuntatietoutta. Vuonna 2019 suomalaisen yhteiskunnan peruskurssiin kehitettiin oikeuksia ja velvollisuuksia, väkivaltaan liittyvää lainsäädäntöä ja ohjeistusta rikoksen uhriksi joutuvalla käsittelevät osiot, jotka sisältävät lopputestauksen. Sähköinen kurssi oli määrä ottaa käyttöön kaikille 16 vuotta täyttäneille vastaanottokeskuksissa vuoden 2020 aikana. Koronatilan vuoksi verkkokurssin kattava käyttöönotto on siirtynyt vuodelle 2021. Suomalaisen yhteiskunnan toimintatapoja tehdään tutuiksi myös arjen asiakastapaamisiin sisältyvällä ohjauksella ja neuvonnalla. Turvapaikanhakijat voivat opiskella myös keskuksen ulkopuolella esimerkiksi perus- ja valmistavassa opetuksessa, vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa.

Esikotouttavaa toimintaa tulee edelleen kehittää mm. tarjoamalla vahvempaa ohjausta ja neuvontaa sekä tutustumismahdollisuuksia alueen koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin ja -palveluihin heti lupaprosessin alkuvaiheesta lähtien. Kotoutumisen alkamisen nopeuttamiseksi täytyy huolehtia myös siitä, että luvansaaneet turvapaikanhakijat ohjataan kunnan ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti luvansaamisen jälkeen. Tämä edellyttää vastaanottokeskusten, kuntien sekä ELY-keskusten yhteistyön kehittämistä ja lisäämistä ja ohjausta tukevan tietopohjan ja tiedonvaihdon kehittämistä.

Pakolaisten kuntiin ohjaus ja esikotouttava työ vastaanotto-keskuksissa: keskeiset toimenpiteet

- Kehitetään kuntaohjaamisen järjestelmää kotoutuslain uudistuksen yhteydessä selkeyttämällä kuntaohjaamisen viranomaisvastuut.
- Linjataan uudistamisen yhteydessä kuntaohjaamisen kohderyhmästä. Kuntapaikalle tulisi ohjata vain kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja muut erityistä tukea tarvitsevat luvansaavat turvapaikanhakijat.
- Määritetään uudistamisen yhteydessä kuntapaikkaveloitteeksi järjestää asunto kuntapaikalle ohjattavalle. Kunnan vastuulla on tuottaa lakisääteiset ja kotoutumista edistävät palvelut kaikille alueellaan asuville kuntaan muuton perusteesta riippumatta.
- Kehitetään alueellisen ja paikallisen strategisen suunnittelun välineitä, tietopohjaa ja seurantaa sekä poikkihallinnollista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Näiden avulla kunnat ja alueet voivat varautua ja sitoutua kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoon.
- Kehitetään vastaanottokeskusten turvapaikanhakijoille ja luvan saaneille antamaa ohjausta ja neuvontaa sekä esikotouttavaa toimintaa sekä poikkihallinnollista yhteistyötä, joilla varmistetaan luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden pääsy kunnan kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti luvansaamisen jälkeen.

9. Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan viranomaisten on jaettava kaikille Suomeen muuttaville henkilöille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Kotoutumislain mukainen tietopaketti on tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön tuottama monikielinen Terve-tuloa Suomeen -opas ja/tai -esite. Opas sisältää tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa, palvelujärjestelmästä ja kotoutumista edistävästä palveluista. Oppaan ja esitteen jakamisesta ovat vastuussa Suomen edustustot ulkomailla, Maahanmuuttovirasto ja Digi- ja väestötietovirasto. Lisäksi Helsingin kaupunki ylläpitää monikielistä InfoFinland-verkkopalvelua, jota rahoittavat valtio ja yhteistyökunnat.

Viranomaisten kotoutumislain nojalla antamia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, palveluita ja työelämää koskevaa neuvontaa täydentää eri toimijoiden tarjoama matalan kynnyksen ohjaus ja neuvonta. Yleisesti ohjaus- ja neuvontatoiminnan tavoitteena on tukea ja nopeuttaa kotoutumista ohjaamalla asiakkaita toimimaan yhteiskunnassa ja tarvittaviin palveluihin. Toiminnassa olevat neuvontapisteet tarjoavat neuvontaa ja ohjausta hyvin moninaisiin asioimistarpeisiin, joissa heijastuu myös maahanmuuton syiden mukanaan tuoma vaihtelu.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden saatavuudessa sekä toimintamalleissa on kuitenkin vaihtelua, ja ohjaus- ja neuvontapalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta eri syistä maahan muuttaneille on tarpeen parantaa⁵⁵. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminnan vakinaistamiseen ja kehittämiseen on kohdennettu valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa rahoitusta vuosille 2020–2022. Rahoituksella tuetaan monialaisessa yhteistyössä toteutettavan matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontatoiminnan kehittämistä.

⁵⁵ Karinen & Luukkonen & Oosi 2020

Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan sisältöjä ja saatavuutta kaikille maahanmuuttajille: keskeiset toimenpiteet

- Päivitetään Tervetuloa Suomeen -oppaan sisältöjä systemaattisesti ja ajankoh-
taiseen tarpeeseen vastaten ja kehitetään ja vahvistetaan jakelukäytäntöjä oles-
kelulupapäätösten yhteydessä.
- Vakinaistetaan maahanmuuttajille suunnattujen matalan kynnyksen ohjaus- ja
neuvontapalveluiden toiminta siten, että monikielistä ohjausta ja neuvontaa on
yhdenvertaisesti saatavilla valtakunnallisesti monikanavaisesti sekä maahan-
muuton kannalta keskeisillä paikkakunnilla.
- Kehitetään matalan kynnyksen monikielisen ohjauksen ja neuvonnan laatua ja
vaikuttavuutta.
- Vahvistetaan ohjaus- ja neuvontatyön kytköksiä kotoutumispalveluiden tar-
peessa olevien tavoittamisen ja kotoutumisen edistämisen prosesseihin.
- Monipuolistetaan ohjauksen ja neuvonnan sisältöjä kattamaan myös työelä-
mässä tapahtuvan syrjinnän ja hyväksikäytön tilanteissa tarvittavat tiedot autta-
vista tahoista, menettelyistä ja oikeusturvakeinoista.

10. Luodaan kotoutumishjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Alkuvaiheen kotoutumista tukeviin kotoutumispalveluihin liittyy useita palveluiden saa-
tavuuteen ja laatuun sekä viranomaisvastuiden selkeyttämiseen liittyviä kehittämistar-
peita.

Eduskunnan kannanotossaan edellyttämiin muutoksiin ja tutkimuksessa esiin noussei-
siin kehittämistarpeisiin vastaamiseksi esitetään valmisteltavaksi kotoutumishjelma,
jonka tavoitteena on selkeyttää ja tehostaa alkuvaiheen kotoutumispalveluita kokonai-
suutena sekä tavoittaa alkuvaiheen kotoutumispalveluita tarvitsevat kohderyhmät ny-
kyistä kattavammin. Samoin ohjelmalla tavoiteltaisiin maahanmuuton perusteesta, ko-
toutumissuunnitelman voimassaolosta ja maahanmuuttajan elämäntilanteesta aiheu-
tuja palvelujärjestelmän katveiden poistamista sekä siirtymien tehostamista työelä-
mään, työllistymistä edistäviin ja muihin tarvelähtöisiin palveluihin sekä järjestöjen toi-
mintaan. Ohjelma loisi rakenteen myös työvoiman ulkopuolella olevien, esimerkiksi
kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumiselle ja työllistymisen edistämiseksi.

Maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi vahvistettaisiin myös koulutus- ja työllis-
tymispolkujen suunnittelua ja tunnistettaisiin nykyistä paremmin henkilöt, joilla on no-
peat edellytykset siirtyä työelämään ja henkilöt, joilla työllistymisen edellytyksenä on

osaamisen kehittäminen. Muun muassa pakolaistaustaiset henkilöt hyötyisivät työkyvyn ja osaamisen rinnakkaisesta kehittämisestä.

Selonteossa esitetään kotoutumisohjelmalle tavoitteet, sisällöt, kohderyhmät ja viranomaisvastuut. Esitetyt uudistukset edellyttävät muutoksia kotoutumislakiin ja muuhun lainsäädäntöön.

Kehitetään alkuvaiheen kotoutumisen tukea: keskeiset toimenpiteet

- Luodaan kotoutumisohjelma selkeyttämään alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuutta sekä parannetaan palveluiden saavutettavuutta ja työelämälähtöisyyttä.
- Vahvistetaan monialaisuutta palveluissa kotoutumisen alkuvaiheesta lähtien.
- Luodaan rakenne ja malli sekä työvoimahallinnon että työvoiman ulkopuolella olevien, erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen edistämiseksi.
- Hyödynnetään kotoutumisohjelman ja siihen sisältyvien palveluiden sisällöllisessä kehittämisessä palveluiden käyttäjien kokemuksia ja mallinnetaan ohjelma valtakunnallisesti tunnistettavaksi kokonaisuudeksi, joka maahanmuuttajien on helppo löytää ja jonne muiden viranomaisten tarvittaessa ohjata kotoutumispalveluita tarvitsevia maahanmuuttajia.

10.1. Tavoitteena työllisyyden, kielitaidon, ja yhteiskunnan tuntemuksen tukeminen

Kotoutumisohjelman yleisenä tavoitteena olisi maahanmuuttajien työllistymisen tai työllistymistä tukevien valmiuksien, suomen ja/tai ruotsin kielen ja yhteiskunnan tuntemuksen kehittyminen. Kotoutumisohjelman tavoitteena olisi myös tarvittaessa jatko-ohjaus työelämään tai työllistymistä tukeviin palveluihin ja koulutukseen. Lisäksi tavoitteena olisi nykyistä paremmin tunnistaa henkilöt, joilla on edellytykset nopeaan työllistymiseen ja henkilöt, joilla työllistyminen edellyttäisi osaamisen kehittämistä. Kotoutumisohjelman aikaiset ja jälkeiset työelämäyhteydet ja osaamisen kehittämisen mahdollisuudet olisivat keskeisiä vastattaessa osaavan työvoiman saatavuuteen muuttuvilla työmarkkinoilla.

Kotoutumisohjelman yksilöllisiä tavoitteita tarkennettaisiin jokaisen osallistujan yksilölliset lähtökohdat ja tarpeet huomioiden. Kotoutumisohjelmaan osallistuvat maahanmuuttajat muodostaisivat lähtökohdiltaan ja elämäntilanteiltaan hyvin heterogeenisen

ryhmän, minkä vuoksi kaikille osallistujille yhteisten tavoitteiden määrittelyn ohella tarvitaan ohjelman sisällä myös yksilöllisten tavoitteiden määrittelyä.

Maahanmuuttajan tavoitteista ja lähtökohdista riippuen ohjelman tavoitteena olisi työllistyminen tai työllistymistä edistävä jatko-ohjautuminen soveltuvaan koulutukseen tai nopea työllistyminen hyödyntäen esimerkiksi työvoimapalveluita, kuten palkkatukea. Työvoiman ulkopuolella olevien osalta tavoitteena voisi olla myös siirtyminen työvoimaan ja työvoimapalveluiden piiriin. Erityistä tukea tarvitsevien osalta tavoitteena olisi lisäksi työ- ja toimintakyvyn haasteiden tunnistaminen aikaisessa vaiheessa ja ohjautuminen soveltuviin, työ- ja toimintakykyä tai arkea ja hyvinvointia tukeviin palveluihin. Työllistymisen tukemiseksi kaikille osallistujille voitaisiin asettaa myös yhteisiä tavoitteita kuten olemassa olevan osaamisen tunnistaminen, työelämään ja osaamisen kehittämisen vaihtoehtoihin tutustuminen sekä urasuunnitelman selkeytyminen ohjelman aikana.

Kotoutumishojelman tavoitteena olisi tukea osallistujien suomen ja/tai ruotsin kielen taitoa. Voimassa olevassa kotoutumislaissa kotoutumiskoulutuksen kielelliseksi tavoitteeksi on määritelty toimiva peruskielitaito, joka vastaa eurooppalaisen kielitaitoasteikon tasoa B1.1. Tavoitteena oleva toimiva peruskielitaito on usein edellytyksenä työllistymiselle ja kansalaisuuden saamiselle. Riittävää peruskielitaitotasoa vaaditaan myös kotoutumiskoulutusta usein seuraavissa esimerkiksi ammatillisissa opinnoissa.

Yhteiskuntatietouden osalta keskeiset sisällöt määriteltäisiin jatkossakin kotoutumista edistävän koulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa ja suosituksissa. Yhteiskunnan toimintaan osallistumisen ja verkostojen tukemiseksi voitaisiin määrittellä osallistujille myös yksilökohtaisia tavoitteita esimerkiksi järjestötoimintaan tutustumiseksi. Vahvennettua tukea tarvitsevien osalta kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin asettaa myös yksilöllisiä, arjen hallintaan ja yhteiskunnassa tarvittavaan perusosaamiseen, kuten digitaalisiin liittyviä tavoitteita.

Kotoutumishojelman tavoitteet: keskeiset toimenpiteet

- Määritellään kotoutumishojelman tavoitteeksi tukea osallistujien työelämävalmiuksia sekä työllistymistä, kielitaitoa ja yhteiskunnallisia valmiuksia. Ohjelman tarkemmat tavoitteet yksilöidään jokaisen osallistujan tarpeet huomioiden.
- Asetetaan kielitaidon tavoitetaso nykytilaa vastaten tasolle B1.1. Mikäli maahanmuuttajan kielitaitotaso jäisi ohjelman päättyessä alle toimivan kielitaitotason, tulisi ohjelman päättyessä sopia asiakkaan kanssa toimista kielitaidon jatkokehittämiseksi esimerkiksi työllisyysuunnitelmassa, mikäli henkilö ei ole työllistynyt.

10.2. Kohderyhmänä työmarkkinoille suuntaavat ja työvoiman ulkopuolella olevat

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

Nykytilanteessa kotoutuspalvelut tavoittavat kattavasti TE-toimiston kotoutuja-asiakkaat ja pakolaistaustaiset henkilöt. Koska työllisyyden edistäminen on yksi kotouttamispolitiikan keskeisistä tavoitteista, olisivat työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon kirjautuneet maahanmuuttajat nykyllä vastaten kotoutumisohjelman keskeinen kohderyhmä.

Sen sijaan työvoiman ulkopuolella olevien ja kunnan alkuvaiheen kotoutuspalveluita tarvitsevien maahanmuuttajien tavoittaminen on nykytilanteessa haasteellista ja riittämätöntä. Myös ohjaus ja palvelutarjonta vaihtelevat kunnittain työvoiman ulkopuolella olevien, esimerkiksi kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien ja osa-työkykyisten kohdalla. Erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista sekä pääsyä palveluihin on välttämätöntä parantaa, jotta voitaisiin nykyistä paremmin tukea maahanmuuttajanaisten osallisuutta ja työllisyyttä sekä perheiden kotoutumista. Kotoutumisohjelman osana tehostettaisiin työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista.

Työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat kuuluisivat aina kotoutumisohjelman kohderyhmään, mikäli he saisivat toimeentulotukea muutoin kuin tilapäisesti. Myös näiltä osin kohderyhmä vastaisi nykyistä lainsäädäntöä, sillä Kansaneläkelaitos toimittaa kotoutumislain perusteella kuntien sosiaalipalveluihin tiedon maahanmuuttajista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli kaksi kuukautta. Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalla on myös velvollisuus osallistua palveluihin; toimeentulotukea voidaan alentaa, mikäli maahanmuuttaja kieltäytyy osallistumisesta hänelle tarjottuihin palveluihin. SOTE-maakuntien perustamisen myötä tulee tarkasteltavaksi, miten henkilötietojen siirto jatkossa järjestetään ohjauksesta vastaavalle taholle.

Voimassa olevasta kotoutumislain poiketen kotoutumisohjelman kohderyhmäksi määriteltäisiin myös kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä. Käytännössä pakolaistaustaiset ohjautuvat jo tällä hetkellä suhteellisen kattavasti kotoutuspalveluihin joko kunnan tai kuntayhtymän kotoutuspalveluiden kautta tai rekisteröityessään työttömäksi työnhakijaksi. Selonteon esityksillä tehostettaisiin kuitenkin erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien pakolaistaustaisten henkilöiden kotoutumista.

Keskeinen haaste työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämässä on kohderyhmän tavoittaminen. Selonteon valmistelun yhteydessä on selvitetty mahdollisuuksia säätää viranomaisille velvoite tarjota kotoutumisohjelman palveluita systemaattisesti kotihoidon tukea saaville maahanmuuttajille sekä hyödyntää kotihoidon tuen tai toimeentulotuen saajia koskevia Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoja kotoutumista edistäviin palveluihin ohjaamisessa. Kotihoidon tukea saavia koskevia Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoja ei nykyisen lainsäädännön puitteissa kuitenkaan ole mahdollista käyttää kotoutumispalveluihin ohjaamisessa, ja lainsäädännön muuttamista on pidetty ongelmallisena useista eri syistä. Esitystä on pidetty ongelmallisena suhteessa kotihoidon tuen tarkoitukseen ja perustuslain yhdenvertaisuusveloitteen kannalta. Perhevapaita ja etuusjärjestelmää tuleekin kehittää kokonaisuutena niin, että se huomioi myös maahanmuuttajien tarpeet ja kotoutumisen edistämisen.

Viranomaisten tulee tarjota kotoutumispalveluita myös muille kuin laissa erikseen määritellyille maahanmuuttajille. Erityisenä kohderyhmänä tulisi näiltä osin pitää niitä kotona lapsia hoitavia vanhempia, joita ei tavoiteta laissa määriteltyjen kohderyhmien puitteissa. Lisäksi kohderyhmänä ovat tarpeen mukaan myös esimerkiksi opiskelijat, työhön suomeen muuttaneet ja puoliset, jotka eivät ole työvoimapalveluiden asiakkaina. Tavoitteen edistämiseksi on tarpeen selkeyttää viranomaisvastuita palveluiden järjestämiseksi sekä vahvistaa kuntien tietopohjaa ja maahanmuuttaneiden kuntalaisien tavoittamista hyödyntäen mm. matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita, monialaista viranomaistyötä, järjestöyhteistyötä ja monikielistä viestintää.

Kotoutumisen edistäminen kohdistuisi jatkossakin maahanmuuton alkuvuosiin, minkä tukena vahvistettaisiin nopeaa ohjautumista palveluihin. Osalla maahanmuuttajista kotoutuminen vie kuitenkin pidempään ja esimerkiksi terveyteen liittyvät ongelmat voivat katkaista hyvinkin käynnistyneen kotoutumisen. Kaikki eivät myöskään osallistu kotoutumisen alkuvuosina kotoutumislain mukaisiin palveluihin esimerkiksi perhevapaiden vuoksi. Ihmiskaupan uhrin ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja voivat ohjautua viranomaisten palveluihin vasta useiden vuosien jälkeen. Kotoutumisohjelman palveluita tulisikin voida tarjota myös pidempään Suomessa asuneille maahanmuuttajille, joilla arvioitaisiin olevan tarve ohjelman palveluille riippumatta esimerkiksi oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisen ajankohdasta.

Kotoutumisohjelman kohderyhmät: keskeiset toimenpiteet

- Säädetään kotoutumislaissa kotoutumisohjelman kohderyhmistä, joille viranomaisilla olisi aina velvollisuus tarjota kotoutumisohjelman palveluita:
 1. Työvoimapalveluihin työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneet maahanmuuttajat,
 2. Maahanmuuttajat, jotka saavat toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti,
 3. Kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä,
 4. Muut tarpeen mukaan/pyynnöstä.
- Vahvistetaan työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamista, jotta ohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on tieto kotoutumisen edistäviä palveluita tarvitsevista henkilöistä ja maahanmuuttajilla tieto saatavilla olevista palveluista.
 - Varmistetaan pysyväisluonteisesti toimeentulotukea saavien tietojen siirto KELASTA kuntiin myös SOTE-maakuntien perustamisen jälkeen.
 - Hyödynnetään matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteitä, viranomaisyhteistyötä, järjestöyhteistyötä ja monikielistä viestintää ohjauksessa.
 - Selvitetään mahdollisuuksia tavoittaa oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä kotoutumisohjelman kohderyhmiä (esimerkiksi tehostamalla tiedotamista kotoutumispalveluista oleskeluluvan saamisen yhteydessä).
 - Kehitetään jalkautuvaa työtä maahanmuuttajien tavoittamiseksi.

10.3. Ohjelman sisällöt ja palveluiden kehittäminen

10.3.1. Yhteinen kotoutumisen johdantojakso

OECD on esittänyt arvioinnissaan kritiikkiä Suomen ”kahden polun järjestelmään”, jossa työvoiman ulkopuolella olevat ohjautuvat asuinkuntansa kotoutumispalveluihin TE-toimiston työllisyyspalveluiden sijasta. Tämän on nähty heikentävän erityisesti maahanmuuttajanaisten kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä. Haasteena on myös, että kuntien kotoutumispalveluiden valikoima sekä kuntien ja TE-toimiston välinen yhteistyö vaihtelee paikkakunnasta toiseen. Järjestöjen ja vapaan sivistystyön mahdollisuuksia ei myöskään aina osata täysimääräisesti hyödyntää.

Kotoutumisohjelman osana toteutettaisiin johdantojakso, joka olisi työnhakijoille ja työvoiman ulkopuolella oleville yhteinen ja järjestettäisiin keskeisten viranomaisten ja järjestöjen yhteistyönä. Johdantojakson avulla varmistettaisiin koko kohderyhmälle kotoutumisen nopea käynnistyminen sekä ohjautuminen eteenpäin tarvittaviin osaami-

sen kehittämisen palveluihin ja koulutukseen tai nopeasti työelämään. Johdantojakson monialaisen järjestämistavan avulla purettaisiin kotoutumisen edistämisen ”kahden polun järjestelmää” sekä yhdenmukaistettaisiin alun palvelusisältöjä ja ohjausta.

Johdantojakson sisältö ja palveluiden kehittäminen

Johdantojakson sisältönä olisi

- osaamisen tunnistaminen, koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelu ja jatko-ohjaus,
- tuen tarpeiden laaja-alainen tunnistaminen (esim. sote-palvelut) ja palveluihin ohjaus,
- monikielinen yhteiskuntaorientaatio ja järjestötoimintaan tutustuminen.

Johdantojakso alkaisi alkukartoituksella, jossa arvioitaisiin alustavasti muun muassa maahanmuuttajan kielitaito ja muu osaaminen, opiskeluvalmiudet, koulutus- ja työhistoria sekä kotoutumista edistävien palvelujen tarpeet, ml. koulutus ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeet. Alkuarvioinnin pohjalta maahanmuuttajan kanssa laadittaisiin kotoutumissuunnitelma niistä koulutus- ja työllistymis- sekä muista palveluista, jotka edistävät hänen kotoutumistaan ja työllistymistään.

Alkuvaiheen palveluihin liittyy kehittämistarpeita. Osaamisen tunnistamista tehdään monissa organisaatioissa: vastaanottokeskuksissa, kunnissa, TE-toimistoissa, oppilaitoksissa, järjestöissä ja työpaikoilla. Osaamisen kartoittamisen käytännöt vaihtelevat alueittain ja eri toimijoiden välillä. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja koskevan selvityksen perusteella näyttää siltä, että osaamisen tunnistamisen kenttä on pirstaleinen ja suurin ongelma liittyy tiedon kulkuun. Ongelmia aiheuttaa myös selkeiden vastuiden puute. Usea taho kartoittaa ja tunnistaa osaamista, mutta tieto ei tallennu kumuloidusti niin, että sitä voitaisiin systemaattisesti hyödyntää. Tiedon siirron ongelmat ja TE-toimiston ohjausressurssien puute vaikeuttavat myös työllistymis- ja koulutuspolkujen ohjausta.⁵⁶

Kotoutumissuunnitelmia tehdään osin TE-toimistojen ja kunnan yhteistyönä, mutta koulutus- ja työllisyyspolkujen näkökulmasta on tarpeen vahvistaa TE-toimistojen ja oppilaitosten välistä yhteistyötä koulutukseen liittyvien suunnitelmien laatimisen yhteydessä. Kunnissa on nähty, että koulutus- ja työllistymispoluille ohjautumista edistäisi, mikäli kotoutumissuunnitelmasta olisi olemassa järjestelmään kirjattavissa oleva yhdenmukainen strukturoitu malli.⁵⁷ Myös esimerkiksi vapaa-aika ja yhteiskunnallinen

⁵⁶ Shemeikka ym. (tulossa)

⁵⁷ Shemeikka ym. (tulossa)

osallisuus jäävät TE-toimistojen laatimissa kotoutumissuunnitelmissa vähäiselle huomiolle, samoin perheen tilanteen huomioiminen TE-toimistoissa. Myöskään perheiden kotoutumissuunnitelmia ei laadita kattavasti.⁵⁸

Kotoutumiskoulutuksessa osana suomen/ruotsin kielen opiskelua opetetaan yhteiskuntaan, perusoikeuksiin, työllistymiseen, koulutukseen ja arkielämään liittyvää tietoa. Suomen/ruotsin kielellä em. asioiden opiskelu ei kuitenkaan hyödytä täysimääräisesti kaikkia. Eri hankkeissa toteutetun omakielisen orientaation avulla osallistujien tieto yhteiskunnasta ja työelämästä on lisääntynyt merkittävästi ja nopeasti, mikä on lisännyt henkilöiden mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan ja tehdä omaa elämää koskevia päätöksiä.⁵⁹

Luodaan johdantojakso: keskeiset toimenpiteet

- Osana kotoutumisohjelmaa valmistellaan ja otetaan käyttöön koko kohderyhmälle yhteinen ja monialaisesti järjestetty johdantojakso.
- Kehitetään johdantojakson osana toteutettavia palveluita:
 - Luodaan alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien sisällölle ja seurannalle sekä monikielisellet yhteiskuntaorientaatiolle valtakunnallinen malli.
 - Valmistellaan monialaisen ohjauksen tueksi valtakunnalliset ohjauksen kriteerit mukaan lukien nykyistä tarkempi opiskelijaprofilointi kotoutumiskoulutuksen, lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen kohderyhmistä.
 - Kehitetään maahanmuuttajien työ- ja toimintakyvyn arviointia ja osaamisen tunnistamista osana yleistä työ- ja toimintakyvyn arviointia ja osaamisen tunnistamista. Lisäksi kehitetään maahanmuuttajien ammatinvalinta- ja urasuunnittelun sekä työnhaun tuen palveluja johdantojakson yhteydessä hyödynnettäväksi.
 - Vahvistetaan asiantuntijoiden osaamista maahanmuuttajan kokonaistilanteen ja palveluntarpeen arvioinnissa ja ohjauksessa.
 - Lisätään perheen kotoutumissuunnitelman tunnettavuutta.
- Selvitetään mahdollisuus kehittää ja ottaa käyttöön maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuuden asiakastietojärjestelmä, jonka avulla voidaan hallinnoida kuntien alkukartoituksiin ja kotoutumissuunnitelmiin liittyvää asiakastietoa ja mahdollistaa tiedon siirto kotoutumisen viranomaistoimijoiden ja oppilaitosten välillä. Tavoitteena on parantaa monialaisten palvelujen tiedonsiirtoa huomioiden tietosuojakysymykset.

⁵⁸ Karinen & Kortelainen & Luukkonen & Jauhola 2020

⁵⁹ Lahtinen & Kuusiholma 2018

10.3.2. Kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus

Johdantojakson jälkeen osallistujat osallistuisivat tarvelähtöisesti aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen, lukutaitokoulutukseen tai aikuisten perusopetukseen.

Kotoutumiskoulutus

Eduskunta (TrVM6/2018) on edellyttänyt toimia kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen keskeisiä sisältöjä ovat suomen tai ruotsin kielen ja työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetus sekä kulttuuristen ja elämänhallintaan liittyvien valmiuksien kehittäminen. Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen toteuttamista ohjaavat opetussuunnitelman perusteet 2012, joita on täydennetty päivitettyillä kotoutumiskoulutuksen toimintamalleilla 2017. Opetussuunnitelmaa päivitetään parhaillaan.

Nykyisen kotoutumislain mukaan kotoutumiskoulutusta järjestetään pääosin työvoimakoulutuksena julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädetyn lain mukaisesti, mutta koulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnoista vastaavat ELY-keskukset avointen tarjouskilpailujen kautta.

Kotoutumiskoulutuksen työelämlähtöisyyttä on viime vuosina lisätty, ja koulutuksen järjestämisessä on pystytty joustavasti vastaamaan alueiden ja maahanmuuttajien erilaisiin ja nopeastikin muuttuviin tarpeisiin. VNTEAS-tutkimuksen aineistojen perusteella kotoutumiskoulutus koetaan uudistusten jälkeen toimivaksi, moduulimalli pääosin hyväksi ja kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma joustavaksi ja opetuksen laatua tukevaksi. Kotoutumiskoulutukseen liittyen on noussut esiin myös kriittisiä näkemyksiä hankintojen perustumisesta hintakilpailuun, ja sen vaikutuksista koulutuksen laatuun. Hankintaprosessissa laadunvarmistusta onkin vahvistettu; laadunvarmistusta tehdään monissa kohdin muun muassa määriteltäessä hankintojen soveltuvuus- ja vähimmäiskriteereitä, vertailtaessa tarjouksia ja seurattaessa hankintojen laatua.

Kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetason (B1.1.) saavuttaa noin kolmasosa koulutukseen osallistuneista ja erityisesti koulutuksen hitaalla polulla tavoitetason saavuttamisessa on haasteita. Vaikka kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta ei voida arvi-

oida yksistään saavutetuilla kielitaitotasolla, tulee kehittämistyössä kiinnittää huomiota saavutettujen kielitaitotasojen parantamiseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on kiinnittänyt huomiota saavutettujen kielitaitotasojen vaikuttavuuden vaihteluihin koulutuksen järjestäjien välillä. VTV:n näkemyksen mukaan kiinnittämällä huomiota koulutuspalvelujen tuottajien välisiin eroihin saavutetussa kielitaidon tasossa voi olla mahdollista tehostaa toimintaa. VTV on myös tuonut esiin tarpeen kehittää kotoutumiskoulutuksen vaikutusten seuranta siten, että valtakunnallisiin tietojärjestelmiin kerättävää tietoa voidaan paremmin hyödyntää kotoutumiskoulutuksen suunnittelussa, ohjaamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.⁶⁰

Koulutustarjonnan, kuten muunkin palvelutarjonnan osalta on alueellisia ja paikallisia eroja. Erityisesti pääkaupunkiseudulla on hankittu eri koulutus- ja työllistymispolkuihin perustuvia kotoutumiskoulutuksia, esimerkiksi toiminnallista tukea tarvitseville, ammatilliseen koulutukseen suuntaaville, korkeakoulutetuille ja nopeasti töihin suuntaaville maahanmuuttajille. Muilla alueilla erilaisten kohderyhmien huomioimista koulutuksessa on lisätty, mutta yksityiskohtainen koulutusryhmien segmentointi on haastavaa maahanmuuttajien vähäisen määrän ja vaihtelevien tarpeiden vuoksi. Hyviä kokemuksia on saatu ELY-keskusrajat ylittävistä hankinnoista, joiden avulla on voitu järjestää esimerkiksi eri alueilla asuville korkeakoulutetuille omia verkkokoulutusryhmiä. Erityisesti kuntoutuksellista tukea tarvitsevien tarpeisiin ei aina ole riittävästi pystytty vastaamaan kotoutumista edistävän koulutuksen tarjonnalla.

Nykytilanteessa ei ole nähty olevan riittäviä keinoja tukea kaikkien pidempään maassa asuneiden maahanmuuttajien suomen- tai ruotsinkielen opiskelua.⁶¹ Työvoimakoulutuksen opiskelijavalinnoissa on priorisoitu maahanmuuttajat, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, jotta koulutus päästäisiin aloittamaan mahdollisimman nopeasti Suomeen muuton jälkeen. Pidempään Suomessa asuneita otetaan kotoutumiskoulutuksen opiskelijoiksi, mikäli kotoutumiskoulutukseen jää vapaita opiskelijapaikkoja.

Kotoutumiskoulutuksen järjestämistavan osalta on esitetty kehittämistarpeita, joita on selvitetty selonteon valmistelun yhteydessä. Selonteon valmistelun aikana nousi esille myös kotoutumiskoulutuksen järjestämistavan vaihtoehtojen pohtiminen. Yleisesti on tunnustettu, että kotoutumiskoulutuksen laadussa on vaihteluita. Tehdyn selvitystyön pohjalta ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tehdä johtopäätöstä siitä, onko kyse yksittäisistä tapauksista vai järjestelmätason ongelmasta, sillä eri tahojen näkemykset koulutuksen laadun haasteiden yleisyydestä ja sisällöstä eroavat toisistaan eikä tietoa esitettyjen haasteiden yleisyydestä ole ollut saatavilla. Mahdollisen järjestämistavan

⁶⁰ Valtion talouden tarkastusvirasto 2018

⁶¹ Shemeikka ym. (tulossa)

muuttamisen vaikutuksista kotoutumiskoulutukseen ei ole selvyyttä, sillä kaikkien järjestämistapojen osalta on tunnistettu vahvuuksia ja haasteita maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisen osalta. Kotoutumiskoulutuksen myönteisiksi arvioidut muutokset ja hallituskaudella valmisteltavat laajat hallinnolliset uudistukset huomioiden, vaihteoisia järjestämistapoja on nähty tarkoituksenmukaiseksi selvittää laajemmin seuraavalla hallituskaudella.

VNTEAS-selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen toimivuutta edistäisi muun muassa suuremmat mahdollisuudet joustavoittaa sitä paikallisen toimintaympäristön mukaisesti, kotoutumiskoulutuksen huomiointi kuntien toiminnassa ja strategioissa, yhteistyörakenteiden systematisointi, opetusmenetelmien kehittäminen sekä kotoutumiskoulutuksen parempi nivominen jatkokoulutuspoluille ja vapaa-ajan epävirallista kotoutumista tukevaan toimintaan.

Kotoutumiskoulutuksen kehittäminen: keskeiset toimenpiteet

- Uudistetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet.
- Koulutuksen laadun kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi valmistellaan hankinnoissa noudatettavat valtakunnalliset laatukriteerit, joissa määriteltäisiin ainakin kotoutumiskoulutuksen opettajilta vaadittava osaaminen ja opetustiloihin liittyvät vähimmäisvaatimukset.
- Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi kehitetään tulosperustaisia hankintoja ja selvitetään myös dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönoton mahdollisuuksia ja hyötyjä.
- Parannetaan ja yhdenmukaistetaan koulutuksen laatua etenkin opettajille suunnatuilla koulutuksilla, valtakunnallisilla oppi- ja muilla materiaaleilla ja luomalla toimintamalleja monialaisen sekä työnantajien ja järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön järjestämiseksi.
- Kotoutumiskoulutuksen saavutettavuuden lisäämiseksi, korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin vastaamiseksi ja ruotsin kielisen koulutuksen saatavuuden turvaamiseksi lisätään verkkokoulutusten hyödyntämistä. Vahvennettu tukea tarvitsevien maahanmuuttajien kotoutumista vahvistetaan kehittämällä kuntoutusta ja kielikoulutusta yhdistäviä koulutusmalleja.
- Erityisesti pienissä kunnissa kehitetään työvoimapalveluiden ja kuntien yhteishankintoja, mikäli työvoimapalveluiden asiakkaiden ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien koulutustarpeisiin vastaaminen yhteiskoulutuksena edistäisi koulutukseen pääsyä.
- Parannetaan kotoutumiskoulutuksen saatavuutta henkilöille, joilla on kotoutumiskoulutuksen tarve, eikä enää voimassa olevaa kotoutumissuunnitelmaa.
- Arvioidaan esitysten vaikuttavuutta toimeenpanon edetessä ja päätetään arvioinnin perusteella mahdollisista uusista linjauksista ja toimista kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi seuraavalla hallituskaudella.

Lukutaitokoulutus ja muu kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus

Luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuonna 2018. Lukutaitokoulutusta järjestetään kansanopistoissa, kansalaisopistoissa, opintokeskuksissa ja kesäyliopistoissa sekä osana aikuisten perusopetuksen alkuvaihetta. Uudistuksella pyrittiin takaamaan se, että maahanmuuttajien koulutus muodostaa yhtenäisen jatkumon myös niille, joiden perustaidoissa on puutteita.

Uudistuksella tavoitetaan myös kotivanhempia, jotka aiemmin jäivät koulutuksen ulkopuolelle. Sellaiset joustavat koulutuksen muodot, joiden yhteyteen kunnan on mahdollista järjestää varhaiskasvatuspalveluja, ovat tärkeitä, sillä kotona lapsia hoitavat naiset saattavat lastenhoitoavun puutteessa jäädä kielikoulutuksen ulkopuolelle ja kielitaidon tai lukutaidon puute vaikeuttaa työpaikan saamista. Koulutuksen arviointikeskuksen selvityksen mukaan koulutuksen kohderyhmien tavoittamisessa on esiintynyt haasteita, jotka liittyvät muun muassa kotivanhempien tavoittamiseen ja kriteerit täyttävän opiskelijaryhmän kokoon saamiseen.⁶²

Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksessa opiskelija voi suorittaa luku- ja kirjoitustaidon opintoja sekä suomen tai ruotsin kielen opintoja joustavasti omaan tahtiin, myös sivutoimisesti. Mikäli koulutus on hyväksytty osaksi opiskelijan kotoutumissuunnitelmaa, ei siitä peritä maksua, vaan koulutuksen valtionosuus on 100 %.

Lukutaitokoulutusta ei uudistuksen alkuvuosina ole ollut riittävästi saatavilla. Haasteena vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisessä on se, että lukutaitokoulutus-uudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta siirretty noin 5 miljoonaa euroa kattaa vain noin 35 % nykyisen koulutusvolyymin rahoituksen tarpeesta. Määräraha mitoitettiin vuoden 2015 tilanteen mukaan, jolloin opiskelijamäärä työvoimakoulutuksena järjestetyssä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa oli 902 opiskelijaa. Vuoden 2019 tietojen mukaan vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyssä koulutuksessa opiskelijamäärä oli kuitenkin merkittävästi tätä suurempi, 5 211 opiskelijaa.

Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyssä koulutuksessa opiskelevat luku- ja kirjoitustaidon opiskelijoiden lisäksi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti opiskelevia opiskelijoita sekä opiskelijoita, joiden koulutukset TE-toimistot ovat katsoneet kotouttamista edistäviksi opinnoiksi. Opetushal-

⁶² Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

linnon tiedonkeruussa, näitä opiskelijoita ei eritellä tarkemmin, koska rahoituksen peruste on kaikille sama. Ei ole myöskään tietoa siitä, missä määrin saatavilla on ollut koulutuksia, joiden rinnalla on järjestetty kunnan toimesta lastenhoito.

Tällä hetkellä osa oppilaitoksista paikkaa vajetta rahoittamalla toimintaa muulla rahoituksella, mutta tämä ei ole kaikille ylläpitäjille mahdollista. Riskinä on, että kiinnostus koulutuksen järjestämiseen vähenee, mikäli valtionosuuden määrä ei vastaa koulutuksen tarvetta. Epätietoisuus lukutaitokoulutuksen rahoituksen jatkuvuudesta ei myöskään kannusta koulutuksen kehittämistyöhön.

Aikuisten perusopetus

Aikuisten perusopetus on suunnattu oppivelvollisuusiän ylittäneille henkilöille, jotka eivät ole suorittaneet perusopetuksen oppimäärää tai joilla on esimerkiksi tarve täydentää muualla kuin Suomessa suoritettuja perusasteen opintoja tai korottaa yksittäisten oppiaineiden arvosanoja. Alkuvaiheeseen sisältyy lukutaitovaihe, joka on tarkoitettu luku- ja kirjoitustaidon alkeita ja numeerisia perustaitoja tarvitseville perusopetuksen opiskelijoille.

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen koko oppimäärää suorittavien rahoitus on kytketty suoritettujen kurssien määrään ja mahdollistaa viiveettömän toiminnan aloituksen ja rahoituksen arvioidulla volyyymilla. Valtionosuusrahoituksella ei ole määrärahakattoa, vaan kaikista suoritetuista aikuisten perusopetuksen kursseista maksetaan valtionosuutta. Kunta voi itse päättää, järjestääkö aikuisten perusopetusta ja kuinka paljon. Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää perusopetuksen järjestämislupia yksityisille toimijoille ja lisätä tarvittaessa paikkamääriä.

Karvin (2020) selvityksessä tuli esiin mm. se, että opettajat pitivät opetussuunnitelman perusteiden tavoitteita ja sisältöjä osittain liian vaativina suhteessa opiskeluun käytettävään aikaan ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden opiskeluvalmiuksiin ja osaamiseen. Koettiin, että käytössä olevat resurssit eivät tue riittävästi heikon kielitaidon omaavien tai hitaampaa koulutuspolkua tarvitsevien maahanmuuttajien oppimista. Tämä tulee esiin erityisesti lukutaitovaiheessa, jossa opiskelijat tarvitsevat riittävän pitkää opintojen kestoja, pienryhmäopetusta ja yksilöllisempää opetusta. Tällä hetkellä järjestäjä ei saa korvausta hylätyn kurssin uusimisesta. Kehittämiskohteena tuli myös esille, että alkuvaiheen opetuksen sisällöt ja arviointi vaihtelevat eri oppilaitoksissa.⁶³

⁶³ Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

Aikuisten perusopetuksessa mahdollistetaan rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista. Varsinkin lukutaitovaiheessa ja alkuvaiheessa hitailla oppijoilla voi olla tarve kerrata kursseja.

Lukutaitokoulutus, muu vapaan sivistystyön koulutus ja aikuisten perusopetus: keskeiset toimenpiteet

- Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyt koulutuksen rahoitus erotetaan omaksi kokonaisuudeksi. Uudistuksen yhteydessä kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusjärjestelmään lisätään uusia tähän tarkoitukseen käytettäviä opetustunteja ja opiskelijaviikkoja yhteensä 7 miljoonaa euroa vastaava määrä, jotta vapaan sivistystyön kotouttava koulutus tulisi riippumattomaksi ylläpitäjien priorisoinneista ja 100 %:in valtionosuus olisi varmistettu.
- Selvitetään mahdollisuuksia ja lisäresurssitarpeita vapaan sivistystyön koulutuksen 100 %:n valtionosuuden ulottamiseksi työllistymissuunnitelmassa hyväksytyihin lukutaito-opintoihin.
- Aikuisten perusopetuksessa mahdollistetaan rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista. Varsinkin lukutaitovaiheessa ja alkuvaiheessa hitailla oppijoilla voi olla tarve kerrata kursseja.
- Osaamisen tunnistamisen menetelmiä ja arviointikriteerejä yhdenmukaistetaan kansallisesti luomalla työkaluja oppilaitosten käyttöön. Opetushallitus täsmentää arviointiohjeistustaan oppilaitoksissa suoritettavaan arviointiin sekä suuntaa opetushenkilöstölle täydennyskoulutusta. Hyvien käytäntöjen levittämistä tuetaan esimerkiksi digitaalisen alustan avulla ja opetushenkilöstön täydennyskoulutuksella.
- Tuetaan joustavien, mm. kotona lapsia hoitaville vanhemmille soveltuvien toteutumismallien kehittämistä ja levittämistä.

10.3.3. Kotoutumiskoulutuksen päättöarviointi

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

Tällä hetkellä kielitaidon arviointia toteutetaan kotoutumiskoulutuksessa lähtötason arvioinnissa, oppimisen edistymistä arvioitaessa, seuraavaan moduuliin tai toiseen ryhmään sijoitettaessa sekä kotoutumiskoulutuksen päättyessä tai keskeytyessä. Kotoutumiskoulutuksessa maahanmuuttajan opintojen edistymistä ja oppimistuloksia arvioi

koulutuksen järjestäjä sekä koulutuksen aikana että sen päättyessä. Arvioinnin toteuttamista ohjataan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteilla, mutta kielitestausta ei toteuteta valtakunnallisesti yhdenmukaisesti.

Kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarviointi yhdenmukaistetaan ja kehitetään kansallinen malli sen toteuttamiseksi. Arviointi toteutetaan osana koulutusta valtakunnallista standardoitua aineistoa käyttäen. Kotoutumiskoulutuksen arvioinnin yhtenäistämällä taataan kotoutumiskoulutuksen tasalaatuisuus ja oppimistulosten vertailukelpoisuus. Viranomaisen saa näin työkalun, jolla voi seurata saavutettuja oppimistuloksia ja sen pohjalta räätälöidä maahanmuuttajien työllistämiseen tähtääviä jatkopolkuja realistisen tiedon varassa.

