

Asia: VN/1281/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

Selonteko esittelee kattavasti kotoutumisen tilannekuvan. Kotoutumisen edistämiseksi on jatkuvasti tehty työtä, mutta maahanmuuttajataustaisen väestön kasvun sekä yhteiskunnan ja työelämän muutosten takia uudistuksia on tarpeen jatkaa. Selonteossa esitetään monia hyviä ja kannatettavia uudistuksia.

Tilastokeskus keskittyy lausunnossaan työllisyyteen sekä kotoutumisen seurannan kehittämiseen.

**Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.**

Selonteossa on kuvattu hyvin tutkimustietoon perustuvat keskeiset kotoutumiseen liittyvät tekijät ja kotoutumisen edistämisen kehittämistarpeet. Tilastokeskuksen maahanmuuttajataustaista väestöä kuvaavat tutkimus- ja tilastotiedot tukevat selonteossa esitettyjä havaintoja.

Kuten selonteossa mainittiin, erityistä huomiota on syytä kiinnittää naisten ja Afrikka- ja Lähi-Itä-taustaisten työllisyyden parantamiseen, nuorten hyvinvoinnin lisäämiseen, korkeakouluopiskelijoiden maahan jäämiseen työllistymisen tukemiseen sekä korkeakoulututkinnon ulkomailla suorittaneiden osaamisen tunnistamiseen ja hyödyntämiseen koulutusta vastaavissa töissä. Kielitaidon parantaminen opinnoissa, työllistymisessä tukeminen sekä nopeampi työskentelyn mahdollistaminen ovat tärkeitä edellytyksiä työllisyyden parantamisessa, mikä puolestaan parantaa ulkomaalaistaustaisten henkilöiden edellytyksiä taloudelliseen toimeentuloon ja yhdenvertaisuuteen yhteiskunnassa. Samoin on tärkeää edistää molemminpuolista tuntemusta ja luottamusta maahanmuuttaja- ja suomalaistaustaisten välillä.

Lisäksi on tärkeää huomata myös toisen polven maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten tuen tarve, vaikka he eivät olisikaan varsinaisten kotoutumistoimenpiteiden piirissä. Tämä ryhmä ei tilastotiedon valossa ole yhtä hyvässä asemassa kuin suomalaistaustaiset nuoret. Toisen polven lasten joukossa korostuu vanhempien heikko työllisyys sekä perheiden matala tulotaso. Lisäksi toisen polven nuorilla aikuisilla työn ja opintojen ulkopuolelle jääminen on yleisempää kuin suomalaistaustaisilla.

Selonteon sivulla 19 olevaa kohtaa ”Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden koulutustasosta ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, sillä ulkomailla suoritettut tutkinnot eivät näy tutkintorekisteriin perustuvissa virallisissa tilastoissa.” voisi vielä tarkentaa esim. lisäämällä jatkoksi virkkeen: Tutkintorekisterin laatua on saatu parannettua, mutta rekisterissä on edelleen alipeittoa maassa asuvan ulkomaalaistaustaisten väestön osalta, jolloin noin puolelta puuttuu tieto Suomen ulkopuolella suoritetusta koulutuksesta.

## **Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen**

Kotoutumissuunnitelma on edistänyt maahanmuuttajien työllistymistä. On kuitenkin tarpeen puuttua selonteossa mainittuihin pullonkauloihin.

Maahanmuuttajien työllisyyden edistämisessä on tärkeää huomioida työhön pääsyn nopeuttaminen, kielitaidon parantaminen mm. työnteon ja kielenopiskelua yhdistämällä, naisten työllistymisen tukeminen, korkeakoulututkintoa Suomeen suorittamaan tulleiden suomen/ruotsin kielen taidon sekä työllistymisen edistäminen opintojen jälkeen.

Selonteon luvussa 7 mainitut henkilökohtaisen palvelutarpeen tunnistaminen ja ohjauksen riittävydestä huolehtiminen sekä tukimuotojen kohdentaminen tukemaan työllistymistä ovat kannatettavia toimenpiteitä. Työllisyys vaihtelee huomattavasti maahanmuuton syyn ja taustamaan mukaan.

Kuten selonteossa mainitaan, erityisesti Afrikka- ja Lähi-Itä-taustaisten työllistyminen on ollut hidasta. Tämä johtuu toisaalta siitä, että ryhmässä on paljon pakolaistaustaisia, joilla on paljon terveydellisiä ongelmia ja traumakokemuksia sotaa käyvistä maista, matala koulutus ja puutteita kielitaidossa.

