



## Maahanmuuttoviraston lausunto; lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista VN/1281/2020

Työ- ja elinkeinoministeriö on 2.2.2021 pyytänyt Maahanmuuttoviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen selonteoksi kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausunnonantajien lausuntoja viimeistään 12.3.2021. Lausunnot ovat julkisia.

Lausuntopyynnön liitteenä on toimitettu luonnos selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Selonteon esityksillä vastataan keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin, tunnistettuihin kehittämistarpeisiin sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 6/2018) kannanottoihin ja PMI Marinin hallituksen ohjelman kotoutumisen koskevien linjausten toimeenpanoon. Selonteon tavoitteena on kotoutumisen edistämisen kehittäminen kokonaisvaltaisesti huomioiden maahanmuuttajien erilaiset tarpeet, palvelujärjestelmä kokonaisuutena ja väestösuhteiden edistäminen.

Maahanmuuttovirasto on tutustunut selonteko luonnokseen ja lausuu lausunnossaan seuraavaa:

### Kiintiöpakolaisten vastaanottamisesta ja kotouttamistoimista

Suomeen valittavien kiintiöpakolaisten tilanteet ja lähtökohdat Suomeen asettumiselle ovat hyvin erilaisia. Kiintiöpakolaisten valinnoissa painotetaan haavoittuvimpien ryhmien, esim. lapsiperheiden ja vaikeassa asemassa olevien naisten uudelleensijoittamista. Selonteossa esitetyissä uudistuksissa kotoutumisen käynnistämisestä ja työllistämisen edistämisestä huomioidaan kattavasti maahanmuuttajien erilaiset tarpeet. Kiintiöpakolaiset ovat heterogeeninen ryhmä mutta joukossa on myös paljon tukea tarvitsevia. Erilaisia tarpeita tukee suunnitelmat kotoutumisohjelman ja sen keston joustoista.

Kiintiöpakolaisia saapuu Suomeen erilaisiin kuntiin myös kasvukeskusten ulkopuolelle, joka on huomioitu selonteossa tuomalla esille laajasta vastaanottavien verkostosta johtuva tarve kotoutumista edistävien palvelujen tarjoamiseen koko Suomessa.

Kiintiöpakolaisten pakolaisuudesta, kidutuksesta tai sodan aiheuttamista traumoista johtuvat traumat edellyttävät erityisosaamista, jonka mahdollistamiseksi selonteossa esitetään tarvittavaa ratkaisua yleisen palvelujärjestelmän kehittymisen tukirakenteesta erityispalveluiden lisäksi.

Selonteossa kuntaan ohjaamisen sujuvoittamiseen liittyen tuodaan esiin, että myös jatkossa kiintiöpakolaiset ohjataan kuntapaikalle, jossa kunta järjestää kotoutumista edistäviä palveluita ja joiden järjestämiseen kunnan on voitava varautua. Kuntaan ohjaamisen kehittämistoimiin liittyen tulee kuitenkin

huomioida, että kiintiöpakolaisten valinta on humanitaarista, ei työperäistä vastaanottoa.

Edellä mainitun lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää selontekotekstiin seuraavia korjauksia, täsmennyksiä ja lisäyksiä:

### **7.3. Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveystalvveluilla, s. 42**

Turvapaikanhakijoiden terveystarkastuksia käsittelevään kohtaan sivulla 43 Maahanmuuttovirasto ehdottaa seuraavaa, asiasisällöltään ja roolitukseltaan täsmällisempää kirjausta:

Vanha: ~~Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on kehittänyt turvapaikanhakijoiden systemaattista terveystarkastusmallia ja jatkaa kehittämistyötä tuottamalla monikielistä mielenterveyttä tukevaa materiaalia.~~

Uusi: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Maahanmuuttovirasto ovat jatkokehittäneet turvapaikanhakijoiden systemaattista alkuterveystarkastusmallia. Maahanmuuttovirasto on antanut vastaanottokeskuksille ohjeen alkuterveystarkastuksesta.