Valtakunnallinen päättöarvio toimisi myös yleisesti hyväksyttynä kielitaitoarviona opiskelijalle jatko-opintoihin hakemisen, työnhaun ja kielitaidon kehittämisen tukena. Tavoitteena on, että kotoutumiskoulutuksen päättöarvioinnin tulokset voidaan kirjata kehitteillä olevaan jatkuvan oppimisen digitaaliseen palveluun. Näin arviointitieto olisi käytettävissä kotoutumiskoulutuksen jatko-ohjauksessa, ja opetushallinnon alaisten koulutuksenjärjestäjien (oppilaitokset, korkeakoulut) käytettävissä koulutukseen haikutumisessa ja opintopolkujen tukemisessa. Arvioinnin kehittämisestä ja ylläpitämisestä vastaa Opetushallitus. Keskitason YKI-tutkintoa (YKI 3–4) käytettäisiin jatkossakin tarpeen mukaan niiden opiskelijoiden kohdalla, jotka tarvitsevat tutkintoa työllistymisen tai jatko-opintojen vuoksi.

Kotoutumiskoulutuksen päättöarviointi: keskeiset toimenpiteet

- Kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarviointi yhdenmukaistetaan ja kehitetään kansallinen malli suomeksi ja ruotsiksi sen toteuttamiseksi.
- Selvitetään ulkopuolisella tutkimushankkeella lukutaitokoulutuksen ja muun kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kohdentumista ja vaikuttavuutta. Samalla kehitetään menetelmiä säännölliseen kotoutumissuunnitelman mukaisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointiin.

10.3.4. Muut tarvelähtöiset palvelut ja jatko-ohjaus

Osalla kotoutumishjelmaan osallistuvista voi olla edellytykset edetä nopeammin kohti työelämää ja ohjelmasisältöihin voitaisiin räätälöidä myös muita työllisyys- ja koulutuspalveluita. Nopean etenemisen tukemiseksi on tarve kehittää työelämää lähellä olevia palveluita ja osa-aikaisia kielioopintoja yhdistäviä malleja. Korkeasti koulutettujen pätevöitymistä ja työllistymistä voidaan tukea myös esim. korkeakoulujen SIMHE-palveluilla.

Osa kotoutumisohjelmaan osallistuvista tarvitsee monialaista tukea ja pitkäjänteistä ohjausta. Esimerkiksi kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskukset ohjaavat asiakkaita moniammatillisesti työelämään tai koulutukseen, vahvistavat asiakkaiden osaamista ja työelämässä ja koulutuksessa tarvittavia valmiuksia. Maahanmuuttajien monialaista osaamiskeskustoimintaa kehitetään tällä hetkellä TEM:n ja OKM:n tukemana Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Tampereella, Turussa, Oulussa ja Lahdessa.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja perheiden erityisen tuen tarpeisiin vastataan muun muassa kotouttavan sosiaalihuollon palveluilla. Kotouttavan sosiaalityön tavoitteena on luoda, palauttaa ja ylläpitää ihmisten omaehtoisen selviytymisen, hyvän elämänlaadun ja elämänhallinnan edellytyksiä, ehkäistä syrjäytymistä, tukea asiakkaiden myönteisiä elämänvalintoja sekä täysivaltaista yhteiskunnan jäsenyyttä. Kotoutumisvaiheen erityisiä sosiaalihuollon palveluita ovat sosiaalihuollon peruspalveluiden lisäksi mm. kotouttava sosiaaliohjaus ja asiointiapu. Osassa kuntia yksilöllistä kotoutumista ja arjenhallintaa tukevaa ohjausta tarjotaan myös sosiaalihuollon ulkopuolella kunnan muilla toimialoilla.

Viranomaistahojen ja oppilaitosten järjestämien kotoutumispalvelujen lisäksi kotoutumista ja osallisuutta voidaan tukea ohjaamalla maahanmuuttaja tutustumaan myös esimerkiksi järjestö- ja muuhun vapaa-ajan toimintaan. Urapolkua tukevien verkostojen rakentumiseksi myös ammatillisten yhteisöjen ja mentorointitoimintaan ohjaaminen voisi olla osa kotoutumisohjelman sisältöjä.

Kotoutumisohjelman päättyessä maahanmuuttajalle tulisi laatia jatkosuunnitelma työhön tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin siirtymiseksi. Yksilöllisistä tavoitteista ja tarpeista riippuen henkilö voitaisiin ohjata TE-palveluihin (esim. työvoimakoulutus, palkkatuettu työ, työkokeilu), ammatilliseen koulutuksen valmentavaan koulutukseen tai perustutkintokoulutukseen, korkeakouluopintoihin, pätevyitysmiskoulutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan tai kuntoutukseen.

Työvoimapaalveluiden asiakkaana oleville maahanmuuttajille laadittaisiin kotoutumisohjelman jälkeen työllistymissuunnitelma perustuen kotoutumisohjelman jatkosuositukselle. Työvoimapaalvelut vastaisivat nivelvaiheen toimivuudesta asiakkaidensa osalta ja tekisivät nykytilaa vastaten mm. ratkaisut omaehtoisen opintojen tukemisesta työttömyysetuudella.

Muut tarvelähtöiset palvelut ja jatko-ohjaus: keskeinen toimenpide

- Varmistetaan ohjauksella sujuva siirtymä kotoutumisohjelmasta jatkokoulutukseen, työllistymistä tukevaan tai muuhun tarpeen mukaisen palveluun tai suoraan työelämään. Kehitetään alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelmaa sekä johdantojakson monialaista toteutusta tukemaan tarvelähtöistä palveluihin ja muuhun kotoutumista edistämään toimintaan ohjautumista.

10.4. Kesto yksilöllinen ja pääsääntöisesti enintään 2 vuotta

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi.

Selonteon valmisteluprosessissa eduskunnan edellyttämän yhden vuoden keston kotoutumisohjelman suorittamiseen on arvioitu olevan riittämätön merkittävälle osalle kotoutujista ottaen huomioon ohjelman tavoitteet ja sisällöt, maahanmuuttajien erilaiset lähtökohdat ja palvelujärjestelmän mahdollisuudet tarjota palveluita ilman viiveitä eri alueilla ja kunnissa. Ohjelmaan sisältyvän johdantomoduulin ja työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen suorittaminen ei olisi kaikille kohderyhmään kuuluville mahdollista yhdessä vuodessa. Lukulaitokoulutuksen opiskelijoilla ja erityistä tukea tarvitsevilla yhden vuoden kesto aiheuttaisi erityisiä haasteita.

Kotoutumisohjelman enimmäiskestoksi määriteltäisiin edellä kuvatun perusteella kaksi vuotta. Kahden vuoden enimmäiskeston puitteissa voitaisiin työhön tai yleisen palvelujärjestelmän palveluihin siirtymistä tukea myös muilla koulutusjärjestelmän palveluilla ja TE-palveluilla, mikäli tämä olisi maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen perusteella tarkoituksenmukaista. Monelle maahanmuuttajalle voidaan kuitenkin arvioida riittävän kahta vuotta lyhyempi aika kotoutumisohjelman johdantomoduulin ja kotoutumiskoulutuksen suorittamiseen. Työvoimakoulutuksena järjestettävään, noin vuoden mittaisessa kotoutumiskoulutuksessa aloitti vuonna 2019 noin 13 600, joista monen voidaan arvioida suorittavan esitetyn kotoutumisohjelman enimmäisaikaa nopeammin.

Ohjelman varsinainen kesto määrittäisi yksilöllisesti sen perusteella, missä ajassa maahanmuuttajan on mahdollista suorittaa kotoutumisohjelman kaikille yhteiset palvelut. Kotoutumisohjelma tulisi päättää jo aiemmin, mikäli maahanmuuttajalla olisi ennen

enimmäisajan täyttymistä valmiudet siirtyä työelämään tai yleisen palvelujärjestelmän palveluihin, jolloin hänen työllistymisen edistämistä voitaisiin tarvittaessa jatkaa työllistymissuunnitelman puitteissa. Valtavirtapalveluiden kehittämällä (kohta 7) ja uudistamalla edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja varmistettaisiin tarvelähtöisyys työllistyden edistämässä myös kotoutumisohjelman päättymisen jälkeen työllistymissuunnitelmaan siirryttäessä.

TE-toimiston asiakkaiden osalta ohjelman enimmäiskesto voitaisiin erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi pidentää kahdesta vuodesta enintään yhdellä vuodella ja työvoiman ulkopuolella olevien osalta enintään kahdella vuodella. Enimmäisajan määrittelyssä on otettu huomioon se, että työmarkkinoille suuntavien maahanmuuttajien työllistymisen edistämistä voitaisiin jatkaa työllistymissuunnitelman puitteissa. Työvoiman ulkopuolella olevien osalta ei ole olemassa työllistymissuunnitelmaa kotoutumissuunnitelmaa korvaavana suunnitelmana. Joustomahdollisuudet ovatkin työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osalta tärkeitä, jotta esimerkiksi kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajanaisten ohjaus etenkin koulutuspalveluihin vahvistuisi.

Kotoutumisohjelman pidentämisen tulisi perustua maahanmuuttajan yksilöllisiin tarpeisiin, jotka edellyttävät tehostettuja toimenpiteitä ja joihin ei ole mahdollista vastata kotoutumisohjelman enimmäiskeston puitteissa. Pidentämisperuste voisi olla esimerkiksi sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi alentunut toimintakyky, ikä, perhetilanne, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai muu vastaava syy.

Kotoutumisohjelma tulisi käynnistää mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on saanut ensimmäisen oleskeluluvan tai hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity. Ohjelman alkamista voitaisiin siirtää tai se voitaisiin tilapäisesti keskeyttää, mikäli henkilö olisi ollut tilapäisesti estynyt osallistumaan esimerkiksi vamman, sairauden tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi. Ohjelman palveluihin, erityisesti kotoutumista edistävään koulutukseen osallistuminen tulisi kuitenkin harkinnan mukaan mahdollistaa myös maassa pidempään asuneille henkilöille.

Nykyisen kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma voi olla voimassa enintään kolme vuotta ja sitä voidaan pidentää erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi enintään kahdella vuodella. Eduskunta (TrVM/2018 vp) puolestaan on esittänyt kotoutumisvaiheen lyhentämistä pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Kotoutumisohjelman enimmäiskestoksi esitettävä kaksi vuotta olisi näin ollen lyhyempi kuin kotoutumissuunnitelman voimassaolon nykyinen enimmäiskesto, mutta pidempi kuin eduskunnan edellyttämä yhden vuoden kotoutumisjakso.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella

Muutokset kotoutumissuunnitelman voimassaolon keston vaikuttaisivat muun lain-säädännön ja palveluiden kehittämistarpeisiin. Tämä koskee erityisesti omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella.

Työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012; JTYPL) ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010; kotoutumislaki). Muun muassa opiskelun velvoittavuudesta työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä säädetään työttömyysturvallaissa (1290/2002). Kotoutumisaikana työnhakijaksi ilmoittautuneen kotoutujan kanssa laaditaan kotoutumissuunnitelma, jolloin omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislain perusteella. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella mahdollistaa koulutusjärjestelmän palveluiden laaja-alaisen hyödyntämisen.

TE-toimistojen kotoutuja-asiakkaiden osaamisen kehittämisessä, ja omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna opiskelevien kotoutujien määrä onkin kasvanut tasaisesti. Kasvua selittävät suurelta osin rakenteelliset muutokset, jotka ovat lisänneet sekä omaehtoisen kotoutumiskoulutuksen osallistujamääriä että pidentäneet koulutuksen kestoja. Aikuisten perusopetuksen uudistaminen ja vapaan sivistystyön uudet koulutusmahdollisuudet ovat yhdessä kasvaneen maahanmuuttajamäärän kanssa lisänneet omaehtoisen koulutuksen opiskelijamääriä vuodesta 2018 alkaen. Peruskouluopintoja on voinut vuoden 2017 alusta lukien opiskella työttömyysetuudella tuettuna enintään 48 kuukauden ajan. Vastaavia koulutuksia, kuten luku- ja kirjoitustaidon koulutusta, ei enää ole tarjolla työvoimapoliittisena koulutuksena.

Kotoutumissuunnitelmiin sisältyvistä työttömyysetuudella tuetuista omaehtoisista opinnoista vuonna 2018 arviolta 60 % oli luku- ja kirjoitustaidon koulutusta, peruskoulun suorittamista tai muuta kotoutumiskoulutusta. Ammatillisen koulutuksen osuus oli noin 18 % ja ammatilliseen valmentavan koulutuksen noin 17 %. Muita tuettuja opintoja olivat lukiopintoihin tai korkeakouluopintoihin valmentava koulutus, korkeakouluopinnot ja maahanmuuttajien nopean työllistymisen SIB-kokeilu.

Kotoutumisajan päättymisen jälkeen työnhakijan omaehtoista opiskelua ei voida tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisissa säädetyllä tavalla. Omaehtoista opiskelua voidaan kuitenkin tukea työttömyysetuudella JTYPL:ssa tarkoitetulla tavalla, mutta tukemisen edellytykset poikkeavat jossain määrin kotoutumislaisissa säädetyistä edellytyksistä. Keskeisimmät erot liittyvät siihen, että JTYPL:n mukaan työttömyysetuudella voidaan tukea vain 25 vuotta täyttäneen henkilön omaehtoista opiskelua, ja opintojen

on aina oltava päätoimisia. Lisäksi eroja on tuettavissa koulutusvaihtoehtoissa (esimerkiksi kieliopintoja ja ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta ei ole mahdollista kaikilta osin tukea JTYPL:n perusteella).

Jos kotoutujan päätoimiset opinnot ovat kesken kotoutumisajan päättyessä, oikeus työttömyysetuuteen päättyy. Opiskelun tukemista työttömyysetuudella ei tässä tilanteessa nykyisin voida jatkaa. Nykyinen lainsäädäntö vaikeuttaa myös työllistymisen haasteisiin vastaamista niiden maahanmuuttajien kohdalla, joilla kielitaito tai ammatillisen osaamisen puutteet vaikeuttavat työllistymistä, mutta joilla ei ole enää oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Osalla maahanmuuttajista perhetilanteeseen tai terveyteen liittyvät syyt saattavat viivästyttää kotoutumisen edistämistä tai keskeyttää sen, jolloin kotoutumispalveluille on tarvetta myös kotoutumisajan päättymisen jälkeen.

JTYPL:n ja kotoutumislain osin päällekkäiset mahdollisuudet tukea omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella muodostavat tarpeettoman monimutkaisen kokonaisuuden. Monimutkaisuutta voitaisiin pyrkiä vähentämään muuttamalla lainsäädäntöä siten, että kaikkien työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun tukemiseen sovellettaisiin yhtenäisiä, yhteen lakiin koottuja säännöksiä, joissa olisi kuitenkin otettu huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet. Tällä voitaisiin estää opintojen keskeyttämiseen johtavia väliinpuotoajatilanteita ja selkeyttää etuusjärjestelmää.