Toisaalta Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen perusteella näyttää siltä, että viime vuosina nimenomaan näihin taustamaaryhmiin kuuluvien työllisyysaste on noussut selvästi. Osaltaan tätä saattaa selittää viime vuosien maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen kehittäminen. Kuitenkin tähän ryhmään panostaminen on edelleenkin tarpeen.

Maahanmuuttajataustainen väestö on nuorta ja perheellistymisiässä. Ulkomaalaistaustaiset naiset saavat keskimäärin enemmän lapsia suomalaistaustaisiin verrattuna. Lasten hoitaminen kotona ja perheestä huolehtiminen on monissa kulttuureissa koettu naisten tärkeimmäksi tehtäväksi. Ilman kielitaitoa ja Suomen työmarkkinoille sopivaa koulutusta tai kokemusta pitemmälle perhevapaalle jääminen on monelle hyvä vaihtoehto, mutta pahimmillaan se voi heikentää naisten ja myös heidän lastensa integroitumista. Kotihoidontuen lyhentämistä on pidetty hyvänä työllistämisen keinona. Pelkkä kotihoidon tuen leikkaaminen ei sinänsä edistä työllisyyttä, vaan samalla on huolehdittava koulutuksesta, kielitaidon lisäämisestä ja työllistymisen tukemisesta, kuten selonteossa esitetään. Suomalaistaustaisetkin naiset palaavat koulutustasosta riippumatta nopeasti töihin, mikäli heillä on työpaikka, johon palata perhevapaan jälkeen.

Maahanmuuttajataustaiset itse arvioivat kielitaidon puutteen olevan suurin työllistymisen este (UTH-tutkimus 2014). Hyvä suomen/ruotsin kielen taito näyttää olevan vielä tärkeämpää naisvaltaisilla aloilla. Naiset työskentelevät miehiä useammin esimerkiksi sote- ja opetusaloilla, missä vaaditaan parempaa suomen tai ruotsin kielen taitoa kuin esimerkiksi rakennusalalla, jossa työskentelee paljon miehiä. Lisäksi monet maahanmuuttajat työllistyvät koulutustaan vastaamattomiin töihin, jolloin paljon potentiaalia jää käyttämättä.

Alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneet nuoret ovat haavoittuvassa asemassa. Nuorten kielitaito, opiskelumahdollisuudet ja työllistyminen ovat sitä heikompia, mitä myöhemmin he ovat saapuneet Suomeen. Siksi kotoutumislain mukaisen jälkihuollon ikärajan nostamisen lisäksi riittävien palveluiden turvaaminen on tarpeellista.

Maahanmuuttotilastoinnin kehittämistarpeet:

Tilastoilla on olennainen merkitys kotoutumisen suunnittelussa ja seurannassa. Tilastokeskus pitää tärkeänä tilastoyhteistyön vahvistamista. Maahanmuuttotilastoinnin kehittäminen yhteistyössä eri viranomaisten kesken edistää luotettavien ja laadukkaiden tilastotietojen saatavuutta. Tilastokeskus toimii myös osana kansainvälistä tilastojärjestelmää. Tilastoinnin kehittämisessä onkin hyvä pitää mielessä myös maahanmuuttotietojen vertailtavuus eri maiden välillä.

Tilastokeskus toimittaa tietoa mm. TEM:n kotoutumisen seurantajärjestelmää varten. Jotta kotoutumisen onnistumista pystytään arvioimaan, on tärkeä huolehtia maahanmuuttajataustaisiin liittyvien tilastojen kattavuudesta ja panostaa puutteiden korjaamiseen. Kehittämistarpeita on havaittu ainakin väestötietojärjestelmän ylläpidon ja koulutustietojen alipeiton korjaamisen sekä väestötutkimuksen rahoituksen turvaamisen suhteen:

1) Eduskunnan tammikuussa 2019 hyväksymässä kotouttamisesta koskevassa kannanotossa nostettiin esiin, että kotouttamisen toimintoja tulee tehostaa kaikissa vaiheissa siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen. Kotouttamisen ja maahanmuuton tietopohjan parantamiseksi

on myös toivottavaa, että maahanmuuttajaväestöä koskevien tietojen keruuseen kiinnitetään tässä yhteydessä tietoa ja mm. rekisteröitymistä ja henkilötunnisteen saantia varhennetaan. Tällä hetkellä maahanmuuttajista kertyy parhaimmin tietoja tietopohjan seurantaan vasta oleskeluluvan saannin jälkeen, joka voi olla useitakin vuosia maahanmuuton jälkeen. Tässä vaiheessa maahanmuuttajilla voi olla useita rekisteritapahtumia Suomessa (lasten syntymiä, avioliitot, muutot, Suomessa suoritettu tutkinto), joita on vaikea jälkikäteen liittää kotouttamisen tilasto- ja tutkimuskuvaukseen. Kotouttamisen ja maahanmuuton tietopohjan parantamiseksi oleskelulupahakemusten käsittelyvaiheessa olisi syytä harkita maahanmuuttajaväestön perustietojen nykyistä kattavampaa tiedonkeruuta tekijöistä, jotka muodostavat oleellisia elementtejä maahan muuttaneen väestön rakenteesta, esimerkiksi tutkintotiedon kysymistä tutkintorekisterin tarpeiden näkökulmasta. Laissa säädettävä kotoutumisprosessi käynnistyy alkukartoituksella. Tämän alkukartoituksen yhteydessä koottavan perustiedon tulisi olla systemaattisesti kerätty ja tilastoviranomaisten käytettävissä.

2) Väestötietojärjestelmässä on ylipeittoa erityisesti maahanmuuttajien osalta, koska osa heistä poistuu maasta tekemättä muuttoilmoitusta. Ylipeitto puolestaan vääristää rekisteritiedon pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä esim. ulkomaalaistaustaisen väestön määrästä ja työllisyydestä. Lisäksi äänioikeusrekisteri muodostetaan väestötietojärjestelmästä, ja ylipeitto vaikuttaa äänestysaktiivisuuden mittaamiseen.

Digi- ja väestötietovirasto on teettänyt Tilastokeskuksella otantatutkimuksen osoitetietojen oikeellisuudesta viimeksi vuonna 2012. Tässä yhteydessä DVV:n raaka-aineistosta poistettiin noin 15 500 henkilöä. UTH-tutkimuksessa tehtiin käyntihaastatteluita. Tässä yhteydessä havaittiin, että väestötietojärjestelmään sisältyvissä tiedoissa ulkomaalaistaustaisesta väestöstä oli noin yhdeksän prosentin ylipeitto.

Vieraskielisen väestön määrä on tuon jälkeen noussut huomattavasti, ja olisi tärkeää tutkia etenkin ulkomaalaistaustaisen väestön osoitetietojen oikeellisuutta. Perusrekisterin laadusta on pidettävä huolta etenkin, kun sen käyttö sähköisissä palveluissa lisääntyy (Suomi.fi). Vuoden 2020 lopussa Väestötietojärjestelmässä siviilisäätytieto puuttuu jo yli 80 000 vieraskieliseltä henkilöltä.

Kun edellisestä otantatutkimuksesta on lähes kymmenen vuotta ja vieraskielisen väestön määrä on samaan aikaan kasvanut, ulkomaalaistaustaiseen väestöön kohdistuva tutkimus osoitetietojen oikeellisuudesta olisi tarpeen uusia mahdollisimman pian.

3) Yksi toistaiseksi puutteellisesti rekisteröity tieto on maahanmuuttajataustaisten koulutus. Tilastokeskus ylläpitää tutkintorekisteriä, joka on kattava Suomessa suoritettujen tutkintojen osalta mutta alipeittävä ulkomailla suoritettujen tutkintojen osalta. Tutkintorekisterin kattavuutta on saatu parannettua vuonna 2019 ulkomaalaistaustaiselle väestölle kohdennetun täydennyskeruun sekä Pohjoismaisen tietojenvaihdon avulla. Rekisterissä on edelleen alipeittoa maassa asuvan ulkomaalaistaustaisten väestön osalta, noin puolelta puuttuu tieto Suomen ulkopuolella suoritetusta koulutuksesta. Koulutustietoa ei myöskään kerätä järjestelmällisesti maahanmuuton yhteydessä,

joten rekisterin laatuongelmat pahenevat ilman toimenpiteitä. Väestön koulutusrakennetilaston mukaan väestöön tulee vuosittain 15 000 uutta 18–64-vuotiaista ulkomaalaistaustaista henkilöä, joilla ei ole tutkintotavoitteista opiskelupaikkaa eikä heidän suorittamistaan tutkinnoistaan ole tietoa. Koulutus olisi kuitenkin yksi keskeinen tieto paitsi kotoutumistoimenpiteiden suunnittelussa myös jo maassa asuvien osaamisen kohdistamisessa oikein työmarkkinoilla. Koulutus ja suoritettut tutkinnot pitäisi myös pystyä keräämään riittävän luotettavalla tavalla ja siinä muodossa, että ne voidaan liittää tutkintorekisteriin.

Tilastokeskus keräsi maahanmuuttajien koulutustiedot Ulkomaista syntyperää olevien hyvinvointitutkimuksessa (UTH) vuonna 2014 useammalla eri kysymyksellä ja tiedot tarkistettiin manuaalisesti ja koodattiin tutkimusaineistoon. Tuloksista havaittiin, että rekisteritiedot aliarvioivat erityisesti maahanmuuttajataustaisten koulutusta ulkomailla suoritettujen tutkintojen puuttuessa tutkintorekisteristä. Tämä tutkimus on toistaiseksi ollut luotettavin väestötason tieto maahanmuuttajataustaisen väestön koulutuksesta, mutta tuoreempien tietojen tarve on ilmeinen. Vuonna 2019 kerätyn Tilastokeskuksen erillisaineiston tulokset näyttivät hyvin samanlaisilta kuin UTH-tutkimuksen tulokset.

Selonteossa esitetty maahanmuuttajien koulutustietojen rekisteröinti alkukartoituksen ja viimeistään oleskelulupaprosessin yhteydessä on tärkeää. On kuitenkin huolehdittava siitä, että tiedot ovat käytettävissä keskeisissä tilastoissa ja että ne kerätään yhteismitallisesti mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, esimerkiksi jo maahanmuuton yhteydessä. Tilastokeskus esittää vahvan suosituksen, että koulutus- ja muut alkukartoituksen tiedot saataisiin tilastoviranomaisten käyttöön esimerkiksi väestötietojärjestelmän kautta. Lisäksi olisi hyödyllistä lisätä viranomaisten yhteistyötä jo maassa olevien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden koulutuksen saamiseksi rekistereihin. Esimerkiksi Tilastokeskus, Migri ja SM voisivat tehdä yhteistyötä tässä asiassa.

4) Ulkomaalaistaustaisten tekemistä rikoksista on saatavissa tilastoja, mutta tietoja rikosten kohteena olemisesta ei tällä hetkellä pystytä kattavasti kuvaamaan Tilastokeskuksen rikostuomiotilastojen kautta, koska tieto asianomistajista ei kuulu Tilastokeskukselle rikostuomiojärjestelmästä nykyisin toimitettavaan tietosisältöön. Oikeusministeriön aineistopankkihankkeessa ollaan lähivuosina uudistamassa koko rikostuomiojärjestelmää, ja tämän tietojärjestelmä uudistuksen yhteydessä käydään keskustelua myös Tilastokeskukselle toimitettavasta tietosisällöstä. Rikostuomiotilastojen laadun ja kattavuuden parantamiseksi tulisi myös asianomistajatieto saada mukaan uudesta järjestelmästä Tilastokeskukselle poimittavaan tietosisältöön. Oikeus- ja poliisihallinnon järjestelmä uudistusten yhteydessä tulisi jo suunnitteluvaiheessa huomioida myös mahdolliset tulevat tietotarpeet tekemällä uusien tietojen tuottaminen järjestelmistä mahdollisimman joustavaksi ja siten kustannustehokkaaksi. Tilastokeskus on ollut mukana yhteistyössä tietosisältöjen kehittämiseksi erilaisissa oikeus- ja poliisihallinnon kehittämishankkeiden yhteistyöryhmissä ja toivoo, että hyvä yhteistyötä laajenevien kotimaisen ja kansainvälisten tietotarpeiden täyttämiseksi jatkuu myös tulevaisuudessa.

5) Laadukkaiden väestötutkimusten toteuttaminen maahanmuuttajataustaisesta väestöstä olisi tärkeää rekisteritiedon täydentämiseksi. Rekistereistä puuttuvat mm. kokemuksiin perustuvat tiedot

(työhyvinvointi, syrjintä, työn etsiminen, osallisuus, terveydentila, verkostot jne). Hyvää kokemusta on aiemmin saatu mm. Tilastokeskuksen ja THL:n yhteistyönä toteuttamasta UTH-tutkimuksesta sekä THL:n FinMonik-tutkimuksesta. Työvoimatutkimuksen yhteydessä toteutetusta UTH-tutkimuksesta saatiin myös virallinen, kansainvälisesti vertailtavissa oleva työllisyysaste. UTH-tutkimuksen tuloksia on käytetty laajasti, ja mm. OECD:n raportissa on todettu väestötason seuranta tutkimuksen tarve (ks. s.17 <https://www.oecd.org/publications/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-finland-9789264305250-en.htm> ).