### **8. Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä, s.48**

Otsikko on yksi kantavista teemoista koko selonteossa. Tässä osiossa kuitenkin käsitellään yksinomaan turvapaikanhakijoita, joten Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että osikon voisi muuttaa muotoon: "nopeutetaan turvapaikanhakijoiden kotoutumisen käynnistymistä" tai "nopeutetaan kansainvälistä suojelua hakeneiden kotoutumisen käynnistymistä". Terminologian osalta on hyvä muistaa, ettei jokainen turvapaikanhakija, joka saa oleskeluluvan, ole pakolainen.

Johdannosta voi saada virheellisen kuvan, että mainitut toimet tai toiminta (tiedonantaminen, opintotoiminta) olisi tullut eduskunnasta (TRVK). Maahanmuuttovirasto haluaisi tässä yhteydessä korostaa, että yseessä on asia, jonka Maahanmuuttovirasto otti käyttöön jo ennen kuin asia oli käsittelyssä eduskunnassa. Maahanmuuttovirasto kiinnitti selonteossa huomiota siihen, että kuntaan siirtyminen on esitetty ns. toiseksi tavaksi, jolla voidaan edistää kotoutumisen käynnistymistä. Edellä esitetty ei vastaa todellista tilannetta. Kuten myöhemmin lausunnossa todetaan, kotoutumisen käynnistymistä edistetään tiedonantamisella, työ- ja opintotoiminnalla, muulla aktivoivalla toiminnalla, hakijoiden ohjaamisella keskusten ulkopuoliseen toimintaan mukaan, ansiotyön tekemisen mahdollistavilla ratkaisulla (maksukortti) ja kuntaan siirtymisen toimilla. Ja myös sillä, että hakijoiden puolesta ei tehdä tarpeettomasti asioita, jonka ajatellaan kehittävän osaamista ja itsenäistä asioiden hoitamista ja sillä, että täydentävällä vastaanottorahalla voidaan tukea keskuksen ulkopuolella tapahtuvaa opiskelua.

### **Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaus, s. 48:**

Selontekotekstissä todetaan, että "nykylainsäädännön mukaisesti kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaaminen perustuu sopimuksellisuuteen ELY-keskuksen ja kuntien välillä eli pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista." Maahanmuuttovirasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, perustuuko kuntiin ohjaaminen laajemmin edellä mainittuun, vastaavasti kuntapaikkajärjestelmän kuntiin ohjaaminen taas perustuu em. selvästi. Asia olisi hyvä vielä katsoa ja tarkentaa tarpeen mukaan.

Terminologian osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että otsikointi voisi enemmin olla "oleskeluluvan saanut", kts. perusteet yllä. Lisäksi tulisi täsmentää, että oleskeluluvan saanut voi myös itsenäisesti muuttaa haluamaansa kuntaan. Tällöin keskuskeskukset auttavat ohjauksen ja neuvonnan keinoin. Itsenäisesti muuttava henkilö voi myös saada Kelasta vuokravakuudet.

Selontekotekstissä otetaan kantaa kuntapaikkajärjestelmän toimimattomuuteen. Kuntapaikkajärjestelmä ei ole toiminut enää pitkään aikaan, eikä erityisesti tilanteissa, joissa tarvetta kuntapaikoille olisi ollut huomattavan paljon (esim. 2016/2017). Kuntapaikkajärjestelmä ei liioin ole ollut toimimaton vain selonteossa mainituista syistä. Kuntapaikkoja ei välttämättä ole ollut tarpeeksi tai ne ovat sijainneet alueilla, joissa ei ole minkäänlaisia sosiaalisia verkostoja; oleskeluluvan saaneet eivät ole nähneet edellytyksiä viedä siellä elämää eteenpäin; kotoutumispalvelut ovat mahdollisesti olleet vähissä jne. Selonteossa mainittu kasvukeskusten vetovoima on hyvin suurta. Maahanmuuttovirasto toivoo edellä mainitut osasyöt lisättävän tekstiin: syitä on paljon ja usein ne myös liittyvät toisiinsa. Tällä hetkellä pitää kyllä paikkansa, että aivan viime vuosina kuntapaikkoja on jäänyt käyttämättä. Kuitenkin esimerkiksi muutama vuosi sitten tilanne oli toinen ja kuntapaikkoja oli juuri sen verran, että sinne kyettiin sijoittamaan selonteossa mainitut ryhmät (tarkennuksena vielä erityisempiä tuen tarpeita omaavat hakijat) eikä paikkoja tätä enempää juuri ollut. Järjestelmää tulee siis tarkastella lähihistoria huomioon ottaen kokonaisuutena.