Nopeana toimenpiteenä voitaisiin arvioida kotoutumislain muuttamista siten, että kotoutumisaikana aloitettuihin omaehtoiisiin työttömyysetuudella tuettuihin opintoihin sovellettaisiin kotoutumislakia opintojen päättymiseen asti kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisestä huolimatta. Myös koulutuksen ajalta maksettava työttömyysetuus ja kulukorvaus sekä opiskelun velvoittavuus voitaisiin tässä mallissa mahdollisesti säilyttää entisellään opintojen loppuun suorittamiseen asti.

Sekä kotoutujien että muiden työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun tukeminen yhdenmukaisesti työnhakijan koulutustarpeentaruuteeseen liittyvistä lähtökohdista saattaisi tarjota mahdollisuuden luopua kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen vaikutuksesta opiskelun tukemiseen työttömyysetuudella. Tällä estettäisiin opintojen keskeytyminen kotoutumissuunnitelman voimassaolon kotoutumisajan ja työttömyysturvaoikeuden päättyessä.

Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona voitaisiin arvioida mallia, jossa työnhakijan status kotoutujana ei olisi ratkaiseva, vaan opiskelua voitaisiin tukea työttömyysetuudella sen perusteella, että työnhakijalla on työvoimapolitiisesti arvioituna perusteltu tarve esimerkiksi kieliopinnoille. Tässä vaihtoehdossa kotoutujia nykyisin koskevat erityisedellytykset (esimerkiksi 25 vuoden ikärajan puuttuminen ja mahdollisuus tukea työttömyysetuudella sivutoimista opiskelua) voitaisiin liittää tiettyihin opintoihin, esimerkiksi kieliopintoihin ja perusopintoihin. Esitys tukisi myös jatkuvan oppimisen uudistuksen

tavoitteita: suomalaisten osaamistason nostoa ja osaamisen uudistamista ennakkoivasti, jotta työssä kehittyminen, työllistyminen uusiin tehtäviin ja uralla eteneminen olisi mahdollista.

Kotoutumisohjelman kesto ja omaehtoisten opintojen tukeminen työttömyysetuudella: toimenpiteet

- Määritellään kotoutumisohjelman kesto yksilöllisesti ja enintään 2 vuoden pituiseksi. Määritellään tarvittavat joustot niin, että heikommassa asemassa tai työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tilanne ei heikkene.
- Edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tulee uudistaa, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikaa lyhennetään, jotta maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan eivät heikkene.

10.5. Kotoutumisohjelman järjestämisvastuut ja monialainen yhteistyö

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

Kotoutumisen edistämisen vastuukysymykset ovat sidoksissa käynnissä olevien rakenteellisten uudistusten, keskeisinä työllisyyden palvelurakenteen uudistamisen ja SOTE-maakuntien valmisteluun. Lopullisia päätöksiä kotoutumisen edistämisen vastuista ei ole perusteltua tehdä ennen rakenteellisia uudistuksia koskevien linjausten valmistumista.

Selontekovalmistelun yhteydessä on arvioitu vaihtoehtoisia malleja järjestää kotoutumisen edistämisen vastuut. Työmarkkinoille suuntaavien työikäisten maahanmuuttajien kotoutumisen keskeinen tavoite on työllistyminen, minkä vuoksi työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien kotoutumisprosessia voidaan pitää perusteltuna yllä jatkossakin työllisyyspalveluihin järjestäjätahosta riippumatta.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumismahdollisuuksia heikentävät epäselvät viranomaisvastuut. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen osalta kunnan rooli on keskeinen kunnan asukkailleen järjestämien palveluiden, muun muassa koulutuksen ja varhaiskasvatuksen

kautta, minkä vuoksi kunta olisi perusteltu taho vastaamaan työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tavoittamisesta ja ohjauksesta. Kunta vastaa myös alueellaan asuvien maahanmuuttajien kotoutumisen kehittämisen, suunnittelun ja palveluiden yhteensovittamisen koordinoimisesta.

Jatkossakin kunnalle esitettäisiin koordinoivaa roolia. Kunnalle voitaisiin luoda vastuu siitä, että sen alueella asuvan kotoutumishojelman kohderyhmään kuuluvan maahanmuuttajan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioituksi. Näin kunnalle tulisi velvollisuus varmistaa paitsi omien palveluidensa suunnittelu ja saatavuus vastaamaan kohderyhmien tarpeisiin, tarvittaessa myös ohjaus ja yhteensovittaminen työllisyys-, sote- ja tarvittaessa muiden palveluiden kanssa.

Kansainvälistä suojelua saavat ovat tällä hetkellä kuntien ja kuntayhtymien kotoutumispalveluiden yleisin asiakasryhmä. Kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton järjestelyistä osa käynnistyy jo ennen henkilöiden kuntaan muuttoja ja asettautumista, ja hyvinvointia, toimintakykyä ja osallisuutta tuetaan moniammatillisesti alkaen kuntaan saapumisesta. Kunnalla olisi myös jatkossa pakolaisten kuntaan osoittamiseen ja kotoutumisen edistämiseen liittyvä vastuu koordinoida kunnassa pakolaisten vastaanoton järjestelyjä mukaan lukien asuminen ja alkuvaiheen asettautumiseen liittyvä tuki ja palvelut.

Parhaillaan valmisteltava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa myös kotoutumispalveluiden järjestämiseen erityisesti kunnissa, joissa tehtävä on osa sosiaalipalveluita tai keskitetty kuntayhtymään. Sote-palveluiden ja -ammattihenkilöstön siirtymässä maakuntaan kaikissa kunnissa ei ole kotoutumista edistävän työn palvelurakennetta tai tehtäviä hoitavaa henkilöstöä. Osalla alueista kuntien kotoutumispalvelut järjestetään kuntien yhteistyössä vastuukuntamallilla. Kunnalle esitettävä päävastuu työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisesta edellyttää todennäköisesti kunnissa palveluiden uudelleen tarkastelua, kotoutumista edistävän työn määrittelyä sekä käytännön asiakastyöhön liittyviä, esimerkiksi asiakastietojärjestelmiä koskevia ratkaisuja. Samalla on kehitettävä yhteistyökäytäntöjä maakuntiin siirtyvien kotoutumista edistävien sosiaalihuollon ja muiden sote-palveluiden kanssa kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeet huomioiden.

Monialainen yhteistyö ja koordinaatio

Monialaisesti ja -ammatillisesti tuotetuilla palvelukokonaisuuksilla, kuten maahanmuuttajien osaamiskeskustoiminnalla, on voitu vastata yksilöllisiin palvelutarpeisiin kokonaisvaltaisesti. Kotoutuja-asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelukokonaisuuksien rakentaminen edellyttää monialaisen ja -ammatillisen yhteistyön kehittämistä, toimijaverkoston ja kumppanuuksien rakentamista ja toimijoiden välisen tiedonkulun

parantamista. Kotoutumisen edistämisen moniammatillisuuden tukeminen ja tiedon-siirtokysymykset eri viranomaisten välillä huomioidaan monialaisten palveluiden lain-säädännön kehittämistarpeita selvitettäessä.

Kotoutumisprosessin ja yhteistyön sujuvuuden parantamiseksi tulee kehittää myös asiakastietojen kirjaamiseen ja välittämiseen käytettäviä tietojärjestelmiä. TE-palve-luilla on käytössä työllistymisprosessiin liittyvien asiakastietojen hallinnointiin valtakun-nallinen URA-asiakastietojärjestelmä, jonka kautta kertyvää seurantatietoa pystytään hyödyntämään mm. palveluiden suunnittelun ja vaikuttavuuden seurannan tukena hal-linnon eri tasoilla. TE-hallinnon asiakastietojärjestelmä ei kuitenkaan kaikilta osin tue kotoutumisprosessin monialaista toimeenpanoa. Järjestelmää uudistetaan parhaillaan osana laajempaa digikehittämishanketta.

Työvoimapalveluiden ja oppilaitosten välisellä yhteistyöllä varmistettaisiin sitä, että tieto olemassa olevasta laajasta koulutustarjonnasta ja toisaalta palveluiden puut-teista, kuten työssäolon aikana järjestettävästä kielenopetuksesta, valmentavasta koulutuksesta ja eri kohderyhmille erityisesti suunnatuista koulutuksista, lisääntyisi. Esimerkiksi toimivat säännölliset yhteistyöfoorumit ja alue- ja maakuntatason tarkas-telu palveluista voisivat edistää paikallisen maahanmuuttajien tarpeisiin paremmin so-veltuvan palvelutarjonnan suunnittelua. Sitä on tehty mm. erilaisten hankkeissa toteu-tettujen palvelukarttojen laatimisen kautta, mutta asiakkaille ja ammattilaisille näkyvän kokonaisuuden esille tuominen esimerkiksi verkossa olevan palvelun avulla olisi tar-peellista.

Järjestämisvastuut ja monialainen yhteistyö: keskeiset toimenpiteet

- Kytetään kotoutumisen viranomaisvastuiden ja ohjauksen kehittäminen valmis-teilla oleviin laajempiin palvelurakennemuutoksiin seuraavista lähtökohdista:
 - Päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työkäisten kotoutumishjelman aikaisesta ohjauksesta (ml. johdantajakson järjestäminen) olisi työllisyys-palveluilla huomioiden työllisyyden kuntakokeilut ja käynnistyvä työllisyy-den palvelurakennemuutos ja yhteistyö oppilaitosten kanssa.
 - Vahvistetaan ja tarkennetaan kunnan vastuuta työvoiman ulkopuolella olevien työkäisten ohjauksesta ja tarpeeseen vastaavista palveluista, mu-kaan lukien johdantajakson ja koulutuksen järjestämisestä. Erilaisilla kunta- ja aluerajat ylittävillä yhteistyömalleilla tulisi varmistaa, että kotou-tumista edistäviä palveluita on saatavilla yhdenvertaisesti.
 - Varmistetaan monialainen yhteistyö järjestämällä johdantajakso vastuul-listen viranomaisten yhteistyönä. Vastuullisen viranomaistahon tehtä-vänä olisi myös huolehtia kotoutujan ohjaamisesta tarvelähtöisesti myös muiden viranomaisten, oppilaitosten ja järjestöjen palveluihin.
- Säädetään kunnalle selkeämpi vastuu koordinoita kotoutumisen edistämistä ja palveluiden yhteensovittamista.
- Säädetään kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton ja kuntaan muuton al-kuvaiheen palveluiden järjestämisestä kotoutumislainsäädännön erikseen kotoutumish-jelman järjestämisen lisäksi.
- Otetaan kotoutumisen moniammatillisuuden edistäminen ja tiedonsiirtokysymyk-set eri viranomaisten välillä huomioon monialaisten palveluiden lainsäädännön kehittämistarpeita selvitettäessä.
- Kehitetään monialaisissa verkostoissa työskentelevien osaamista ja monialai-sen työn koordinaatiota.

10.6. Mallin toimeenpanon kustannukset

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti valtio maksaa kunnalle korvauksia kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä laskennallisten että todellisten kustannusten perusteella. Seurantatietoa siitä, miten laskennallinen korvaus kunnissa on kohdennettu tai käytetty, kuinka moni em. henkilöpii-riin kuuluvista henkilöistä on aktiivisesti kunnan tai sekä kunnan että TE-toimiston ko-toutumispalveluiden asiakkaana, ei ole saatavilla.

Kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamista jatketaan, mutta järjestelmää pyritään yksinkertaisemaan, ja esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden siirtyminen maakuntien vastuulle muuttaisi etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten osalta korvausten maksamista.

Kunnalle maksetaan hakemuksesta kotoutumislain mukaisesti laskennallista korvausta myös alkukartoituksen järjestämisestä (à 700 euroa). Korvaus voidaan maksaa myös muiden kuin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden alkukartoituksista.

Työnhakijaksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä vastaa TE-toimisto ja vuoden 2021 maaliskuusta myös työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvat kokeilukunnat. Työtön työnhakija voidaan ohjata työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai suorittamaan omaehtoisia opintoja (esimerkiksi vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus, aikuisten perusopetus, valmistavat ja valmentavat koulutukset), joita voidaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tukea työttömyysetuudella. ELY-keskukset hankkivat työvoimakoulutuksena kotoutumiskoulutusta. Maahanmuuttajalle voidaan tarjota myös kaikkia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisia palveluja. Myös työikäiset kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ohjataan hakeutumaan TE-toimistoon työnhakijaksi, mikäli he eivät esimerkiksi vanhempainvapaan tai muun syyn vuoksi ole työvoiman ulkopuolella.

Valtio tukee maahanmuuttajille suunnatun monialaisen osaamiskeskustoiminnan ja matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistä ja toimeenpanoa kunnissa valtionavustuksina myönnettävällä rahoituksella vuosina 2020–2022 (sekä TEM:n että OKM:n pääluokista). Näitä ja muita eri rahoituksia tulisi pyrkiä yhteensovittamaan ja yhtenäistämään, jotta rahoituksesta aiheutuva hallinnollinen työ voitaisiin minimoida.

Kotoutumisohjelman tavoitteena on kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen, mihin pyritään tavoittamalla kohderyhmä aiempaa kattavammin, vahvistamalla kotoutumista tukevaa ohjausta ja palveluita sekä tiivistämällä monialaista yhteistyötä. Palvelulupaus ja sen lunastaminen tulevat lisäämään ohjausresurssien tarvetta. Tällä hetkellä TE-toimistoissa kotoutujasiakkaiden ohjauksesta vastaavilla TE-asiantuntijoilla on valtakunnallisesti keskimäärin 221 asiakasta (määrissä alueellista vaihtelua 130–348 asiakasta/asiantuntija välillä). Kotouttamisohjelman tehostettu ja pitkäjänteinen yksilölliseen tarpeeseen perustuva ohjaus edellyttää niukkojen ohjausresurssien vahvistamista nykyisestä, jos palvelutasoa halutaan nostaa.

Edellä esitettyjen vastuiden mukaisesti kotoutumisen johdantajakson järjestäminen kunnassa olisi kunnalle uusi tehtävä, ja edellyttäisi tästä aiheutuvien kustannusten

korvaamista. Kun kohderyhmiä, etenkin työvoiman ulkopuolella olevia pystytään tavoittamaan aiempaa paremmin, kasvaa tarve palveluiden järjestämisen resursointiin sekä kunnissa että TE-palveluissa. Johdantojakson toteuttaminen lisää määräraha-tarvetta etenkin monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisen osalta. Yhteiskuntaorientaatiota on tällä hetkellä toteutettu sekä hankerahoituksella että osana työvoimakoulutuksena hankittavaa kotoutumiskoulutusta. Yhteiskuntaorientaation vakiinnuttaminen edellyttäisi siis pysyvää lisärahoitusta. Pidemmällä aikavälillä kotoutumishjelman palvelukokonaisuus todennäköisesti kuitenkin vaikuttaa myönteisesti kotoutumiseen ja työllistymiseen.