Jotta tutkimukset voidaan toteuttaa säännöllisesti, rahoituspohjasta olisi hyvä sopia etukäteen valtion tasolla. Tiedonkeruuseen on panostettava, jotta on mahdollista saada riittävän moni otokseen kuuluva vastaamaan. Usein jotkut väestöryhmät jäävät helposti tutkimusten ulkopuolelle esim. puutteellisen kielitaidon takia. Tällainen tutkimus vaatii lisäresursseja (esim. laajempi kielivalikoima haastattelussa ja käännostarpeet, vastaajien motivointiin ja tiedottamiseen panostaminen).

Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimus toteutettiin yhteistyöhankkeena, jossa oli useita rahoittajia. Vastaavanlainen tutkimus voisi olla mahdollista toteuttaa samanlaisen konsortion kautta, mikäli rahoitusta saadaan riittävästi. Tällöin tutkimukseen on mahdollista suunnitella kysymyksiä ajankohtaisen tietotarpeen mukaan.

Tilastotiedon laadun ja saatavuuden parantaminen vaatisi myös lisäresursseja tilastotuotantoon. Se mahdollistaisi kattavamman tiedon tuottamisen maahanmuuttajista ja kotoutumisesta säännöllisemmin ja koordinoitummin. Kotoutumisen tilannekuvan osalta Tilastokeskuksella on erinomaiset mahdollisuudet yhdistää myös muiden valtiollisten viranomaisten tietoja ja hyödyntää laajoja tietoaaineistoja sekä koko kotoutumisen prosessissa kertyvää tietopohjaa. Tilastokeskus ehdottaa, että selonteon ”Kotoutumisen edistämisen tietopohjaisuuden vahvistaminen” -kohtaa muokataan ja tuodaan esille myös Tilastokeskuksen rooli ja merkitys kotoutumisen edistämisen tietopohjan vahvistamisessa.

6) Tilastokeskus kiittää kotoutumiseen liittyvästä sanastotyöstä ja toteaa, että tehty työ parantaa käsitteiden käyttöä ja edistää ymmärrettävyyttä yhteiskunnassa.

## **Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä**

Selonteossa esitetty kotoutumisen nopeuttaminen mm. esikotouttavaa toimintaa kehittämällä voisi olla hyvä keino edistää heikoimmin työllistyvien ryhmien työllistymistä aiempaa aikaisemmin.

## **Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille**

-

## **Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi**

-

## **Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta**

Suomeen (englanninkielistä) korkeakoulututkintoa suorittamaan tulleet hyötyisivät myös suomen/ruotsin kielen opetuksesta sekä työpaikan löytämisen tukemista tutkinnon suorittamisen jälkeen. Tällä hetkellä kansainväliset tutkinto-opiskelijat työllistyvät kantaväestöön kuuluvia heikommin Suomessa ja heidän lähtiessään menetetään osaamista (ks. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2020/kuinka-moni-suomessa-tutkinnon-suorittanut-ulkomaalaistaustainen-jaa-tanne-toihin/> )

## **Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia**

## **Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta**

Eri kulttuureista tulevien osallisuuden lisääminen ja verkostojen rakentaminen myös suomalaistaustaisten kanssa on tärkeää. Tämä edistää osaltaan käytännön kielitaidon kehittymistä ja luottamuksen lisääntymistä sekä tukee työllistymistä. Lisäksi se voi edistää kantasuomalaisten tutustumista maahanmuuttajataustaisiin ja sitä kautta vähentää rasismia. Maahanmuuttajataustaisten osallistuminen kotoutumisen suunnitteluun on tärkeää.

Toisaalta ryhmien eriytymiseen voi vaikuttaa segregaatio, minkä vuoksi olisi huomioitava myös alueellisen segregaation ja ghettoutumisen riskit. Ks. Tieto&Trendit 2019, Jukka Juopperi: Maahanmuuttajat suuntaavat kaupunkeihin – Euroopasta tulleita asettunut maaseudullekin <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/maahanmuuttajat-suuntaavat-kaupunkeihin-euroopasta-tulleita-asettunut-maaseudullekin/>

## **Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin**

-

Nieminen Tarja  
Tilastokeskus