Maahanmuuttovirasto haluaa esittää kysymyksen siitä, voidaanko tässä yhteydessä puhua kuntiin siirtymisen kehittämisestä. Enemmänkin kyseessä olisi suhteellisen toimimattomasta asiasta luopuminen muiden kuin selontekotekstissä määriteltyjen ryhmien osalta. Tätä nykyä suuri osa turvapaikanhakijoista asuu yksityismajoituksessa, eikä varsinaista muuttoa kuntaan siten heillä tapahdu. Edellä mainittu huomioiden selonteossa voisi yleisluontoisemmin todeta "*jolloin vastaanottokeskus voi tarjota asiakkaalle ohjausta ja neuvontaa kuntaan siirtymisessä*". Yksityismajoituksissa asuvien kohdalla kyseessä on melko itsenäinen muutto ja sen alueelliseen suuntautumiseen on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Vastaanottokeskuksen tehtävänä ei ole esimerkiksi estää muuttamista jonnekin tietylle alueelle. Esikotouttava toiminta voi ehkä vaikuttaa, jos jollakin sattuisi olemaan työ ja siihen pääsemisessä on autettu. Mutta tällöin puhutaan varsin yksittäistapauksista.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että tässä yhteydessä voisi mainita ehdotuksena, että kunnat voisivat hyvin toimittaa alueen

vastaanottokeskuksiin esitteitä kunnista asiakkaille jaettavaksi. Nämä esitteet ehkä ohjaisivat oleskeluluvan saaneita miettimään näihin kuntiin siirtymistä. Vaihtoehtoisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala voisi toimittaa tällaisia "elinvoimaiset kunnat" esitteitä koordinoitusti, huomioiden selonteossa mainitut yleiseen työmarkkinapolitiikkaan ja alue- ja kaupunkipolitiikkaan liittyvät seikat. Keskukset jakaisivat esitteitä luvan saaneille hakijoille, jotka ehkä miettivät vielä mihin siirtyä tai hakeutua. Nämä asiat toki koskevat erityisesti keskuksissa ja maakuntakeskuksissa majoittuvia ihmisiä, yksityismajoittajat tyypillisesti jäävät sinne missä ovat, pääasiassa pääkaupunkiseudulle, ja kokemukseen perustuen voi todeta, pääkaupunkiseudulta tuskin juuri muuttoa ulospäin tapahtuu.

### **Vastaanottokeskuksessa tehtävä esikotouttava työ, s. 49**

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että esikotouttava työ vastaanottokeskuksissa on selontekotekstissä määritelty osittain väärin. Selonteon kirjaus on jo lainsäädännön näkökulmasta virheellinen: työ- ja opintotoiminta kuuluu ns. velvoittavaksi toiminnaksi, mutta muu aktivoiva toiminta ei sitä ole.

Esikotouttavaa työtä vastaanottokeskuksissa on tiedonantaminen, työ- ja opintotoiminta, muu aktivoiva toiminta, hakijoiden ohjaaminen keskusten ulkopuoliseen toimintaan, ansiotyön mahdollistavat ratkaisut (maksukortti) ja kuntaan siirtymisen toimet. Kotoutumista edistää myös se, ettei hakijoiden puolesta tehdä tarpeettomasti asioita, joiden ajatellaan kehittävä osaamista ja itsenäistä asioiden hoitamista (myös kotoutumisen käynnistymistä), ja sillä, että täydentävällä vastaanottorahalla voidaan tukea keskuksen ulkopuolella tapahtuvaa opiskelua. Maahanmuuttovirasto katsoo, että maininta vapaaehtoistoiminnasta ja siitä, että keskukset järjestävät sitä olisi hyvä ottaa pois.