Johdantojakson kustannukset voitaisiin korvata esimerkiksi nykyisen alkukartoituskorvauksen mukaisesti järjestettyjen johdantojaksojen määrän perusteella laskennallisena korvauksena, jolloin korvaus kohdentuu ko. tehtävään. Vaihtoehtona pitäisi selvittää myös valtionosuusjärjestelmän uudistamista niin, että kunnalle lainsäädännöllä annettu uusi tehtävä rahoitettaisiin täysimääräisesti. Tällöin kunta voisi kuitenkin itse päättää, miten se kohdentaa yleiskatteellisena saamansa valtionosuuden, jos ei valtionosuutta voida maksaa korvamerkittynä.

Alustavasti arvioiden kotoutumishjelman toimeenpanoon tarvitaan lisärahoitusta

- matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluihin (3 M€/vuosi vuodesta 2023 lukien) sekä henkilöstöresursseihin perhepalveluissa kohderyhmän tavoittamiseksi,
- kunnan tekemien alkukartoitusten, kotoutumissuunnitelmien ja ohjauksen järjestämiseen laajemmin tavoitetun kohderyhmän osalta (Mom. 32.50.30 Valtion korvaukset kotouttamisesta määrärahasa on arvioitu alkukartoitusten järjestämiseen kohdentuvan 1,4 M€, mikä riittäisi 2 000 alkukartoituksen kustannusten korvaamiseen. Kunnat ovat hakeneet korvausta alkukartoituksen järjestämisestä noin 300-400 henkilön osalta vuosittain, joten merkittävää lisäystarvetta määrärahaan ei tältä osin todennäköisesti ole.),
- johdantojakson toimeenpanoon kunnissa työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille etenkin yhteiskuntaorientaation järjestämiseksi,
- monialaisen palvelun vakiinnuttamiseksi kuntien moniammatillisissa osaamiskeskuksissa (3 M€/vuosi vuodesta 2023 lukien),
- kielitaidon arvioinnin kehittämiseen ja päättöarviointeihin,
- OKM:n hallinnonalan koulutuksiin 7 M€/vuosi.

Lisäksi tarvitaan määrärahaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen niille henkilöille, joilla on työllistymisen edellytyksenä tarve kotoutumiskoulutukseen, vaikka oikeus kotoutumissuunnitelmaan olisi jo päättynyt.

Rahoitustarpeita koskevat asiat käsitellään ja niistä päätetään valtiontalouden menokehityksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovit- taen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

Kustannusvaikutuksista tehdään tarkempia arvioita erilaisten vaihtoehtoisten skenaarioiden pohjalta.

Kotoutumisohjelman resurssit: keskeinen toimenpide

- Selvitetään kunnille lainsäädännöllä annetuista uusista kotoutumista edistävästä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamisen tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat rahoitustavat.

11. Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

Työvoiman kansainvälistyessä Suomen tulee kiinnittää yhä enemmän huomiota työn ja opiskelun perässä Suomeen muuttaneiden asettautumiseen, viihtymiseen ja kotoutumiseen. Tämä tukee työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien jäämistä Suomeen osaavaksi työvoimaksi ja yhteiskunnan aktiivisiksi jäseniksi. Tällä hetkellä Suomeen töihin ja opiskelemaan muuttavilla ei ole riittävästi soveltuvia mahdollisuuksia esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opiskeluun tai yhteiskuntatietouden saamiseen.

Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista edistäviä toimia kehitetään osana Talent Boost -toimintaohjelmaa. Talent Boost -toimenpideohjelma on poikikihallinnollinen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton ohjelma, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Ohjelman toimenpiteisiin kuuluvat esimerkiksi oleskelulupaprosessien sujuvoittaminen, kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden työelämäyhteyksien kehittäminen, Työpaikkasuomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutukset, työvoimakoulutusten suuntaaminen kansainvälisille osaajille, puoliso- ja mentorointiohjelmat, viranomaispalvelupisteiden kehittäminen ja työkalut työpaikkojen monimuotoistumisen tu- eksi.

Talent Boost -kokonaisuus on myös tuotu yhtenä elementtinä opetus- ja kulttuurimi- nisteriön ja korkeakoulujen välisiin sopimukseen sopimuskaudelle 2021–2024. Osana

korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisiä sopimusneuvotteluita neuvotellaan korkeakoulujen kansainvälisyysohjelmasta, jonka perusteella jaetaan sektori-kohtaisesti osa korkeakoulujen perusrahoituksen strategiarahoitusta.

Strategiaperusteiseen rahoitukseen sisältyvä Talent Boost -palvelulupaus rakentuu toimenpiteistä, joilla pyritään ratkaisemaan yleisesti tiedossa olevia kehityskohteita kansainvälisten opiskelijoiden integroitumisen ja työllistymisen kehittämiseksi, Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen tehostamiseksi ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden osuuden lisäämiseksi. Lisäksi pyritään parantamaan korkeakouluuyhteisön diversiteettiä ja läpileikkaavaa kansainvälisyyttä mm. kansainvälisen tutkimus- ja koulutushenkilöstön rekrytointia lisäämällä ja monimuotoisuusohjelmalla.

Korkeakouluissa yksi Talent Boost -toiminnan muoto on SIMHE-toiminta (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland, SIMHE), jonka pyrkimyksenä on sujuvoittaa Suomessa korkeasti koulutettujen, eri statuksilla olevien maahanmuuttajien aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista (AHOT) sekä korkeakoulutukseen ohjautumista kansallisella ja alueellisella tasolla. SIMHE-kohderyhmälle ensisijaisesti suunnatut ja rakennetut palvelut palvelevat ja tukevat myös muiden korkeakoulujen opiskelijaryhmien tarpeita.

Työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumisen vahvistaminen: keskeiset toimenpiteet

- Jatketaan käynnissä olevia Talent Boost -ohjelman Suomeen asettautumista ja jäämistä tukevia toimenpiteitä pitkäjänteisesti. Käynnistetään korkeakoulujen kv-ohjelma, jossa korkeakoulut omalta osaltaan vahvistavat Talent Boost -toimenpiteitä osana strategiatyötään.
- Kehitetään Suomeen opiskelemaan ja töihin tuleville tai sitä harkitseville ennakkotietoa Suomessa elämisestä osana osaajille kohdennettua Finlandworks-maakuvaviestintää. Huomioidaan työn ja opiskelun perusteella muuttavien tarpeet osana matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteiden kehittämistä.
- Lisätään kotouttamistyötä tekevien ja työperusteisen maahanmuuton parissa työskentelevien sekä työnantajien yhteistyötä, jotta eri perustein Suomeen muuttavien tarpeet tulevat huomioiduksi palvelujärjestelmää kehitettäessä. Tämä tukee osaltaan myös Suomeen työhön muuttavien puolisoitten kotoutumista ja työllistymistä.
- Työn perusteella muuttavien mahdollisuuksia opiskella suomen tai ruotsin kieltä parannetaan kehittämällä Työpaikkasuomi/Työpaikkaruotsi-koulutuksia. Lisäksi selvitetään mahdollisuuksia tarjota työ- ja koulutusperusteisille maahanmuuttajille verkkokielikoulutusta ennen ja jälkeen maahanmuuton.

12. Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Kotoutumisen edistämisen vaikuttavuutta voidaan lisätä kumppanuuksien avulla. *Myös eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen.*

Järjestöillä on keskeinen merkitys kotoutumisessa ihmisten arkisten kohtaamisten mahdollistajina sekä julkisten palvelun täydentäjänä. Ne pystyvät tarjoamaan matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti, sekä tarjoamaan toimintaa useilla kielillä ja tukemaan ihmisten aktiivisuutta ja osallisuutta. Maahanmuuttajien ja muiden etnisten vähemmistöjen omaa yhdistystoimintaa ja demokratiataitoja sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on tuettu EU:n eri rahastojen rahoittamilla hankkeilla ja kansallisella rahoituksella.

Järjestöjen roolia kotoutumista edistävässä työssä määrittävät niiden omat tavoitteet ja toiminta. Toiminnan lähtökohtana voi olla perheiden tukeminen, nuorisotyö, terveyden ja hyvinvoinnin tukeminen, työllistymisen edistäminen, liikunta tai esimerkiksi kulttuuritoiminta. Järjestöjen vakiintuneisuus ja koko vaikuttavat niiden toimintamahdollisuuksiin. Maahanmuuttajataustaisten omien järjestöjen osallistumista yhteiseen kehittämiseen saattaa haastaa esimerkiksi kielitaidon puute ja riittämätön tieto palvelujärjestelmien toiminnasta, mutta niiden vahvuuksia ovat muun muassa kohderyhmän tuntemus, kokemusasiantuntijuus, vertaistuki, kulttuurisensitiivisyys sekä omakielinen tuki ja neuvonta.

Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyötä on tarve kehittää, jotta eri toimijoiden vahvuuksia voidaan paremmin hyödyntää. Valtakunnallisella tasolla kehittämistyötä tehdään osana työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa kotoutumisen kumppanuusohjelmaa. Kumppanuusohjelman kehittämistä jatketaan luomalla toimijoita yhteen tuova rakenne, joka mahdollistaa uusien kotoutumista edistävän työn mallien tuottamisen sekä yhteisten ratkaisujen löytämisen ruohonjuuritasolta nouseviin kehityskohteisiin.

Järjestöjen olemassa olevan toiminnan hyödyntäminen kotoutumisen tukena edellyttää, että ohjauksesta vastaavat viranomaiset ja maahanmuuttajat tuntevat alueen järjestötoiminnan. Viranomaisohjausta järjestöjen tuottamien toimintojen piiriin tuetaan esimerkiksi Uudenmaan ja Pirkanmaan alueilla kotoutumisentukena.fi-verkkopalvellulla, joka kokoaa maahanmuuttajille suunnattua matalan kynnyksen toimintaa yhdelle verkkosivustolle.

Järjestöjen roolin lisääminen kotoutumisen edistämisessä edellyttää myös toiminnan resursoinnin tarkastelua. Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2018 -tutkimusraportin mukaan lähes 70 prosenttia järjestöistä on kokenut ongelmia julkisen avustuksen hakemisessa, saamisessa tai raportoinnissa. Ongelmaksi koetaan avustusjärjestelmien työläisyys. Hankepohjainen rahoitus vaikeuttaa myös pitkäjänteistä suunnittelua ja pysyvän toiminnan kehittämistä. Lisäksi rahoituksen edellytyksenä oleva omarahoitusosuus aiheuttaa järjestöille usein haasteita. Järjestöt kokevat rahoitusmahdollisuuksiensa myös heikentyneen viime vuosien aikana. Negatiiviseen kehitykseen on vaikuttanut julkiseen rahoitukseen liittyvät leikkaukset ja epävarmuus.

Kumppanuudet ja järjestöjen rooli: keskeiset toimenpiteet

- Jatketään kotoutumisen kumppanuusohjelman kehittämistä. Valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen yhteistyön kehittämiseksi kumppanuusohjelmalle muodostetaan alueellinen tukirakenne. Kytetään järjestöjen toiminta nykyistä järjestelmällisemmin kotouttamisen politiikka- ja strategiatyön valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Toimintatapoja ja välineitä kehitetään eri toimijoiden osaamisen, tiedon ja kokemusten keräämiseksi. Kehitetään ja otetaan käyttöön konkreettisia työvälineitä yhteistyölle ja jaetaan esimerkiksi hyviä käytäntöjä alueellisten ja paikallisten toimijoiden käyttöön.
- Edistetään maahanmuuttajien ohjausta järjestöjen toimintaan valtakunnallistamalla kotoutumisentukena.fi-verkkopalvelu.
- Lisätään järjestöjen osallisuutta viranomaisten vastuulla olevien palvelukokonaisuuksien kehittämisessä esimerkiksi matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteiden kehittämisessä.
- Lisätään viranomaisten ja järjestöjen tietoisuutta yleisten kirjastojen ja museoiden tehtävistä ja palveluista osana kotoutumiskoulutusta ja muuta kotoutumista.
- Hankerahoituksen tarveperusteista kohdentamista edistetään lisäämällä vuoropuhelua ja tiedonvaihtoa rahoittajien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Järjestö- ja hankeosaamista kehitetään kouluttamalla. Rahoituksen haku- ja raportointimenettelyjä yksinkertaistetaan siten, että myös pienillä järjestöillä on mahdollista saada rahoitusta. Julkisen rahoituksen rinnalla kehitetään myös järjestöjen muita rahoitus- ja varainkeruumahdollisuuksia. Kilpailutuksia kehitetään esimerkiksi kokeiluja hyödyntämällä niin, että pienemmilläkin toimijoilla on realistiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin.

13. Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

Suomalaista demokratiaa tulee kehittää vastaamaan nopeasti muuttuviin globaaleihin haasteisiin. On tärkeätä, että kaikki voivat osallistua yhteiseen päätöksentekoon. Eri-tyistä huomiota tulee kiinnittää sellaisiin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, joilla ei ole vahvoja osallistumisrakenteita, ja joiden ääni jää helposti kuulumattomiin. Tähän ryhmään kuuluu myös osa maahanmuuttajista.

Yhteiskunnan vastaanottavuuden merkityksestä kotoutumiselle on yhä enemmän tutkimusnäyttöä. Siksi on olennaista vahvistaa yksilöille suunnattujen palveluiden rinnalla myös yhteiskunnan vastaanottavuutta. Hyvien väestösuhteiden politiikalla edistetään eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten mahdollisuuksia elää yhdessä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä luottaa toisiinsa lähtökohdista ja taustasta riippumatta. Väestösuhdepolitiikan keskeisenä ajatuksena on, että asenteet ja vuorovaikutussuhteet vaikuttavat turvallisuudentunteeseen sekä kykyyn ja haluun osallistua yhteiskuntaan.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö on keskeinen eri väestöryhmien yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamisessa. Viranomaisilla, koulutuksen järjestäjillä sekä isommilla työnantajilla tulee olla yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertaisuussuunnitelma konkreettisista toimenpiteistä syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuussuunnittelu tarjoaa mahdollisuuden myös eri ryhmien välisten suhteiden kehittämiseen organisaatioiden tasolla.

Monimuotoistuvassa yhteiskunnassa viranomaisten on myös olennaista kerätä tietoa syrjinnän eri muodoista ja sen vaikutuksista ihmisten yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen. Tiedon perusteella tulee suunnitella toimenpiteitä, joiden avulla aktiivisesti puretaan ja vähennetään syrjinnän vaikutuksia. Useat tutkimukset osoittavat, että syrjintää kohdistuu erityisesti Saharan eteläpuolisesta Afrikasta muuttaneisiin. Myös monet muut näkyvät monet näkyvät vähemmistöt ovat vaarassa kohdata syrjintää. Siksi viranomaisten tietoisuutta syrjinnän eri muodoista ja antirasistisesta toiminnasta on syytä kehittää.

Maahanmuuttajien joukossa on myös henkilöitä, jotka kuuluvat samanaikaisesti useaan eri vähemmistöryhmään. Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat maahanmuuttajat voivat kohdata moniperustaista syrjintää. Moniperustaisen tai intersektionaalisen syrjinnän vaikutukset on syytä huomioida syrjinnän vastaisessa työssä.

Hyvien etnisten suhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen merkitys korostuu arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, joten kuntien ja järjestöjen rooli hyvien väestösuhteiden edistämässä ja syrjinnän ja rasismien ehkäisyssä on keskeinen. Kotoutuslain mukaan kunnan kotouttamisohjelmaan voidaan sisällyttää suunnitelma hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisestä. Kunta tai useampi kunta yhdessä voi myös asettaa paikallistason neuvottelukunnan kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä etnisten suhteiden edistämistä varten.

Kunnat voivat myös edistää osallisuutta ja vuorovaikutusta esimerkiksi erilaisten kohtaamispaikkojen, toimintakeskusten, asukastilojen ja ystävöiminnan avulla. Myös lii-kunta sekä taide- ja kulttuuritoiminta lisää vuorovaikutusta ja kulttuurien välistä vuoropuhelua ja madaltaa maahanmuuttajien kynnystä päästä osalliseksi suomalaiseen yhteiskuntaan. Kirjastojen monikulttuuristen palvelujen avulla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia sekä suomen ja ruotsin kielen oppimiseen ja suomalaiseen kulttuuriin perehtymiseen että oman äidinkielen ja lähtökulttuurin säilyttämiseen. Kulttuuripalvelut tarjoavat myös matalan kynnyksen keinoja oman kielen ja kulttuurin tukemiseen vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa.

Ihmisten hyvinvoinnin ja kotoutumisen kannalta on olennaista, että koko Suomen väestö saa mahdollisuuden elää ja kasvaa ilman etnisyyteen liittyvää syrjintää. Kaikki syrjintä ei ole suoraa tai tarkoituksellista mutta syrjinnän vaikutukset ovat yhtä lailla kielteisiä. Maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät käsitteet luovat osaltaan todellisuutta ympärillemme, ja myös esteitä suomalaiseen yhteiskuntaan kiinnittymiselle ja kotoutumiselle. Epätarkoituksenmukaiset eronteot ”meihin” ja ”muihin” luovat myös maaperää syrjinnälle. Siksi myös kotoutumista edistävässä politiikassa on olennaista kiinnittää huomiota käytettävään kieleen.

Hyvien väestösuhteiden edistäminen: keskeiset toimenpiteet

- Hyviä väestösuhteita edistäviä toimenpiteitä kehitetään osana rasismien, syrjinnän ja hyvien väestösuhteiden toimenpideohjelmaa.
- Kulttuurien välistä vuoropuhelua ja kulttuuripalvelujen moninaistamista edistäviä linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia kehitetään kulttuurisen moninaisuuden työryhmytyössä.
- Kansallisen demokratiaohjelman 2025 toimenpiteillä muun muassa kehitetään ja otetaan käyttöön kaikilla hallinnon tasoilla uusia kuulemis- ja osallistamismenetelmiä, jotka edistävät erityisesti nuorten, eri kieli- ja kulttuuriryhmien sekä vammaisten henkilöiden kuulemistä ja osallisuutta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.
- Parannetaan paikallisella tasolla yhdenvertaisuussuunnitelmien hyödyntämistä yhdenvertaisuuserojen pienentämiseksi sekä vahvistetaan tietopohjaa yhdenvertaisuuden haasteista ja syrjinnästä.
- Vahvistetaan yhteiskunnan vastaanottavuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä kuntien kotoutumisohjelmissa.
- Lisätään maahanmuuttajien osallisuutta palveluiden kehittämisessä ja toteutuksessa muun muassa kouluttamalla eri kielisiä asiantuntijoita kotoutumiseen liittyvistä teemoista ja hyödyntämällä asiantuntijoita kotoutumiskoulutuksessa tarjottavien opintojen tukena.
- Uudistetaan kotoutumisen edistämisen käsitteistöä tavalla, joka edistää kuulemistä suomalaisen yhteiskuntaan ja purkaa vastakkainasetteluja.
- Selvitetään mahdollisuuksia soveltaa yhteisöllähtöisen kotoutumisen mallia kiintiöpakolaisille. Yhteisöllähtöisen kotoutumisen malli vahvistaisi paikallisen yhteistyön roolia kiintiöpakolaisten asettautumisen tukena.

Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin (”toimenpidesuunnitelma”)

Hallitus esittää maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä tehostettavan

1. valtavirtaistamalla kotoutumisen edistäminen osaksi kaikkia yhteiskunnallista kehittämistä.
2. parantamalla maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta.
 - a. Kehitetään työllisyys- ja yrityspalveluita ja koulutusjärjestelmää sekä työelämän vastaanottavuutta nopeuttamaan kotoutumista ja vastaamaan väestön monimuotoistumiseen (esitykset sivuilla 37, 39, 41 ja 42)
 - b. Kehitetään sosiaali- ja terveyspalveluita ja lasten, nuorten ja perheiden palveluita tukemaan koko väestön osallisuutta (esitykset sivuilla 44 ja 47)
 - c. Vahvistetaan kotoutumisen edistämisen kumppanuuksia ja järjestöjen roolia sekä edistämällä maahanmuuttajien osallisuutta ja hyviä väestösuhteita (esitykset sivuilla 81 ja 84).
3. nopeuttamalla kotoutumisen käynnistymistä: kehitetään esikotouttavaa työtä vastaanottokeskuksissa ja pakolaisten kuntiin ohjausta (esitykset sivu 50).
4. parantamalla tiedon, ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta kaikille maahanmuuttajille maahantulon syystä tai henkilön elämäntilanteesta riippumatta. Tiedon, ohjauksen ja neuvonnan laajempi saatavuus edistäisi kotoutumisen nopeaa käynnistymistä ja oikeisiin palveluihin ohjautumista sekä parantaa niiden maahanmuuttajaryhmien asemaa, joille ei toistaiseksi ole ollut riittävästi tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita (esimerkiksi työhön tai opiskelemaan Suomeen muuttavat ja työvoiman ulkopuolella olevat). (esitykset sivu 52)
5. luomalla kotoutumishjelma, joka on suunnattu sekä työvoimapalveluihin rekisteröityneille työttömille työnhakijoille että työvoiman ulkopuolella oleville aikuisille maahanmuuttajille. Esitykset kotoutumishjelman tavoitteiksi (s. 54), ja kohderyhmiksi (s. 57), sisällöiksi ja kestoksi (s. 59, 62, 65, 66,68 ja 72) ja järjestämistä vastuuksi (s. 75). Esitetyt uudistukset edellyttävät muutoksia kotoutumislakiin ja muuhun lainsäädäntöön.

Kotoutumishjelma selkeyttäisi kotoutumisen edistämisen palvelukokonaisuutta ja järjestämisvastuita sekä lisäisi sen läpinäkyvyyttä. Ohjelma myös vahvistaisi palveluiden saatavuutta ja työelämälähtöisyyttä erityisesti työvoiman ulkopuolella oleville, kuten kotona lapsia hoitaville vanhemmille. Tarvelähtöisyyden vahvistamiseksi kotoutumishjelma järjestettäisiin keskeisten viranomaisten (ml. työvoimapalvelut, SOTE, kunnan maahanmuuttopalvelut), oppilaitosten ja järjestöjen yhteistyössä.

6. parantamalla Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien mahdollisuuksia edistää kotoutumistaan osana Talent Boost -ohjelmaa ja selonteossa esitettävien toimenpitein (esitykset sivu 79).

Selonteossa vastataan eduskunnan edellyttämiin uudistuksiin

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.

Selonteossa esitetään useita uudistuksia maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden vahvistamiseksi kaikissa vaiheissa maahanmuuton alusta lähtien. Hallituksen esitysten lähtökohdaksi on kotoutumisen edistämisen tehostaminen tavalla, joka mahdollistaa maahanmuuttajien erilaisten tarpeiden huomioimisen sekä osaamisen kehittämisen vastaamaan yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla tarvittavia tietoja ja taitoja. Toimintaympäristöön liittyviin tekijöihin kuten esimerkiksi yhteiskunnan ja työmarkkinoiden osaamisvaateisiin ei voida vaikuttaa kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaa lyhentämällä.

Hallitus esittää valmisteltavan työmarkkinoille suuntaaville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun kotoutumishjelman, jonka tavoitteena olisi tehostaa kotoutumisen alkuvaihetta sekä tukea osallistujien kielellisiä, yhteiskunnallisia ja työmarkkinavalmiuksia. Kotoutumishjelman keston esitetään määräytyvän suhteessa ohjelmalle esitettyihin sisältöihin ja maahanmuuttajan lähtötasoon seuraavien lähtökohtien mukaisesti:

- Ohjelman kesto olisi yksilöllinen, mutta pääsääntöisesti enintään 2 vuotta.
 - Edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella uudistetaan, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikaa lyhennetään, jotta maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan eivät heikkene.

- Kotoutumislain uudistuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa ohjelman keston pidentäminen tai väliaikainen keskeyttäminen olisi taroituksenmukaista. Lähtökohtaisesti työmarkkinoille suuntaavien osalta voitaisiin pidentää 1 vuodella ja työvoiman ulkopuolella olevien osalta 2 vuodella.
- Joustomahdollisuuksilla tulee turvata kotona lapsia hoitavien vanhempien ja pidempiä koulutuspolkuja tarvitsevien riittävä alkuvaiheen tuki.

Hallituksen esittämän kotoutumishjelman vaikuttavuuden edellytyksenä on, että sen jatkona mahdollistetaan tarpeen mukaan muut, kotoutumista ja työllistymistä edistävät palvelut. Selonteon kehittämisesityksillä edistetään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia muun muassa työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen mahdollistamiseksi maahanmuuttajien tarpeisiin perustuen, koulutusjärjestelmää kehittämällä sekä työn ja kielenopetuksen mahdollisuuksia yhteensovittamalla.

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

Hallituskaudella on käynnissä työllisyyden edistämisen pysyvien rakenteiden uudistaminen ja Sote-uudistus. Kotouttamispalveluiden järjestämisvastuita koskevia lopullisia linjauksia ei ole mahdollista tehdä irrallaan muista rakenteista koskevia ratkaisuisista.

Hallitus esittää selonteossa alustavia lähtökohtia kotouttamisen järjestämisvastuusiin huomioitavaksi kotoutumislain kokonaisuudistuksessa. Kotoutumisen edistämisen vahvistamiseksi hallitus esittää palveluiden järjestämisvastuiden tarkentamista selonteossa esitetyn kotoutumishjelman toimeenpanon varmistamiseksi. Päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työikäisten kotoutumishjelman järjestämisestä olisi työllisyyspalveluilla. Kunnan vastuuta työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten kotoutumisen ohjaamisesta ja palveluista, mukaan lukien tarpeeseen vastaava kotoutumista edistävää koulutus, esitetään selkiytettävän. Kunnalle esitetään säädettävän selkeämpi kokonaisvastuu koordinoida kotoutumisen edistämistä ja palveluiden yhteensovittamista. Lisäksi kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton ja alkuvaiheen palveluiden järjestämisestä säädettäisiin erikseen.

Kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi esitetään monialaisesti sekä kohderyhmä-, kunta- ja aluerajat ylittävässä yhteistyössä toteutettavien järjestämismallien hyödyntämistä.

Hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.

Työllistymistä tukevia palvelujärjestelmiä tulee kehittää kokonaisuutena ottaen huomioon kaikkien vaikeasti työllistyvien, mukaan lukien maahanmuuttajat, tarpeet. Työllistävien yritysten tarpeiden huomioimiseksi kehitetään TE-toimistojen ja kuntien työllisyyskokeilujen ja yrityspalveluiden yhteistyötä sekä lisätään työelämää lähellä olevien palveluiden (esim. palkkatuettu työ, työkokeilu) käyttöä maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi.

Hallitus esittää maahanmuuttajien ja työnantajien paremmaksi yhteen saattamiseksi valmisteltavan työmarkkinajärjestöjen kanssa yhteistyössä toimialakohtaisia palvelupaketteja työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeiden paremmaksi yhteensovittamiseksi. Lisäksi hallitus esittää työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeisiin vastaamiseksi lisättävän palkkatuetun työn ja työkokeilujen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi sekä kieliopintojen yhteensovittamista työllisyyden edistämisen palveluihin. Osana valmisteilla olevaa Työelämän monimuotoisuus-ohjelmaa valmistellaan toimenpiteitä työelämän monimuotoisuuden kehittämiseksi.

Hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaika nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.

Hallitusohjelmassa kirjatun mukaisesti tavoitteena on päästä oleskelulupahakemusten keskimäärin yhden kuukauden käsittelyaikaan mahdollisimman pian. Hallitus on lisäksi syyskuussa 2020 budjettiriihessä päättänyt, että erityisasiantuntijoiden ja startup-yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemukset tulee käsitellä kahdessa viikossa jo vuoden 2021 aikana. Budjettiriihen päätöksen johdosta valmistellaan D-viisumin käyttöönottoa koskeva lainsäädäntö. D-viisumia koskeva hallituksen esitys annettaneen kevätistutokauden 2021 aikana.

Hallitusohjelman ja budjettiriihen kirjausten toteuttaminen edellyttää sekä ulkomaalaislain muuttamista, että usealle eri hallinnonalalle ulottuvien eri oleskelulupien hakemista ja hakemusten käsittelyä koskevien prosessien kokonaiskehittämistä ja -ohjausta. Työ- ja elinkeinoministeriö on 17.4.2020 yhdessä sisäministeriön, ulkoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa asettanut ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeen hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kehittämishankkeessa selvitetään lisäksi, tulisiko laissa säätää sertifioituista työnantajista, jotka ovat oleskelulupaprosessissa mukana mm. Ruotsissa ja Alankomaissa.

Samoin selvitetään Suomen edustustojen ja ulkoisen palveluntarjoajan tehtävistä oleskeluvan hakemisessa ja tietojen välittämisessä suoraan Maahanmuuttovirastolle sekä työnantajien ja korkeakoulujen tehtävistä hakemisessa.

Kehittämishankkeessa tehdään myös hallituksen esitykset ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön estämisestä, kausityöntekijöiden maahantulon helpottamisesta ja kolmansien maiden kansalaisten luonnonmarjapaimijoiden aseman parantamisesta. Nämä kolme hallituksen esitystä on tarkoitus antaa jo syysistuntokauden 2020 aikana.

Kehittämishankkeen ulkomaalaislain 5 luvun muuttamista ja siihen liittyviä muita lainmuutoksia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2021, jolloin lainmuutokset tulisivat voimaan vuoden 2022 aikana. Maahanmuuttoviraston, työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen resursseja on vuoden 2021 alusta alkaen tilapäisesti lisätty syntyneen hakemusruuhkan purkamiseksi ja uusien toimintatapojen ja menettelyjen omaksumiseksi ja käyttöön ottamiseksi siten, että oleskelulupaprosessista saadaan nopea ja kansainvälisestikin kilpailukykyinen ja osaltaan houkutteleva.

Hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliohjelmien uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.

Kotoutumiskoulutus on keskeinen kotoutumisen edistämisen palvelu, minkä vuoksi on tärkeää huolehtia sen toimivuudesta. Kotoutumiskoulutusta onkin kehitetty voimakkaasti viime vuosina ja kotoutumisen edistämisen toimijat ovat pääosin kokeneet tehdyt uudistukset toimiviksi. Viime vuosina ja tehdyillä uudistuksilla on entistä joustavammin ja tarvelähtöisemmin pystytty vastaamaan maahanmuuttajien ja alueiden erilaisiin ja vaihteleviin tarpeisiin.

Hallitus esittää, että kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeisiin vastaamiseksi ja laadun yhdenmukaistamiseksi valmistellaan koulutuksen hankintojen tueksi valtakunnalliset laatukriteerit, joissa määriteltäisiin muun muassa kriteerit koulutuksessa työskentelevien opettajien ja muun henkilöstön pätevyysvaatimuksiksi sekä toimitiloja koskeviksi vaatimuksiksi. Lisäksi kehitetään tulosperusteisia hankintoja ja koulutusten verkototeutuksia sekä luodaan uusia malleja eri maahanmuuttajaryhmien paremmaksi huomioimiseksi koulutuksen järjestämisessä. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet päivitetään ja otetaan käyttöön vuonna 2022.

Selonteossa esitettyjen kehittämistoimenpiteiden vaikutuksia arvioitaisiin toimeenpanon edetessä. Arvioinnin tulosten pohjalta päätettäisiin tarvittaessa lisätoimista.

Hallitus korostaa, että maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen toimivuutta tulee kehittää kokonaisuutena. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen toimivuuden kannalta on tärkeää parantaa lukutaito- ja muun vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen saatavuutta sekä varmistaa koulutus- ja työllistymispolkujen toimivuus kokonaisuudessaan.

Hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.

Hallitus esittää kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallisen mallin kehittämistä suomeksi ja ruotsiksi. Lisäksi kehitettäisiin vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa myös lukutaitokoulutuksessa.

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

Opintotoimintana vastaanottokeskuksissa tarjotaan suomen tai ruotsin kielen opintoja sekä yhteiskuntatietoutta. Vuonna 2019 suomalaisen yhteiskunnan peruskurssiin kehitettiin oikeuksia ja velvollisuuksia, väkivaltaan liittyvää lainsäädäntöä ja ohjeistusta rikoksen uhriksi joutuvalla käsittelevät osiot, jotka sisältävät lopputestauksen. Sähköinen kurssi otetaan käyttöön kaikille 16 vuotta täyttäneille vastaanottokeskuksissa vuoden 2021 aikana. Suomalaisen yhteiskunnan toimintatapoja tehdään tutuiksi myös arjen asiakastapaamisiin sisältyvällä ohjauksella ja neuvonnalla. Turvapaikanhakijat voivat opiskella myös keskuksen ulkopuolella esimerkiksi perus- ja valmistavassa opetuksessa, vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa.

Hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

Hallituksen esittämä kotoutumishjelma loisi rakenteen työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, erityisesti kotona lapsia hoitavien äitien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Tällä hetkellä viranomaisvastuut työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden järjestämisen osalta ovat epäselvät, eikä kohderyhmälle ole riittävästi ja systemaattisesti tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita. Hallituksen alustavana esityksenä on säätää kotoutumislaisilla kunnalle vastuu kotoutumishjelman järjestämisestä työvoiman ulkopuolella oleville. Lopulliset

ratkaisut viranomaisvastuiden osalta voidaan tehdä pääministeri Marinin hallituksen rakenteellisia uudistuksia koskevien linjausten valmistuttua. Esityksen toimeenpano edellyttää todennäköisesti lisäresursseja kunnan uusien tehtävien kattamiseksi.

Kotoutumishojelman osana esitetään tehostettavan viranomais- ja järjestöyhteistyötä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajanaisten paremmaksi tavoittamiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi. Kotoutumishojelmaan sisältyisi johdantopakso, joka loisi yhtenäisen kotoutumisen alun työmarkkinoille suuntaaville ja työvoiman ulkopuolella oleville sekä vahvistaisi täten kotoutumisen työelämälähtöisyyttä myös niiden henkilöiden osalta, jotka eivät maahanmuuton alkuvaiheessa välittömästi suuntaisi työmarkkinoille. Kotona lapsia hoitaville vanhemmille soveltuvien koulutusten ja palvelutarjonnan lisäämiseksi esitetään, että lastenhoidolla tuettuja joustavia koulutuksen toteutusmalleja kehitetään ja levitetään. Lisäksi valmisteltaisiin toimialakohtaisia työllistymispaketteja tukemaan myös työvoiman ulkopuolella olevien naisten siirtymistä työvoimapaalveluihin.

Hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen.

Järjestöjen kotoutumista tukeva toiminta ja palvelut täydentävät viranomaisten toimintaa. Järjestöt pystyvät tarjoamaan monipuolista ja saavutettavaa matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti eri kohderyhmille. Hallitus jatkaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja viranomaisten yhteistyön kehittämistä kotoutumisen edistämiseksi osana käynnissä olevaa palveluiden kehittämistä (esim. maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittäminen). Monissa selontekoon sisältyvissä toimenpide-esitysten toimeenpanossa (esim. johdantopakso) järjestöillä olisi tärkeä rooli. Järjestöjen olemassa olevan toiminnan hyödyntämistä kotoutumisen tukena hyödynnettäisiin valtakunnallistamalla kotoutumisentukena.fi-palvelu.

Uudenlaisen inklusiivisemmän toimintakulttuurin luomiseksi ja eri toimijoiden vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön edistämiseksi hallitus on uudistanut vuonna 2016 laaditun kumppanuusohjelman konseptia. Kumppanuusohjelman avulla vahvistetaan kotoutumista edistävän työn monialaisuutta ja tuetaan toimijoiden osallistumismahdollisuuksia julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa. Ohjelmalla edistetään avointa keskustelua ja vuorovaikutusta sekä kehitetään toimintatapoja ja välineitä eri toimijoiden osaamisen, tiedon ja kokemusten keräämiseksi ja työn tietopohjaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tarkoituksena on luoda pysyviä rakenteita valtakunnallisen, alueellisen että paikallisen yhteistyön kehittämiseksi sekä tarjota konkreettisia työvälineitä yhteistyölle sekä esimerkiksi hyviä käytäntöjä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden käyttöön.

Järjestöt rahoittavat toimintaansa jäsenmaksuilla, lahjoituksilla, yritys yhteistyöllä sekä julkisilla avustuksilla. Vuoropuhelua rahoittajien kanssa esitetään tiivistettävän rahoituksen tarveperusteisuuden varmistamiseksi. Rahoituksen haku- ja myöntöperusteiden yksinkertaistamista selvitetään. Lisäksi järjestöille järjestetään koulutuksia järjestötyöosaamisen parantamiseksi sekä järjestöjen roolia kotoutumista edistävien maksullisten palvelun tuottajina kehitetään.

Hallitus esittää vapaan sivistystyön koulutuksen saatavuuden parantamiseksi rahoituksen uudistamista. Koulutuksen ulottaminen nykyistä kattavammin työvoiman ulkopuolella oleville edellyttää, että koulutuksen rahoituksen riittävyys turvataan.

Lähteet

Ahmad, A. (2019) Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Aksoy, Y., Basso, H., Smith, R. & Grasl, T. (2019). Demographic Structure and Macroeconomic Trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 11, no. 1, January 2019.

Ala-kauhaluoma, M., Pitkänen, S., Ohtonen, J., Ramadan, F., Hautamäki, L., Vuorento, M. & Rinne, H., Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimien toimivuudesta, Eduskunnan Tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018

Ansala, L., Hämäläinen, U. & Sarvimäki, M. (2014) Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoren Suomessa. KELA. Työpapereita 56/2014.

Ansala, L., Hämäläinen, U., Sarvimäki, M. (2019) Age at Arrival, Parents and Neighborhoods: Understanding the Educational Attainment of Immigrants' Children. *Journal of Economic Geography*. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbz017>.

Asikainen, E. (toim.) (2020). Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 29/2020. Kaakois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Autor, D; Levy, F. & Murnane, R. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change. An Empirical Exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1279–1333. Pajarinen, M; Rouvinen, P & Ekeland, A. (2015). Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment. ETLA Brief No. 34. <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-34.pdf>

Bernelius, V. H. & Vilkkama, K. (2019). Pupils on the move: School catchment area segregation and residential mobility of urban families. *Urban Studies*. 56 (15)

Busk, H. & Jauhiainen, S. & Kekäläinen, A. & Nivalainen, S. & Tähtinen, T. (2016), Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2016.

Eskelinen, N., Erola, J. Karhula, A., Ruggera, L. & Sirniö, O. 2020. Eriarvoisuuden pe-
riytyminen. Teoksessa Mattila, M. (toim.), Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020. Kalevi
Sorsa-säätiö

EU-midis II: Second European Union Minorities and Discrimination Surveys

Foged, M. & Peri, G. (2016). Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on
Longitudinal Data. American Economic Journal: Applied Economics, 8 (2).

Hagman, N., Laitinen-Saunio, A. & Asikainen, E. (2020). "Enemmän aikaa ja pysy-
vyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle": Työ- ja elin-
keinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden oh-
jauksesta. Kouvola, Kaakkois-Suomen ELY-keskus

van Ham, M. & Tammaru, T. (2016). Pieni- ja suurituloiset asuvat aiempaa eriyty-
neemmin eurooppalaisissa pääkaupungeissa, URMI Poliittikkapaperi 2016:1.

Hievanen, R., Frisk, T., Väättäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S.,
Muotka, V., Wikman-Immonen, A., (2020) Maahanmuuttajien koulutuspolut, arviointi
vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatill-
isen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta, Kansallinen koulutuksen
arviointikeskus Julkaisut 11:2020

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019) The Global
State of Democracy 2019, Addressing all Ills, Reviving the Promise,
<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019>

Jauhiainen, S. & Raivonen, L. (2020). Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö
vuonna 2018. Työpapereita 157/2020. Kela.

Kaihovaara, A. & Larja, L. (2019). Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuh-
detta? Työpoliittinen aikakausikirja 4/2019. [https://julkaisut.valtioneu-
vosto.fi/bitstream/handle/10024/161942/TEM%20työpoliittinen%20aikakaus-
kirja%204_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161942/TEM%20työpoliittinen%20aikakaus-
kirja%204_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Karinen, R., Luukkonen, T., ja Oosi, O., (2020) Maahanmuuttajien matalan kynnyk-
sen ohjaus- ja neuvontapalvelut, Selvityksen loppuraportti, Owl Group, Työ- ja elin-
keinoministeriön julkaisuja 2020:27, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2020.

Kuusio, H. & Seppänen, A. & Jokela, S. & Somersalo, L. & Lilja, E. (toim.). 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL Raportti 1/2020.

Kuusio, H., Castaneda, A., & Leeman, L. (2020) Sosiaaliset suhteet. Teoksessa Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL - Raportti 2020. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus

Laatikainen, T., Skogberg, N., Koponen, P. & Koskinen, S. (2020) Koettu terveys ja pitkäaikaiset sairaudet. Teoksessa Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL - Raportti 2020. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus

Lahtinen, K., Kuusiluoma, T. (2018) Omalla kielellä alkuun, omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Laitinen-Saunio, A. (2020). Asiakkaiden kokemuksia kotoutumispalveluista. Teoksessa Asikainen, E. (toim.) Sivuaäniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 29:2020. Kouvolan ELY-keskus

Larja, L. & Sutela, H. (2015), Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste lähes samalla tasolla kuin suomalaistaustaisella – naisilla enemmän vaikeuksia työllistyä. Teoksessa Nieminen T, Sutela H, Hannula U (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi 2014 -tutkimusraportti. Tilastokeskus 2015.

Larja, L. (2019). Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. ISBN 978-952-327-487-7.

Larja, L. (2017) Joka kolmas ulkomaalaistaustainen nuori samaistuu sekä suomalaisuuteen että taustamaahansa, Tilastokeskus

Lehti, M.; Salmi, V.; Aaltonen, M.; Danielsson, P.; Hinkkanen, V.; Niemi, H.; Sirén, R. & Suonpää, K. (2014). Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265.

Mathies, C. & Karhunen, H. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. ISBN 978-952-327-487-7.

Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (toim.). 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus Väestö.

OECD (2018), Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Finland, OECD Publishing, Paris

Karinen, Tuomas Luukkonen, Jeremias Korttelainen, Nita Korhonen, Noora Luomala 2020. ”Kaikki toimi kohdallani”, Selvitys kotoutumispalveluita koskevistä näkemyksistä, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus raportteja 24/2020

Karinen, R., Korttelainen, J., Luukkonen, T., ja Jauhola, L. (2020) Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31

Kääriälä, A., Keski-Säntti, M., Aaltonen, M., Haikkola, L., Huotari, T., Ilmakunnas, I., Juutinen, A., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Pekkarinen, E., Rask, S., Ristikari, T., Salo, J. & Gissler, M. (2020) Suomi seuraavan sukupolven kasvu ympäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Terveys ja hyvinvoinninlaitos. Raportti 15/2020. Nuorisotutkimusseuran/Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 228.

Owal Group (2019): Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys

Petrović A., Manley D. & van Ham M. (2019). Freedom from the tyranny of neighbourhood: Re-thinking sociospatial context effects. Progress in Human Geography 44(6).

Piketty, T. (2014). Capital in the twenty-first century. Harvard University Press, London. Teoksessa: Raunio, M.: Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka. Kansainvälinen muuttoliike, maahanmuuttajat ja innovaatiopolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Innovaatio, 33/2015. ISBN 978-952-227-994-1.

Pitkänen, V., Saukkonen, P., Westinen, J. (2019) Ollako vai eikö olla? Tutkimus viiden kieliryhmän kiinnittymisestä Suomeen, Kirjapaino Örhling

Rask, S., Paavonen, A-M., Lilja, E., Koponen, P., Suvisaari, J., Halla, T., Koskinen, S. & Castaneda, A. (2016) Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja

kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 81(3).

Rauta, J. (2020). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019.

Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus.

Saikkonen P., Hannikainen K., Kauppinen T., Rasinkangas J. & Vaalavuo M. (2018): Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. THL Raportti 2/2018.

Saukkonen, P., (2019) Suomi omaksi kodiksi, Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet, Gaudeamus, Tallinna.

Sarvimäki, A. (2017). Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185.

Shemeikka, R. ym. (tulossa). Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021.

Signorelli, S. (2020). Do Skilled Migrants Compete with Native Workers? Analysis of a Selective Immigration Policy. 2020. ffhalshs-01983071v3f

Suomen virallinen tilasto (SVT): Rikos- ja pakkokeinotilasto [verkkajulkaisu].

ISSN=2342-9151. Viranomaisten Tietoon Tullut Rikollisuus 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 19.11.2020]. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/rpk/2018/13/rpk_2018_13_2019-05-16_tie_001_fi.html

Tervola, J. & Verho, J. (2014). Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. Työpapereita 64/2014. Kela.

Tuloksellisuustarkastuskertomus, kotoutumiskoulutus, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018, Helsinki 2018

VATT (2014). Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT-Analyysi 1-2014.

Walbækken, M.; Kostøl, F.; Røtnes, R.; Eggen, F. & Kordt, A.H. Automation/Robotisation – Demography – Immigration Possibilities for low-skilled immigrants in the Norwegian labour market of tomorrow. Economics Norway. Report 7-2019.

World migration report, International Organization for Migration 2020.