Selontekotekstin osalta Maahanmuuttovirasto katsoo seuraavien kysymysten tulevan pohdittavaksi:

- Mitä tarkoittaa, että esikotouttavaa toimintaa kehitetään tarjoamalla vahvempaa ohjausta ja neuvontaa? Mitä on tämä vahvempi ohjaus ja neuvonta? Tässä olisi hyvä muistaa, että keskuksilla on huomattava määrä lakisääteisiäkin tehtäviä.
- Olennaista olisi se, että keskuksen ulkopuolisia toimijoita rohkaistaisiin ja jopa veloitettaisiin ottamaan hakijoita toimintaansa mukaan. Tämä edistäisi kotoutumista ja auttaisi ihmisiä integroitumaan alueelle jo vastaanottovaiheessa.
- Kotoutumisen nopeuttaminen riippuu myös siitä, kuinka kotoutumispalveluita ja koulutusta on saatavilla ja kuinka kauan sellaiseen pääsemisessä kestää. Jos esimerkiksi kotoutumiskoulutus alkaa 3-4 kuukauden päästä te-palveluihin ilmoittautumisesta, ei vastaanottokeskuksen ohjaamisen nopeuttamisella ole juuri merkitystä. Ohjaus tehdään kyllä viivytyksettä, mutta sen merkitys ja todellinen tärkeys riippuvat muistakin asioista.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa seuraavaa kappaletta lisättäväksi esikotouttamista käsittelevään kohtaan:

Lisäys: "Maahanmuuttovirasto on kehittänyt turvapaikanhakijoille keskuksissa järjestettävän suomalaisen yhteiskunnan kurssin. Kurssilla turvapaikanhakija saa tietoa muun muassa Suomen lainsäädännöstä, Suomen historiasta, Suomen yhteiskuntajärjestyksestä sekä suomalaisesta kulttuurista ja tavoista. Kurssin Suomen lainsäädäntö -osioon kuuluu myös verkkokurssi ja testi. Vuoden 2020 koronatilanne ja esimerkiksi vaikutti kurssin käytännön järjestämiseen. Maahanmuuttovirasto aloitti syksyllä 2020 kurssin toimintamallin päivittämisen. Uusi toimintamalli on määrä ottaa käyttöön keväällä 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".

**"Pakolaisten kuntiin ohjaus ja esikotouttava työ vastaanotto- keskuksissa: keskeiset toimenpiteet" -laatikko, s. 50**

Maahanmuuttovirasto on kiinnittänyt huomiota laatikossa olevan tekstin osalta siihen, miksi otsikossa on pakolaisten kuntiin ohjaus. Terminologiaa olisi vielä hyvä arvioida, sillä jokainen vastaanottokeskuksesta kuntaan ohjattava ei ole pakolainen; kaikki oleskeluluvan saaneet eivät saa kansainvälistä suojelua. Lisäksi käsite "kuntaan ohjaaminen" olisi hyvä määritellä. Se tarkoittaa tässä vaihtelevasti kuntapaikkajärjestelmää ja toisaalta välillä myös muutakin kuntaan siirtymistä. Viimeiseen toimenpiteeseen olisi hyvä sisällyttää myös kunnan sisäinen toiminta, johon oleskeluluvan saanut voi ohjautua.

Keskusten toiminta tulisi tuntea ja avata tekstissä huolella, jos otetaan kantaa keskusten ohjauksen ja neuvonnan sekä esikotouttavan työn kehittämiseen. Ilman keskusten toiminnan tuntemista tulisi toimenpide-ehdotuksiin suhtautua varauksella. Viime vuosia suuri valtaosa kaikista luvan saaneista on mennyt kuntiin muuten kuin kuntapaikkajärjestelmän kautta (2020: 89%, 2019: 88% ja 2018: 82 %). Kun näistä ottaa pois ilman huoltajaa olevat lapset, niin aikuisia ja perheitä ei juuri ole kuntiin siirtynyt sitä kautta tai se on ollut vähäistä.

Yleiskommenttina lausunnossaan Maahanmuuttovirasto haluaa todeta, että positiivista oli useassakin kohdassa mainitut erilaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parannustavoitteet ja tavoitteet tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi järjestelmien välillä; näemme, että tietovarantojen tehokkaalla käyttämisellä saataisiin aikaiseksi myönteisiä vaikutuksia.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Asiantuntija

Emma Patovuori

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 12.03.2021 klo 11:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö