

# Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2021:62

[vn.fi](http://vn.fi)



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2021:62

# Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvosto

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-383-856-7

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

---

**Valtioneuvoston julkaisu 2021:62**

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvosto		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	137

---

**Tiivistelmä**

Valtioneuvoston selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista tarkoituksena on luoda suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa voidaan varmistaa ja yhteiskunnan isoihin murroksiin kuten työikäisen väestön vähenemiseen vastaamisessa hyödyntää myös maahanmuuttajien osaamista. Selonteko muodostaa eduskunnan edellyttämän (TrVM 6/2018) kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja tarvittavista uudistuksista.

Selonteossa esitetty tavoitetila ja sen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet perustuvat nykytilan ja keskeisten toimintaympäristön muutosten analyysille. Selonteko sisältää kotoutumisen ja väestösuhteiden tilannekuvan, jonka laatimisessa on hyödynnetty laajasti tutkimustietoa.

Selonteossa esitetään rakenteiden ja palveluiden kehittämiseksi toimenpiteitä, joilla vastataan toimintaympäristön muutoksiin ja vahvistetaan moninaisen maahanmuuttajaväestön kotoutumista, työllisyyttä ja osallisuutta sekä hyviä väestösuhteita. Alkuvaiheen kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi esitetään luotavan uudenlainen kotoutumisohjelma. Lisäksi selonteossa esitetään kehitettävän yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän soveltuvuutta maahanmuuttajille.

<b>Asiasanat</b>	maahanmuuttajat, kotouttaminen, kotoutuminen, maahanmuutto, maahanmuuttopolitiikka, kotouttamispolitiikka
------------------	---

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-383-856-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-0966
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-856-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-856-7</a>
-------------------------	---

---

## Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

---

**Statsrådets publikationer 2021:62****Utgivare** Statsrådet**Språk** finska **Sidantal** 137**Referat**

Syftet med statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet är att skapa riktlinjer för hur integrationsfrämjandet ska utvecklas så att man kan säkerställa att den ökande invandrarbefolkningen är delaktig i samhället och att också invandrarernas kompetens utnyttjas för att bemöta stora omvälvningar i samhället, till exempel att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Redogörelsen utgör det övergripande åtgärdsprogram gällande behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som ska göras som riksdagens förutsatte i betänkande (ReUB 6/2018 rd).

Den målbild som presenteras i redogörelsen och de åtgärder som behövs för att uppnå den baserar sig på en analys av nuläget och de centrala förändringarna. Redogörelsen innehåller en lägesbild av integrationen och relationerna mellan befolkningsgrupperna, och som grund för utarbetandet av den har man i stor utsträckning utnyttjat forskningsdata.

Redogörelsen innehåller förslag till åtgärder för att utveckla strukturer och tjänster i syfte att svara på förändringarna i omvärlden, stärka integrationen, sysselsättningen och delaktigheten i fråga om den mångsidiga invandrarbefolkningen samt goda befolkningsrelationer. I syfte att utveckla integrationsfrämjandet i inledningsskedet föreslås att ett nytt slags integrationsprogram ska upprättas. I redogörelsen föreslås också att det allmänna systemet för tjänster och utbildning ska utvecklas så att det bättre lämpar sig för invandrare.

**Nyckelord** invandrare, integrationsfrämjande, integration, invandring, invandringspolitik, integrationspolitik**ISBN PDF** 978-952-383-856-7**ISSN PDF** 2490-0966**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-856-7>

## Report of the Finnish Government on the need for a reform in integration promotion

---

**Publications of the Finnish Government 2021:62****Publisher** Finnish Government

---

<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	137
-----------------	---------	--------------	-----

---

**Abstract**

The purpose of the Government report on the need to reform the integration promotion services is to establish guidelines for the development of integration promotion in a way that ensures the inclusion of growing immigrant population in society and that utilises the skills of immigrants in responding to major changes in society, including the decline in the working-age population. The report constitutes a comprehensive action plan of measures required by Parliament (TrVM 6/2018) on the need to reform integration measures and the necessary reforms.

The objective presented in the report and the measures required to achieve it are based on an analysis of the current state and key changes in the operating environment. The report has made extensive use of research data to review the current state of integration and relations between population groups.

In order to develop structures and services, the report proposes measures to respond to changes in the operating environment and to strengthen the integration, employment and inclusion of the diverse immigrant population as well as good relations between the population groups. The report proposes a new type of integration programme for the development of early-stage integration. In addition, the report proposes that the general service and education system be developed so that it better applies to immigrants.

**Keywords** immigrants, integration, immigration, immigration policy, integration policy

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-383-856-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-0966
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-856-7>

---

# Sisältö

<b>Selonteon tarkoitus, lähtökohdat ja laatiminen</b> .....	8
<b>Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät</b> .....	13
1. Globaali muuttoliike vaikuttaa myös Suomeen .....	13
2. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema valtaväestöä heikompi .....	18
3. Maahanmuuttajien tilanteet erilaisia ja eriarvoisia .....	27
4. Suuri osa maahanmuuttajista asuu kasvukeskuksissa .....	34
5. Syrjinnän yleisyys vaikeuttaa kotoutumista .....	36
6. Kotoutumisen edistämisen nykytila .....	39
6.1 Laki kotoutumisen edistämisestä ja keskeiset kehittämistoimet .....	39
6.2 Kotoutumisen edistämisen arvioinnit: Myönteistä kehitystä, lisätoimia tarvitaan .....	42
<b>Tavoitteet ja toimenpiteet kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi</b> .....	45
7. Selonteon keskeiset ehdotukset .....	45
8. Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen .....	48
9. Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä .....	54
10. Parannetaan matalan kynnyksen tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuutta maahanmuuttajille .....	57
11. Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi .....	59
11.1 Kotoutumisohjelman yleiskuvaus .....	59
11.2 Tavoitteena työllisyyden, kielitaidon, ja yhteiskunnan tuntemuksen tukeminen .....	63
11.3 Kohderyhmänä työmarkkinoille suuntaavat, työvoiman ulkopuolella olevat ja kansainvälistä suojelua saavat .....	64
11.4 Kotoutumisohjelman järjestämisvastuut ja monialainen yhteistyö .....	69
11.5 Ohjelman sisällöt ja palveluiden kehittäminen .....	74
11.5.1 Yhteinen kotoutumisen johdantojakso .....	74
11.5.2 Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutuskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus .....	77
11.5.3 Kotoutuskoulutuksen päättöarviointi .....	85
11.5.4 Muut tarvelähtöiset palvelut ja jatko-ohjaus .....	86
11.6 Kesto yksilöllinen ja pääsääntöisesti enintään 2 vuotta .....	88
11.7 Kotoutumisen edistämisen rahoitus .....	94

12. Osaamisen kehittämisellä ja työelämän vastaanottavuudella nopeammin työelämään.....	97
12.1 Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin.....	97
12.2 Lisätään työelämän vastaanottavuutta ja työssä oppimista .....	101
12.3 Nostetaan osaamistasoa vastaamaan muuttuviin osaamistarpeisiin .....	103
13. Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveyspalveluilla .....	108
14. Edistetään kotoutumista tukemalla perheitä .....	110
15. Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta .....	115
16. Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia .....	118
17. Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta.....	120
<b>Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin ("toimenpideohjelma").....</b>	<b>124</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>132</b>



# Selonteon tarkoitus, lähtökohdat ja laatiminen

## Selonteon tarkoitus ja lähtökohdat

Kotoutumisen uudistamistarpeita käsittelevän selonteon tarkoituksena on luoda suunta- viivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa voidaan varmistaa ja yhteiskunnan isoihin murrokseen kuten työikäisen väestön vähenemiseen vastaamisessa hyödyntää myös maahanmuuttajien osaamista. Tämä edellyttää, että maahanmuuttajat pysyvät mukana isoissa muutoksissa, kuten työn murroksessa ja tietoyhteiskuntakehityksessä, sekä yhteiskunnallisen polarisaation ehkäisemistä. Selonteon esityksillä vastataan keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin ja kotoutumisen edistämisen tunnistettuihin kehittämiskohteisiin.

Selonteon valmistelu on yhteensovitettu muiden pääministeri Marinin hallituskaudella käynnissä olevien keskeisten uudistusten kanssa, joilla on liittymäpintoja myös maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, erityisesti työllisyyden edistämisen kuntakokeilut, työvoima- ja yrityspalveluiden pysyvän palvelurakenteen valmistelu, sosiaali- ja terveyspalveluiden vastuiden uudistaminen, pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin luominen ja jatkuvan oppimisen uudistus. Osin kotoutumisen edistämiseen tehtävistä muutoksista voidaan lopullisesti päättää vasta rakenteellisia ja muita uudistuksia koskevien linjausten valmistuttua.

Suomen väestörakenne muuttuu monista eri syistä. Syntyvyys vähenee, väestö ikääntyy ja globaalin muuttoliikkeen myötä maahanmuuttajataustaisten ihmisten määrä kasvaa myös Suomessa. Muuttoliike ja maahanmuuttajat ovatkin pysyvä osa yhteiskuntaa. Maahanmuuttopolitiikalla edistetään suomalaisen yhteiskunnan elinvoimaisuutta ja toteutetaan Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Sujuvat, oikeudenmukaiset ja yksilölliset lupa-, kotoutumis- ja kansalaisuuspalvelut vastaavat yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeisiin. Toimiva ja turvallinen Suomi houkuttelee kansainvälisiä osaajia ja opiskelijoita perheineen.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on lisätä osaajien työperusteista maahanmuuttoa ja parantaa kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden mahdollisuuksia työllistyä Suomeen. Hallitusohjelmassa työperusteisen maahanmuuton painopisteeksi on asetettu työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosajat, opiskelijat ja tutkijat.

Hallitusohjelman tavoitteita edistetään Talent Boost -toimenpideohjelmalla, joka hyväksyttiin 16.6.2020. Toimenpideohjelman tavoitteena on vahvistaa yritysten 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 ja että työ- ja koulutusperusteisten muuttajien oleskelulupaprosesseja nopeutetaan. Kotouttamispolitiikan ja Talent Boost-ohjelman avulla edistetään myös työhön ja opiskelemaan muuttavien jäämistä Suomeen pysyvämmiin kehittämällä kotoutumista edistäviä palveluita myös tälle ryhmälle. Talent Boost-ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet työn ja opiskelun perusteella muuttavien kotoutumisen edistämiseksi on huomioitu ja niitä on täydennetty 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. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä.

Kotoutumisen uudistamista koskevalla selonteolla on liittymäpintoja esimerkiksi seuraaviin uudistuksiin, valmisteluihin ja ohjelmiin

- Työllisyyden edistämisen kuntakokeilut
- Työvoima- ja yrityspalveluiden pysyvän palvelurakenteen valmistelu
- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus
- Sosiaaliturvauudistus
- Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli ja palkkatukiudistus
- Jatkuvan oppimisen uudistus ja jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus
- Koulutuspoliittinen selonteko, jonka puitteissa käsitellään maahanmuuttajalasten ja -nuorten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen liittyvät kysymykset
- Oikeus oppia -kehittämisohjelma ja oppivelvollisuuden laajentaminen
- Yrittäjyysstrategia
- Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma

- Kansallinen demokratiaohjelma
- Sisäisen turvallisuuden selonteko (kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita käsittelevän selonteon sisällöt sovitettu yhteen sisäisen turvallisuuden selonteon kanssa)
- Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisytoimenpideohjelma 2019–2023
- Lähiöohjelma 2020–2022 ja Asuntopoliittinen kehittämisohjelma
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma
- Rasismin vastainen ja hyvin väestösuhteiden toimintaohjelma
- Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma
- Ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön torjunnan toimenpiteet
- Kielipoliittinen ohjelma
- Komission tiedonanto kotouttamista ja osallisuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta 2021–2027 (COM(2020) 758 final)

Selonteko kotoutumisen edistämisen 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 6/2018 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 muuallakin kuin kasvukeskuksissa.
- hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.

- hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.<sup>1</sup>
- hallitus ryhtyy toimiin kotoutuskoulutuksen kieliohjelmojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.
- hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.
- hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee edellyttää suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.
- hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.
- hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittämiseksi uudelleen.

Selonteossa vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 6/2018 vp kannanottoehdotuksiin ja PMI Marinin hallituksen ohjelman kotoutumista koskevien linjausten toimeenpanoon.

### Selonteon valmisteluprosessista

Selontekoa on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja valmistelun tueksi on järjestetty

- työpajoja selonteon sisältöjen valmistelemiseksi (14.1.2020 ja 3.3.2020)
- tutkijoille suunnattu kuulemistilaisuus (14.9.2020)
- järjestöille suunnattu kuulemistilaisuus (11.9.2020)
- laaja sidosryhmäkuuleminen (26.10.2020)
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) alueellisia kuulemistilaisuuksia (syys-lokakuussa 2020)
- lausuntokierros 3.2.–12.3.2021

<sup>1</sup> Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa linjattiin, että ”varmistetaan työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika”.

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

- Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut/VNTEAS-selvityshanke (julkaistu toukokuussa 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 koronaepidemian ja muista käynnissä olevista valmisteluista johtuvista syistä.

### Selonteossa käytettävistä käsitteistä

Kotoutumisen ja maahanmuuton yhteydessä käytetyt käsitteet ovat viime vuosina keskusteluttaneet Suomessa. Kotoutumisen ja maahanmuuton toimijat ja maahanmuuttajat itse ovat kohdistaneet uudistamistoiveita erityisesti termeihin maahanmuuttaja/maahanmuuttanut ja kotouttaminen/kotoutuminen.

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 sekä maahanmuuttoon liittyviä käsitteitä.

Kotoutumisen sanaston valmistelua ja uudistamista jatketaan laajassa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Selonteossa käytetään vakiintuneita käsitteitä sekä tutkimuksissa ja tilastoinnissa käytettyä termistöä.

# Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät

## 1. Globaali muuttoliike vaikuttaa myös Suomeen

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

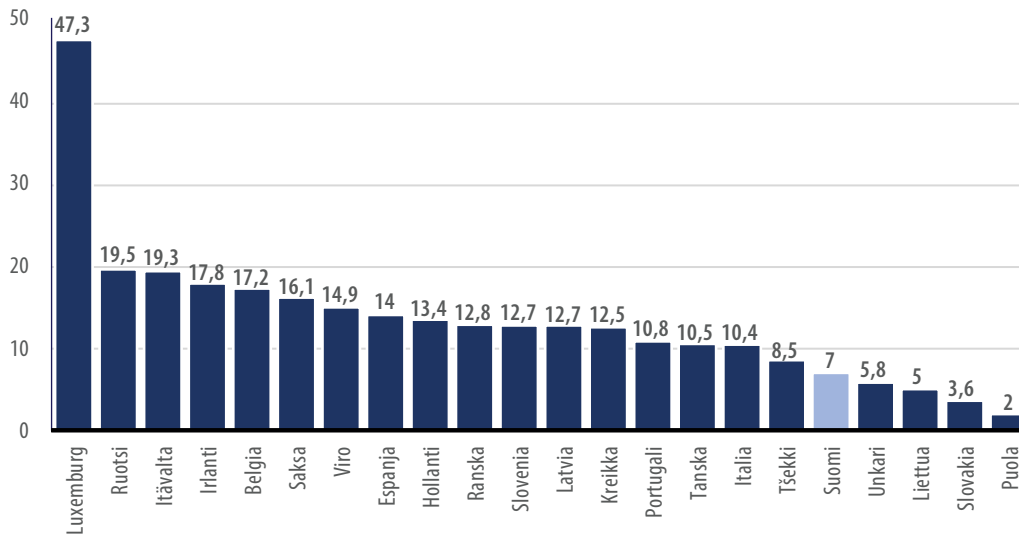
Vuonna 2019 syntymämaansa ulkopuolella asui globaalisti noin 272 miljoonaa ihmistä, mikä edustaa 3,5 prosenttia maailman väestöstä. Suurin osa ihmisistä muuttaa synnyinmaansa ulkopuolelle työn, perhesiteen tai opiskelun takia. Pakolaisia maailmassa oli vuoden 2018 lopussa lähes 26 miljoonaa.<sup>2</sup> 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 (Kuvio 1), mutta ulkomaalaistaustaisen väestön määrä on kuitenkin ollut kasvussa. 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. Ulkomaalaistaustaisista 51,6 % oli miehiä ja 48,4 % naisia. Ulkomaalaistaustaisia alle 15-vuotiaita lapsia oli noin 83 000, mikä on noin 19,6 % kaikista ulkomaalaistaustaisista. Suomalaistaustaisista alle 15-vuotiaita oli 15,4 %.

---

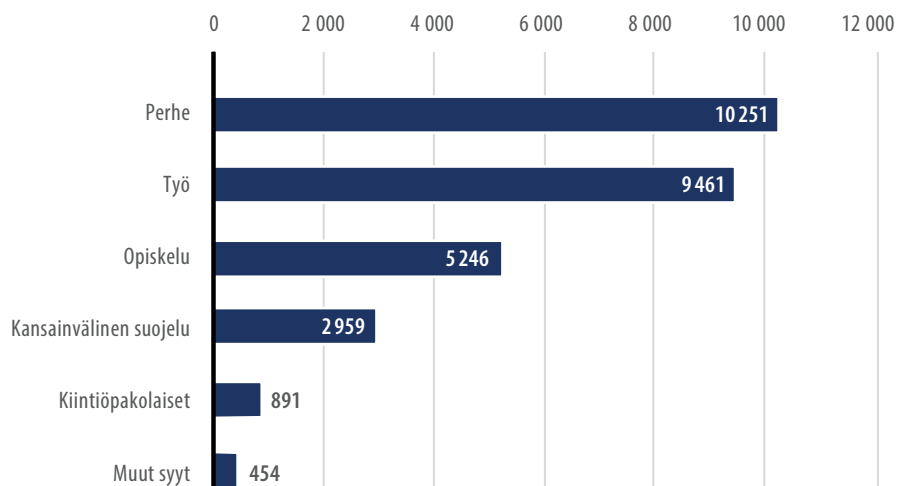
2 International Organization for Migration 2020

**Kuvio 1.** Ulkomaalaistaustaisen väestön osuus eräissä EU-maissa 2019. Lähde: OECD.

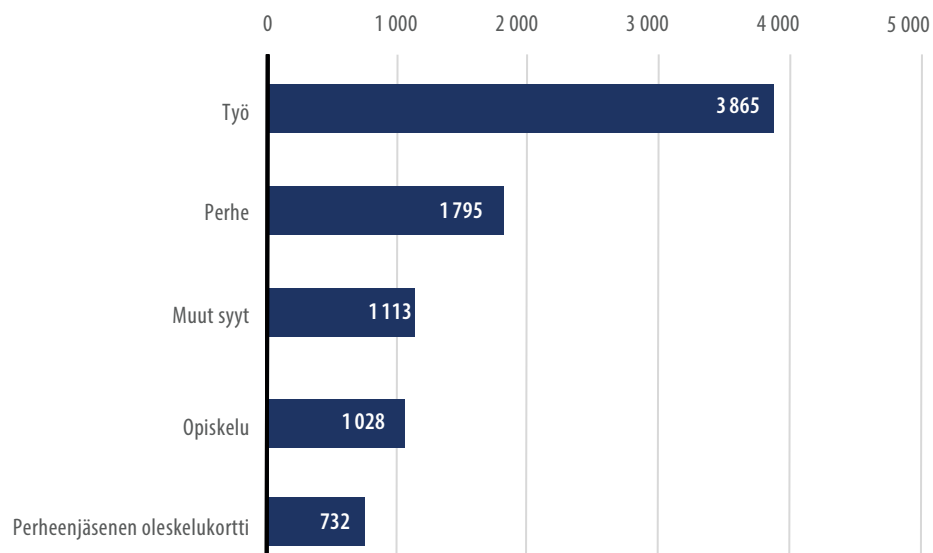
Suomeen muuttaa vuosittain suurempi määrä ihmisiä kuin maasta muuttaa pois. Edellisen kymmenen vuoden aikana nettomaahanmuutto on ollut vuosittain noin 15 000 henkilöä. Vuonna 2019 Suomeen muutti 24 178 ulkomaan kansalaista, mikä vastaa kokoluokaltaan aiemman viiden vuoden keskiarvoa.

Suomen muutetaan monesta syystä. Tärkeimmät syyt ovat viime vuosina olleet suuruusjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Erityisesti työperusteinen maahanmuutto Euroopan ulkopuolelta on ollut kasvussa. Vuonna 2019 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin yhteensä 25 412, minkä lisäksi myönneisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin 2 959 (Kuvio 2). EU-kansalaisten rekisteröintejä oli 8 533 (Kuvio 3). Eri perustein Suomeen muuttaneiden maahan jäämisen pysyvyyttä tullaan arvioimaan erillisessä selvityksessä.

**Kuvio 2.** EU:n ulkopuolelta tulevien ensimmäiset oleskeluluvat Suomeen vuonna 2019. Lähde: Maahanmuuttovirasto.



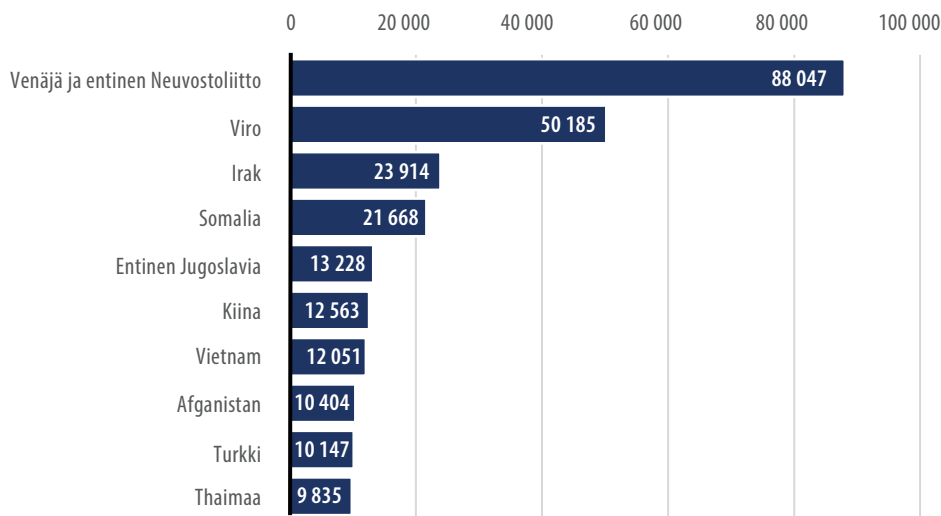
**Kuvio 3.** EU-kansalaisten rekisteröinnit 2019. Lähde: Maahanmuuttovirasto.





Maassa asuvista ulkomaan kansalaisista viisi suurinta kansalaisuutta vuonna 2019 olivat Viro, Venäjä, Irak, Kiina ja Ruotsi. Ulkomaalaistaustaisista kaksi selvästi suurinta ryhmää vuonna 2019 olivat Venäjä ja entinen Neuvostoliitto sekä Viro (Kuvio 4). Samana vuonna Suomeen muutti eniten ulkomaan kansalaisia Venäjältä (2 273), Virosta (1 724), Turkista (1 377), Intiasta (1 283) ja Irakista (1 182). Aiemmin Suomeen muutettiin pääosin Euroopan maista ja lähialueilta (erityisesti Virosta, Venäjältä ja entisestä Neuvostoliitosta), mutta maahanmuuton kasvun myötä myös sen rakenne on jossain määrin muuttunut. Erityisen nopeasti on kasvanut maahanmuutto Aasiasta (35 % kaikista ulkomaan kansalaisista vuonna 2019), mutta samalla Eurooppa (ml. EU:n ulkopuoliset maat) on säilynyt suurimpana lähtömaanosana (53 % kaikista saapuneista 2019).

**Kuvio 4.** Ulkomaalaistaustainen väestö Suomessa taustamaan mukaan 2019. 10 suurinta ryhmää. Lähde: Kototietokanta.



### Suomen väestö ikääntyy ja kasvaa vain maahanmuutosta

Syntyvyys on Suomessa laskenut tasaisesti koko 2010-luvun ja oli vuonna 2018 kaikkien aikojen matalimmalla tasolla, vaikkakin Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan syntyvyys kääntyi lievään nousuun vuonna 2020. Samanaikaisesti Suomi on ensimmäisiä hyvinvointivaltioita maailmassa, jossa merkittävä määrä väestöstä on ikääntynyt.

Suomen väestö ja työllisten määrä kasvavat ainoastaan maahanmuuton kautta. Suomen työikäinen väestö vähenee kymmenillä tuhansilla vuodessa ja 2000-luvulla työntekijöiden

määrä olisi laskenut ilman ulkomaista työvoimaa. Vuosina 2000–2017 suomalaistaustaisten työllisten määrä väheni noin 10 000 henkilöllä, mutta ulkomaalaistaustaisten työllisten määrä kasvoi noin 100 000 henkilöllä. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku kääntyy laskuun 2030-luvun alussa. Ilman nettomaahanmuuttoa Suomen työikäinen väestö pienenee yli 150 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Jos vuotuinen nettomaahanmuutto kasvaisi kolmanneksella, kääntyisi Suomen väkiluku laskuun vasta 2040-luvun vaihteessa. Jos nettomaahanmuutto kasvaisi puolella, pysyisi väkiluku lähes muuttumattomana vuoteen 2060 asti.<sup>3</sup>

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. Elämänkaarensa aikana toisen sukupolven merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle on suurempi kuin heidän vanhempinsa.

Väestön ikääntymisen 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 tehokkuutta<sup>4</sup>.

---

3 Rotkirch, 2021.

4 Piketty 2014

## 2. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema valtaväestöä heikompi

Maahan saapuneista noin 80 % on työkäisiä, kun Suomen väestöstä työkäisiä on vain noin 60 %. Työkäisille maahanmuuttajille työllisyys on yksi keskeisimpiä osallisuuden toteamisen 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. Työvoimapalveluiden tarve on suurta erityisesti maahan asettumisen alkuvaiheessa. Moni työvoimapalveluiden piirissä oleva on kotoutumiskoulutuksessa ja opiskelee suomen tai ruotsin kieltä.

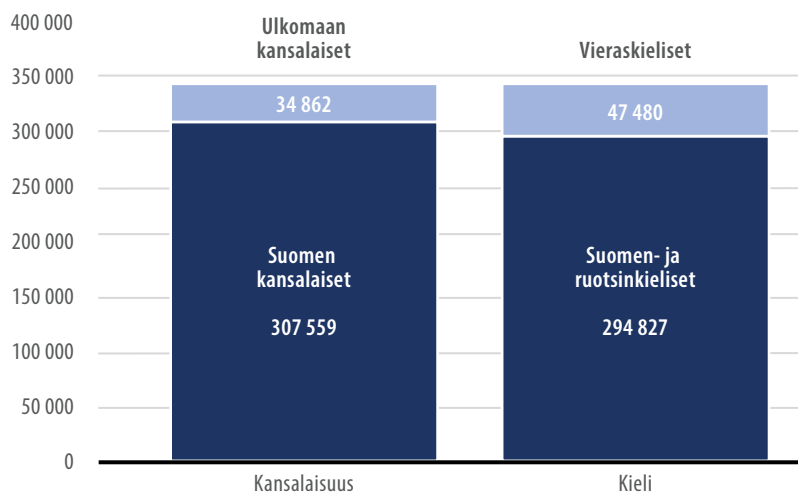
Työllisyysasteen tarkkaa arviointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät. Suomen virallinen ja kansainvälisesti vertailukelpoinen työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen julkaisemaan työvoimatutkimukseen. Sen mukaan ulkomailla syntyneiden työllisyysaste vuonna 2019 oli 64,2 %<sup>5</sup> ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 59,7 %<sup>6</sup>. Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli siis 9,4 %-yksikköä matalampi kuin Suomessa syntyneiden 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 %<sup>7</sup>, mikä oli 18 %-yksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisilla.

5 Miesten työllisyysaste 70,3 % ja naisten työllisyysaste 58,1 %.

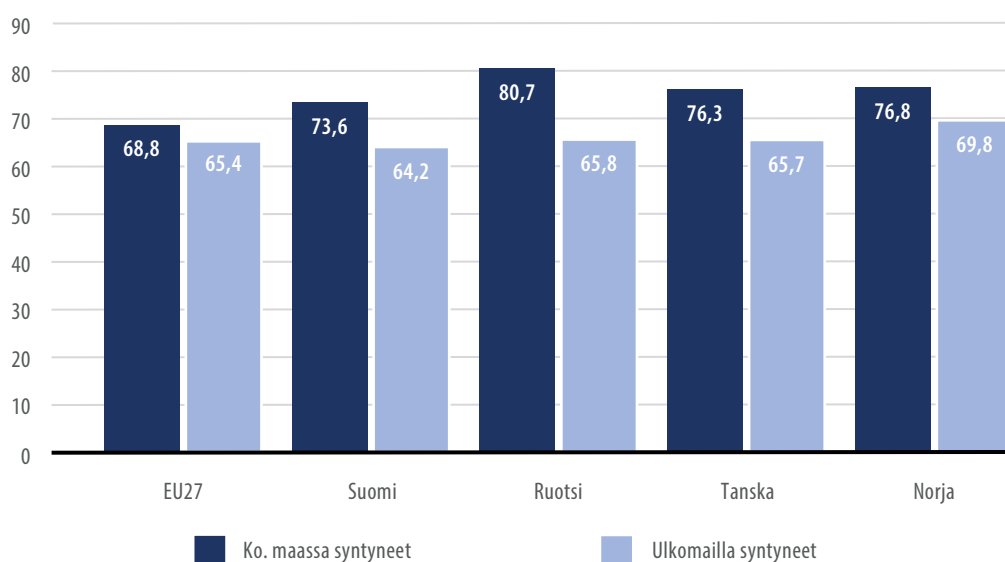
6 Miesten työllisyysaste 67,1 % ja naisten työllisyysaste 51,5 %.

7 Miesten työllisyysaste 60,3 % ja naisten työllisyysaste 50,7 %.

**Kuvio 5.** Työttömät työnhakijat kansalaisuuden ja kielen mukaan. Vuoden 2020 keskiarvo. Lähde: Työnvälitystilasto.



**Kuvio 6.** Työllisyysasteet (%) syntymämaan mukaan 2019. Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

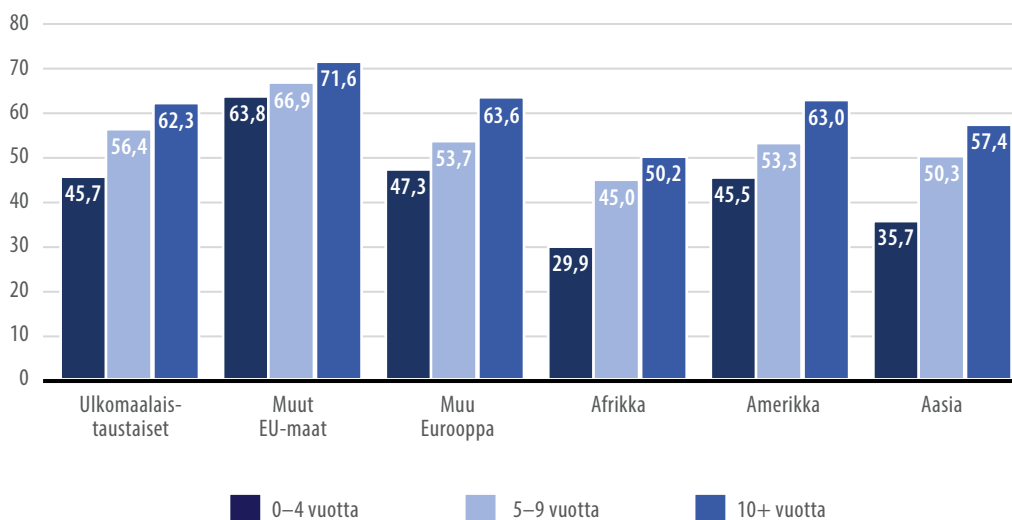


Ulkomaalaistaustaisten työllisyys on Suomessa matalampaa kuin muissa Pohjoismaissa. Ero maassa syntyneiden työllisyysasteeseen on Suomessa suuri myös eurooppalaisessa vertailussa, mutta hieman pienempi kuin keskeisissä verrokkimaissa Ruotsissa ja Tanskassa (Kuvio 6). Erityisen heikosti Suomessa, kuten 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 perhesiteen perusteella maahan tulleet työllistyvät selvästi suomalaistaustaisia heikommin.<sup>8</sup> Kaikista lähtömaanosista tulneiden työllisyys kuitenkin nousee selvästi maassa asutun ajan myötä (Kuvio 7).

**Kuvio 7.** Ulkomaalaistaustaisten työllisyysasteet maassaoloajan mukaan 2018. Lähde: Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.



<sup>8</sup> Larja & Sutela 2015, Mathies & Karhunen 2019; Kuusio & Seppänen & Jokela & Somersalo & Lilja 2020. Koulutustasoonsa nähden ulkomaalaiset opiskelijat työllistyvät kuitenkin huomattavasti paremmin kuin suomalaiset opiskelijat.

Työllisyysasteen lisäksi ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema eroaa suomalaistaustaisista 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, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute. 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.<sup>9</sup>

### Syrjintä työmarkkinoilla yleistä

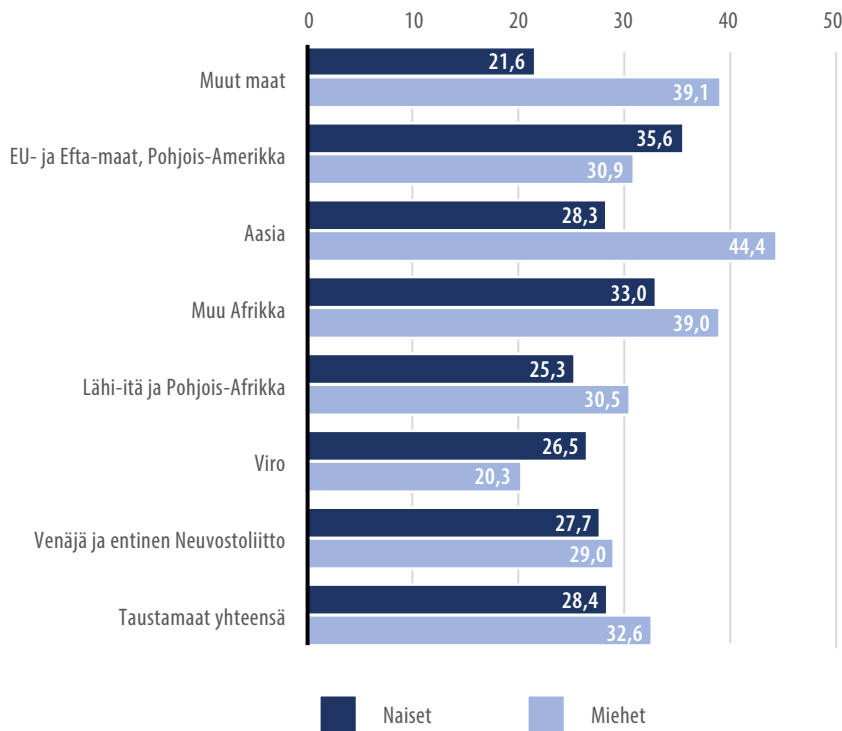
Vaikka osaaminen ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi johtuen syrjinnästä työmarkkinoilla (Kuvio 8). Tutkimuksen perusteella suomalaisilla työmarkkinoilla valitsee etninen hierarkia. 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.<sup>10</sup>

---

9 Nieminen & Sutela & Hannula 2015; Larja 2019

10 Ahmad 2019

**Kuvio 8.** Ulkomaalaistaustaisten kokema syrjintä (%) työelämässä taustamaanosan mukaan 2018. Niiden vastaajien osuus, jotka ovat kokeneet eriarvoista kohtelua tai syrjintää työpaikallaan tai työhönottotilanteessa viimeisen viiden vuoden aikana. Lähde: Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.



Suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän monimuotoisuudella ja syrjimättömyydellä on kriittinen merkitys Suomen houkuttelevuudelle osaavan työvoiman, kansainvälisten opiskelijoiden ja investointien kohdemaana samoin kuin täällä jo olevien maahanmuuttajien työllistymiselle. Kansainvälisten opiskelijoiden Suomeen jäämiseen vaikuttavat työmarkkinoiden vastaanottavuuden ohella myös opintojen aikana syntyneet sosiaaliset ja ammatilliset verkostot sekä opintojen jälkeiset työllistymismahdollisuudet.<sup>11</sup>

### 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

<sup>11</sup> Mathies & Karhunen 2019

soveltuvaa osaamista. Pakolaistaustaiset saapuvat maahan saadakseen suojelua vainolta tai sen uhalta. Osalla on traumoja tai terveydellisiä ongelmia, jotka heikentävät työkykyä. Muita työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä ovat muun muassa syrjintä työmarkkinoilla, hoitamattomat sairaudet ja vammat, kielenoppimishaasteet ja huoli läheisten vaikeasta tilanteesta lähtömaassa.<sup>12</sup> Toisaalta osa pakolaistaustaisista on erittäin osaavia ja hyvin koulutettuja, eikä heidän osaamistaan saada riittävän tehokkaasti käyttöön.

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 %. 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.<sup>13</sup>

### **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 suomalais-taustaisia enemmän lapsia<sup>14</sup> sekä se, ettei heidän kotoutumisen tarpeitaan ole systemaattisesti kartoitettu, eikä heille ole ollut tarjolla riittävästi soveltuvia kotoutumista edistäviä palveluita.

12 Asikainen 2020

13 Sarvimäki 2017

14 Larja 2019



Naisten työllistymisen esteinä on myös rakenteellisia tekijöitä. Naiset tulevat maahan selvästi miehiä useammin perhesyistä 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 kotihoitoon tuki voivat olla kannustinloukku erityisesti ulkomaalaistaustaisille naisille, joiden mahdollisuudet päästä hyväpalkkaisiin töihin ovat suomalaistaustaisia pienemmät.

Lisäksi maahanmuuttajanaisten työllistymiseen vaikuttavat Suomen vahvasti sukupuolituneet työmarkkinat. Tyypillisillä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja 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.<sup>15</sup> Julkistaloudellisia vaikutuksia tärkeämpiä ovat kuitenkin kokonaistaloudelliset vaikutukset, joihin sisältyvät esimerkiksi vaikutukset taloudelliseen huoltosuhteeseen, työmarkkinoihin ja hyödykkeiden ja palveluiden kysyntään. Maahanmuuton on havaittu esimerkiksi lisäävän työllisyyttä<sup>16</sup> ja johtavan valtaväestön siirtymiseen korkeampaa osaamista vaativampiin ja paremmin palkattuihin työtehtäviin.<sup>17</sup> Kokonaisuudessaan maahanmuuton taloudelliset vaikutukset kohdemaalle arvioidaan useimmiten pieniksi.<sup>18</sup>

Suomen huoltosuhde heikkenee huomattavasti nopeammin kuin muissa Pohjoismaissa. Samoin syntyvyyden aleneminen on ollut Suomessa nopeampaa ja maahanmuutto vähäisempää.<sup>19</sup> Työikäisen väestön väheneminen kasvattaa kestävyysvajetta monella tapaa. Lasten ja vanhuseläkeläisten määrän kasvu suhteessa työikäisen väestön määrään lisää julkisia menoja ja vähentää verotuloja. Korkea huoltosuhde saattaa vähentää maahan kohdistuvia investointeja.<sup>20</sup> Osaajien saatavuus omasta maasta ei riitä täyttämään osaajatarpeita ja osaajapula on muodostunut kasvun esteeksi. Vuonna 2019 65 000 työsuhdetta jäi syntymättä, kun haettua työvoimaa ei löytynyt.<sup>21</sup>

15 VATT 2014

16 Signorelli 2020

17 Foged & Peri 2016

18 OECD 2013.

19 Rotkirch 2021

20 Aksoy & Basso & Smith & Grasl 2019

21 Räisänen & Ylikännö 2021

Työ- ja elinkeinoministeriön laskelmien mukaan maahanmuutolla kokonaisuudessaan on neutraali vaikutus taloudelliseen huoltosuhteeseen (työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien määrä suhteessa työllisiin), jos muuttaneiden työllisyysaste on noin 60 %.<sup>22</sup> Vuonna 2019 ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli työvoimatilaston mukaan 59,7 % ja ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste 64,2 % (ks. luku 2.1). Työn perusteella muuttaneiden työllisyysaste on kuitenkin muista syistä muuttaneita korkeampi, minkä takia työperusteisella maahanmuutolla on positiivinen vaikutus julkistaloudelle. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan nettomaahanmuuton kasvu 50 prosentilla (7 500 henkilöllä) vähentäisi kestävyysvajetta 0,4 %-yksiköllä, jos tulijat työllistyvät yhtä hyvin kuin maassa oleva väestö.<sup>23</sup> Työperusteisen maahanmuuton kasvu vahvistaisi myös eläketurvan rahoitusta.<sup>24</sup> Kestävyysvajetta voidaan pienentää ja eläketurvaa vahvistaa myös nostamalla maassa jo olevien ulkomaalaistaustaisten työllisyyttä.

Useiden tutkimusten mukaan monimuotoiset työyhteisöt ovat keskimäärin muita innovatiivisempia ja tuottavampia. Kansainväliset erityisosajaajat lisäävät tutkitusti yritysten kansainvälistymistä sekä uusien kohdemarkkinoiden avaamista sekä investointien saamista maahan. 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.

### 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.<sup>25</sup> Osaamisen ennakoitfoorumien mukaan tulevaisuudessa sellaisia tehtäviä, joissa selviäisi ilman vähintään ammatillisen perustutkinnon tasoista osaamista, on selvästi alle viisi prosenttia työpaikoista.

22 Kaihovaara & Larja 2019. Oletuksena, että maassa jo olevan väestön työllisyysaste on 72 %.

23 Aalto ym. 2020

24 Nopola 2019

25 Autor & Levy & Murnane 2003

Kotouttamispolitiikan kehittämisessä 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, digitaitoja kehittämällä, kielen opetusta lisäämällä, elinikäisellä oppimisella, koulutuksen ja työskentelyn yhdistämisellä sekä palkkatuetun työn laajentamisella.<sup>26</sup> Suomeen muuttaneilla on myös paljon osaamista, joka tulisi nykyistä tehokkaammin tunnistaa ja hyödyntää työelämässä. Maahan muuttanut saattaa esimerkiksi puhua sujuvasti useita eri kieliä, vaikka suomen ja ruotsin kielten osaamisessa olisi puutteita.

Myös yhteiskunnan ja arkisen asioimisen digitalisoituminen edellyttävät kansalaisilta uudenlaista osaamista. Koronapandemia on osaltaan korostanut digitaitojen merkitystä. Digitaalisten palveluiden ja ohjauksen kehittämisessä tuleekin varmistaa niiden saavutettavuus myös maahanmuuttajien näkökulmasta ja huolehtia kaikkien kansalaisten perusosaamisen ja digitaalisen osaamisen vahvistamisesta. Digitalisaation vaikutukset maahanmuuttajiin ovat kaksijakoiset. Digitalisaatio voi edesauttaa kotoutumista, sillä sen avulla voidaan vähentää alueellista eriarvoisuutta palveluiden ja koulutuksen tarjonnassa. Maahanmuuttajalla voi olla hyvät digitaidot, vaikka kielitaidot olisivat heikot. Toisaalta digitalisaatio voi lisätä osallisuuden eriarvoisuutta ja laajempaa huono-osaisuutta niille, joiden perustaidot ovat puutteelliset. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat vähemmän koulutetut, koulutuksen keskeyttäneet ja ikääntyneet henkilöt.

---

26 Walbækken & Kostøl & Røtnes & Eggen & Kordt 2019

### 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 taustamaaryhmittäin ja maahanmuuton syyn perusteella. Lähtökohdat uuteen asuinmaahan asettumiselle ovat hyvin erilaiset 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, terveydessä, 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.<sup>27</sup>

#### 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 suomalaistaustaisilla lapsilla oli 11 prosenttia. Afrikkalaistaustaisista lapsista lähes 60 prosenttia asuu pienituloisissa perheissä. Pienituloisuuteen vaikuttavat monet tekijät, joista merkittävin on asutuskunnan 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 ja suomalaistaustaisille 2 243 euroa. Suhteellisesti eniten maahanmuuttajille maksettiin asumistukia, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea. Näiden tukien tarvetta selittää ennen kaikkea maahanmuuttajien matala työllisyysaste ja nuori ikärakenne.<sup>28</sup> Matala tulotaso ja rikkonaiset työurat lisäävät eläkeläisköyhyyden riskiä.

27 Eskelinen & Erola & Karhula & Ruggera & Sirniö 2020

28 Jauhiainen & Raivonen 2020

Maahanmuuttajat saavat kuitenkin selvästi suomalaistaustaisia vähemmän ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja työeläkettä. Kun nämä etuudet lasketaan mukaan, maahanmuuttajat saavat keskimäärin kolmanneksen suomalaistaustaisia vähemmän sosiaali-etuksia. Työikäisille suomalais- ja ulkomaalaistaustaisille etuuksia maksetaan suurin piirtein yhtä paljon.<sup>29</sup>

Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden koulutustasosta ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, sillä ulkomailla suoritettut tutkinnot eivät näy tutkintorekisteriin perustuvissa virallisissa tilastoissa. Tutkintorekisterin laatua on saatu parannettua, mutta rekisterissä on edelleen ali-keittoa maassa asuvan ulkomaalaistaustaisten väestön osalta, jolloin noin puolelta puuttuu tieto Suomen ulkopuolella suoritetusta koulutuksesta. Kyselytutkimusten (FinMonik, UTH) valossa ulkomaalaistaustaisten koulutus rakenne on kuitenkin samankaltainen kuin suomalaistaustaisten. Pelkän perusasteen suorittaneita on ulkomaalaistaustaisissa jonkin verran enemmän kuin suomalaistaustaisissa 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 koulutus rakenteeseen. Kun suomalaistaustaisen ja ulkomaalaistaustaisen väestön koulutus rakenteen 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.<sup>30</sup>

29 Tervola & Verho 2014

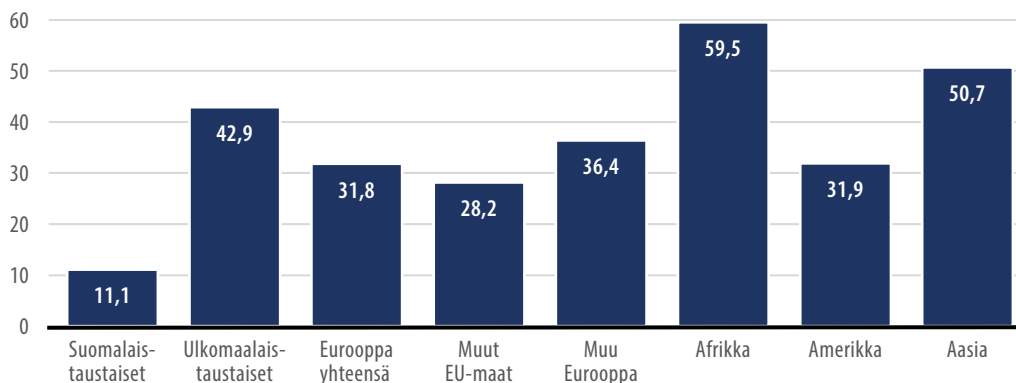
30 Laatikainen & Skogberg & Koponen & Koskinen 2020

## 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 ja -nuorista menee hyvin, mutta myös puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa on havaittavissa. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat alaikäiset ilman huoltajaa maahan saapuneet.

Lasten tilanne on sidoksissa heidän perheensä tilanteeseen. Vanhempia kuormittaviksi tekijöiksi on tunnistettu toimeentulovaikkeuksien lisäksi vanhempien alhainen koulutustaso ja terveysongelmat.<sup>31</sup> Toimeentulovaikkeudet ovat yleisiä monissa lapsiperheissä. Ulkomaalaistaustainen lapsi asuu lähes neljä kertaa suomalaistaustaista lasta todennäköisemmin pienituloisessa asutokunnassa (Kuvio 9). Ulkomaalaistaustaisten lasten kotoutumisen edellytyksiä parantaisikin osaltaan heidän vanhempiensa työllisyyden parantaminen ja kielitaidon kehittäminen

**Kuvio 9.** Alle 18-vuotiaiden lasten pienituloisuusaste (%) taustamaanosan mukaan 2018. Pienituloisuusaste kuvaa pienituloisissa asutokunnissa asuvien osuutta (%) koko asuntoväestöstä. Pienituloisiksi on määritellyt ne asutokunnat, joiden ekvivalentti tulo (= käytettävissä oleva rahatulo OECD-kulutussyksikköä kohden) jää pienemmäksi kuin 60% kaikkien asutokuntien ekvivalentista mediaanitulosta. Lähde: Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.



31 Kääriälä ym. 2020

Toimeentulovaikeuksien ohella suomen tai ruotsin kielen taidon puute kotoutumisen alkuvuosina, yhteiskunnallisten rakenteiden vieraus ja sosiaalisten verkostojen vähäisyys ovat haasteita, jotka vaikuttavat koko perheen tilanteeseen. Huono-osaisuuden periytyminen ehkäisemiseksi tarvitaan perhettä ja 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 muualla<sup>32</sup>.

Maahanmuuttajien lasten heikompi koulumenestys matematiikan PISA-kokeissa vastaa kahta vuotta verrattuna suomalaistaustaisten lasten koetuloksiin.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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 rikollisuudessa<sup>35</sup>. 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.<sup>36</sup> Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolkuja käsitellään laajemmin koulutuspoliittisessa selonteossa.

---

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

33 Harju-Luukkanen ym. 2014

34 Malin & Kilpi-Jakonen 2019

35 Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2014

36 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.<sup>37</sup>

Maahanmuuttajien Suomessa syntyneet 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 kokijaksi 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 selvitettyihin rikoslakirikoksiin syylliseksi epäillyistä 10,5 % oli ulkomaalaistaustaisia<sup>38</sup> (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 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. Esi-merkiksi seksuaalirikoksista epäiltyjä oli alle yksi tuhannesta kummassakin kategoriassa.<sup>39</sup>

Ulkomaan kansalaiset ja ulkomaalaistaustaiset joutuvat kantaväestöä useammin myös rikosten uhriksi. Ulkomaalaistaustaisten sukupuoli- ja ikävakioitu riski joutua pahoinpitelyrikoksen uhriksi on lähes kaksinkertainen suomalaistaustaisiin nähden, riski joutua ryöstön uhriksi noin 1,6 kertaa suomalaistaustaisia korkeampi ja riski joutua raiskauksen

37 Ansala & Hämäläinen & Sarvimäki 2019

38 Rikos- ja pakkokeinotilasto

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



uhriksi noin 1,3 kertaa suomalaistaustaisia korkeampi.<sup>40</sup> Ulkomaalaistaustaiset joutuvat myös viharikosten uhreiksi. Vuonna 2019 poliisi kirjasi 650 rikosilmoitusta, joissa oli poliisin mukaan etniseen tai kansalliseen taustaan perustuvia piirteitä.<sup>41</sup> 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 osin 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.

### COVID-19-pandemian vaikutukset maahanmuuttajiin

Koronaviruksen pitkäaikaisia vaikutuksia eri väestöryhmien tilanteeseen ei ole toistaiseksi mahdollista arvioida. Alustavien arvioiden mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että pandemian kielteiset vaikutukset kohdistuivat maahanmuuttajiin muuta väestöä voimakkaammin. Vaikutukset näkyvät erityisesti terveydessä, työllisyydessä ja koulutuksessa.

Terveyden osalta pandemian vaikutus maahanmuuttajiin näkyy selvimmin yliedustuksena koronatartunnan saaneissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan vuoden 2020 lopussa todetun koronatartunnan saaneista noin neljäsosa puhui äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea, ruotsia tai saamea. Koronatartuntojen leviämiseen vieraskielisen väestön keskuudessa on monia syitä. Vieraskielisiä asuu suhteellisesti selvästi enemmän pääkaupunkiseudulla, jossa todettujen tartuntojen määrä on ollut jatkuvasti maan keskiarvoa suurempi. Lisäksi vieraskieliset työskentelevät useammin ammattiteissa, joissa altistuminen koronalle on keskivertoa yleisempää, he asuvat ahtaammin kuin suomen- tai ruotsinkieliset ja ovat monikielisestä viestinnästä huolimatta todennäköisesti useammin heikommin informoituja koronaan liittyvistä riskeistä ja rajoituksista.

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

41 Rauta 2020

Myös työllisyyden osalta pandemian kielteiset vaikutukset ovat todennäköisesti kohdistuneet voimakkaammin maahanmuuttajiin. Tammikuussa 2021 ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita oli 40 % enemmän kuin vuotta aiemmin, kun suomalaisten kohdalla nousua oli 32 %. Kehitys on ollut odotettua, sillä maahanmuuttajiin työllisyyden on havaittu reagoivan taloudellisiin suhdanteisiin valtaväestöä voimakkaimmin.<sup>42</sup> Tämä saattaa tarkoittaa, että maahanmuuttajien työllisyys myös nousee valtaväestöä nopeammin talouden palautuessa. Toisaalta pandemialla voi olla pitkäaikaisia vaikutuksia niiden maahanmuuttajien työuriin, jotka ovat saapuneet maahan pandemian aikana tai sen liepeillä.<sup>43</sup>

---

42 Esim. Busk ym. 2016.

43 Mt.

## 4. Suuri osa maahanmuuttajista asuu kasvukeskuksissa

Kaupungistuminen on maailmanlaajuinen ilmiö, jonka eteneminen näyttää Suomessakin tuoreimpien väestöennusteiden valossa jatkuvan, vaikka Suomen kaupungistumisaste 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 prosenttiin. Espoossa vuonna 2019 peruskoulun ensimmäisen luokan aloittaneista lähes neljäsosa oli vieraskielisiä. Vuonna 2035 Helsingin seudun asukkaista neljänneksen arvioidaan olevan vieraskielisiä.

Muuttovoittoalueiden määrä on entistä alhaisempi ja maahanmuutto on usealla alueella ainoa työnvoiman määrää nostava tekijä. Maahanmuutolla, monimuotoisuudella ja kansainvälisellä osaamisella onkin kasvava merkitys paitsi eri taustalla tulleiden kuntalaisten osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämässä myös alueiden ja kuntien elinvoiman kehittämisessä. Kansainvälisillä osaajilla on merkitystä elinkeinoelämän kasvulle ja kansainvälistymiselle, minkä kautta voidaan edistää alueiden ja kuntien kilpailukykyä ja houkuttelevuutta erilaiselle yritys- ja innovaatiotoiminnalle.

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. Viranomaisten lisäksi erilaisilla järjestöillä ja niiden tarjoamalla matalan kynnyksen toiminnalla on merkittävä rooli osallisuuden edistämässä ja pääsyyssä osaksi paikallisyhteisöjä. Kotoutumisen edistämässä on alueellisia ja paikallisia eroja, jotka johtuvat esimerkiksi eroista maahanmuuttajien määrässä ja taustoissa, palveluntarjonnassa, toimintamalleissa ja resursseissa. Pienillä paikkakunnilla maahanmuuttajien määrä on usein pienempi ja palveluntarjonta vähäisempää, minkä vuoksi palvelupolkujen tarvelähtöinen segmentointi on usein vaikeampaa. Suurten kaupunkien vahvuutena ja haasteena on esimerkiksi toimijoiden ja kotoutujien suuri määrä.<sup>44</sup> Myös järjestökentän ja työmarkkinoiden osalta on suuria alueellisia ja paikallisia eroja.

---

44 Karinen, Kortelainen, Luukkonen & Jauhola, 2020c

## Asuinalueiden eriytyminen lisääntynyt, mutta kansainvälisessä vertailussa vähäistä

Sosioekonominen segregaatio 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 kestävyyttä.

Suomessa asuinalueiden sosioekonominen ja etninen eriytyminen on eurooppalaisessa ja pohjoismaisessa vertailussa edelleen vähäistä. Viimeisen kahden vuosikymmen aikana niin sosioekonominen kuin etninen eriytyminen ovat kuitenkin vahvistuneet erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Tutkimusten mukaan vahvinta etninen eriytyminen on suomalaissyntyisten ja ulkomaalaistaustaisten lapsiperheiden välillä. Selittävänä tekijänä on erityisesti suomalaistaustaisten lapsiperheiden korkeampi tulotaso sekä kouluvalinnat ja muutot pois pienituloisilta alueilta tulojen noustessa. Pienituloisten lapsiperheiden välillä ei ole nähtävissä vahvaa etnistä eriytymistä. Eri taustaisten perheiden eriytyminen on ilmiö, joka vahvistuessaan saattaa heikentää mahdollisuuksien tasa-arvoa. Eurooppalaisissa kaupungeissa asuinalueetta suurempi vaikutus näyttää kuitenkin olevan yksilön perhe-taustalla ja laajemmalla sosiaalisella kontekstilla, jotka vaikuttavat yksilön valintoihin ja mahdollisuuksiin.<sup>45</sup>

Ulkomaalaistaustaisista omistusasunnoissa asuu reilu 30 prosenttia kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus on hieman yli 70 prosenttia. Helsingissä, jossa asumisen hinta on noussut viime vuosina tulotaso 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.<sup>46</sup>

45 van Ham & Tammaru 2016, Bernelius & Vilkkama 2019; Petrović & Manley & van Ham 2019

46 Saikkonen & Hannikainen & Kauppinen & Rasinkangas & Vaalavuo 2018

## 5. Syrjinnän yleisyys vaikeuttaa kotoutumista

Kotoutumisen onnistuminen edellyttää hyvien suhteiden ylläpitämistä ja kehittämistä eri väestöryhmien välillä sekä osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien tukemista. Maahanmuuttajan omalla aktiivisuudella kotoutumisensa edistämiseksi on keskeinen rooli. Yhtä lailla keskeistä on se, miten suomalainen yhteiskunta vastaanottaa uudet jäsenensä. 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, suomen ja ruotsin kielen hallinnasta, osallistumisesta työelämään, koulutukseen, harrastus- ja muuhun toimintaan sekä yhteisöihin kuulumisesta ja jäsenyydestä. Myönteistä on, että tehdyt selvitykset mukaan suuri osa somalin-, viron-, venäjän-, englannin- ja arabiankielisistä kokee ainakin jonkin verran osallisuutta suomalaisen yhteiskuntaan.<sup>47</sup> Toisaalta Suomessa syntyneistä tai alle kouluikäisinä muuttaneista nuorista joka kolmas ei tunne itseään suomalaisiksi. Ulkomaalaistaustaiset nuoret muovaavat etnistä identiteettiään suhteessa suomalaisuuteen ja oman lähtömaansa kulttuuriin. Siihen, millaiseksi se kehittyy, vaikuttavat merkittävästi maahanmuuttoikä ja asumisaika sekä lähtömaa. Merkitystä on myös ympäröivällä yhteiskunnalla, sen ilmapiirillä ja nuorten kokemalla kohtelulla.<sup>48</sup>

Suomessa esiintyy myös syrjintää ja rasismia maahanmuuttajia kohtaan (Kuvio 10). Yli puolet Saharan eteläpuolisesta Afrikasta muuttaneista henkilöistä on kokenut syrjintää viimeisen vuoden aikana.<sup>49</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 toteuttamasta selvityksestä käy ilmi, että afrikkalaistaustaisille suomalaisille rasismi ja syrjintä ovat arkipäivää. Ensimmäiset rasismikokemukset koetaan jo alle kouluikäisinä varhaiskasvatuksessa ja peruskoulun ensimmäisillä luokilla. Nämä kokemukset näkyvät kaikilla elämäntilanteilla ja niiden vaikutukset kumuloituvat elämän aikana. Vaikutukset näkyvät esimerkiksi koulutuksessa, työmarkkinoilla ja mielenterveyden ongelmina.

Syrjinnän kokemukset vähentävät luottamusta viranomaisiin ja suomalaisen valtaväestöön. Maahanmuuttajat luottavat suomalaisiin instituutioihin enemmän kuin valtaväestö, mutta luottamus vähenee Suomessa asutun ajan myötä. 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 keskusteluilmapiiiri erityisesti

47 Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

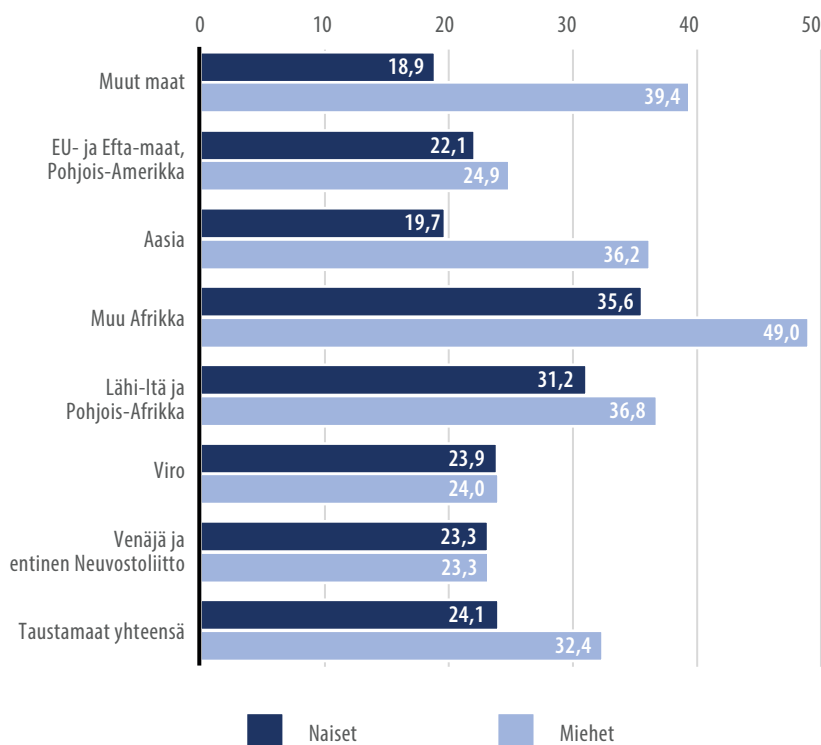
48 Larja 2017

49 EU-midis II 2018

sosiaalisessa mediassa on osin kärkevää ja polarisoivaa. Tämä voi lisätä yhteiskunnallista turhautumista ja vetäytymistä julkisesta keskustelusta sekä toimia kasvualustana ääriiliik-  
keiden toiminnalle.

Eri taustaisten ihmisten välisen vuorovaikutuksen on nähty edistävän kotoutumista ja hy-  
viä väestösuhteita. Joka kymmenennellä ulkomaalaistaustaisista ei kuitenkaan ole yhtään  
suomalaista läheistä ystävää<sup>50</sup>. Pääkaupunkiseudun englanninkielisistä miltei kaikilla on  
vähintään kaksi valtaväestöön kuuluvaa ystävää, sen sijaan miltei joka toisella aikuisella so-  
malinkielisellä ei ollut yhtään valtaväestöön kuuluvaa ystävää<sup>51</sup>.

**Kuvio 10.** Ulkomaalaistaustaisten kokema häirintä (%) taustamaanosan mukaan 2018. Niiden vastaajien  
osuus, jotka ovat kokeneet fyysistä tai henkistä häirintää viimeiseen vuoden aikana. Lähde: Kotoutumisen  
indikaattorit -tietokanta.



50 Kuusio & Castaneda & Leeman 2020

51 Pitkänen & Saukkonen & Westinen 2019

Eriarvoistuminen ja osallistumistapojen moninaistuminen haastavat perinteisen demokratian toimintatapoja.<sup>52</sup> Suomi on toistuvasti sijoittunut hyvin kansainvälisten järjestöjen julkaisemissa demokratiaa, ihmisoikeuksia, lehdistönvapautta, korruptoitumattomuutta ja hallinnon toimivuutta mittaavissa vertailuissa<sup>53</sup>. 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 ulkomaalaistaustaiset asettuvat ehdolle eduskuntavaaleissa suomalaistaustaisia hieman todennäköisemmin. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ulkomaalaistaustaisten äänestysprosentti oli noin 30 %-yksikköä pienempi ja vuoden 2017 kuntavaaleissa 35 %-yksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisten. Sosioekonominen asema saattaa selittää valtaväestön tavoin myös ulkomaalaistaustaisten vähäistä osallistumista mutta ei täysin. Esimerkiksi vuoden 2015 kuntavaaleissa afrikkalaistaustaiset äänestivät lähes kaksi kertaa todennäköisemmin kuin EU-maista lähtöisin olevat.

---

52 Kansallinen demokratiaohjelma 2025; toimintasuunnitelma

53 International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2019

## 6. Kotoutumisen edistämisen nykytila

### 6.1 Laki kotoutumisen edistämisestä ja keskeiset kehittämistoimet

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 asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä.

Alkukartoituksen pohjalta maahanmuuttajalle laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, jonka laatiminen tulee käynnistää kahden viikon kuluessa alkukartoituksesta. Kotoutumislain mukaan lähtökohtana on se, että kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Usein kuitenkin kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaa joko kunta tai TE-toimisto yhdessä maahanmuuttajan kanssa.

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, mikäli hän on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi tai saa muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Pääsääntöisesti kotoutumissuunnitelmia laaditaan työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille. TE-toimistossa on laadittu ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia viime vuosina hieman alle 8 000 vuodessa poikkeuksena vuodet 2016–2017, jolloin ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia laadittiin vuoden 2015 lisääntyneen turvapaikanhaun seurauksena noin 10 000 suunnitelmaa vuodessa. Sen sijaan kunnan asiakkaana oleville kotoutujille, jotka eivät välittömästi ole pyrkimässä työmarkkinoille, kotoutumissuunnitelmia ei laadita systemaattisesti, eikä myöskään soveltuvia palveluja ole tarjolla kattavasti. Ongelmana kunnissa on myös tiedon puute: kunnilla ei ole tietoa siitä, kuinka paljon suunnitelmaan oikeutettuja kunnassa on ja keitä he ovat.<sup>54</sup> Kaikissa kunnissa työvoiman ulkopuolella olevista systemaattisimmin palveluita pystytään tarjoamaan pakolaistaustaisille, etenkin kiintiöpakolaisille, joiden osalta kunta usein saa etukäteistiedon kuntaan muutosta.

Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle kuin edellä mainitulle 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 rekisteröimisestä.

Kielitaitoa sekä työelämä- ja yhteiskuntavalmiuksia edistävä kotoutumiskoulutus on usein ensimmäinen tai keskeinen osa kotoutumissuunnitelmaa. Kotoutumissuunnitelmaan voi

---

54 Karinen, Kortelainen, Luukkonen & Jauhola, 2020c



sisältyä myös omaehtoisia opintoja ja muita kotoutumista sekä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Kotoutumissuunnitelman laatineen tahon eli kunnan tai TE-toimiston 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 sisällöstä 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 luvussa 11.6.).

Kotoutumislaisissa säädetään myös kunnan vastuulla olevasta alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta ja perheen kotoutumissuunnitelmasta. Alaikäiselle ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle kotoutumissuunnitelma on laadittava aina. Perheen kotoutumissuunnitelma tulisi tehdä etenkin silloin, kun on tarvetta tukea lapsen kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla. Tavoitteena on ehkäistä eritahtista kotoutumista perheenjäsenten välillä ja tukea vanhempia kasvatustehtävässään.

### Ruotsinkielinen kotoutuminen

Kotoutumislaki antaa maahanmuuttajille mahdollisuuden saada palveluita, joiden tarkoituksena on tukea hänen mahdollisuuksiaan hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Suomen tai ruotsin kielen opetusta voidaan järjestää kotoutumiskoulutuksena työvoimakoulutuksena tai omaehtoisena opiskeluna. Kansalaisuutta hakiessa on mahdollista suorittaa vaadittava yleinen kielitutkinto suomeksi tai ruotsiksi.

Ruotsinkielistä kotoutumisen edistämistä on toteutettu erityisesti Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla. Valtioneuvoston kansalliskielistrategiaa koskevan periaatepäätöksen (2012) mukaan Suomeen asettuville ulkomaalaisille tulee antaa kotoutumislain mukaisissa palveluissa järjestelmällisesti tietoa Suomen kaksikielisyydestä ja suomen ja ruotsin kielen kurssitarjonnasta sekä kaksikielisyyden merkityksestä työmarkkinoilla. Lisäksi periaatepäätöksessä suositellaan, että erityisesti kaksikielisillä paikkakunnilla aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen hankinnassa otetaan huomioon suomen ja ruotsin kielen koulutustarpeet, jotta työelämälähtöinen suomen ja ruotsin oppiminen on mahdollista. Kotoutumiskielen valinnassa tärkeää on ottaa huomioon henkilön kokonaistilanne.

Ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisen tilaa on arvioitu Kuntaliiton selvityksessä vuodelta 2017. Selvityksessä esitetään, että tietoisuutta ruotsinkielisen kotoutumisen ja työllistymisen mahdollisuuksista tulee lisätä, ruotsinkielisen kotoutumisen toimijoiden verkostoja kehittää, ruotsinkielisiä koulutusmahdollisuuksia parantaa muun muassa digitaalisten ratkaisujen avulla sekä ruotsin ja suomen kielen rinnakkaisen oppimisen mahdollisuuksien parantamista.

### Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttaminen

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

- Kotoutumiskoulutus uudistettiin työelämälähtöisemmäksi ja eri asiakassegmentit 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 pätevytyksen 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 sopivaan koulutukseen ja työmarkkinoille.

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

- Kuntien osaamiskeskustoiminnan kehittäminen ja laajentaminen.
- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittäminen, saavutettavuuden parantaminen ja laadun yhdenmukaistaminen.
- Työelämän vastaanottavuuden vahvistaminen luomalla työelämän monimuotoisuusohjelma.

## 6.2 Kotoutumisen edistämisen arvioinnit: Myönteistä kehitystä, lisätoimia tarvitaan

Viime vuosina on julkaistu useita tutkimuksia, joista osa tarkastelee kotouttamispolitiikka yleisellä tasolla ja osa kohdentuu selkeämmin tiettyyn osa-alueeseen. Yksi viimeisimmistä yleisistä kotouttamispolitiikan arvioinneista on kansainvälinen kotoutumispolitiikkatoimien 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. Osassa indikaattoreita Suomi ei ole ollut mukana vertailussa (mm. terveys, syrjintä).

OECD toteutti Suomen tilauksesta vuonna 2018 Suomen kotouttamispolitiikan arvioinnin, jonka mukaan viime vuosina tehty kotouttamistoimien kehittämistyö on ollut oikeasuuntaista. OECD (2018) on kuitenkin suositellut Suomea kiinnittämään huomiota muun muassa maahanmuuttajien muuta väestöä matalampaan työllisyysasteeseen, kotoutumiskoulutukselle asetetun kielitaidon tavoitetason alittaviin oppimistuloksiin ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden etäisyyteen työelämästä.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup>

Selonteon valmistelun tueksi toteutettiin selvitys maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspolkujen toimivuudesta. Selvityksen mukaan viime vuosina tehdyillä uudistuksilla on pääosin ollut myönteisiä vaikutuksia. Selvityksessä tunnistettiin kuitenkin viisi koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulaa: osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puute, toimeentuloon liittyvät haasteet, syrjintä ja kielteiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta. Tutkimusta varten tehdyn kyselyn perusteella maahanmuuttajien palvelupolkuja voitaisiin parantaa kehittämällä henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa,

55 OECD 2018

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

lisäämällä aikuisille tarkoitettua koulutustarjontaa, työelämälähtöistä oppisopimus- ja rekrytointikoulusta, kunnan palvelutarjontaa sekä monialaisia palveluja, joissa ovat mukana TE-toimistot ja oppilaitokset.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

### Maahanmuuttajien omia näkemyksiä kotoutumispalveluista

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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup>

Vastaajat, joilla on ystäviä ja jotka kokevat itsensä yhdenvertaiseksi, olivat tyytyväisempiä palveluihin. Vähiten tyytyväisiä palveluihin olivat korkeasti koulutetut maahanmuuttajat. Selvityksen johtopäätöksenä esitettiin, että katse tulisi siirtää yksittäisten kotoutumista edistävien palveluiden kehittämisestä ”palveluekosysteemiin”. Yksilön näkökulmasta on kyse aina hänen asettautumisestaan ja kotoutumisestaan, johon vaikuttavat kaikki hänen kohtaamansa asiat.<sup>61</sup>

57 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

58 SAUKKONEN 2019

59 KARINEN & LUUKKONEN & KORTTELAINEN & KORHONEN & LUOMALA 2020a

60 KARINEN & LUUKKONEN & KORTTELAINEN & KORHONEN & LUOMALA 2020a

61 KARINEN & LUUKKONEN & KORTTELAINEN & KORHONEN & LUOMALA 2020a

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 suppeudesta ja TE-toimiston etäisyydestä. Maahanmuuttajat kertoivat paneeleissa myös osattomuuden ja rasismien kokemuksistaan.<sup>62</sup>

---

62 Laitinen-Saunio 2020

# Tavoitteet ja toimenpiteet kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi

## 7. Selonteon keskeiset ehdotukset

Selonteon esityksillä edistetään maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta sekä nopeutetaan kotoutumista kaikissa vaiheissa. Esityksillä kehitetään kotoutumisen alkuvaihetta ja kotoutumisen edistämistä osana peruspalveluita ja koulutusjärjestelmää sekä vahvistetaan hyviä väestösuhteita ja kumppanuuksia.

Keskeiset selonteossa esitettävät uudistukset ovat:

- Kotoutumisen alkuvaiheen tehostamiseksi valmisteltava **kotoutumishjelma** (selonteon luku 11); Kotoutumishjelmaa koskevilla esityksillä selkeytetään kotoutumisen alkuvaihetta sekä tuetaan kotoutumisen tarve- ja työelämälähtöisyyttä. Lisäksi kotoutumishjelmalla edistetään kotoutumista edistävien palveluiden nykyistä parempaa saatavuutta ja toimivuutta sekä sujuvia siirtymiä erityisistä kotoutumispalveluista työelämään, koulutukseen ja muihin palveluihin.
- **Peruspalveluiden ja yleisen koulutusjärjestelmän kehittäminen** vastamaan entistä paremmin myös maahanmuuttajien tarpeisiin (selonteon luvut 8, 12, 13 ja 14); Yleistä palvelu- ja koulutusjärjestelmää koskevilla esityksillä parannetaan yhteiskunnan kykyä vastata maahanmuuttajaväestön tarpeisiin ja mahdollisuuksia hyödyntää kaikille suunnattuja palveluita maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tukena.
- **Ohjauksen ja neuvonnan vakinaistaminen ja vahvistaminen** kaikille Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta (luku 10); Esityksellä vahvistetaan tiedon lisääntymistä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja kaikkien kohderyhmien tavoittamista kotoutumista edistävään toimintaan ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

Kotoutumisohjelma määritteli tiiviimmän ja kohdennetumman, ensisijaisesti työttömänä työnhakijana ja työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille suunnatun kotoutumisen alkuvaiheen palveluprosessin, kun taas esityksillä tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantamiseksi tuetaan kaikkien Suomeen muuttaneiden kotoutumista maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta (luku 10).

Selonteon esityksillä vahvistettaisiin maahanmuuttajien tarvelähtöistä ohjausta koko kotoutumisohjelman ajan, kotoutumispalveluista peruspalveluihin ja yleisen koulutusjärjestelmän piiriin sekä työelämään. Kotoutumisohjelmalla ei suljettaisi pois mahdollisuutta hyödyntää ohjelman aikana tai sen jälkeen myös muita kuin ohjelman sisällöissä määriteltyjä työllisyyttä ja osaamista edistäviä palveluita tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, mikäli näillä voidaan edistää maahanmuuttajan hyvinvointia, osallisuutta ja työllistymistä. Vastaavasti esimerkiksi kielikoulutukseen olisi mahdollisuus tarvelähtöisesti osallistua myös kotoutumisohjelman päätyttyä esimerkiksi osana työvoimapalveluissa laadittua työllistymissuunnitelmaa. Kotoutumisohjelman osana hyödynnetään myös kolmannen sektorin toimintaa.

Työhön ja opiskelemaan muuttavien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä esitetään kehitettävän useilla, kohderyhmän elämäntilanteen huomioivilla toimilla (luku 15) mukaan lukien suomen/ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksien lisääminen ja työelämän monimuotoisuusohjelman ja Talent Boost -ohjelman toimet. Lisäksi työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista tukee tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantaminen (luku 10) ja osin kotoutumisohjelman toimet (luku 11).

Selonteon esityksillä edistetään laaja-alaisesti kotoutumisen tavoitteita: työllisyyttä, terveyttä ja arjen hyvinvointia, perheiden kotoutumista, osallisuutta ja hyviä väestösuhteita. Kotoutumisen edistämisen eri osa-alueet tukevat myös toisiaan: esimerkiksi työllistyminen edistää osallisuutta ja hyvinvointia, hyvä terveys työllistymistä ja hyvät väestösuhteet hyvinvointia. Vanhempien ja koko perheen kotoutumisen tukeminen edistää myös lasten kotoutumista. Selonteon esitysten lähtökohtana on vahva monitoimijainen yhteistyö, johon osallistuvat muun muassa keskeiset ministeriöt, ELY-keskukset ja muut alueelliset toimijat, kunnat, koulutuksen järjestäjät, palveluntuottajat, KELA, työnantajat sekä järjestöt ja uskonnolliset ja muut yhteisöt.

Kotoutumisen edistämisen toimivuuden edellytyksenä ovat toimivat kumppanuudet ja hyvien väestösuhteiden toteutuminen yhteiskunnassa. Kotoutumisen edistämisen kumppanuuksia ja järjestöjen roolia edistetään selonteon esityksissä poikkileikkaavasti (esim. luvut 10 ja 11) ja omana kokonaisuutenaan luvussa 16 esitetyin toimin ja muun muassa kotoutumisen kumppanuusohjelmaa hyödyntäen. Hyvien väestösuhteiden ja maahanmuuttajien osallisuuden kehittämisen osalta tavoitteista ja toimenpiteistä linjataan luvussa 17. Lisäksi luvussa 9 linjataan vastaanottokeskuksissa toteutettavasta kotoutumisen nopeaa

käynnistymistä tukevasta työstä ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin ohjaamisen kehittämisestä.

Maahanmuuttaja on oman kotoutumisprosessinsa omistaja ja kotoutumisen edellytyksenä on maahanmuuttajan oma aktiivinen toiminta. Kotoutumispalveluiden tavoitteena onkin tukea maahanmuuttajan omaa toimijuutta suomalaisessa yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla. Selonteon esityksillä lisätään kotoutujan tietoisuutta mahdollisuuksistaan ja kykyä tehdä itseään koskevia kotoutumista ja työllistymistä edistäviä päätöksiä. Lisäksi esityksillä vahvistetaan kotoutumisen edistämisen vaikuttavuutta parantamalla mahdollisuuksia rakentaa yksilöllisiä ja tarvelähtöisiä kotoutumispolkuja, esimerkiksi nopeasti töihin suuntaaville, perustaitojen vahvistamista tai ammatillista koulutusta tarvitseville, korkeakoulutetuille tai erityistä tukea tarvitseville maahanmuuttajille.

Maahanmuuttajien joukossa on myös eri syistä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden erityistarpeet tulee ottaa huomioon palveluiden kehittämisessä. Muun muassa kiintiöpakolaiset, vammaiset maahanmuuttajat, ihmiskaupan uhrin ja alaikäisenä ilman huoltajaa tulleet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat ovat usein erityisen haavoittuvassa asemassa. Selonteon esityksillä tuetaan mahdollisuuksia tunnistaa myös näiden ryhmien palvelutarpeita ja palveluihin pääsyä.



## 8. Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen

Kotoutumislain tavoitteena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Tavoitteiden toteutumiseksi viranomaisten tulee tarjota maahanmuuttajalle kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluita, kuten suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä tietoa yhteiskunnasta, sen kulttuurista sekä työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksista erityisesti maassaolon alkuvaiheessa. Kotoutumislaissa määritelty kotoutumisprosessi ja siihen sisältyvät palvelut ovat kuitenkin verraten rajalliset suhteessa lain yhdenvertaisuutta koskeviin tavoitteisiin.

Kotoutujien ja muiden 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. Keskeistä on myös, että eri toimet muodostavat toimivan kokonaisuuden ja että kotoutumisen edistämisen palveluita yhteen sovitetaan muun muassa työ- ja elinkeinopalveluiden, koulutusjärjestelmän sekä sote- ja lapsi- ja perhepalveluiden kanssa huomioiden työnantajien tarpeet ja järjestöjen vahvuudet kotoutumisen edistämässä.

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 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla kokoontuva ministeriöiden välinen kotouttamisen yhteistyöryhmä toimivat puitteina ministeriöiden säännölliselle yhteistyölle, mikä on vahvistanut kotoutumisen edistämisen kokonaisvaltaisuutta. Myös kotoutumisen edistämisen kumppanuusohjelmatyöllä vahvistetaan yhteyttä paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen kotoutumista ja yhteiskunnan vastaanottavuutta edistävän työn välillä.

Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen edellyttää, että kukin viranomaisorganisaatio huomioi palveluiden suunnittelussa ja toimeenpanossa monimuotoistuneen asiakaskunnan tarpeet sekä huolehtii oman organisaationsa henkilöstön täydennyskoulutuksesta, mikä edellyttää myös riittäviä resursseja. Kotoutumisen tukeen ja osallisuuden vahvistamiseen liittyvän osaamisen tulee kuulua myös eri ammattiryhmien peruskoulutukseen. Asiakastyössä ja palveluissa valtavirtaistaminen tarkoittaa myös muun muassa palvelun saavutettavuuden varmistamista esimerkiksi tulkin käyttämisellä tarvittaessa ja edistämällä selkeän kielen ja selkokielen käyttöä monikielisyuden rinnalla. Maahanmuuttajien

rekrytointi julkiselle sektorille vahvistaa monimuotoisuusosaamista ja monipuolistaa kielitaitoa palveluiden suunnittelussa ja toimeenpanossa, mikä tukee kotoutumisen edistämistä osana peruspalveluita.

### **Kotoutumisen edistäminen alue- ja paikallistasolla**

Maahanmuutolla, monimuotoisuudella ja kansainvälisellä osaamisella on kasvava merkitys alue- ja kuntapolitiikassa sekä alueiden ja kuntien elinvoiman kehittämisessä. Kotouttamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kuuluvat ELY-keskuksille. Lisäksi ELY-keskukset hankkivat työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta alueille 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 kuntien valtionosuustehtäviin. Valtionosuuden laskennassa huomioidaan vieraskielisyyden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. Valtionosuuksia maksetaan myös erikseen maahanmuuttajille suunnattuun koulutukseen ja opetukseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesti.

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 määräytymistekijöiden. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden soveltamisalaan eivät kuitenkaan kuulu kotoutumislain mukaiset tehtävät. Peruspalvelujen valtionosuus kohdistuu siis ennen kaikkea vieraskielisten kuntalaisten peruspalveluiden käyttökustannuksiin, ei niinkään kotoutumista edistäviin erityispalveluihin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hyvinvointialueiden 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.

Erikseen kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia korvataan kunnille pääasiassa kansainvälistä suojelua saavien osalta. Työnhakijana olevien maahanmuuttajien palvelut rahoitetaan osana julkisia työvoimapalveluita.

Palveluiden lisäksi asumisen kysymykset vaikuttavat kotoutumiseen. Kunnallisella asunto-, maa-, ja maankäyttöpolitiikalla vaikutetaan asumisen mahdollisuuksiin, asumisen hintaan sekä kohtuuhintaisen asumisen saatavuuteen kunnassa. Eduskunnalle selontekona keväällä 2021 luovutettavassa Asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa annetaan asuntopoliittikan toimenpide-ehdotukset vuosille 2021–2028. Ohjelman toimenpiteillä pyritään vastamaan asuntopoliittikan ongelmakohtiin, kuten vuokra-asuntotarjonnan riittävyyteen, asumisen kohtuuhintaisuuteen ja kasvukeskusten asuntotarjontaan sekä jatkamaan asuinalueiden kehittämistä ja segregaaation ehkäisemistä. Asuinalueiden eriytymiseen ei kuitenkaan vaikuteta pelkästään asuntopoliittikan tai kaupunkisuunnittelun keinoin, vaan laaja-alaisella poikkihallinnollisella työllä, siis keskeisesti koulutus-, työllisyys-, hyvinvointi- ja tulonjakopolitiikalla eli vaikuttamalla huono-osaisuuden ja segregaaation perussyihin.

Hallitusohjelmaan perustuva Lähiöohjelma 2020–2022 vastaa kaupunkien eriytymiskehitykseen vahvistamalla lähiöiden kehittämisen tietoperustaisuutta, strategisuutta ja poikkihallinnollisuutta. Ohjelmalla kehitetään asuinalueiden viihtyisyyttä, toimivuutta ja turvallisuutta sekä vahvistetaan muun muassa lähiökoulujen roolia koulutuksen tasa-arvoisuuden edistämässä, lasten ja nuorten hyvinvointia tukevia palveluja ja eri väestöryhmien osallisuutta oman asuinalueensa suunnitteluun ja kehittämiseen.

## 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 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 osaamiskeskus tuottaa säännöllisesti tilastotietoa ulkomaalaisten työttömyydestä ja työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumisesta.

Tällä hetkellä ei ole mahdollista tuottaa valtakunnallisia indikaattori- ja tilastotietoja kuntasektorin kotoutumispalveluista ja -poluista, sillä kunnilla ei ole käytössään valtakunnallista yhtenäistä rekisteriä, johon kotoutumista koskevaa tietoa tallennettaisiin. Tiedot tallennetaan joko kunnan sote-rekisteriin tai muuhun rekisteriin eikä tietojärjestelmillä ole tietojen yhdistämiseen tarvittavia rajapintoja keskenään eikä valtiollisten viranomaisten kanssa. Myös muiden valtiollisten viranomaisten, kuten Maahanmuuttoviraston, ylläpitämien tietojärjestelmien tietojen yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriön asiakastietojärjestelmien tietoihin on lainsäädännöllisten ja teknisten rajoitusten vuoksi mahdollista vain tapauskohtaisesti ja lähinnä erillistoimeksiantoina.

Myös kotoutumisen kumppanuusohjelma vahvistaa osaltaan kotoutumisen tietopohjaa lisäämällä toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Tavoitteena on tuoda yhteen kotoutumista edistäviä toimijoita, kuten kuntia, järjestöjä, viranomaisia ja yhteisöjä muodostamaan yhteistä näkemystä kotoutumista edistävän työn kehittämistarpeista ja vahvistaa tietopohjaa yhdistämällä käytännön työssä kertynyttä osaamista tutkimustietoon. Ohjelmassa edistettävä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyön tiivistäminen tukee myös maahanmuuttajien osallistumista kotoutumisen edistämisen tietopohjan kehittämiseen. Kumppanuusohjelmatyön tukena toteutetaan kahden vuoden välein toimijoiden yhteistyötä ja kotoutumista edistävän toiminnan kehittämistarpeita kartoittava kumppanuusbarometri.

***Kotouttamispolitiikan yhteensovittaminen, valtavirtaistaminen ja seuranta: keskeiset toimenpiteet, joita tarkennetaan selonteon luvuissa 12, 13 ja 14***

- Vahvistetaan kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamista osana keskeisten politiikka-alojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä, etenkin työllisyys, koulutus- ja sosiaali- ja terveystalouden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja asuntopolitiikan ja nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapolitiikan.
- Vahvistetaan kotouttamispolitiikan ja alue- ja kaupunkipolitiikan yhteensovittamista. Vahvistetaan lainsäädännöllä kotoutumisen alue- ja paikallistason suunnittelun ja kuntien kotouttamisohjelmien suunnittelun linkittämistä alueiden ja kuntien muuhun politiikkasuunnitteluun samoin kuin alueiden elinvoiman ja innovaatiotoiminnan lisäämiseen.
- Vahvistetaan maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta varmistamalla tarvittaessa sujuvat siirtymät kotoutumispalveluista koulutus- ja työllisyyspalveluihin ja muihin valtavirtapalveluihin sekä vahvistetaan palvelu- ja koulutusjärjestelmän kykyä vastata kasvavan maahanmuuttajaväestön tarpeisiin. Vahvistetaan yhteistyötä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla tukemaan kotoutumista edistävien palveluiden ja toiminnan yhteensovittamista.
- Valmistellaan valtion ja metropolialueen kuntien yhteistyössä kumppanuustoimenpiteitä osana metropolipolitiikan yhteistyöryhmän työohjelman 2020–2023 toimeenpanoa.
- 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.
- Tuetaan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen, ELY-keskusten ja muiden toimijoiden yhteistyössä maahanmuuttajille tarkoitetun kielikoulutuksen ja muun koulutuksen alueellisen tarpeen ennakointia ja tarjonnan koordinaatiota niin, että se kattaa yhdenvertaisesti eri väestöryhmät eri koulutusasteilla. Seurataan koulutuksen saatavuutta ja riittävyttä eri kohderyhmille.

- Vahvistetaan kotoutumisen edistämisen tietopohjaa kotouttamisen osaamiskeskuksen tuottamilla selvityksillä ja koostamalla tutkimustuloksia asiantuntijoiden käyttöön.
- Vahvistetaan ruotsinkielistä kotoutumista sekä ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisen osaamista ja tietopohjaa valtakunnallisessa osaamiskeskustoiminnassa.
- Kehitetään tietojärjestelmiä maahanmuuttajien kotoutumisprosessin seurannan ja vaikuttavuuden tehostamiseksi.

## 9. Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

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

### Vastaanottokeskuksessa tehtävä esikotouttava työ

Esikotouttavalla toiminnalla tarkoitetaan ennen oleskeluluvan saamista vastaanottokeskuksissa toteutettavia toimia, joilla vahvistetaan turvapaikanhakijan omaa toimijuutta, mutta samalla ne tukevat turvapaikanhakijan valmiuksia kotoutumiseen, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa. Se sisältää muun muassa työ- ja opintotoimintaa, muuta aktivoivaa toimintaa, hakijoiden ohjaamista keskusten ulkopuoliseen toimintaan, ansiotyön mahdollistavia ratkaisuja (maksukortti) ja kuntaan siirtymisen toimia sekä hakijoiden oman toimijuuden vahvistamista arkisten asioiden hoitamisessa.

Työ- ja opintotoiminnan järjestäminen on odotusajan vastaanottokeskusten velvollisuus kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) annetun lain mukaisesti. Vastaanottokeskuksen alueella järjestettävään työ- ja opintotoimintaan osallistuminen on vastaanottokeskuksen asiakkaille velvoittavaa, ja kieltäytyminen voi johtaa vastaanottorahan vähentämiseen.

Opintotoimintana vastaanottokeskuksissa tarjotaan suomen tai ruotsin kielen opintoja sekä yhteiskuntatietoutta. 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 vaikutti kurssin käytännön järjestämiseen. Maahanmuuttovirasto aloitti syksyllä 2020 kurssin toimintamallin päivittämisen. Uusi toimintamalli ja verkkokurssi on otettu käyttöön maaliskuussa 2021. Suomalaisen yhteiskunnan toimintatapoja tehdään tutuiksi myös arjen asiakastapaamisiin sisältyvällä ohjauksella ja neuvonnalla.

Keskuksen ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista. Osa asiakkaista myös työllistyy ansiotyöhön tai aloittaa opiskelun jo lupaprosessin aikana. Turvapaikanhakijat voivat opiskella myös keskuksen ulkopuolella esimerkiksi perus- ja

valmistavassa opetuksessa, vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa. Kotoutumisen edistämisestä säädetyn lain mukaisia palveluita voi saada oleskeluluvan saamisen jälkeen.

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 kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti luvansaamisen jälkeen. Tämä edellyttää vastaanottokeskusten, kuntien sekä ELY-keskusten yhteistyön kehittämistä ja lisäämistä ja ohjausta tukevan tietopohjan ja tiedonvaihdon kehittämistä.

### Kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin ohjaus

Nykylainsäädännön mukaisesti kansainvälistä suojelua saavien ja muiden turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saavien kuntaan ohjaaminen perustuu sopimuksellisuuteen ELY-keskuksen ja kuntien välillä ja on kunnille vapaaehtoista. Oleskeluluvan saaneille voidaan hakea kuntapaikkaa tai he voivat järjestää muuttonsa itsenäisesti haluamaansa kuntaan, jolloin vastaanottokeskukset avustavat heitä kuntaan siirtymisessä ohjauksen ja neuvonnan keinoin. Kunnille korvataan vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia kotoutumislain perusteella.

Lähtökohtaisesti oleskeluluvan saaneet ohjataan kuntapaikoille. Järjestelmä ei kuitenkaan kaikilta osin toimi. Luvansaaneilla on perustuslain mukainen oikeus valita asuinpaikkansa, eikä heillä ole velvollisuutta vastaanottaa tarjottua kuntapaikkaa. Monet muuttavat vastaanottokeskuksen tukemana itsenäisesti muun muuttoliikkeen tavoin suurimpiin kasvukeskuksiin, jotka eivät mm. niihin kohdistuvasta itsenäisestä muutosta johtuen pääsääntöisesti myönnä kuntapaikkoja. 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 sujuvoittaisi myös se, että kuntapaikoille ohjattaisiin kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja ne luvansaaneet, jotka tarvitsevat vahvempaa tukea kuntaan siirtymisessä.<sup>63</sup> 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.

Kunnan on järjestettävä kotoutumislain mukaisesti kotoutumista edistäviä palveluita alueellaan asuville maahanmuuttajille, joten kuntien on voitava varautua vastaanottokeskuksista kuntaan muuttoon samalla kun kuntaan ohjaamisen toimin tulee edistää muuton jakautumista tasaisesti eri puolelle Suomea. Tavoitteisiin 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.

### ***Esikotouttava työ vastaanottokeskuksissa ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin ohjaus: keskeiset toimenpiteet***

- Kehitetään vastaanottokeskusten esikotouttavaa toimintaa, turvapaikanhakijoille ja luvan saaneille antamaa ohjausta ja neuvontaa, ja poikkihallinnollista yhteistyötä, joilla varmistetaan luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden pääsy kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti oleskeluluvan saamisen jälkeen.
- Kehitetään kuntaanohjaamisen järjestelmää kotoutumislain uudistuksen yhteydessä selkeyttämällä kuntaanohjaamisen viranomaisvastuut.
- Linjataan uudistamisen yhteydessä kuntaanohjaamisen kohderyhmästä. Kuntapaikalle tulisi ohjata kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja vahvempaa tukea kuntaan siirtymisessä tarvitsevat luvansaavat turvapaikanhakijat.
- Määritetään uudistamisen yhteydessä kuntapaikkavelvoitteeksi järjestää asunto kuntapaikalle ohjattavalle tai antaa riittävää tukea asunnon hankkimisessa. Kunnan vastuulla on tuottaa lakisääteiset ja kotoutumista edistävät palvelut kaikille alueellaan asuville kuntaan muuton perusteesta riippumatta.
- Kehitetään kuntaan ohjaamisen alueellisen ja paikallisen strategisen suunnittelun välineitä ja yhteyttä aluekehittämiseen samoin kuin tietopohjaa ja seurantaan sekä poikkihallinnollista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Näiden avulla kunnat ja alueet voivat varautua ja sitoutua kansainvälistä suojelua saavien ja turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saavien vastaanottoon.

## 10. Parannetaan matalan kynnyksen tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuutta maahanmuuttajille

Kaikille Suomeen muuttaville tulee olla tarjolla tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä tarvittaessa yhteiskunnassa toimimista tukevaa neuvontaa ja ohjausta. Monelle työn tai opintojen perusteella Suomeen muuttavista tiedonsaanti tai neuvonta ja ohjaus matalan kynnyksen neuvontapalvelussa voi olla riittävä ja tarkoituksenmukainen tuki uuteen yhteiskuntaan asettautumiseen ja toimimiseen varsinaisen kotoutumispalvelun asiakkuuden sijaan. Neuvonnalla voidaan myös nopeuttaa tarpeenmukaisiin palveluihin siirtymistä. Palvelun tarjoaminen kevyempiin tuen tarpeisiin ja yleiseen asiointiin voi vapauttaa kotoutumis- ja muiden viranomaispalveluiden työaikaa varsinaiseen ohjaukselliseen työhön.

Kaikille maahanmuuttajille tarkoitettu kotoutumislain mukainen tietopaketti on tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön tuottama monikielinen Tervetuloa 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.

Lisäksi eri toimijoiden tarjoamat matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut täydentävät viranomaisten kotoutumislain nojalla järjestämiä kotoutumista edistäviä palveluita. Yleisesti ohjaus- ja neuvontapalveluiden tavoitteena on tukea ja nopeuttaa kotoutumista ohjaamalla asiakkaita toimimaan yhteiskunnassa ja esimerkiksi tarvittaviin peruspalveluihin. Toiminnassa olevissa neuvontapisteissä neuvontaa ja ohjausta tarjotaan hyvin moninaisesti asioimistarpeisiin, joissa heijastuu myös maahanmuuton syiden mukanaan tuoma vaihtelu. Neuvontaa tarjotaan myös monikielisesti sekä hyödyntäen lähityön lisäksi etäneuvontaa.

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden saatavuudessa sekä toimintamalleissa on kuitenkin vaihtelua, ja palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta eri syistä maahanmuuttaneille on tarpeen parantaa<sup>64</sup>. Ohjaus- ja neuvontapisteiden toiminnan laatua tulee kehittää ja selkiyttää samoin kuin toiminnan suhdetta muihin viranomaisprosesseihin ja -palveluihin. Saavutettavuutta lisäisi myös sekä puhutun että kirjoitetun selkokielen käytön lisääminen monikielisyyden rinnalla.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminnan vakinaistamiseen ja kehittämiseen on kohdennettu valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa

---

64 Karinen & Luukkonen & Oosi 2020

rahoitusta vuosille 2020–2022. Rahoituksella tuetaan monialaisessa yhteistyössä toteutettavan matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontatoiminnan kehittämistä ja vakiinnuttamista. Tavoitteena on, että toiminnan kautta pystytään aiempaa kattavammin tavoittamaan ja vastaamaan eri syistä Suomeen muuttavien ohjauksen ja neuvonnan tarpeisiin ja tukemaan ohjautumista tarvittaviin palveluihin.

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

- Kehitetään Tervetuloa Suomeen -oppaan sisältöjä ja saavutettavuutta ajankohtaiseen tarpeeseen vastaten ja kehitetään ja vahvistetaan jakelukäytäntöjä oleskelulupapäätösten yhteydessä.
- Vakinaistetaan maahanmuuttajille suunnattujen matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminta siten, että monikielistä tietoa, ohjausta ja neuvontaa on valtakunnallisesti yhdenvertaisesti saatavilla sekä maahanmuuton kannalta keskeisillä paikkakunnilla että monikanavaisesti.
- Kehitetään matalan kynnyksen monikielisen ohjauksen ja neuvonnan laatua ja vaikuttavuutta määrittämällä toiminnalle yhteiset laatukriteerit ja vahvistamalla neuvojien osaamista.
- Vahvistetaan ohjaus- ja neuvontatyön kytköksiä kotoutumispalveluiden tarpeessa olevien tavoittamiseen palveluohjauksen varmistamiseksi.
- Monipuolistetaan ohjauksen ja neuvonnan sisältöjä kattamaan myös työelämätietoutta ja -sääntöjä, sekä työelämässä tapahtuvan syrjinnän ja hyväksikäytön tilanteissa tarvittavia tietoja auttavista tahoista, menettelyistä ja oikeusturvakeinoista.

## 11. Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Kotoutumislaissa määritellään työttömänä työnhakijana ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen palveluprosessi, jonka tavoitteena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan.

Kotoutumisen edistämisen alkuvaiheen palveluihin liittyy useita palveluiden saatavuuteen ja laatuun sekä viranomaisvastuiden selkeyttämiseen liittyviä kehittämistarpeita<sup>65</sup>. Eduskunnan kannanotossaan edellyttämiin muutoksiin ja tutkimuksissa esiin nousseisiin kehittämistarpeisiin vastaamiseksi selonteossa esitetään valmisteltavaksi kotoutumispalveluita selkiyttävä kotoutumisohjelma.

Kotoutumisohjelman puitteissa esitettävillä uudistuksilla tavoiteltaisiin maahanmuuttajan elämäntilanteesta aiheutuvien palvelujärjestelmän katveiden poistamista ja selkeytettäisiin kotoutumisen alkuvaihetta sekä lisättäisiin kotoutumisprosessin yksilöllisyyttä ja työelämälähtöisyyttä. Lisäksi kotoutumisohjelmalla vahvistettaisiin maahanmuuttajien osallisuutta sekä siirtymiä työelämään, työllistymistä edistäviin koulutus-, sote- ja muihin tarvelähtöisiin palveluihin ja järjestöjen toimintaan.

### 11.1 Kotoutumisohjelman yleiskuvaus

Kotoutumisohjelma olisi alkuvaiheen kotoutumista edistävien palveluiden kokonaisuus, jonka tavoitteista (luku 11.2), kohderyhmistä (luku 11.3.), järjestämisvastuista (luku 11.4.), sisällöistä (luku 11.5.) ja kestosta (luku 11.6.) esitetään pääkohdat selonteossa. Ohjelman tarkemmat sisällöt ja käytettävä nimi tarkennettaisiin kotoutuslain uudistuksen yhteydessä.

Esityksen lähtökohtana on, että kotoutumista tuetaan tehostetusti maahanmuuton alkuvaiheessa kotoutumisen erityispalveluilla ja tarvittaessa muilla palveluilla ja tämän jälkeen tarvelähtöisesti osana kaikille suunnattua palvelu- ja koulutusjärjestelmää. Kotoutumisohjelmaan osallistuvat maahanmuuttajat hyötyisivät myös selonteon luvuissa 12–14 esitetyistä työllisyyspalveluiden, koulutusjärjestelmän, sote-palveluiden ja perhepalveluiden kehittämistoimista. Mikäli työvoimapalveluiden asiakkaana oleva maahanmuuttaja ei olisi työllistynyt kotoutumisohjelman päättyessä, laadittaisiin hänen kanssaan

<sup>65</sup> Kehittämistarpeita tarkennetaan osana luvun 11 alalukuja.

työllistymissuunnitelma, jonka puitteissa sovittaisiin jatkotoimista hänen työllistymisensä edistämiseksi. Samoin kunnan asiakkaana olevan kotoutuja-asiakkaan ohjauksesta jatko- palveluihin sovittaisiin tarvittaessa ohjelman päätyttyä. Lisäksi esitetään kehitettävän kielikoulutukseen osallistumismahdollisuuksia myös pidempään maassa asuneille maahanmuuttajille, joilla on kielikoulutuksen tarve.

Kotoutumisohjelma loisi valtakunnalliset raamit ja vähimmäiskriteerit työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen ohjaus- ja palveluprosessille. Työvoimapalveluiden asiakkaana olevien maahanmuuttajien kotoutumisprosessi kytkettäisiin jatkossakin työllisyyspalveluihin hallituksen 30.4.2021 tekemien, työllisyyspalveluiden uudistamista koskevien linjausten sekä parhaillaan valmisteltavan pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin lähtökohdat huomioiden.

Työvoiman ulkopuolella olevilta maahanmuuttajilta on toistaiseksi puuttunut selkeä kotoutumisen edistämisen rakenne, joten kotoutumisohjelma parantaisi erityisesti tämän ryhmän kotoutumisen edistämistä. Ohjelman esityksiin sisältyvän johdantojakson avulla vahvistettaisiin työvoiman ulkopuolella olevien, ei välittömästi työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien varhaista kontaktia työvoimapalveluihin. Lisäksi kotoutumisohjelmalla parannettaisiin monialaista palvelua tarvitsevien kotoutuja-asiakkaiden tilannetta vahvistamalla eri hallinnonaloille kuuluvien työllisyys-, koulutus-, sote- ja muiden palveluiden (ml. varhaiskasvatus) yhteensovittamista ja palveluohjausta sekä ohjelman aikana että sen päätyttyä.

Ohjelma koostuisi osin jo nykyisellään käytössä olevista kotoutumisen edistämisen palveluista ja niiden vaikuttavuuden kehittämisestä sekä osin uusista elementeistä. Kotoutumisohjelmaan kuuluisi johdantojakso (luku 11.5.1.), johon sisältyisi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä uutena palveluna monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Myös kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus säilyisivät kotoutumisen alkuvaiheen keskeisinä elementteinä ja niiden saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta kehitettäisiin osana kotoutumisohjelman valmistelua luvussa 11.5.2. kuvatuilla tavoilla. Kotoutumiskoulutuksen lähtö- ja päättötasoarviointia kehitettäisiin luvun 11.5.3. mukaisesti. Kotoutumisohjelmaan sisältyisi tarpeen mukaan myös esimerkiksi osaamisen tunnistamista ja tunnustamista sekä työ- ja toimintakyvyn arviointia.

Kotoutumisohjelmaa ei toimeenpantaisi kaavamaisesti. Kotoutumisohjelmaan osallistuvien maahanmuuttajien kanssa laadittaisiin nykytilaa vastaavasti alkukartoitukseen pohjautuva henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma, jossa sovittaisiin tarkemmin ohjelman yksilöllisistä sisällöistä ja jota maahanmuuttajalla olisi velvollisuus noudattaa. Kotoutumisohjelma kytkettäisiin yksilöllisen tarpeen mukaan myös yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän palveluihin. Kotoutumisohjelman aikana maahanmuuttaja voitaisiin ohjata

hänen tarpeeseensa perustuen myös muihin osaamista vahvistaviin ja työllistymistä edistäviin palveluihin sekä sote-palveluihin, järjestöjen toimintaan ja työelämään.

Kotoutumisohjelman osana esitettävän johdantojakson monialaisen toteuttamistavan avulla vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen tarvelähtöistä käynnistymistä ja ehkäistäisiin vääriin palveluihin ohjautumista tai tarvittavien palveluiden ulkopuolelle jäämistä. Ohjelman puitteissa esitetään toimia monialaisuuden vahvistamiseksi ottaen huomioon käynnissä olevat rakenteelliset uudistukset, keskeisesti työvoimapalveluiden ja sote-palveluiden rakenneuudistukset. Johdantojakson puitteissa edistettäisiin työvoima- ja elinkeinopalveluiden, koulutusjärjestelmän, tulevien hyvinvointialueiden ja järjestöjen osaamisen hyödyntämistä heti kotoutumisen alkuvaiheessa. Johdantojaksoon sisältyvillä esityksillä tuettaisiin monialaista palvelutarpeiden tunnistamista, ohjausta ja koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelua.

Alkuvaihetta kehittämällä tunnistettaisiin nykyistä paremmin henkilöt, joilla on nopeat edellytykset siirtyä työelämään ja henkilöt, joilla työllistymisen edellytyksenä on osaamisen kehittäminen sekä henkilöt, joilla on myös muiden palvelujen tarpeita. Kotoutumisohjelman esitykset tukisivat eri asiakassegmenttien, esimerkiksi monialaista tukea, perustaitojen vahvistamista tai ammatillisista koulutusta tarvitsevien maahanmuuttajien sekä korkeakoulutettujen maahanmuuttajien ja kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien tarpeiden parempaa tunnistamista ja huomioimista kotoutumisen edistämässä.

Selonteossa esitetään kotoutumisohjelman valmistelun valtakunnalliset linjaukset, jotka toimeenpantaisiin osin kotoutumislakia uudistamalla ja osin palveluiden laatua kehittämällä. Valtakunnallisten linjausten puitteissa kotoutumisohjelmaa toimeenpantaisiin ja kehitettäisiin alueellisista ja paikallisista lähtökohdista luvussa 11.4. määriteltyjen vastuiden mukaisesti. Alueellisten ja paikallisten ekosysteemien ja verkostojen hyödyntäminen eri asiakastarpeisiin vastaamiseksi olisi keskeinen osa ohjelman ja tarvittaessa ohjelman jälkeisten koulutus- ja työllistymispolkujen toimeenpanoa. Ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisen kehittäminen on huomioitu poikkileikkaavasti osana kotoutumisohjelman esityksiä.

***Kehitetään alkuvaiheen kotoutumisen tukea:  
keskeiset toimenpiteet***

- Luodaan kotoutumishjelma selkeyttämään alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuutta sekä parantamaan palveluiden sisältöä, saavutettavuutta ja tarve- ja työelämälähtöisyyttä samoin kuin ohjelman aikaista ja jälkeistä ohjausta tarkoituksenmukaisiin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin yleisiin työllisyys-, koulutus-, sote- ja muihin palveluihin.
- Luodaan ohjelmalla rakenne sekä työvoimahallinnon asiakkaana olevien maahanmuuttajien että työvoiman ulkopuolella olevien, erityisesti kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien kotoutumisen edistämiseksi. Ohjelmassa huomioidaan kotoutuja-asiakkaiden erilaiset lähtökohdat ja tarpeet sekä tehokas yhteensovittaminen yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän kanssa. Maahanmuuttajien omaa toimijuutta ja osallisuutta palveluissa sekä kolmannen sektorin toimijoiden ja työnantajien osallistumista edistetään kotoutumisen alkuvaiheesta lähtien.
- Kehitetään kotoutumisen edistämisen palveluita ja varmistetaan sujuva kotoutumispolku molemmilla kansalliskielillä. Tavoitellaan ruotsin kielellä kotoutuvien määrän kasvua niin, että määrä suhteellisesti vastaisi vähintään ruotsinkielisten osuutta väestöstä.
- Hyödynnetään kotoutumishjelman 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.
- Otetaan naiset erityiseksi kotouttamispalveluiden kohderyhmäksi ja huomioidaan ohjelman toimeenpanossa ja seurannassa eri toimien sukupuolivaikutuksia.

## 11.2 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 sekä maahanmuuttajan osallisuuden vahvistuminen. Kotoutumisohjelman tavoitteena olisi myös jatko-ohjaus työelämään tai työllistymistä tukeviin palveluihin ja koulutukseen, sote-palveluihin sekä järjestöjen toimintaan. 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 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.

Kotoutumisohjelmaan sisältyvällä alkukartoituksella selvitetäisiin kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen kannalta keskeiset palvelutarpeet. Alkukartoituksen pohjalta laadittaisiin tarvittaessa kotoutumissuunnitelma, jossa määriteltäisiin yksilölliset tavoitteet ja toimenpiteet. Kotoutumisohjelman tavoitteena voisi joidenkin kohdalla olla nopea työllistyminen, kun taas toisilla työllistyminen edellyttäisi esimerkiksi kielitaidon ja/tai ammatillisen osaamisen vahvistamista. Työvoiman ulkopuolella olevien osalta tavoitteena olisi kielitaidon vahvistaminen tai ylläpitäminen, yhteiskunnallisten ja työelämävalmiuksien lisääminen sekä työvoimaan ja työvoimapalveluiden piiriin siirtymisen edistäminen. Osa maahanmuuttajista voi tarvita myös erityistä tukea, jolloin tavoitteena voisi olla esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen.

Kotoutumisohjelman tavoitteena olisi tukea osallistujien suomen ja/tai ruotsin kielen taitoa. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa 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 määritellä osallistujille myös yksilökohtaisia tavoitteita esimerkiksi järjestötoimintaan tutustumiseksi. Tarvittaessa kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin asettaa myös yksilöllisiä, arjen hallintaan ja yhteiskunnassa tarvittavaan perusosaamiseen, kuten digitaitoihin liittyviä tavoitteita.



### **Kotoutumisohjelman tavoitteet: keskeiset toimenpiteet**

- Kotoutumisohjelman tavoitteena olisi osallistujien työllistyminen tai työllistymistä tukevien valmiuksien, suomen ja/tai ruotsin kielen ja yhteiskunnan tuntemuksen ja osallisuuden vahvistuminen. Tavoitteena olisi myös jatko-ohjaus työelämään tai tarkoituksenmukaisiin työllistymistä tukeviin palveluihin ja koulutukseen, sote-palveluihin sekä järjestöjen toimintaan.
- Asetetaan kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetaso nykytilaa vastaten tasolle B1.1. Mikäli maahanmuuttajan kielitaitotaso jäisi ohjelman päättyessä alle toimivan peruskielitaidon, tulisi ohjelman päättyessä sopia asiakkaan kanssa toimista kielitaidon jatkokehittämiseksi esimerkiksi työllistymissuunnitelmassa, mikäli henkilö ei ole työllistynyt.
- Ohjelman tarkemmat tavoitteet yksilöidään jokaisen osallistujan tarpeet huomioiden. Tavoitteena olisi myös paremmin tunnistaa henkilöt, joilla on edellytykset nopeaan työllistymiseen ja henkilöt, joilla työllistyminen edellyttäisi osaamisen kehittämistä ja tarvittaessa sote- tai muita palveluita.

## **11.3 Kohderyhmänä työmarkkinoille suuntaavat, työvoiman ulkopuolella olevat ja kansainvälistä suojelua saavat**

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

Nykytilannetta vastaten kotoutumisohjelman kohderyhmänä olisivat työttöminä työnhakijoina työllisyyspalveluissa olevat ja muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavat kotoutujat. Työttömäksi työnhakijaksi työllisyyspalveluihin kirjautuneet maahanmuuttajat olisivat siten jatkossakin keskeinen kotoutumispalveluiden kohderyhmä. Samalla kotoutumisohjelman keskeisenä tavoitteena olisi tehostaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista, sillä heitä ei nykyisin riittävästi tavoiteta kotoutumispalveluihin eikä yhtä kattavasti kuin TE-toimiston asiakkaina olevia. Erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista ja pääsyä palveluihin on välttämätöntä lisätä, jotta voidaan nykyistä paremmin tukea maahanmuuttajanaisten osallisuutta ja työllisyyttä sekä koko perheen kotoutumista.

Selonteon esitys työvoiman ulkopuolella olevien kattavammasta tavoittamisesta ja kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden tarjoamisesta parantaisi myös työn ja koulutuksen takia Suomeen muuttaneiden puolisoitten tiedonsaantia olemassa olevista kotoutumispalveluista ja pääsyä tarvittaviin palveluihin. Puolisoiden olisi mahdollista osallistua kotoutumishjelman palveluihin joko työnhakijaksi rekisteröitymällä tai hakeutuen kunnan järjestämään alkukartoitukseen.

Nykytilanteesta poiketen kotoutumishjelman kohderyhmäksi määriteltäisiin jatkossa erikseen myös kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä, jos perheside on ollut voimassa ennen Suomeen tuloa. Käytännössä pakolaistaustaiset ohjautuvat jo tällä hetkellä suhteellisen kattavasti kotoutumispalveluihin joko kunnan tai kuntayhtymän kotoutumispalveluiden kautta tai rekisteröityessään työttömäksi työnhakijaksi. Selonteon esityksillä vahvistettaisiin kuitenkin erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien pakolaistaustaisten henkilöiden, usein kotona lapsia hoitavien vanhempien palveluita ja ohjautumista niihin.

Edellä esitettyjen kotoutumishjelman pääsääntöisten kohderyhmien lisäksi viranomaisien tulisi nykytilannetta vastaavasti tarjota kotoutumisen alkuvaiheen palveluita myös niitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan niitä tarvitsevan. Eri-tyistä kohderyhmää olisivat etenkin puoliset ja ne kotona lapsia hoitavat vanhemmat, jotka eivät kuulu edellä mainittuihin kohderyhmiin (työttömät työnhakijat, muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavat sekä kansainvälistä suojelua saavat perheenjäsenineen). Myös työn tai opiskelun vuoksi muuttavat voisivat tarjottavan tiedon, neuvonnan ja ohjauksen lisäksi hakeutua kunnan alkukartoitukseen.

Kotoutumishjelman lähtökohtana on varmistaa kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden saatavuus ensisijaisesti niitä vahvimmin kotoutumis- ja työllistymispolulla etenemiseensä tarvitseville kohderyhmille. Jatkossa kaikille, myös kotoutumishjelman ensisijaisten kohderyhmien ulkopuolelle jääville maahanmuuttajille, tarjottaisiin mahdollisimman kattavasti Tervetuloa Suomeen -infopaketti sekä tietoa ja matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa monikielisesti riippumatta maahantulon syystä tai työmarkkina-asemasta. Lisäksi matalan kynnyksen neuvontapisteissä sekä muissa palveluissa ja koulutuksessa voitaisiin tarvittaessa ohjata henkilö hakeutumaan kotoutumislain mukaiseen tarvelähtöiseen alkukartoitukseen. Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumisen edistämiseksi esitettäviä toimenpiteitä kuvataan tarkemmin luvussa 15.

### **Tavoittaminen ja velvoittavuus**

Työmarkkinoille välittömästi suuntaavat maahanmuuttajat tavoitetaan nykyisellään varsin kattavasti kotoutumisen edistämisen palveluihin heidän ilmoittautuessaan työttömiksi työnhakijoiksi. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämässä keskeinen

haaste on kohderyhmän tavoittaminen. Nykytilanteessa Kansaneläkelaitos toimittaa kotoutumislain perusteella kuntien sosiaalipalveluihin tiedon maahanmuuttajista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli kaksi kuukautta. Sosiaali- ja terveystieteiden siirtyessä hyvinvointialueiden järjestettäväksi tulee tarkasteltavaksi, miten henkilötietojen siirto voidaan jatkossa järjestää myös kunnissa kotoutumissuunnitelmasta ja asiakasohjauksesta vastaavalle taholle, jotta tämä voisi rekisteritietoja hyödyntäen tavoittaa ja ohjata henkilön palveluihin.

Tavoitettavuuden edistämiseksi selonteon valmistelun yhteydessä on selvitetty mahdollisuuksia säätää viranomaisille velvoite tarjota kotoutumisohjelman palveluita systemaattisesti myös kotihoidon tukea saaville maahanmuuttajille, usein kotona lapsia hoitaville äideille hyödyntäen tavoittamisessa ja kotoutumista edistäviin palveluihin ohjaamisessa kotihoidon tuen saajia koskevia Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoja. Kotihoidon tukea saavia koskevia Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoja ei nykyisen lainsäädännön puitteissa kuitenkaan ole mahdollista käyttää tähän tarkoitukseen. Lainsäädännön muuttamista on pidetty ongelmallisena etenkin suhteessa kotihoidon tuen tarkoitukseen ja perustuslain yhdenvertaisuusveloitteen näkökulmasta. Perhevapaita ja etuusjärjestelmää kehitettäessä tuleekin jatkossa huomioida myös maahanmuuttajien tarpeet ja tavoittaminen kotoutumisen edistämiseksi.

Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämiseksi on tarpeen selkeyttää viranomaisvastuita palveluiden järjestämiseksi (luku 11.4.) sekä vahvistaa kuntien tietopohjaa palveluiden kohderyhmästä. Lisäksi kohderyhmän nykyistä paremmaksi tavoittamiseksi tulee lisätä maahanmuuttajien omia mahdollisuuksia hakeutua palveluihin sekä maahanmuuttajia tavoittavien viranomaisten ja järjestöjen mahdollisuuksia ohjata henkilö myös muun toimijan tarjoamiin kotoutumispalveluihin.

Tavoittamisen ja ohjauksen vahvistamisessa hyödynnetään mm. matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita, monialaista viranomaistyötä, järjestöyhteistyötä ja monikielistä viestintää. Vanhempien tavoittamisen tehostamiseksi ja kotoutumista edistäviin palveluihin ohjaamiseksi tulee kehittää yhteistyötä ja käytäntöjä erityisesti perhekeskusten ja neuvoloitten sekä kotoutumispalveluiden välillä. Myös mahdollisuuksia tavoittaa ja lisätä kotoutumispalveluista tiedottamista oleskeluluvan saamisen yhteydessä eri syistä Suomeen muuttaville tulee kehittää. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen nykyistä yhtenäisempi edistäminen edellyttää myös kuntien resurssien vahvistamista kattamaan todennäköisesti tämänhetkisestä kuntien kotoutumispalveluiden kohderyhmästä laajeneva asiakaskunta.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalla on velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa ja hakeutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman

laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Nykyisen lainsäädännön velvoittavuutta koskevat säädökset säilytettäisiin ja kotoutumisohjelmaa kehitettäisiin myös hallituksen valmisteleman pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin lähtökohdat huomioiden.

Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimapalveluihin. Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa. Tähän on kuitenkin laissa tiettyjä poikkeuksia, joista yksi koskee henkilöitä, jotka ovat hyväksyttävän syyn vuoksi esteellisiä vastaanottamaan työtä. Esim. lapsen hoitaminen kotihoidon tuella katsotaan tällaiseksi hyväksyttäväksi syyksi olla ilmoittautumatta työnhakijaksi. Vaikka kotona lastaan hoitavaa vanhempaa ei voida velvoittaa osallistumaan esim. kotoutumispalveluihin, on asiakkaiden motivoinnin kannalta tärkeää, että palveluita kehitetään sisällöltään vastaamaan asiakkaiden elämäntilanteeseen liittyviin tarpeisiin ja tuodaan palveluiden markkinoinnissa esiin niihin osallistumisen merkitystä sekä asiakkaan että toisaalta lasten kotoutumisen näkökulmasta.

### ***Kotoutumisohjelman kohderyhmät: keskeiset toimenpiteet***

- Kotoutumisohjelman kohderyhmiä, joille viranomaisilla olisi aina velvollisuus tarjota kotoutumisohjelman palveluita lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on saanut ensimmäisen oleskeluluvan tai hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity, olisivat
  1. Työvoimapalveluihin työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneet maahanmuuttajat,
  2. Maahanmuuttajat, jotka saavat toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti,
  3. Kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä, jos perheside on ollut voimassa ennen Suomeen tuloa
  4. Muut pyynnöstä arvioituun tarpeeseen perustuen
  
- Vahvistetaan työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamista, jotta ohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on tieto kotoutumista edistäviä palveluita tarvitsevista henkilöistä ja maahanmuuttajilla tieto saatavilla olevista palveluista.
  - Selvitetään tarvittavat lainsäädäntö- ja tietojärjestelmämuutokset, joilla hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavien maahanmuuttajien kohdalla voidaan siirtää tieto KELAsta myös kuntiin, jotta kunnat voivat toteuttaa velvoitettaan kotoutumispalveluihin ohjaamiseksi.
  - Hyödynnetään tavoittamisessa matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteitä, kehitetään monialaista viranomaisyhteistyötä mm. perhekeskusten kanssa, järjestöyhteistyötä ja monikielistä viestintää.
  - Jaetaan kotoutumisohjelman kohderyhmille tietoa palveluista myös oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä.
  - Kehitetään jalkautuvaa työtä maahanmuuttajien tavoittamiseksi.

## 11.4 Kotoutumishjelman 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-hyvintialueiden valmisteluun. Lopulliset päätökset kotoutumisen edistämisen vastuista kytetään rakenteellisiin uudistuksiin. Työllisyyspalveluiden siirtoa kuntiin valmistellaan siten, että siirto paikallistasolle tapahtuisi vuoden 2024 aikana. Tässä vaiheessa järjestämisvastuiden osalta käytetään järjestäjätahosta riippumatonta käsitettä ”työvoimapalvelut”, jota tarkennetaan kotoutumislain uudistamisen yhteydessä.

Selontekovalmistelun yhteydessä on arvioitu vaihtoehtoisia malleja järjestää kotoutumisen edistämisen vastuut. Työmarkkinoille suuntaavien työikäisten maahanmuuttajien kotoutumisen keskeinen tavoite on työllistyminen, minkä vuoksi päävastuu työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien kotoutumishjelman aikaisesta ohjauksesta (mukaan lukien johdantojakson järjestäminen) olisi jatkossakin perusteltua kytkeä työllisyyspalveluihin.

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 myös työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tavoittamisesta ja ohjauksesta.

Kunnalle esitettäisiin vastuuta kotoutumishjelman aikaisesta ohjauksesta (ml. johdantojakson järjestäminen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen) niiden maahanmuuttajien osalta, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea ja työvoiman ulkopuolella olevien, kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien osalta. Esitys selkeyttäisi ja vahvistaisi kunnan vastuuta edellä mainittujen kohderyhmien kotoutumisen edistämisestä. Lisäksi työvoimapalvelut tai kunta voisivat voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti käynnistää alkukartoituksen ja laatia kotoutumissuunnitelman myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan, tai ohjata henkilön osallistumaan esitettyyn johdantojaksoon. Voimassa olevaa kotoutumislakia vastaten kotoutumissuunnitelman laatineen tahon olisi aktiivisesti tarjottava maahanmuuttajalle tämän kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja palveluja käytettäväksi arvioituun tarpeeseen perustuen ja osoitettujen

määrärahojen rajoissa. Työvoimakoulutuksena tai omaehtoisena koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuisiin ei esitetä muutoksia.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnalla olisi jatkossakin kotoutumisen edistämisen koordinoiva rooli, mikä varmistaisi yhden tahon vastuun kotoutumisen edistämisen kokonaisuuden yhteensovittamisesta.

Käynnistyneiden työllisyyden kuntakokeilujen sekä valmistelussa olevan TE-palvelujen kunnille siirtämisen myötä kuntien vastuut kotoutumisen edistämisestä laajenevat kattamaan työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen sekä lisäävät kunnan mahdollisuuksia yhteen sovittaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien palveluita myös työvoimapalveluihin sekä tätä kautta vahvistaa siirtyviä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan. Kunnalle voitaisiinkin luoda myös vastuu siitä, että sen alueella asuvan kotoutumishjelman kohderyhmään kuuluvan maahanmuuttajan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi mukaan lukien tarvittaessa ohjaus sosiaalihuollon palvelutarvearvioon ja muihin tarvittaviin palveluihin. Näin kunnalle tulisi velvollisuus varmistaa paitsi omien palveluidensa soveltuvuus ja saatavuus maahanmuuttajille myös asiakasohjaus muihin palveluihin ja palveluiden yhteensovittaminen työllisyys-, sote- ja tarvittaessa muiden palveluiden kanssa. Asiaa lopullisesti ratkaistaessa tulee kuitenkin huomioida työllisyyden edistämisen pysyvien rakenteiden valmistelun eteneminen ja resurssit tehtävän hoitamiseksi.

Kansainvälistä suojelua saavat ovat tällä hetkellä kuntien ja kuntayhtymien kotoutumispalveluiden yleisin asiakasryhmä. Kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton järjestelyistä osa käynnistyy jo ennen henkilöiden kuntaan muuttoa 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 kuitenkin siten, että vastaanoton järjestelyissä varmistettaisiin tehokas yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa.

Kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton ja alkuvaiheen kotoutumisen järjestämisestä säädettäisiin kotoutumislaisissa erikseen tarkentaen kunnan ja tulevan hyvinvointialueen rooleja ja vastuita. Kotoutumisesta kunnassa vastaavalla viranomaistaholla olisi jatkossakin velvoite ohjata viiveettä sosiaalihuollon palvelutarvearvioon henkilöt, joilla arvioidaan olevan sosiaalihuollon tarve. Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ohjattaisiin pääsääntöisesti aina sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarvearvioon. Lisäksi arvioon ohjattaisiin aina myös alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret.

Parhaillaan valmisteltava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa myös kotoutumispalveluiden järjestämiseen erityisesti kunnissa, joissa tehtävä on osa sosiaalipalveluita tai keskitetty sote-kuntayhtymään. Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja siihen liittyvä hallinto siirtyisivät pois kuntien ja kuntayhtymien päätöksenteosta sekä toimialalla kuntien palveluksessa oleva henkilöstö hyvinvointialueiden työntekijöiksi, Helsinkiä ja HUS:a lukuun ottamatta. Uudistus aiheuttaisi siten merkittäviä muutoksia kuntien ja kuntayhtymien tehtäviin ja organisaatioihin.

Sote-palveluiden ja -ammattihenkilöstön siirtyessä hyvinvointialueille 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 osassa kuntia kotoutumisesta vastaavan viranomaistahon määrittelyä, palveluiden uudelleen tarkastelua ja organisointia, kotoutumista edistävän työn määrittelyä sekä käytännön asiakastyöhön liittyviä, esimerkiksi asiakastietojärjestelmiä ja ammattihenkilöstön pätevyysvaatimuksia koskevia ratkaisuja.

Kunnilla on käytännössä vaihtelevat edellytykset järjestää kotoutumista edistäviä palveluita. Myös kotoutumisohjelman palveluita tarvitsevien henkilöiden määrässä voi olla merkittäviäkin vaihteluja vuosittain etenkin pienemmillä paikkakunnilla. Palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi kunnat voisivat sopia kotoutumisohjelman palveluiden järjestämisestä myös jatkossa kunta- tai kuntayhtymäpohjaisilla malleilla huomioiden paikalliset ja alueelliset tarpeet.

### **Monialainen yhteistyö ja koordinaatio**

Monialaisesti ja -amatillisesti tuotetuilla palvelukokonaisuuksilla, kuten maahanmuuttajien osaamiskeskustoiminnalla, on voitu vastata yksilöllisiin palvelutarpeisiin kokonaisvaltaisesti. Myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilu sekä valmisteltava työllisyyspalveluiden siirto kuntiin luovat edellytyksiä monialaisen työn vahvistamiselle.

Kotoutuja-asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelukokonaisuuksien muodostaminen edellyttää monialaisen ja -amatillisen yhteistyön kehittämistä, toimijaverkoston ja kumppanuuksien rakentamista ja toimijoiden välisen tiedonkulun parantamista. Kotoutumisen edistämisen moniamatillisuuden tukeminen ja tiedonsiirtokysymykset eri viranomaisten välillä huomioidaan monialaisten palveluiden lainsäädännön kehittämistarpeita selvitetäessä. Lisäksi monialaisen ja -amatillisen yhteistyön ja työssä tarvittavan osaamisen kehittämistä voidaan tukea KEHA-keskukseen (ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) perustettavan monialaisen työn tukirakenteen ja kotouttamisen osaamiskeskuksen koordinoiman kumppanuusohjelmatyön kautta.



Kotoutumisprosessin ja yhteistyön sujuvuuden parantamiseksi tulee kehittää myös asiakastietojen kirjaamiseen ja välittämiseen käytettäviä tietojärjestelmiä. TE-palveluilla on käytössä työllistymisprosessiin liittyvien asiakastietojen hallinnointiin valtakunnallinen URA-asiakastietojärjestelmä, jonka kautta kertyvää seurantatietoa pystytään hyödyntämään mm. palveluiden suunnittelun ja vaikuttavuuden seurannan tukena hallinnon eri tasoilla. TE-hallinnon asiakastietojärjestelmä ei kuitenkaan kaikilta osin tue kotoutumisprosessin monialaista toimeenpanoa. Järjestelmää uudistetaan parhaillaan osana laajempaa digikehittämishanketta. Myös mahdollisuuksia kehittää tai yhdenmukaistaa eri toimialoilla kotoutumisen alkuvaiheessa käytettäviä asiakastietojärjestelmiä tulee selvittää huomioiden mm. tällä hetkellä käytössä olevat järjestelmät.

Työvoimapalveluiden ja oppilaitosten välisellä yhteistyöllä varmistettaisiin, että tieto olemassa olevasta laajasta koulutustarjonnasta ja toisaalta palveluiden puutteista, kuten työssäolon aikana järjestettävästä kielenopetuksesta, valmentavasta koulutuksesta ja eri kohderyhmille erityisesti suunnatuista koulutuksista, lisääntyisi. Esimerkiksi toimivat säännölliset yhteistyöfoorumit ja alue- ja maakuntatason tarkastelu palveluista voisivat edistää paikallisen maahanmuuttajien tarpeisiin paremmin soveltuvan palvelutarjonnan suunnittelua. Tarkasteluja on tehty mm. erilaisten hankkeissa toteutettujen palvelukarttojen laatimisen kautta, mutta asiakkaille ja ammattilaisille näkyvän kokonaisuuden esille tuominen olisi tarpeellista.

Myös kotoutumista edistävien sosiaalihuollon ja muiden sote-palveluiden siirtyminen hyvinvointialueille edellyttää toimivien yhteistyökäytäntöjen kehittämistä kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeet huomioiden ja kunnissa kehitettävän ohjauksen nivomiseksi selkeäksi kokonaisuudeksi suhteessa sosiaaliohjaukseen ja yleiseen sosiaalihuollon prosessiin. Erityisen tärkeää yhteisten toiminta- ja menettelytapojen luomisen arvioidaan olevan esim. lapsiperheiden palveluissa, kun osa palveluista siirtyisi hyvinvointialueille ja suuri osa, muun muassa varhaiskasvatus ja perusopetus, jäisivät edelleen kuntiin.

### ***Järjestämisvastuut ja monialainen yhteistyö: keskeiset toimenpiteet***

- Päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työkäisten kotoutumisohjelman aikaisesta ohjauksesta (ml. johdantojakson järjestäminen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen) olisi työllisyyspalveluilla.
- Päävastuu työvoiman ulkopuolella olevien työkäisten kotoutumisohjelman aikaisesta ohjauksesta olisi kunnalla (ml. johdantojakson ja koulutuksen järjestäminen sekä kotoutumissuunnitelman laatiminen). Erilaisilla kunta- ja kuntayhtymäpohjaisilla yhteistyömalleilla varmistetaan, että kotoutumista edistäviä palveluita on saatavilla yhdenvertaisesti.
- Kunnalla olisi vastuu kotoutumisen edistämisen palveluiden yhteensovittamisesta, ja kunnalle luotaisiin vastuu siitä, että kotoutujan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi. Kansainvälistä suojelua saavat tulisi ohjata pääsääntöisesti ja alaikäisinä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret aina myös sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarvearvioon.
- Varmistetaan monialainen yhteistyö järjestämällä johdantojakso vastuullisten viranomaisten yhteistyönä. Sekä kunnan että työllisyyspalvelun tulisi kotoutumisohjelmaa toteuttaessaan huolehtia kotoutujan ohjaamisesta tarvelähtöisesti ja viiveettä myös muiden viranomaisten esim. hyvinvointialueiden, oppilaitosten ja järjestöjen palveluihin yhteistyössä näiden kanssa.
- Säädetään kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton ja kuntaan muuton alkuvaiheen palveluiden kunnan järjestämisvastuusta kotoutumislaisissa erikseen kotoutumisohjelman järjestämisen lisäksi. Varmistetaan vastaanotossa ja alkuvaiheen palveluissa tiivis monialainen yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa kehittämällä kunnan ja sosiaalihuollon välisiä toimintamalleja ja yhteistyökäytäntöjä.
- Otetaan kotoutumisen moniammatillisuuden edistäminen ja tiedonsiirtokysymykset eri viranomaisten välillä huomioon monialaisten palveluiden lainsäädännön kehittämistarpeita selvitettäessä.
- Kehitetään monialaisissa verkostoissa työskentelevien osaamista ja monialaisen työn koordinaatiota.

## 11.5 Ohjelman sisällöt ja palveluiden kehittäminen

Kotoutumisohjelmaan sisältyisi johdantojakso ja kotoutumista edistävää koulutusta (kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus, aikuisten perusopetus) sekä tarpeen mukaan muita palveluita. Kotoutumisohjelman yksilöllisistä sisällöistä sovittaisiin kuitenkin maahanmuuttajalle laadittavassa kotoutumissuunnitelmassa varmistaen tarvittava yksilöllinen joustavuus.

### 11.5.1 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 osaamisen kehittämisen palveluihin ja koulutukseen tai nopeasti työelämään. Johdantojakson monialaisen järjestämistavan avulla purettaisiin kotoutumisen edistämisen ”kahden polun järjestelmä” sekä yhdenmukaistettaisiin alun palvelusisältöjä ja ohjausta. Johdantojakson ohella ’kahden polun järjestelmän’ haasteisiin vastataan säätämällä kunnalle vastuu siitä, että kotoutujan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi siten kuin edellä luvussa 11.4. kuvataan.

### 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, opiskelu- ja työelämävalmiudet mukaan lukien digitaaliset taidot, koulutus- ja työhistoria sekä kotoutumista edistävien palvelujen tarpeet, ml. koulutus ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja varhaiskasvatuksen palvelutarpeet.

Alkuarvioinnin pohjalta maahanmuuttajan kanssa laadittaisiin kotoutumissuunnitelma niistä koulutus- ja työllistymis- sekä muista palveluista, jotka edistävät hänen kotoutumistaan ja työllistymistään. Maahanmuuttajan omien työllistymis- ja koulutustoitteiden selvittämisen yhteydessä maahanmuuttajalle tulee myös tarjota selkeää tietoa oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan valita kotoutumiskielekseen suomi tai ruotsi.

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 ja täydentää prosessin eri vaiheissa. Tiedon siirron ongelmat ja TE-toimiston ohjausresurssien puute vaikeuttavat myös työllistymis- ja koulutuspolkujen ohjausta.<sup>66</sup>

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.<sup>67</sup> Esimerkiksi vapaa-aika ja yhteiskunnallinen osallisuus jäävät TE-toimistojen laatimissa kotoutumissuunnitelmissa vähäiselle huomiolle, samoin perheen tilanteen huomioiminen TE-toimistoissa. Myöskään perheiden kotoutumissuunnitelmia ei laadita kattavasti.<sup>68</sup> Osana johdantopaksoa luotaisiin alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien sisällölle ja seurannalle sekä monikieliselle yhteiskuntaorientaatiolle valtakunnallinen malli. Kotoutumista ja työllistymistä kaksikielisillä alueilla ja tehtäviin, joissa tarvitaan suomen ja ruotsin kielen taitoa, edistäisi mahdollisuus sisällyttää kotoutumissuunnitelmaan sekä suomen että ruotsin kieltä vahvistavia opintoja.

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.

66 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

67 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

68 KARINEN & KORTELAINEN & LUUKKONEN & JAUHOLA 2020b

Eri hankkeissa toteutetun omakielisen yhteiskuntaorientaation 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.<sup>69</sup>

### ***Luodaan johdantojakso: keskeiset toimenpiteet***

- Osana kotoutumishjelmaa valmistellaan ja otetaan käyttöön koko kohderyhmälle yhteinen ja monialaisesti järjestetty johdantojakso.
- Kehitetään johdantojakson osana toteutettavia palveluita:
  - Luodaan alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien sisällölle ja seurannalle sekä monikieliselle yhteiskuntaorientaatiolle valtakunnallinen malli.
  - Lisätään perheen kotoutumissuunnitelman hyödyntämistä ja kehitetään sisältöjä lasten tilanne huomioiden.
  - Kehitetään ja pilotoidaan monialaisen ohjauksen tueksi valtakunnallisia ohjauksen kriteereitä mukaan lukien nykyistä tarkempi opiskelijaprofilointi kotoutumiskoulutuksen, lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen kohderyhmistä ja jatko-ohjauksesta tarkoituksenmukaiseen koulutukseen tai työllistymistä tukevaan palveluun.
  - 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.
  - Kehitetään maahanmuuttajien digitaalista osaamista osana kotoutumisen edistämisen palveluita sekä yksilölliset tarpeet huomioiden myös muissa palveluissa. Digituen tarjoamisessa hyödynnetään monikielisyyttä sekä järjestöjen osaamista. Tavoitteena on, että maahanmuuttajilla on riittävät arjessa ja yhteiskunnassa tarvittavat digitaaliset valmiudet.

69 Lahtinen & Kuusiholma 2018

- Varmistetaan mahdollisuus valita kotoutumiskieleksi suomi tai ruotsi sekä molempien kielten rinnakkaista osaamista. Kaksikielistä kotoutumista tulisi toteuttaa joustavasti ja yksilöllisiin ratkaisuihin perustuen, kuitenkin niin, ettei mahdollisuus ruotsinkieliseen kotoutumiseen heikkene. Vahvistetaan asiantuntijoiden osaamista maahanmuuttajan kokonaistilanteen ja palveluntarpeen arvioinnissa ja ohjauksessa.
- 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.

### 11.5.2 Työvoimakoulutuksena järjestettävä 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.*

Kotoutumiskoulutuksena maahanmuuttajalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta.

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). Opetussuunnitelman perusteita päivitetään parhaillaan. Luku- ja kirjoitustaidon opetusta annetaan Opetushallituksen luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti tai perusopetusta tarvitseville aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen lukutaitovaiheessa.

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. Vapaan sivistystyön ja aikuisten perusopetuksen rahoitus on osa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimaa valtionosuusjärjestelmää.

### Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen lähtötasoon ja kotoutujan omiin tavoitteisiin nojaavaa asiakassegmentointia, moduulirakennetta ja työelämälähtöisyyttä 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.<sup>70</sup> 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 sisältö-, soveltuvuus- ja vähimmäiskriteereitä, vertailtaessa tarjouksia ja seurattaessa hankintojen laatua.

Koulutustarjonnan, kuten muunkin palvelutarjonnan osalta on alueellisia ja paikallisia eroja. Erityisesti pääkaupunkiseudulla on hankittu erilaisiin koulutus- ja työllistymispolkuihin perustuvia kotoutumiskoulutuksia, esimerkiksi toiminnallista tukea tarvitseville, ammatilliseen koulutukseen suuntaaville, korkeakoulutetuille ja nopeasti töihin suuntaaville maahanmuuttajille. Muilla alueilla erilaisten kohderyhmien huomioimista koulutuksessa

70 SHEMEIKKA & SCHMIDT-THOMÉ & HARKKO & PAAVOLA & RAUNIO & ALANKO & BJÖRK & KETTUNEN & KOUVONEN & PITKÄNEN & RAMADAN & VARJONEN & VUORENTO 2021

on lisätty, mutta yksityiskohtainen koulutusryhmien segmentointi on haastavaa maahanmuuttajien vähäisen määrän ja vaihtelevien tarpeiden vuoksi. Erityisesti kuntoutuksellista tukea tarvitsevien tarpeisiin ei aina ole riittävästi pystytty vastaamaan kotoutumista edistävän koulutuksen tarjonnalla. Kotoutumiskoulutuksen saavutettavuuden parantamiseksi on lisätty läsnäolotkaisuun toteutetun koulutuksen rinnalla verkkokoulutusten hyödyntämistä. Hyviä kokemuksia on saatu ELY-keskusrajat ylittävistä hankinnoista, joiden avulla on voitu järjestää esimerkiksi eri alueilla asuville korkeakoulutetuille omia verkkokoulutusryhmiä.

Työvoimakoulutuksena tarjottavan kotoutumiskoulutuksen rinnalle tarvitaan yhtenäinen, avoimesti ja maksutta saatavilla oleva digitaalinen kielen oppimisen kokonaisuus, jolla tuettaisiin kotoutumisen tehostamisen ja nopeuttamisen sekä maahanmuuttajien osallisuuden vahvistamisen tavoitteita. Helposti saavutettava materiaali tarjoaisi mahdollisuuden kehittää kielitaitoa myös jo ennen Suomeen muuttoa riippumatta maahanmuuton syystä. Parhaimmillaan materiaali tukisi kielen oppimista muun kielikoulutuksen aikana sekä kielitaidon omaehtoista ylläpitoa ja kehittämistä esim. kotoutumiskoulutuksen päätyttyä ja muiden opintojen ja työskentelyn ohella. Parhaillaan uudistettavat kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet luovat hyvän pohjan yhtenäisen materiaalin kehittämiseksi. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman sisältöjä mukaileva digitaalinen materiaali tukisi myös uuteen yhteiskuntaan asettautumista ja orientoitumista.

Kotoutumiskoulutuksen kehittämistoimien tavoitteena on tukea siirtymiä työelämään ja muihin työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden kehittämiseksi tulee myös edelleen vahvistaa kotoutumiskoulutuksen yhteistyötä ja yhteensovittamista muun muassa TE-palveluiden, ammatillisten opintojen, korkeakoulujen SIMHE-toiminnan ja Talent Boost-ohjelman toimien sekä työnantajien että järjestöjen kanssa. Erityistä tukea tarvitsevien osalta keskeistä on myös kotoutumiskoulutuksen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittaminen ja kuntoutusta ja kielikoulutusta yhdistävien mallien kehittäminen.

Nykytilanteessa ei ole nähty olevan riittäviä keinoja tukea kaikkien pidempään maassa asuneiden maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen opiskelua.<sup>71</sup> 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.

---

71 Shemeikka & Schmidt-Thomé & Harkko & Paavola & Raunio & Alanko & Björk & Kettunen & Kouvonon & Pitkänen & Ramadan & Varjonen & Vuorento 2021



Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetason (B1.1.) saavuttaa noin kolmasosa koulutukseen osallistuneista ja erityisesti koulutuksen hitaalla polulla tavoitetason saavuttamisessa on haasteita. Vaikka kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta ei voida arvioida yksistään saavutetuilla kielitaitotasolla, tulee kehittämissä kiinnittää huomioita saavutettujen kielitaitotasojen parantamiseen muun muassa riittävin tukitoimin. 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.<sup>72</sup>

Kotoutumiskoulutuksen järjestämistavan osalta on esitetty kehittämistarpeita, joita on selvitetty selonteon valmistelun yhteydessä. Selonteon valmistelun aikana nousi esille myös kotoutumiskoulutuksen järjestämistavan vaihtoehtojen pohtiminen. Yleisesti on tunnistettu, että kotoutumiskoulutuksen laadussa on vaihteluita. Tehdyn selvitystyön pohjalta ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tehdä johtopäätöstä siitä, onko kyse yksittäisistä tapauksista vai järjestelmätason ongelmasta, sillä näkemykset koulutuksen laadun haasteiden yleisyydestä ja sisällöstä eroavat toisistaan eikä tietoa esitettyjen haasteiden yleisyydestä ole ollut saatavilla. Mahdollisen järjestämistavan muuttamisen vaikutuksista kotoutumiskoulutukseen ei ole selvyttä, sillä kaikkien järjestämistapojen osalta on tunnistettu vaihtoehtoja ja haasteita maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisen osalta. Kotoutumiskoulutuksen myönteisiksi arvioidut muutokset ja hallituskaudella valmisteltavat laajat hallinnolliset uudistukset huomioiden, vaihtoehtoisia järjestämistapoja on nähty tarkoituksenmukaiseksi selvittää laajemmin seuraavalla hallituskaudella.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja koskeneen 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.

---

72 Valtion talouden tarkastusvirasto 2018

### ***Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kehittämisen 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. Valtakunnallisen kehittämistyön osana tuetaan myös kotoutumiskoulutuksen vahvempaa kytkeytymistä työelämään, muuhun koulutusjärjestelmään ja osaamista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja ekosysteemeihin sekä järjestöjen toimintaan.
- 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 vaikuttavuuden lisäämiseksi kehitetään tulosperustaisia hankintoja ja selvitetään myös dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönoton mahdollisuuksia ja hyötyjä.
- Kasvatetaan ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarjontaa, jotta maahanmuuttajille on tosiasialliset mahdollisuudet valita kotoutumiskielekseen myös ruotsi.
- Kotoutumiskoulutuksen saavutettavuuden lisäämiseksi, korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin vastaamiseksi ja ruotsinkielisen koulutuksen saatavuuden turvaamiseksi lisätään läsnäolokratkaisuin toteutetun koulutuksen rinnalla verkkokoulutusten hyödyntämistä. Vahvennettua 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.
- Käynnistetään digitaalisen kielen oppimisen kokonaisuuden kehittäminen.
- 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 yhteisen 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 kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen ulkopuolelle, jolloin kielitaidon tai lukutaidon puute vaikeuttaa yhteiskuntaan kotoutumista ja työpaikan saamista. Koulutuksen arviointikeskuksen selvityksen mukaan koulutuksen kohderyhmien tavoittamisessa on esiintynyt haasteita, jotka liittyvät muun muassa kotivanhempien tavoittamiseen ja kriteerit täyttävän opiskelijaryhmän kokoon saamiseen.<sup>73</sup>

Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksessa opiskelija voi suorittaa luku- ja kirjoitustaidon opintoja sekä suomen tai ruotsin kielen opintoja joustavasti omaan tahtiin, myös sivotoimisesti. 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. Opetuksessa olevien lukumäärän ja etenemisen ja vaikuttavuuden seurannan jatkopolkuineen haasteena on, että opetushallinnon tiedonkeruussa näitä opiskelijoita ei eritellä tarkemmin, koska

<sup>73</sup> Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

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.<sup>74</sup>

74 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***

- Huolehditaan siitä, että kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän vapaan sivistystyön kotouttavan koulutuksen rahoitus on koulutustarpeeseen nähden riittävä. Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyin koulutuksen rahoitus erotetaan omaksi kokonaisuudeksi. Uudistuksen yhteydessä kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusjärjestelmään lisätään uusia tähän tarkoitukseen käytettäviä opetustunteja ja opiskelijaviikkoja.
- Selvitetään mahdollisuudet maksuttoman vapaan sivistystyön koulutuksen ulottamiseksi luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja perustaitojen vahvistamista tarvitseville henkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan.
- 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, erityisesti huomioiden mahdollisuus yhteensovittaa koulutusta ja lastenhoitoa.

### 11.5.3 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 tähtäviä jatkopolkuja realistisen tiedon varassa. Pohjana voitaisiin käyttää Testipisteen kehittämiä testejä, jotka ovat jo tällä hetkellä laajasti koulutuksenjärjestäjien käytössä.

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 hakeutumisessa ja opintopolkujen tukemisessa. Tämä vähentäisi päällekkäistä ja perättäistä testausta.

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 (ml. työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus) kohdentumista ja vaikuttavuutta. Samalla kehitetään menetelmiä säännölliseen kotoutumissuunnitelman mukaisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointiin.

#### **11.5.4 Muut tarvelähtöiset palvelut ja jatko-ohjaus**

Kotoutumisohjelma ei rajaisi pois muiden kuin ohjelman sisällöissä edellä määriteltyjen palveluiden hyödyntämistä kotoutumisen ja työllistymisen tukena. Osalla kotoutumisohjelmaan 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 kieliopintoja yhdistäviä malleja. Korkeasti koulutettujen pätevoitymistä ja työllistymistä voidaan tukea myös esim. korkeakoulujen SIMHE-palveluilla.

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. Kuntien kotoutumispalveluiden kehittämistyössä tulee huomioida oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen työnjako sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa mallintamalla yhteistyötä ja prosesseja. Tavoitteena on luoda selkeät yhteistyö- ja ohjautumismallit päällekkäisten palveluprosessien välttämiseksi. Erityistä huomioita tulee kiinnittää ohjaus- ja neuvontapalveluiden saumattomaan monialaisuuteen, toimiviin palveluketjuihin ja henkilökohtaisen ohjaustyön rajapintoihin.

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 sekä opiskelijayhteisöjen ja mentorointitoimintaan ohjaaminen voisi olla osa kotoutumishjelman sisältöjä.

Mikäli maahanmuuttaja ei ole kotoutumishjelman päättyessä työllistynyt, tulisi hänelle laatia jatkosuunnitelma työhön tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin siirtymiseksi. Yksilöllisistä tavoitteista ja tarpeista riippuen henkilö voitaisiin ohjata työelämää lähellä oleviin palveluihin (esim. työvoimakoulutus, palkkatuettu työ, työkokeilu), ammatilliseen koulutuksen valmentavaan koulutukseen tai perustutkintokoulutukseen, korkeakouluopintoihin, pätevyitymiskoulutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan tai kuntoutukseen.

Työllisyyspalveluiden asiakkaana oleville maahanmuuttajille laadittaisiin kotoutumishjelman jälkeen työllistymissuunnitelma perustuen kotoutumishjelman jatkosuositukselle. Työllisyyspalvelut vastaisivat nivelvaiheen toimivuudesta asiakkaidensa osalta ja tekisivät nykytilaa vastaten mm. ratkaisut omaehtoisen opintojen tukemisesta työttömyysetuudella. Pohjoismaisella työvoimapalveluiden mallilla on edellytykset vahvistaa myös kotoutumishjelman aikaista ja sen jälkeistä jatko-ohjausta työllisyyspalveluiden asiakkaina olevien osalta.

### ***Muut tarvelähtöiset palvelut ja jatko-ohjaus:keskeiset toimenpiteet***

- Kehitetään alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelmaa sekä johdantopakson monialaista toteutusta tukemaan tarvelähtöistä palveluihin ja muuhun kotoutumista edistämään toimintaan ohjautumista.
- Varmistetaan ohjauksella ja palveluita kehittämällä (luvut 12, 13 ja 14) sujuva siirtymä kotoutumishjelmasta jatkokoulutukseen, työllistymistä tukevaan tai muuhun tarpeen mukaisen palveluun tai suoraan työelämään.



## 11.6 Kesto yksilöllinen ja pääsääntöisesti enintään 2 vuotta

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

### Kotoutumishjelman keston arviointia

Kotoutumishjelman kesto on arvioitu suhteessa ohjelman yleisiin tavoitteisiin, joita ovat maahanmuuttajien osallisuuden vahvistaminen sekä siirtymien nopeuttaminen työelämään ja kotoutumiskoulutuksen jälkeisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutuksiin. Valmistelun aikana kestoista on käyty laajaa vuoropuhelua kotoutumisen edistämisen toimijoiden kanssa ja hyödynnetty olemassa olevaa tutkimustietoa.

Maahanmuuttajien yksilölliset lähtökohdat ja tarpeet vaikuttavat osaltaan kotoutumisen kestoan. Esimerkiksi työllistymisen haasteita yksilötasolla selittävät useat eri tekijät, keskeisinä koulutustaso ja terveyteen liittyvät tekijät sekä varhainen perheellistyminen naisilla. Kotoutumisen edistämisen toimijat ovat selonteon valmistelun yhteydessä pitäneet ohjelman yhden vuoden kestoja riittämättömänä merkittävälle osalle maahanmuuttajista ja erityisesti esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomille, kotona lapsia hoitaville maahanmuuttajavanhemmille sekä henkilöille, joilla on terveydellisiä haasteita. Toisaalta yhden vuoden tavoitetaikaa on pidetty toimivana etenkin niille kotoutuja-asiakkaille, joilla on hyvät opiskelu- ja työllistymivalmiudet.

Riittävät, kotoutumisjakson aikana hankitut perustaidot ovat usein edellytyksenä työelämään tai muihin työllistymistä tukeviin palveluihin tai jatkokoulutukseen etenemiselle. Maahanmuuttajien osaamisen kehittämisen mahdollisuudet ovat tärkeitä huomioiden, että tulevaisuudessa Suomessa on ennusteiden mukaan yhä vähemmän työpaikkoja, joissa pärjää ilman koulutusta. Osaamisen ennakointifoorumin (Opetushallitus, 2020) mukaan tulevaisuudessa sellaisia tehtäviä, joissa selviäisi ilman vähintään ammatillisen perustutkinnon tasoista osaamista, on selvästi alle 5 prosenttia työpaikoista. Tästä johtuen osaamisen kehittämisellä on tulevaisuudessa yhä suurempi merkitys pitkän aikavälin työllistymiselle. Myös työllistymisen edellyttämä riittävä kielitaito määrittyy suhteessa työtehtäviin: osassa riittää matalampi kielitaito, mutta esimerkiksi monissa asiantuntijatehtävissä ja SOTE-alalla tarvitaan pääasiallisesti kehittyneempää suomen tai ruotsin kielen osaamista.

Pohjoismaissa on käytössä tavoitteiltaan ja kestoiltaan erilaisia kotoutumisen edistämisen malleja. Tanskassa kotoutumisjakson kesto on yksi vuosi, Ruotsin asettautumishjelman (Etableringsprogrammet) enimmäiskesto on 24 kuukautta ja Norjan johdanto-ohjelman (Introduktionsprogrammet) enintään 4 vuotta. Yhteispohjoismaisessa tutkimuksessa pakolais-taustaisten työllistymisestä on havaittu, että työllisyys on lyhyellä aikavälillä suurinta Tanskassa, jossa kotouttamisjärjestelmä tähtää nopeaan työllistymiseen vuoden sisällä maahan

saapumisesta. Hieman pidemmällä aikavälillä Tanskan etumatka kuitenkin katoaa, mikä puolestaan selittyy luultavimmin sillä, että Norja ja Ruotsi käyttävät enemmän resursseja maahanmuuttajien koulutukseen. Norja myös onnistuu muita maita paremmin vaikeimmin työllistyvien ryhmien – matalasti koulutettujen ja pakolaistaustaisten naisten – työllistämässä. Tulokset viittaavat siihen, että koulutuksen positiiviset työmarkkina-vaikutukset näkyvät työelämälähtöisiä toimenpiteitä hitaammin, mutta luovat kestävämpiä työuria.<sup>75</sup>

Toisaalta Suomessa tehdyn tutkimuksen<sup>76</sup> perusteella on havaittavissa, että kotoutumisajanjakson jälkeinen työllistymistodennäköisyys nousee, jos toimenpiteisiin on sisällytynyt työelämää lähellä olevia palveluja kuten palkkatukea, ammatillista työvoimakoulutusta, työvalmennusta tai työharjoittelua. On kuitenkin huomattava, että myös näihin palveluihin osallistuminen edellyttää yleensä jonkinasteista kielitaitoa.

Oleellista onkin, että kotoutumisen edistämässä pystytään laajasti hyödyntämään toimivia, työllistymistä tukevia palveluita ja koulutuksia ja että järjestelmä tukee työllistymisen valmiudet omaavien maahanmuuttajien nopeita siirtymiä työmarkkinoille ja mahdollistaa koulutukseen osallistumisen niiden osalta, jotka hyötyvät osaamisen kehittämistä. Pidempiä koulutuspolkuja saattavat tarvita yhtä lailla heikot perustaidot omaavat kuin koulutetkin maahanmuuttajat, jotta voidaan tukea heidän työllistymistään koulutustaan vastaavalle alalla. Osaamisen kehittämisellä on vaikutusta myös osaavan työvoiman tarjontaan.

Selonteon esitysten lähtökohtana on kaikkien maahanmuuttajien kotoutumisen nopeuttaminen vahvistamalla tarvelähtöisyyttä palveluissa ja yksilöllisyyttä myös kotoutumishjelman keston määrittelyssä. Selonteon esityksillä parannettaisiin nopeasti työhön suuntaavien, osaamisen kehittämistä tarvitsevien ja työkyvyn vahvistamista tarvitsevien maahanmuuttajien tarpeiden tunnistamista ja niihin vastaamista. Kotoutumishjelman esityksillä nopeutetaan kotoutumista myös parantamalla työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien pääsyä palveluihin. Kotoutumisen nopeuttaminen edellyttää myös riittävää resursointia palveluihin ja ohjaukseen, jotta pääsy palveluihin ja siirtymät palvelusta toiseen ja työelämään olisivat sujuvia.

### **Kesto yksilöllinen ja enintään 2 vuotta**

Kotoutumishjelman enimmäiskestoksi määriteltäisiin edellä kuvatun perusteella kaksi vuotta. Ohjelman varsinainen kesto olisi kuitenkin yksilöllinen ja tavoitteeksi tulisi lähtökohtaisesti asettaa kahta vuotta lyhempi aika. Kotoutumishjelma tulisi myös päättää jo ennen enimmäisajan päättymistä, mikäli maahanmuuttajalla olisi valmiudet siirtyä

75 Hernes ym., 2019

76 Aho & Mäkiäho, 2017.

työelämään tai yleisen palvelujärjestelmän palveluihin, jolloin työllistymisen edistämistä voitaisiin tarvittaessa jatkaa työllistymissuunnitelman puitteissa.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkuja käsitelleessä VNTEAS-hankkeessa selvitettiin kotoutumissuunnitelman saaneiden maahanmuuttajien tilannetta 24 kuukautta suunnitelman saamisen jälkeen. Selvityksen mukaan noin puolet oli 24 kuukauden kuluttua työssä tai kotoutumiskoulutusta seuraavassa koulutuksessa, ¼ kotoutumiskoulutuksessa tai vastaavassa ja ¼ työn ja koulutuksen ulkopuolella.<sup>77</sup> Monen maahanmuuttajan voidaankin arvioida siirtyvän esitettyä kahden vuoden enimmäisaikaa nopeammin kotoutumisohjelmasta työelämään tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatkokoulutukseen. Kotoutumisohjelman keston määrittelyllä ja selonteon muilla esityksillä tehostetaisiin jatko-ohjausta työhön ja koulutukseen sekä hyvät työllistymisvalmiudet omaavien maahanmuuttajien, että niiden maahanmuuttajien osalta, joilla on tällä hetkellä haasteita edetä kotoutumiskoulutuksesta tai jotka putoavat palveluista työvoiman ulkopuolelle.

Kahden vuoden enimmäiskeston puitteissa voitaisiin työhön tai yleisen palvelujärjestelmän palveluihin siirtymistä tukea myös muilla kuin kotoutumisohjelman sisällöissä määritellyillä koulutusjärjestelmän palveluilla ja TE-palveluilla, mikäli tämä olisi maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen perusteella tarkoituksenmukaista. Valtavirtapalveluiden kehittämisellä (kohta 7) ja uudistamalla edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja varmistettaisiin tarvelähtöisyys työllisyyden edistämisessä myös kotoutumisohjelman päättymisen jälkeen työllistymissuunnitelmaan siirryttäessä.

Osalla kotoutuja-asiakkaista on erityistarpeita, joiden vuoksi kahden vuoden enimmäiskeston voidaan olettaa oleva riittämätön. Ohjelman enimmäiskesto voitaisiin erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi pidentää kahdesta vuodesta enintään kahdella vuodella. 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.

Enimmäisajan määrittelyssä on otettu huomioon se, että työmarkkinoille suuntavien maahanmuuttajien työllistymisen edistämistä voitaisiin jatkaa työllistymissuunnitelman puitteissa. Työvoiman ulkopuolella olevien osalta ei ole olemassa kotoutumissuunnitelmaa korvaavaa suunnitelmaa. Joustomahdollisuudet ovatkin etenkin työvoiman ulkopuolella

---

77 Shemeikka & Schmidt-Thomé & Harkko & Paavola & Raunio & Alanko & Björk & Kettunen & Kouvonen & Pitkänen & Ramadan & Varjonen & Vuorento 2021

olevien maahanmuuttajien osalta tärkeitä, jotta esimerkiksi kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajanaisten ohjaus koulutukseen ja muihin tarvittaviin palveluihin vahvistuisi.

Kotoutumishjelma 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 6/2018) puolestaan on esittänyt kotoutumisvaiheen lyhentämistä pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Kotoutumishjelman enimmäiskestoksi esitettävä kaksi vuotta olisi näin ollen lyhyempi kuin kotoutumissuunnitelman voimassaolon nykyinen enimmäiskesto, mutta pidempi kuin eduskunnan edellyttämä yhden vuoden kotoutumisjakso.

Osalla maahanmuuttajista on pidempikestoisempia tuen tarpeita kuin mihin kotoutumishjelma enimmäiskeston puitteissa pystytään vastaamaan. Kaikki eivät myöskään osallistu maahantulon alkuvuosina kotoutumislain mukaisiin palveluihin esimerkiksi perhevapaiden vuoksi ja myös esimerkiksi terveyteen liittyvät ongelmat voivat katkaista hyvinkin käynnistyneen kotoutumisen. Ihmiskaupan uhrit ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja voivat ohjautua viranomaisten palveluihin vasta useiden vuosien jälkeen maahantulosta.

Selonteon esitysten lähtökohtana on, että kotoutumisen edistämisen erityispalvelut kohdistuvat maahantulon alkuvaiheeseen, minkä jälkeen maahanmuuttajan tarpeisiin vastataan pääosin yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän puitteissa. Kotoutumishjelmaan sisältyvillä esityksillä ei kuitenkaan suljeta pois pidempään Suomessa asuneiden maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua tarpeen mukaan esimerkiksi kielikoulutukseen työllistymissuunnitelman toimenpiteenä tai kunnan ohjaamana.

### **Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella**

Muutokset kotoutumissuunnitelman voimassaolon keston vaikuttaisivat muun lainsäädännön ja palveluiden kehittämistarpeisiin. Tämä koskee erityisesti omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella. Edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tulee uudistaa, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikaa lyhennetään, jotta maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan eivät heikkene.

Työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012; JTYPL) ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010; kotoutumislaki). Lisäksi työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään muun muassa opiskelun velvoittavuudesta työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Maahanmuuttajan kanssa voidaan kotoutumissuunnitelmassa sopia omaehtoisten opintojen tukemisesta työttömyysetuudella kotoutumislain perusteella. Kotoutuja-asiakkaan omaehtoisia opintoja voidaan tukea myös julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain perusteella, mikäli se on asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella mahdollistaa koulutusjärjestelmän palveluiden laaja-alaisen hyödyntämisen osaamisen kehittämisessä.

TE-toimistojen kotoutuja-asiakkaiden, joiden omaehtoisia opintoja tuetaan työttömyysetuudella, määrä on kasvanut tasaisesti. Kasvua selittävät suurelta osin rakenteelliset muutokset, jotka ovat paitsi lisänneet osallistujamääriä, myös pidentäneet koulutuksen kestoa. 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 työvoimakoulutuksena.

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.

Kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen työnhakijan omaehtoista opiskelua ei voida tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisissa säädetyllä tavalla. Omaehtoista opiskelua voidaan sen sijaan tukea työttömyysetuudella JTYPL:ssa tarkoitettulla 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 koulutusvaihtoehdoissa (esimerkiksi kieliopintoja ja ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta ei ole mahdollista kaikilta osin tukea JTYPL:n perusteella).

Jos kotoutujan työttömyysetuudella tuetut päätoimiset opinnot ovat kesken kotoutumisajan päättyessä, oikeus työttömyysetuuteen päättyy. Opiskelun tukemista

työttömyysetuudella ei tässä tilanteessa nykyisin voida JTYPL:n mukaisin edellytyksin 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 koulutustarpeeseen perustuvan omaehtoisen opiskelun tukemiseen sovellettaisiin yhtenäisiä, yhteen lakiin (JTYPL) koottuja säännöksiä, joissa olisi kuitenkin otettu huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet. Tällä voitaisiin vähentää opintojen keskeyttämistä kotoutumissuunnitelman päättyessä ja selkeyttää etuusjärjestelmää. Tämä tukisi myös jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteita: suomalaisten osaamistason nostoa ja osaamisen uudistamista ennakoivasti, jotta työssä kehittyminen, työllistyminen uusiin tehtäviin ja uralla eteneminen olisi mahdollista.

Maahanmuuttajien erityistarpeiden osalta tulisi huomioida esimerkiksi tarve kielioopinnoille. Lisäksi muut kotoutumislain mukaiset JTYPL:stä poikkeavat edellytykset (esimerkiksi mahdollisuus tukea alle 25-vuotiaiden opintoja sekä sivutoimista opiskelua) voitaisiin liittää tiettyihin opintoihin, esimerkiksi kieliopintoihin ja perusopintoihin.

Nopeana toimenpiteenä voitaisiin arvioida kotoutumislain muuttamista siten, että kotoutumisajana aloitettuihin omaehtoiisiin työttömyysetuudella tuettuihin opintoihin sovellettaisiin kotoutumislakia opintojen päättymiseen asti kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisestä huolimatta, jos julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa säädettyä opiskelun tukemisen enimmäisaikaa on jäljellä. Myös koulutuksen ajalta maksettava työttömyysetuus ja kulukorvaus sekä opiskelun velvoittavuus voitaisiin tässä mallissa mahdollisesti säilyttää entisellään opintojen loppuun suorittamiseen asti.

### ***Kotoutumisohjelman kesto ja omaehtoisten opintojen tukeminen työttömyysetuudella: toimenpiteet***

- Määritellään kotoutumisohjelman kesto yksilöllisesti ja enintään 2 vuoden pituiseksi. Määritellään kestolle tarvittavat joustot niin, että heikommassa asemassa tai työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tilanne ei heikkene.
- Uudistetaan edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikaa lyhennetään, jotta maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan eivät heikkene.
- Luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen koulutuksen maksuttomuus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa säilytetään nykyistä vastaavasti, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaa lyhennetään.

## **11.7 Kotoutumisen edistämisen rahoitus**

Kotoutumisen poikkihallinnollisuuden vuoksi kotoutumisen edistämisen rahoitus jakautuu useammalle toimijalle eri rahoituskanavien kautta. Kunnalle maksetaan valtion varoista korvauksia pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä. Lisäksi kunnalle maksetaan hakemuksesta kotoutumislain mukaisesti laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä (à 700 euroa). Kunnat ovat hakeneet vuosittain korvausta noin 250–400 tekemästään alkukartoituksesta, minkä perusteella kunnille on maksettu vuosittain noin 175 000 – 280 000 euroa. Valtion korvaukset kotouttamisesta -momentin määrärahassa on arvioitu alkukartoitusten järjestämiseen kohdentuvan 1,4 milj. euroa/vuosi, mikä riittäisi 2 000 alkukartoituksen kustannusten korvaamiseen.

Työnhakijana olevien maahanmuuttajien palvelut rahoitetaan osana julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Työnhakijaksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä (ml. alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestäminen) vastaa TE-toimisto ja vuoden 2021 maaliskuusta myös työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvat kokeilukunnat. ELY-keskukset hankkivat työvoimakoulutuksena kotoutumiskoulutusta valtion talousarviossa julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kohdennetuista määrärahoista. ELY-keskuksilla on myös vastuu kotoutumisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta, kuntien tukemisesta ja neuvonnasta kotoutumisen edistämisessä.

Työtön työnhakija voidaan ohjata työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai suorittamaan omaehtoisia opintoja, joita voidaan laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä tukea työttömyysetuudella. Kotoutumiskoulutuksen määräraharavio perustuu vuosittaisiin oletettiin maahanmuuttajien määristä. Vuonna 2021 työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan arvioidaan käytettävän noin 55 miljoonaa euroa. Lisäksi maahanmuuttajalle voidaan tarjota kaikkia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisia palveluja, ja myös ne rahoitetaan osana julkisten työvoimapalvelujen rahoitusta. Myös työikäiset kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ohjataan hakeutumaan työnhakijaksi, mikäli he eivät esimerkiksi vanhempainvaaraan tai muun syyn vuoksi ole työvoiman ulkopuolella.

Kunnille kotoutumisen edistämisen kustannuksia korvataan pääasiassa kansainvälistä suojelua saavien osalta. Kotoutumislain mukaisesti valtio maksaa kunnalle korvauksia kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä laskennallisten että todellisten kustannusten perusteella. Vuonna 2020 kunnille maksettiin korvauksia noin 137 miljoonaa euroa. Lisäksi kansaneläkelaitokselle korvattiin perustoimeentulotuen maksamisesta aiheutuvia kustannuksia noin 23 miljoonaa euroa.

Seurantatietoa siitä, miten laskennallinen korvaus kunnissa on kohdennettu tai käytetty, kuinka moni em. henkilöpiiriin kuuluvista henkilöistä on aktiivisesti kunnan tai sekä kunnan että TE-toimiston kotoutumispalveluiden asiakkaana, ei ole saatavilla. Todellisten kustannusten mukaan korvataan kotoutumislaisissa säädettyin edellytyksin muun muassa tulkitsemisen järjestämisestä ja toimeentulotuesta kunnalle aiheutuneet kustannukset sekä vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kunnalle aiheutuneet huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan.

Kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisen järjestelmää on tarpeen yksinkertaistaa, ja esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle muuttaisi etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten osalta korvausten maksamista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset korvattaisiin jatkossa palvelut järjestävälle hyvinvointialueelle.

Kotoutumispalveluja kehitetään usein hankerahoituksella. Esimerkiksi kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskustoiminnan ja matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistä on viime vuosina tuettu valtionavustuksilla. Lisäksi kunnille maksetaan Euroopan unionin uudelleen sijoittamisen määrärahasta tukia pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edistämiseksi.



Euroopan unionin uuden rakennerahastokauden 2021–2027 valmistelussa huomioidaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen työn, koulutuksen ja osallisuuden näkökulmista. ESR+ ja AMIF -rahoitusten lisäksi pyritään hyödyntämään EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoitusta maahanmuuttajien osaamisen ja työllistymisen vahvistamiseksi. Hankerahoitus on hyvä väline toimenpiteiden kehittämiseen, mutta pysyviin toimintoihin tarvitaan pysyvä rahoitus.

Kunnille myönnettävän valtionosuuden laskennassa huomioidaan vieraskielisyyden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. Peruspalvelujen valtionosuus kohdistuu ennen kaikkea vieraskielisten kuntalaisten peruspalveluiden käyttökustannuksiin, ei niinkään kotoutumista edistäviin erityispalveluihin (luku 8). Valtionosuuksia kohdistuu myös maahanmuuttajille koulutuksen valtionosuusrahoituksen kautta. Esim. vapaan sivistystyön koulutuksessa maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyille koulutukselle on vuosittain valtion talousarviossa kohdistettu 4,927 milj. euroa. Aikuisten perusopetusta, jonka kohderyhmästä yli 90 % on maahanmuuttajia, kohdistui vuonna 2019 n. 36,5 milj. euroa.

Rahoituksen riittävyys ja pitkäjänteisyys ovat edellytyksiä selonteossa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiselle. Kaksikielisen kotoutumisen varmistamiseksi tulee varmistaa riittävät resurssit myös ruotsinkieliseen kotoutumisen edistämiseen. Selonteossa esitetyistä muutoksista aiheutuisi lisäkustannuksia työ- ja elinkeinohallinnolle ja opetushallinnolle. Kotoutumisohjelma sisältäisi myös kunnille lainsäädännöllä annettavia uusia kotoutumisen edistämisen tehtäviä, jotka tulisi korvata täysimääräisesti. Rahoitustarpeita koskevat asiat käsitellään ja niistä päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

### ***Kotoutumisohjelman resurssit: keskeiset toimenpiteet***

- Rahoitustarpeita koskevat asiat käsitellään ja niistä päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.
- Selvitetään kunnille lainsäädännöllä annetuista uusista kotoutumista edistävästä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamisen tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat rahoitustavat.

## 12. 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.*

### 12.1 Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin

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

Maaliskuussa 2021 käynnistyneellä työllisyyden edistämisen kuntakokeilulla 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 kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. Hallitus jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille, siten, että tehtävät siirtyvät vuoden 2024 aikana.

Maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen edellyttää työvoimapalveluissa annettavan henkilökohtaisen ohjauksen riittävyttä ja toimivuutta sekä maahanmuuttaja-asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen tunnistamista sekä usein eri palveluiden yhteensovittamista. 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 työllistymistä edistävien palveluiden ja koulutuksen riittävyys ja niiden tehokas yhteensovittaminen. Toistaiseksi yleisiä TE-palveluita on hyödynnetty suhteellisen vähän kotoutumisen alkuvaiheessa maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi. Esimerkiksi palkkatuen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi on vaikeuttanut tukitason määräytyminen työttömyyden keston mukaan.

Palkkatukea uudistetaan hallituskaudella asettamalla tukitaso työttömyyden pituudesta riippumatta 50 prosenttiin. Osatyökykyisten palkkatukitaso nostetaan 70 prosenttiin 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. Hallitus on myös päättänyt laajentaa työkyky-ohjelmaa ja perustaa erityistehtäväyhtiön ”Välittäjä Oy”, joka palkkaa osatyökykyisiä pidempi kestoisiin työsuhteisiin tarjoten vuokratyövoimaa muille työnantajille. Lisäksi kehitetään julkisia hankintoja mm. osatyötyökykyisten työllisyyden edistämiseksi. Valmisteltavat toimet hyödyttävät myös osatyökykyisten maahanmuuttajien työllisyyden edistämistä.

TE-toimistoille suunnatun kyselyn mukaan kotoutuja-asiakkaita ei huomioida erityisenä ryhmänä työnantajayhteistyössä tai tehtävissä yrityskontakteissa. 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.<sup>78</sup> 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 tarjolla<sup>79</sup>.

Työvoima- ja yrityspalveluita yhteensovittamalla sekä TE-toimistojen ja kuntakokeilujen yhteistyöllä voidaan edistää maahanmuuttajien ja yritysten tarpeiden yhteensovittamista. Myös Business Finlandin T&K-rahoitusvälineillä voidaan edistää samanaikaisesti yritysten kasvun, kansainvälistymisen ja innovaatiotoiminnan kuin maahanmuuttajien työllistymisen edistämisen tavoitteita.

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.

TE-toimistoista on voitu ohjata asiakkaita kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskukseen, jos asiakkaalle ei ole löytynyt polkua koulutukseen ja työelämään TE-toimiston

78 Karinen & Kortelainen & Luukkonen & Jauhola 2020b

79 Hagman & Laitinen-Saunio & Asikainen 2020

yksinomaisilla palveluilla. Maahanmuuttajien osaamiskeskukset ohjaavat asiakkaita moniammatillisesti työelämään tai koulutukseen, vahvistavat asiakkaiden osaamista ja työelämässä ja koulutuksessa tarvittavia valmiuksia sekä ennen työllistymistä että työllistymisen alkuvaiheessa. Maahanmuuttajien monialaista osaamiskeskustoimintaa kehitetään tällä hetkellä TEM:n ja OKM:n tukemana Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Tampereella, Turussa, Oulussa ja Lahdessa. TEM:n ja OKM:n tukemaa osaamiskeskustoimintaa ei ole kuitenkaan kohdennettu kotoutumisen alkuvaiheen kotoutumispalveluihin, vaan kotoutumisen alkuvaiheen monialaista tukea toteutetaan osana kuntakokeilua.

### Maahanmuuttajien yrittäjyys

Suomessa on noin 10 000 maahanmuuttajayrittäjää, jotka työllistävät noin 30 000 henkilöä. Pääkaupunkiseudulla uusista yrityksistä jo noin 40 prosenttia on maahanmuuttajataustaisia.

Monille maahanmuuttajille yrittäjyys on luonteva tapa kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan ja työllistyä. Maahanmuuttajien yrittäjyysaktiivisuus on tärkeää myös siksi, että monilla maahanmuuttajilla on käytössään sellaisia aineellisia ja aineettomia resursseja ja verkostoja, joiden hyödyntäminen osana suomalaista elinkeinoelämää ja t&k&i-toimintaa on kansantaloudellisesti tarkoituksenmukaista.

Maahanmuuttajien yritystoimintaa jarruttavat tiedon ja suomen/ruotsin kielen taidon puute sekä valmiiden verkostojen vähäisyys. Näistä syistä julkisten yrityspalveluiden tuki maahanmuuttajien yritystoiminnalle, yrittäjien keskinäinen vertaistuki sekä ns. yhden luukun periaatteella toimivat neuvontapalvelut ovat tärkeitä. Maahanmuuttajien yrittäjyyttä edistäisi myös ammatillisen koulutuksen ja kotouttamiskoulutuksen nykyistä joustavampi yhteen sovittaminen. Korkeakouluissa opiskelevat ulkomaalaiset opiskelijat ovat potentiaalinen startup-yritysten perustajaryhmä. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa on syntynyt englannin kielellä toimivia startup-yhteisöjä, jotka kiinnittävät myös maahan muuttaneita startup-yritysten perustajia ja startup-yrityksissä työskentelystä kiinnostuneita startup-ekosysteemiin.

### ***Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin: keskeiset toimenpiteet***

- Huomioidaan maahanmuuttajat erityisenä kohderyhmänä työ- ja elinkeinopalveluiden kehittämisessä. Lisätään lähellä työelämää olevien TE-palveluiden (esim. palkkatuki ja työkokeilu) käyttöä maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi ja työnantajien tietoisuutta mahdollisuudesta työllistää maahanmuuttajia palkkatuella. Edistetään maahanmuuttajien työllisyyttä kytkemällä palkkatukijakson yhteyteen ammatillisen osaamisen kehittämisen tueksi tarvittaessa myös kielikoulutusta.
- Varmistetaan kuntien työllisyyskokeilujen toimeenpanossa TE-toimistojen sekä työllisyyden kuntakokeiluiden yhteistyö maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi. Julkisissa yrityspalveluissa niin TE-hallinnossa, Business Finlandissa kuin kunnissa tulee vahvistaa maahanmuuttajien potentiaalin ja monimuotoisen työyhteisön hyötyjen esiintuomista.
- Vahvistetaan maahanmuuttajien ja työllistävien yritysten tarpeiden yhteensovittamista valmistelemalla toimialakohtaisia palvelupaketteja ja muita kohtaantoa edistäviä toimenpiteitä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Tehostetaan yritysten ja maahanmuuttajien kontaktointia, osaamis- ja palvelutarpeiden tunnistamista sekä palveluiden yhteensovittamista ja viemistä työpaikoille. Palvelupakettien räätälöinnissä hyödynnetään Ruotsin Snabbspåret-ohjelman mallia ja kokemuksia. Palvelupaketit yhteensovitetaan Talent Boost -toimenpideohjelman kanssa.
- Varmistetaan TE-hallinnon digitaalisten ratkaisuiden kehittämisessä, että ne palvelevat myös vieraskielisiä asiakkaita (esim. asiointipalvelu ja työmarkkinatori).
- Maahanmuuttajanaiset ja pakolaistaustaiset nostetaan työllisyystoimien erityiseksi kohderyhmäksi, minkä lisäksi heidän työllisyyttään edistetään EU-rahoituksella toteutettavilla hankkeilla.
- Tuetaan maahanmuuttajien yrittäjyyttä osana yrittäjyysstrategian toimeenpanoa.
- Kehitetään työvoimapalveluiden tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa työskentelevien osaamista koulutuksella.

## 12.2 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.

Ohjelma sisältää toimenpiteitä, joiden avulla työmarkkinoiden rakenteellista syrjintää ja rasismia pyritään vähentämään lisäämällä tietoisuutta monimuotoisuuden hyödyistä sekä lisäämällä monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta koskevaa osaamista työelämässä. Ohjelman avulla myös lisätään monimuotoisuusosaamista yritys-, työnantaja- ja työnhakijapalveluissa, joissa kehitetään kansainväliseen rekrytointiin ja monimuotoisuuteen keskittyvää palvelua, jonka avulla työntajat voivat kehittää toimintaansa esimerkiksi liittyen rekrytointiin, perehdyttämiseen, työkuultuuriin, johtamiseen, kielitietoiseen työskentelyyn ja viestintään. Rekrytointisyrjinnän vastaisia ja anonyymiä rekrytointia edistäviä toimenpiteitä sisällytetään läpileikkaavasti ohjelman eri toimenpiteisiin.

Yhdenvertaisessa yhteiskunnassa eri väestöryhmät ovat edustettuina eri työtehtävissä. Tämän tulisi näkyä myös julkisella sektorilla siten, että esimerkiksi ikä- ja sukupuolijakaumat ja vieraskielisten osuudet henkilöstössä heijastavat vastaavia jakaumia ja osuuksia työikäisessä väestössä. Työelämän monimuotoisuusohjelman avulla edistetään julkisen sektorin rekrytointin ja työyhteisöjen monimuotoisuutta.

Eri yhteyksissä on noussut esiin tarve lisätä työnteon 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, joita hyödynnetään kuitenkin suhteellisen vähäisesti. Työpaikkasuomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutuksissa konkreettiset kielen oppimisen tavoitteet asetetaan ala- ja ammattikohdaksiin 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. Etableringsjobb-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. Etableringsjobb-mallin kaltaista mallia, vaan tarkoituksenmukaisempana on pidetty nykyisten palveluiden, etenkin palkkatuen ja työkokeilun kehittämistä ja yhdistelemistä maahanmuuttajille ja työnantajille toimiviksi ja selkeiksi kokonaisuuksiksi.

Vuosina 2016–2019 toteutettiin vaikuttavuusinvestointiin perustuva KOTO-SIB-kokeilu, joka rahoitettiin yksityisellä pääomalla. Kokeilussa luotiin maahanmuuttajien työelämälähtöisen ohjauksen palvelumalli, joka yhdisti koulutuksen ja nopean siirtymisen työpaikoille jolloin koulutusta voitiin jatkaa työnteon ohella. 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 työelämätietoutta. 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.

### ***Lisätään työelämän vastaanottavuutta ja työssä oppimista: keskeiset toimenpiteet***

- Arvioidaan koto-sib-kokeilun tulokset, minkä jälkeen päätetään mahdollisesta mallin vakiinnuttamisesta osaksi työvoimapalveluita.
- Toimeenpannaan työelämän monimuotoisuus -ohjelmaa, jolla muun muassa lisätään monimuotoisen rekrytoinnin tukea työnantaja- ja yrityspalveluissa ja julkisella sektorilla, tehostetaan viestintää monimuotoisesta rekrytoinnista ja ehkäistään syrjintää työelämässä.
- Edistetään Työpaikkasuomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutusten laajempaa käyttöä.
- Valmistellaan malleja suomen ja ruotsin kielen opiskelun ja TE-palveluiden (esim. palkkatuettu työ ja työkokeilut) yhdistämiseksi.

## 12.3 Nostetaan osaamistasoa vastaamaan muuttuviin osaamistarpeisiin

Hallitus antoi eduskunnalle 8.4.2021 koulutuspoliittisen selonteon, jossa esitetyin tavoittein ja toimenpitein parannettaisiin kaikkien oppijoiden oppimistuloksia, oppimispolkujen sujuvuutta ja hyvinvointia. Maahanmuuttajalapsen ja -nuoret sekä aikuiset maahanmuuttajat hyötyisivät koulutuspoliittisen selonteon toimenpiteistä, joilla kehitettäisiin varhaiskasvatusta, perusopetusta, ammatillista koulutusta, lukiokoulutusta, korkeakoulutusta ja vapaan sivistystyön koulutusta. Lisäksi hallituskaudella on tehty muita koulutuspoliittisia uudistuksia kuten oppivelvollisuuden laajentaminen, jotka hyödyttävät myös maahanmuuttajia. Koulutuspoliittisen selonteon ja kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita käsittelevän selonteon sisällöt on yhteensovitettu ennen eduskuntakäsittelyä päällekkäisyyksiä välttämiseksi.

Aikuisväestön osaamisen kehittäminen ja osaamistason nostaminen on keskeinen keino työelämän 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. Työelämän osaamistarpeet eivät aina asetu koulutusjärjestelmän koulutustasoille, vaan niihin voitaisiin parhaiten vastata yhdistelemällä toisen asteen ja korkea-asteen sisältöjä. Työkäisten 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. Ulkomailta syntyneiden opiskelijoiden määrä ja suhteellinen osuus kaikista ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on kasvanut tasaisesti viime vuosina. Vuodesta 2014 vuoteen 2018 kasvua on ollut 58 %. Yhteensä ulkomailta syntyneitä opiskelijoita oli ammatillisessa koulutuksessa yli 34 000 vuonna 2018, mikä on yli puolet Suomessa vuosittain syntyvästä ikäluokasta.<sup>80</sup>

Osana ammatillisen koulutuksen uudistusta vuonna 2018 muutettiin ammatillisen koulutuksen valintaperusteita niin, että yhtenäisistä kielitaitovaatimuksista luovuttiin. Näin haluttiin nopeuttaa koulutuspolkua ja varmistaa, että kielitaitovaatimus ei muodostu

<sup>80</sup> Hievanen & Frisk & Väättäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020



esteeksi koulutukseen pääsulle. Samalla tarkoituksena oli lisätä koulutuksen aikaista kielinopetusta. Ympäri vuoden käynnissä olevan jatkuvan haun myötä myös maahanmuuttajien koulutuspolut ja siirtyminen koulutuksesta toiseen nopeutuivat.

Uudistusten toimivuutta selvittäessä 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 selvittääkseen 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.<sup>81</sup>

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat osana tutkintoon johtavaa koulutusta järjestää opiskelijoille opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja, joiden kautta opiskelija voi hankkia sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen. Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen tavoitteena on vahvistaa kielellisiä, matemaattisia tai tietoteknisiä tai opiskelutekniikkaan liittyviä taitoja. Maahanmuuttajaopiskelijoiden kannalta keskeistä on turvata erityisesti kielellinen tuki opintojen rinnalla, jotta opinnoissa eteneminen on mahdollista myös kehittyvällä kielitaidolla ottaen huomioon valtakunnallisen kielitaitovaatimuksen poistaminen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ei suoriteperusteisessa osuudessa huomioi vieraskielisten opiskelijoiden määrää koulutuksessa erillisellä korotuskertoimella. Eräissä perusrahoituksen harkinnanvaraisissa korotuksissa vieraskielisyys on otettu huomioon laskennallisella kriteerillä. Opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja painotetaan rahoitusjärjestelmässä painokertoimella 1,41. Painokertoimella pyritään huolehtimaan siitä, että koulutukseen myönnettävä kokonaisrahoitus muodostuu riittäväksi perusrahoituksen puitteissa.

Suuri osa maahanmuuttajataustaisista opiskelijoista opiskelee työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa koulutuksessa. Haasteena on sen rajautuminen kahteen vuoteen, mikä ei riitä ammatillisen perustutkinnon suorittamiseen.<sup>82</sup> Koulutuksen jatkaminen opintotuella heikentää toimeentulon edellytyksiä merkittävästi, mikä usein johtaa koulutuksen keskeyttämiseen. Jatkuvan oppimisen uudistuksen osana valmistellaan esityksiä etuuksien kehittämiseksi tukemaan jatkuvaa oppimista.

81 Hievanen & Frisk & Väätäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

82 Hievanen & Frisk & Väätäinen & Mustonen & Kaivola & Koli & Liski & Muotka & Wikman-Immonen 2020

### ***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 kielitietoiseen opetukseen liittyvää opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta.
- Osana oppivelvollisuuden laajentamista ja siihen liittyvää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta voidaan vahvistaa ammatillisen toisen asteen perustutkinnon yhteisten tutkinnon osien suorittamista.
- Kehitetään edelleen ammatillisen koulutuksen yhteisten tutkinnon osien suorittamistapoja siten, että ne soveltuvat nykyistä paremmin aikuisopiskelijoille ja maahanmuuttajille.

### **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 tarkastellaan 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 on valmisteltu korkeakoulujen kansainvälistymisen palvelulupaus, jonka osana korkeakoulut sitoutuvat monipuolisesti tukemaan kansainvälisten opiskelijoiden integroitumista, työllisyyden ja työllisyysmahdollisuuksien parantamista. Integroimistoimien listauksesta korkeakoulu valitsee kansainvälisyystavoitteidensa kannalta tarkoituksenmukaiset toimet, joiden toteuttamiseen se sitoutuu (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 pätevyitysmiskoulutuksen 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 pätevyitysmiskoulutuksia on kehitetty erityisesti SOTE-alan työvoimapulaan vastaamiseksi. Jatkossa on tarpeen vakinaistaa kehitettyjä pätevyitysmiskoulutuksia ja monipuolistaa tarjontaa eri ammattialoille. Pätevyitysmiskoulutustarjonnan lisääminen ja monipuolistaminen edellyttävät lisäresursseja.

Osana kuntakokeilua kehitetään korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamiskeskus-konsepti pääkaupunkiseudulle. Tavoitteena on osana kuntakokeilujen palveluprosessia saada korkeakoulujen palvelut pääkaupunkiseudun noin 10 000 korkeakoulutetun vieras-kielisen työttömän ulottuville. Palvelukonsepti toteutetaan yhteistyössä maahanmuuton vastuukorkeakoulun, SIMHE-palveluita tarjoavan (Supporting Immigrants in Higher Education) Metropolian kanssa. Metropolian kehittämässä korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien osaamiskeskuksessa hyödynnetään jo kehitettyjä SIMHE ohjaus ja osaamisen tunnistamisen palveluja, mallinnetaan työmarkkinalähtöisiä työllistymistä ja suomen kieltä edistäviä lyhytkestoisia jatkuvan oppimisen koulutusratkaisuja sekä ohjataan asiakasläh- töisesti palvelua käyttäviä hyödyntämään seudun eri korkeakoulujen jatkuvan oppimisen koulutuksia.

***Korkeakoulutus: keskeiset toimenpiteet***

- Vahvistetaan SIMHE-korkeakoulujen toimijuutta ja tuetaan palveluiden laajenemista korkeakoulujärjestelmän sisällä.
- Vakinaistetaan ja monipuolistetaan pätevyitysmiskoulutustarjontaa. Ulotetaan tarjonta koskemaan myös opetus- ja varhaiskasvatusaloja.
- Korkeakoulut lisäävät täydentävien opintojen ja kelpoisuuskokeiden suoritusmahdollisuuksia niille ulkomailla kouluttautuneille henkilöille, joilla on toimivaltaisen viranomaisen antama ehdollinen rinnastamis-/tunnustamispäätös.
- Korkeakoulut tarjoavat edistyneemmän tason S2-opintojen kursseja digitaalisesti sekä läsnäolratkaisuin, ulottaen kielitarjonnan myös oman korkeakoulun ulkopuolisille opiskelijoille. Korkeakoulut lisäävät korkeakoulutukseen valmentavan opetuksen tarjontaa ja kehittävät positiivisen erityiskohtelun käytäntöjään.
- Selvitetään vieraskielisyyteen perustuvan tekijän käyttöön ottoa lukiokoulutuksen rahoituksessa.

### 13. 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, tulkkiaivusteisen 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 traumoista kärsiville henkilöille tarjottava tuki vaatii erityistä ammattiosaamista. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) on kehittänyt turvapaikanhakijoiden systemaattista terveystarkastusmallia ja jatkaa kehittämistyötä tuottamalla monikielistä mielenterveyttä tukevaa materiaalia. Erityispalveluiden lisäksi tarvitaan yleisen palvelujärjestelmän kehittämisen 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. Myös koulutusjärjestelmällä on tärkeä rooli hyvinvoinnin edistämässä.

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 perustettiin

vuoden 2021 alussa 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 raportoijan 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 terveystalvluilla: 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 terveystalvluiden esteetöntä saatavuutta sekä monikielistä ja -kanavaista viestintää. Talvluiden digitalisoitumisen myötä turvataan myös kohtaavat talvluet henkilöillä, joiden kielitaito tai heikommat digitaidot vaikeuttavat digitaalisten talvluiden 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 erillistiedonkeruiden sijaan. Hyödynnetään kerättyä tietoa sosiaali- ja terveystalvluiden johtamisessa ja kehittämisessä.
- Kehitetään kiintiöpakolaisille tehtäviä alkuvaiheen terveystarkastuksia valtakunnallisesti yhdenmukaisiksi ja sisällytetään niihin turvapaikanhakijoille kehitettyä alkuvaiheen terveystarkastusta vastaavalla tavalla seulontoja ja terveystalvluontaa.

## 14. Edistetään kotoutumista tukemalla perheitä

Perheen ohella lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalveluiden, varhaiskasvatuksen ja koulun muodostamalla palvelujatkumolla on keskeinen rooli neuvoa ja tukea lasten ja nuorten kasvussa ja kehityksessä. Äitiys- ja lastenneuvolapalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuolto tavoittavat käytännössä katsoen kaikki lapset ja lapsiperheet. Lisäksi lapsilla ja nuorilla on oikeus opiskeluhuoltoon. Muilta osin lapset ja perheet asioivat sosiaali- ja terveyspalveluissa yksilöllisten palvelutarpeidensa perusteella.

Neuvolapalveluissa 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. 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 siirtymissä palvelusta toiseen; palvelujärjestelmän sirpaleisuus, vanhemman puutteellinen kielitaito sekä palvelujärjestelmään liittyvä epätietoisuus ja maahanmuuttajiin kohdistuvat ennako-oletukset ovat tyypillisiä tunnistettuja haasteita. Kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajataustaisten vanhempien tavoittaminen ja kotoutumisen tukeminen on oleellista, sillä vanhemman kielitaito, perheen sosiaalisen tukiverkoston rakentuminen sekä vanhemman sosioekonomiseen asemaan liittyvät tuen tarpeet ovat tärkeitä elementtejä myös lapsen kasvun ja kehityksen näkökulmasta.

Maahan muuttaneiden lasten ja nuorten kohdalla on erityisen tärkeää ottaa huomioon sekä heidän yksilöllinen tilanteensa, että koko perheyhteisön kotoutuminen kokonaisuutena. Kotoutumisen alkuvaiheessa osalla perheistä on moniammatillisten palveluiden tarve, jolloin perheelle tehtävän kotoutumissuunnitelman avulla voidaan varmistaa, että

perheenjäsenten erilaiset tuen tarpeet otetaan kattavasti huomioon. Äitien ohjaaminen kohti työelämävalmiuksia vahvistavia palveluita on tärkeää samalla kun lasten varhaiskasvatuksen mahdollisuuksista keskustellaan.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman sisältyy neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyötä edistävä hanke, jonka tavoitteena on parantaa ja yhdenmukaistaa varhaiskasvatuksen palveluohjausta ja lisätä neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyökäytäntöjä, joiden kehittämisessä kiinnitetään erityisesti huomiota eri kieli- ja kulttuuritaustoista tulevien perheiden kohtaamiseen ja ohjaukseen. Hanke toteutetaan osana opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -kehittämishjelmaa ja sillä pyritään nostamaan varhaiskasvatuksen osallistumisastetta. Oikeus oppia -kehittämishjelman pohjalta laaditaan myös toimenpiteet maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oppimisedellytysten ja koulutussiirtymien turvaamiseksi erityisesti koulutuksen nivelvaiheissa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä valmistellaan hallitusohjelman mukaista perhevapaa-uudistusta. 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 kiintiötyötä kuukausia. Isille kiintiötyötä ansiosidonnaisia vapaita pidennetään lyhentämättä äitien nykyisin käytettävissä olevaa osuutta. Maahanmuuttajaperheiden kannalta perhevapaa-uudistuksen tavoite perhevapaiden entistä tasaisemmasta jakautumisesta on tärkeä, sillä vieraskielisissä perheissä miehet käyttävät ainoastaan 7 % kaikista perhevapaista, kun koko väestön tasolla miehet käyttävät 11 % kaikista perhevapaista.<sup>83</sup> Kotihoidon tuki ei kuulu perhevapaa-uudistuksen piiriin. Hallitusohjelman mukaisesti kotihoidon tuki jatkuu nykymuotoisena.

Helmikuussa 2021 julkaistun YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvan kansallisen lapsistrategian tavoitteena on edesauttaa kaikkien lasten oikeuksien toteutumista Suomessa täysimääräisesti. Lapsistrategian linjausten mukaisesti maahanmuuttajalasten osalta tulee mm. varmistaa, että erilaiset palvelut, tukimuodot ja osallisuuden kanavat ovat yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi saatavilla kaikille lapsille. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema tulee ottaa kattavasti huomioon ennaltaehkäisevässä työssä, korjaavissa toimenpiteissä ja palveluissa sekä oikeusturvajärjestelmissä. On myös kehitettävä tapoja tunnistaa ja huomioida sekä rakenteellisen syrjinnän vaikutuksia, että tilannekohtaista haavoittuvuutta lasten asemassa.

---

83 KELAn laskelmat vuodelta 2018



## 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.

Myös vapaa-ajan toiminnalla, kuten harrastuksilla tai järjestötoiminnalla voi olla merkittävä rooli nuoren kotoutumisessa. 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. Etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta tarjoavat myös tarvittaessa tukea kotoutumiseen. Moniammatillinen ankkuri-toiminta kohdistuu varhaisessa vaiheessa nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja rikosten ennalta ehkäisemiseen.

Vapaa-ajan toiminnalla, kuten liikunnan harrastamisella on todettu olevan merkitystä maahanmuuttajien suomen kielen ja yhteiskunnan toimintatapojen oppimiselle, sosiaalisen verkoston laajentamiselle, itsetunnon kohottamiselle sekä yhteisön hyvinvoinnille. Väillisinä tekijöinä harrastaminen tukee kotoutumista myös oman identiteetin ja kulttuurin vaalimisen ja aktiivisen kansalaisuuden sekä henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin kannalta. Matalan kynnyksen harrastustoiminnan mahdollistaminen kaikille väestöryhmille edesauttaa myös kotoutumista. Kunnissa parhaat tulokset kotoutumista edistävässä liikunnan kehittämishankkeissa on saatu monialaisella yhteistyöllä.

Ilman huoltajaa maahan saapuneet nuoret ovat sosiaalihuoltolain mukaisesti pääsääntöisesti erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita, joiden palveluntarpeisiin pyritään vastaamaan laaja-alaisesti verkostomaista työskentelyä hyödyntäen (mm. yhteistyö nimettyjen edustajien, perheryhmäkotien sekä oppilaitosten kanssa). Suurin osa alaikäisenä ilman huoltajaa

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. Palveluita tulee kehittää siten, että ne turvaavat lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen sekä kasvun ja kehityksen ja tarjoavat jatkuvuutta ja vakautta asumisessa, sosiaalisissa verkostoissa ja kotoutumisessa. Tällä hetkellä ei ole selvää, kuinka turvataan niiden ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten asema ja palvelut, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain nojalla. Tämä koskee mm. 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 perhekeskusverkostossa.
- Laajennetaan ja kehitetään kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumista edistäviä yhteistyömalleja (esim. kielikurssit perhekeskuksen kohtaamispaikkojen tiloissa). Rakenteelliset uudistukset kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen vahvistamiseksi esitetään osana kotoutumishjelmaa luvussa 11. Lisätään perheen kotoutumissuunnitelman käyttöä kuntien monialaisessa yhteistyössä.
- Edistetään perhevapaiden nykyistä tasaisempaa jakautumista osana perhevapaaudistusta. mm. monikielisellä tiedotuksella ja jakamalla tietoa osana kotoutumispalveluita.
- Edistetään maahanmuuttajalasten 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, hyvinvointia ja osallisuutta koulutuspoliittisessa selonteossa esitettävillä toimenpiteillä.
- Valmistellaan alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluiden järjestämisen uudistaminen siten, että turvataan näille lapsille ja nuorille yhdenvertaiset palvelut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin sosiaalihuollon viitekehys vahvemmin huomioiden. Tarkastellaan ryhmän asumisen järjestämistä ja järjestämistä ja tulevien hyvinvointialueiden roolia siinä sekä perhehoitoa ja jälkihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä.
- Turvataan niiden ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten palvelut, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain nojalla.
- Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmän vahvistamiseksi kehitetään edustajarekisteri sekä edustajajärjestelmän laatua ja valvontaa.

## 15. Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

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

Monet selonteossa esitetyt uudistukset parantavat myös työhön ja opiskelemaan muuttavien maahanmuuttajien kotoutumisedellytyksiä, erityisesti matalan kynnyksen neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantaminen (luku 10), työelämän monimuotoisuuden ja työssä oppimisen kehittäminen (luku 12.2.), työllistymisen edistämisen (luku 12.1) ja korkeakoulujen kehittämistoimet (luku 12.3.). Kotoutumispalveluiden tarvelähtöistä saatavuutta esitetään vahvistettavan lisäämällä työhön ja opiskelemaan muuttavien tietoutta kotoutumisen edistämisen palveluista ja kotoutumisen edistämisen toimijoiden tietoutta työhön ja opiskelemaan muuttaneista. Lisäksi kotoutumisohjelman puitteissa esitetään kehitettävän digitaalisen kielen oppimisen kokonaisuus, joka tukisi myös työssä olevien ja opiskelijoiden kotoutumista niin ennen maahantuloa kuin maassa ollessaan.

Esitetty kotoutumisohjelma edistäisi myös esimerkiksi korkeakoulutettujen maahanmuuttajien sekä työhön tai opiskelemaan muuttavien puolisoitten kotoutumista (luku 11.3.). Voimassa oleva kotoutumislaki mahdollistaa alkukartoituksen tekemisen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen myös työssä tai opiskelijana olevalle maahanmuuttajalle, mikäli hän itse pyytää alkukartoituksen tekemistä ja pyynnön saanut viranomaisen arvioi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen olevan tarkoituksenmukaista. Esitetyn kotoutumisohjelman kohderyhmiin ja viranomaisvastuisiin ei näiltä osin esitetä muutoksia.

Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista edistäviä toimia kehitetään myös osana Talent Boost -toimintaohjelmaa. Talent Boost -toimenpideohjelma on poikkihallinnollinen 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 työvoimapolusta kärsivät alat.

Talent Boost-ohjelman toimenpiteisiin kuuluvat esimerkiksi työ- ja koulutusperusteisten maahantulijoiden ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupaprosessien sujuvoittaminen, kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden työelämäyhteyksien kehittäminen, Talent Explorer -kannustin ja T&K-rahoitukset yrityksille kansainvälisen osaajan palkkaamiseen.

Ohjelman avulla tuetaan myös työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista muun muassa Työpaikkasuomi-, Työpaikkaruotsi- ja työvoimakoulutuksilla sekä kehittämällä puoliso- ja mentorointiohjelmia, asettautumista tukevia viranomaispalveluita (International House) ja työkaluja työpaikkojen monimuotoistumisen tueksi. Talent Boost -ohjelman osana kehitetään myös työn ja koulutuksen perässä Suomeen muuttaville tarjottavaa ennakkotietoa Suomesta. Lisäksi osaajien maahanmuuton tueksi kehitetään englanninkielisten palveluiden saatavuutta. Samalla kuitenkin kannustetaan työn tai opiskelun perusteella muuttaneita suomen/ruotsin kielen opiskeluun ja ohjataan paikallisiin ammatillisiin ja vapaa-ajan verkostoihin, minkä avulla tuetaan osallisuutta ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi huomioidaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy.

Talent Boost -kokonaisuus on myös tuotu yhtenä elementtinä opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisiin sopimuksiin sopimuskaudelle 2021–2024. Osana korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisiä sopimusneuvotteluita neuvotellaan korkeakoulujen kansainvälisyysohjelmasta, jonka perusteella jaetaan sektorikohtaisesti osa korkeakoulujen perusrahoituksen strategiarahoitusta. Strategiarahoitusta kohdennetaan korkeakoulujen Talent Boost -palvelulupauksiin, joiden toimenpiteillä pyritään ratkaisemaan 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.

Korkeakoulutettujen maahanmuuttajien ja ulkomaisten opiskelijoiden Suomeen jäämistä edistetään myös Talent Boost -ohjelmaan kuuluvalla SIMHE-toiminnalla (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.

Hallituskauden aikana toteutettavien uudistusten lisäksi tarvitaan hallituskausien yli ulottuvaa koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tavoiteasetantaa. Tähän tarpeeseen vastaamiseksi laaditaan koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta, joka julkaistaan hallituksen budjettiriihessä syksyllä 2021. Tiekartan tehtävänä on määrittellä koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tavoitteellinen, pitkän aikavälin kehittämissuunta ja toimenpiteet vuoteen 2035 asti. Tiekartassa kiinnitetään huomiota koulutus- ja työperusteisten maahanmuuttajien Suomeen jäämisen ja kotoutumisen edistämiseen.

### ***Työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumisen vahvistaminen: keskeiset toimenpiteet***

- Jatketaan käynnissä olevia Talent Boost -ohjelman Suomeen asettautumista ja jäämistä tukevia toimenpiteitä.
- Huomioidaan työn ja opiskelun perusteella muuttavien tarpeet osana matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteiden kehittämistä. Kehitetään työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien neuvontaa asettautumiseen, viranomaispalveluihin ja työelämään liittyen.
- Vahvistetaan International House -viranomaispalvelupisteiden kehittämistä suurimmissa kaupungeissa.
- Lisätään työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien ja heidän puolisoidensa sekä työnantajien ja korkeakoulujen tietoutta kotoutumista edistävästä palveluista ja toiminnasta. Kannustetaan kaupunkia ja alueellisia toimijoita vakinaistamaan ja käynnistämään ohjelmia työhön ja opiskelemaan muuttavien puolisoitten kotoutumisen ja työllistymisen tukemiseksi.
- Lisätään kotouttamisen 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.
- Parannetaan työn perusteella muuttavien mahdollisuuksia opiskella suomen tai ruotsin kieltä edistämällä Työpaikkasuomi-/Työpaikkaruotsi -koulutusten laajempaa käyttöä.
- Kehitetään työ- ja koulutusperusteisille maahanmuuttajille ennen ja jälkeen maahanmuuton tarjolla olevaa verkkokielikoulutusta.
- Lisätään Suomeen opiskelemaan ja töihin tuleville tai sitä harkitseville ennakkotietoa Suomessa elämisestä ja suomalaisesta työelämästä osana osaajille kohdennettua Finlandworks-maakuvaviestintää sekä vahvistetaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn toimenpiteitä. Selvitetään mahdollisuus vahvistaa työelämän sääntöjen näkökulmaa osana kotoutumiskoulutusten sisältöjä.
- Käynnistetään korkeakoulujen kv. ohjelma, jossa korkeakoulut vahvistavat opiskelijoiden Suomeen houkuttelua, jäämistä ja työllistymistä osana strategiatyötään. Vahvistetaan SIMHE-palveluiden ja Talent Boost -ohjelman toimenpiteiden kytkemistä osaksi korkeakoulutettujen maahanmuuttajien Suomeen työllistymisen edistämistä.

## 16. 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 kulttuuri-toiminta. 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, kokemus-asiatunntijuus, 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. Lisäksi kumppanuusohjelmalla tuodaan näkyväksi järjestöjen työ kotoutumista edistävän viranomaistoiminnan tukena, jotta maahanmuuttajia voidaan ohjata tehokkaammin kunnan alueella olevien järjestöjen toiminnan pariin.

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-verkkopalvelulla, joka kokoaa maahanmuuttajille suunnattua matalan kynnyksen toimintaa yhdelle verkkosivustolle.

Järjestöjen roolin lisääminen kotoutumisen edistämässä edellyttää myös toiminnan resursoinnin tarkastelua. Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2018 -tutkimusraportin mukaan lähes 70 prosenttia järjestöistä on kokenut ongelmia julkisen avustuksen hakeamisessa, 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***

- Jatketaan kotoutumisen kumppanuusohjelman kehittämistä. Valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen yhteistyön kehittämiseksi kumppanuusohjelmalle muodostetaan alueellinen tukirakenne. Kytetään järjestöjen toiminta nykyistä järjestelmällisemmin kotoutumisen edistämisen 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 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. Julkisen rahoituksen rinnalla kehitetään myös järjestöjen muita rahoitus- ja varainkeruumahdollisuuksia. Kilpailutuksia kehitetään esimerkiksi kokeiluja hyödyntämällä niin, että pienemmilläkin toimijoilla on realistiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin.



## 17. Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

Yhteiskunnan vastaanottavuuden merkityksestä kotoutumiselle on yhä enemmän tutkimusnäyttöä. Siksi on olennaista vahvistaa yksilöille suunnattujen palveluiden rinnalla myös yhteiskunnan vastaanottavuutta, kaksisuuntaista kotoutumista. 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 konkreettista 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. Asenneilmapiiristä ei ole saatavilla toistuvaa kansallista kyselyaineistoa. Tarvetta asenneilmapiiriä koskevalle säännölliselle tutkimustiedolle on usealla hallinnonalalla ja sitä tulee ryhtyä systemaattisesti keräämään. 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.

Suomalaista demokratiaa tulee kehittää vastaamaan nopeasti muuttuviin globaaleihin haasteisiin. On tärkeitä, että kaikki voivat osallistua yhteiseen päätöksentekoon. Erityistä 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.

Hyvien etnisten suhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen merkitys korostuu arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, joten kuntien ja järjestöjen rooli hyvien väestösuhteiden edistämiseksi ja syrjinnän ja rasmin ehkäisyssä on keskeinen. Kotoutuslain mukaan kunnan kotouttamisohjelmaan voidaan sisällyttää suunnitelma hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi. 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 huomioimalla osallisuuden edistämisen systemaattisemmin suunnittelussaan, kehittämistyössä sekä seurannan tasoilla. Kunnat voivat lisätä vuorovaikutusta esimerkiksi erilaisten kohtauspaikkojen, toimintakeskusten, asukastilojen ja ystävöitymisen avulla. Myös liikunta sekä taide- ja kulttuuritoiminta lisäävät vuorovaikutusta ja eri ryhmien 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 keinot oman kielen ja kulttuurin tukemiseen vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa.

Alue- ja sosioekonomiset erot vaikuttavat välillisesti asenneilmapiiriin ja turvallisuuden tunteeseen. Tämä on tärkeää huomioida kuntien suunnittelussa. Myöskin polarisaatiota purkavia sekä ratkaisukeskeiseen vuoropuheluun pohjaavia menetelmiä on tärkeää ottaa käyttöön kunnissa ja järjestöissä osallisuuden lisäämiseksi. Tarve on myös lisätä systemaattisesti asiakaslähtöisyyttä ja vahvistaa maahanmuuttajien omaa toimijuutta, sekä kotouttajayhteisöjen osallistamista kotoutumisen edistämisen ja palveluiden kehittämiseen sekä päätöksentekoon. Tämä edellyttää osaamista ja menetelmiä

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.

Rasmin vastaisessa ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelmaan on kerätty hallituksen toimenpiteet rasmin ja syrjinnän torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Ohjelman mukaisesti muun muassa tehostetaan yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuuden toimeenpanoa, kehitetään tulosohjauksen keinoja rasmin ja syrjinnän vastaisen työn vahvistamiseksi kaikilla hallinnon aloilla, vahvistetaan paikallisia ja alueellisia rasmin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden työn rakenteita sekä kehitetään saavutettavampia kuulemisen rakenteita ja keinoja, joiden avulla varmistetaan syrjinnän vaarassa olevien ryhmien vaikuttamismahdollisuudet. Ohjelmassa myös kehitetään hyvien väestösuhteiden

edistämisen keinoja erityisesti kunnille ja muille paikallistoimijoille ja edistetään paikallista vuoropuhelua.

Ohjelmassa myös edistetään koko väestön tietoisuutta rasismista ja siihen puuttumisesta, edistetään moninaisten nuorten työelämään pääsyä, lisätään opettajien osaamista antirasistisesta kasvatustyöstä, vahvistetaan kansallisten sosiaalisen median toimijoiden osaamista puuttua vihapuheeseen, vahvistetaan rasismien ja viharikosten uhreille suunnattuja matalan kynnyksen palveluita sekä edistetään systemaattista tiedonkeruuta rakenteellisesta rasismista ja syrjinnästä sekä sen vaikutuksista yhteiskunnalle ja vähemmistöryhmille.

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 edistävissä politiikassa on olennaista kiinnittää huomiota käytettävään kieleen.

### **Hyvien väestösuhteiden ja osallisuuden edistäminen: keskeiset toimenpiteet**

- Hyviä väestösuhteita edistäviä toimenpiteitä kehitetään osana rasismien, syrjinnän ja hyvien väestösuhteiden toimenpideohjelmaa.
- Selkeytetään ja vahvistetaan hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevaa sääntelyä osana kotoutumislain uudistamista
- Parannetaan paikallisella tasolla yhdenvertaisuussuunnitelmien hyödyntämistä yhdenvertaisuuserojen pienentämiseksi sekä vahvistetaan tietopohjaa yhdenvertaisuuden haasteista ja syrjinnästä.
- Vahvistetaan yhteiskunnan vastaanottavuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä kuntien kotouttamisohjelmissa.
- Lisätään maahanmuuttajien osallisuutta palveluiden kehittämisessä ja toteutuksessa muun muassa kouluttamalla eri kielisiä asiantuntijoita kotoutumiseen liittyvistä teemoista ja hyödyntämällä asiantuntijoita kotoutuskoulutuksessa tarjottavien opintojen tukena.
- Edistetään maahanmuuttajien poliittista osallistumista (esim. lisäämällä tietoa poliittisesta järjestelmästä, vaaleista ja äänestämisestä).
- Uudistetaan kotoutumisen edistämisen käsitteistöä tavalla, joka edistää kuulumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja purkaa vastakkainasetteluja.
- Selvitetään mahdollisuuksia soveltaa yhteisölähtöisen kotoutumisen mallia kiintiöpakolaisille. Yhteisölähtöisen kotoutumisen malli vahvistaisi paikallisen yhteistyön roolia kiintiöpakolaisten asettautumisen tukena.
- Kansallisen demokraatiohjelman 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 kuulemista ja osallisuutta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.
- Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmä esitti tammikuussa 2021 linjauksia ja toimia, joilla Suomen taide- ja kulttuuripolitiikka voisi huomioida paremmin maahanmuuttoon perustuvan kulttuurisen moninaisuuden ja lisätä taide- ja kulttuurikentän yhdenvertaisuutta.

## Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin ("toimenpideohjelma")

Hallitus esittää, että maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden kehittämiseksi sekä kotoutumisen edistämisen nopeuttamiseksi kaikissa vaiheissa

1. valmistellaan *kotoutumishjelma* (selonteon luku 11); Kotoutumishjelmaa koskevilla esityksillä selkeytetään kotoutumisen alkuvaihetta sekä tuetaan kotoutumisen tarvelähtöisyyttä ja työelämälähtöisyyttä. Lisäksi kotoutumishjelmalla edistetään kotoutumista edistävien palveluiden nykyistä parempaa saatavuutta ja toimivuutta sekä sujuvia siirtymiä työelämään, koulutukseen ja palveluihin,
2. *kehitetään peruspalveluita ja yleistä koulutusjärjestelmää* vastaamaan myös maahanmuuttajien tarpeisiin (selonteon luvut 8, 12, 13, ja 14); Yleistä palvelu- ja koulutusjärjestelmää koskevilla esityksillä parannetaan yhteiskunnan kykyä vastata maahanmuuttajaväestön tarpeisiin ja mahdollisuuksia hyödyntää kaikille suunnattuja palveluita kotoutumisen ja työllistymisen tukena. Selonteko sisältää
  - esitykset TE-palveluiden ja koulutusjärjestelmän sekä työelämän vastaanottavuuden kehittämiseksi (luku 12)
  - esitykset sosiaali- ja terveyspalveluiden ja lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kehittämiseksi (luku 13 ja 14),
3. *vakinaistetaan ja vahvistetaan ohjausta ja neuvontaa* kaikille Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta (luku 10). Esityksellä vahvistetaan tiedon lisäämistä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja kaikkien kohderyhmien tavoittamista tarkoituksenmukaisiin palveluihin ja kotoutumista edistävään toimintaan.

Työhön ja opiskelemaan muuttavien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä esitetään kehitettävien useilla, kohderyhmän elämäntilanteen huomioivilla toimilla (luku 15) mukaan lukien suomen/ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksien lisääminen ja työelämän monimuotoisuusohjelman ja Talent Boost -ohjelman toimet. Lisäksi työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista tukee tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantaminen (luku 10) ja osin kotoutumisohjelman toimet (luku 11.3.).

Kotoutumisen edistämisen toimivuuden edellytyksenä ovat toimivat kumppanuudet ja hyvien väestösuhteiden toteutuminen yhteiskunnassa. Kotoutumisen edistämisen kumppanuuksia ja järjestöjen roolia edistetään selonteon esityksissä poikkileikkaavasti (esim. luvut 10 ja 11) ja omana kokonaisuutenaan luvussa 16 muun muassa kotoutumisen kumppanuusohjelmaa hyödyntäen. Hyvien väestösuhteiden ja maahanmuuttajien osallisuuden kehittämisen osalta tavoitteista ja toimenpiteistä linjataan luvussa 17. Lisäksi luvussa 9 linjataan vastaanottokeskuksissa toteutettavasta kotoutumisen nopeaa käynnistymistä tukevasta työstä ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin ohjaamisen kehittämisestä.

Esitykset toimeenpannaan osin kotoutumis- ja muuta lainsäädäntöä uudistamalla. Muilta osin toimeenpanoa tarkennetaan laatimalla toimeenpanosuunnitelma. Selonteon esitysten vaikutusta eri maahanmuuttajaryhmiin arvioidaan 3 vuotta kotoutumislain voimaantulon jälkeen.

### Selonteossa vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 6/2018 vp) edellytettyihin uudistuksiin

**Tarkastusvaliokunnan mietintö: 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.**

Hallituksen selonteko: Selonteossa esitetään useita uudistuksia maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden vahvistamiseksi kaikissa vaiheissa maahanmuuton alusta lähtien. Hallituksen esitysten lähtökohtana 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 tai vastaanottavuuteen ei voida vaikuttaa kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaa lyhentämällä.

Hallitus esittää valmisteltavan työmarkkinoille suuntaaville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun kotoutumisohjelman, jonka tavoitteena olisi tehostaa kotoutumisen

alkuvaihetta sekä tukea osallistujien työllistymistä ja kielellisiä, yhteiskunnallisia ja työmarkkina-avalmuuksia. Kotoutumishjelman keston esitetään määräytyvän suhteessa ohjelmalle esitettyihin sisältöihin ja maahanmuuttajan lähtötasoon seuraavien lähtökohtien mukaisesti:

- Ohjelman kesto olisi yksilöllinen, mutta pääsääntöisesti enintään 2 vuotta.
- Tavoitteeksi tulisi lähtökohtaisesti asettaa kahta vuotta lyhempi aika. Kotoutumishjelma tulisi myös päättää jo ennen enimmäisajan päättymistä, mikäli maahanmuuttajalla olisi valmiudet siirtyä työelämään tai yleisen palvelujärjestelmän palveluihin, jolloin työllistymisen edistämistä voitaisiin tarvittaessa jatkaa työllistymissuunnitelman puitteissa.
- Edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella uudistetaan, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikaa lyhennetään, jotta maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan eivät heikkene.
- Luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen koulutuksen maksuttomuus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa säilytetään nykyistä vastaavasti, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaa lyhennetään
- Kotoutumislain uudistuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa ohjelman keston pidentäminen tai väliaikainen keskeyttäminen olisi tarkoituksenmukaista. Lähtökohtaisesti kesto voitaisiin pidentää enintään 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 kehittämissesityksillä edistetään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia muun muassa työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen mahdollistamiseksi maahanmuuttajien tarpeisiin perustuen, koulutusjärjestelmää kehittämällä sekä työn ja kielenopetuksen mahdollisuuksia yhteensovittamalla.

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

Hallituksen selonteko: Hallituskaudella on käynnissä työllisyyden edistämisen rakenteiden uudistaminen ja Sote-palveluiden rakenneuudistus. Kotoutumispalveluiden järjestämisvastuita koskevia lopullisia linjauksia ei ole mahdollista tehdä irrallaan muista rakenteista koskevia ratkaisuisista.

Hallitus esittää selonteossa lähtökohtia kotouttamisen järjestämisvastuisiin huomioitavaksi kotoutumislain kokonaisuudistuksessa. Kotoutumisen edistämisen vahvistamiseksi esitetään, että päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työikäisten kotoutumishjelman järjestämisestä olisi työllisyyspalveluilla. Työllisyyspalveluiden siirtoa kuntiin valmistellaan siten, että siirto paikallistasolle tapahtuisi vuoden 2024 aikana.

Kunnalla olisi vastuu työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten kotoutumisen ohjauksesta ja palveluista, mukaan lukien tarpeeseen vastaava kotoutumista edistävä koulutus, ja tätä vastuuta esitetään selkiytettävän. Kunnalle esitetään lisäksi säädettävän kokonaisvastuu koordinoita kotoutumisen edistämistä ja palveluiden yhteensovittamista sekä huolehtia siitä, että kotoutuja-asiakkaan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioituksi. 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. Lisäksi esitetään toimia yhteistyön varmistamiseksi tulevien hyvinvointialueiden kanssa.

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

Hallituksen selonteko: 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. Lisäksi hyödynnetään SIB-kokeilua palveluiden mallintamisessa.

Hallitus esittää maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeiden paremmaksi yhteen sovittamiseksi valmisteltavan työmarkkinajärjestöjen ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa yhteistyössä toimialakohtaisia palvelupaketteja. Lisäksi hallitus esittää työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeisiin vastaamiseksi lisättävän palkkatuetun työn ja työkokeilujen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi sekä kieliopintojen yhteensovittamista työllisyyden edistämisen palveluihin. Osana Työelämän monimuotoisuusohjelmaa toimeenpannaan toimenpiteitä työelämän monimuotoisuuden kehittämiseksi.



**Tarkastusvaliokunnan mietintö: Hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.**

Hallitusohjelmassa kirjatun mukaisesti varmistetaan työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupahakemusten nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin yhden kuukauden käsittelyaika. Hallitus on lisäksi syyskuussa 2020 budjettiriihessä päättänyt, että erityisosaajien 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 vuoden 2021 aikana.

Hallitusohjelman ja budjettiriihen kirjausten toteuttaminen edellyttää sekä ulkomaalaislain muuttamista, että usealle eri hallinnonalalle ulottuvien eri oleskelulupien hakemista ja hakemusten käsittelyä koskevien prosessien kokonaisehittämistä 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 sertifioiduista 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 roolien kasvattamista hakemisessa.

Kehittämishankkeessa tehdään myös hallituksen esitykset ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön estämisestä, kausityöntekijöiden maahantulon helpottamisesta ja kolmansien maiden kansalaisten luonnonmarjapaimijoiden aseman parantamisesta. Näistä kaksi ensimmäistä hallituksen esitystä on annettu eduskunnalle syysistuntokaudella 2020 ja kolmas on tarkoitus antaa kevälistuntokauden 2021 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.

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

Hallituksen selonteko: Työvoimakoulutuksena hankittava 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 laatuvaatimukset, joissa määriteltäisiin muun muassa kriteerit koulutuksessa työskentelevien opettajien ja muun henkilöstön pätevyysvaatimuksiksi sekä toimitiloja koskeviksi vaatimuksiksi. Lisäksi kehitetään tulosperusteisia hankintoja ja koulutusten verkkototeutuksia 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 ja myös integroiden kielen opetusta osaksi muita palveluita ja koulutusta.

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

Hallituksen selonteko: Hallitus esittää kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallisen mallin kehittämistä suomeksi ja ruotsiksi. Lisäksi kehitetään vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa myös lukutaitokoulutuksessa ja muussa vapaan sivistyksen maahanmuuttajakoulutuksessa.

**Tarkastusvaliokunnan mietintö: Hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee**

**edellyttää suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.**

Hallituksen selonteko: 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. Suomen lainsäädäntö -osioon kuuluu myös verkkokurssi ja testi. Maahanmuuttovirasto aloitti syksyllä 2020 kurssin toimintamallin päivittämisen. Uusi toimintamalli ja verkkokurssi on otettu käyttöön maaliskuussa 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.

**Tarkastusvaliokunnan mietintö: Hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.**

Hallituksen selonteko: 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 kotouttamispalveluiden järjestämisen osalta ovat epäselvät, eikä kohderyhmälle ole riittävästi ja systemaattisesti tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita. Hallituksen alustavana esityksenä on säätää kotoutumislaisa 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.

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

Maahanmuuttajanaiset asetettaisiin työllisyyspolitiikan erityiskohderyhmäksi, minkä lisäksi heidän työllisyyttään edistetään EU-rahoituksella toteutettavilla hankkeilla. Lisäksi

valmisteltaisiin toimialakohtaisia työllistymispaketteja tukemaan myös työvoiman ulkopuolella olevien naisten siirtymistä työvoimapalveluihin.

**Tarkastusvaliokunnan mietintö: Hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittämiseksi uudelleen.**

Hallituksen selonteko: 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). Monien selontekoon sisältyvissä toimenpide-esitysten toimeenpanossa (esim. johdantojakso) järjestöillä olisi tärkeä rooli. Järjestöjen olemassa olevan toiminnan hyödyntämistä kotoutumisen tukena hyödynnettäisiin valtakunnallistamalla kotoutumisentukena.fi-palvelu.

Uudenlaisen inklusiivisemmän toimintakulttuurin luomiseksi ja eri toimijoiden vuorovaikutuksen ja yhteistyön edistämiseksi hallitus on uudistanut vuonna 2016 laaditun kumppanuusohjelman konseptia. Kumppanuusohjelman avulla vahvistetaan kotoutumista edistävän työn monialaisuutta ja tuetaan toimijoiden osallistumismahdollisuuksia julkisen hallinnon valmisteluprosesseissa. 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, yritysyhteistyöllä sekä julkisilla avustuksilla. Vuoropuhelua rahoittajien kanssa esitetään tiivistettävän rahoituksen tarveperusteisuuden varmistamiseksi. Rahoituksen haku- ja myöntöperusteiden yksinkertaistamista selvitetään. Lisäksi järjestöille järjestetään koulutuksia järjestötyöosaamisen parantamiseksi sekä kehitetään järjestöjen roolia kotoutumista edistävien maksullisten palvelun tuottajina.

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

## Lähteet

- Aalto, A., Ahola, I., Hytönen, J., Paavonen, M., Palmén, O., Pääkkönen, J. & Tamminen, V. (2020). Suomen julkisen talouden kestävyys. Valtionvarainministeriön julkaisuja 2020:59.
- 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. Kaakkois-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 periytyminen. 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 pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle": Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta. Kouvola, Kaakkois-Suomen ELY-keskus

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

Harju-Luukkanen, H., Nissinen, K, Sulkunen, S., Suni, M. & Vettenranta. J. (2014). Avaimet osaamiseen ja tulevaisuuteen. Selvitys maahanmuuttajataustaisten nuorten osaamisesta ja siihen liittyvistä taustatekijöistä PISA 2012 -tutkimuksessa. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto.

Hievanen, R., Frisk, T., Väätäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S., Muotka, V., Wikman-Immonen, A., (2020). Maahanmuuttajien koulutuspolut - arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen 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. Kela. Työpapereita 157/2020.

Kaihovaara, A. & Larja, L. (2019). Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuhdetta? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-484-6>

Karinen, R., Luukkonen, T., Kortelainen, J., Korhonen, N., Luomala, N. (2020a). "Kaikki toimi kohdallani", Selvitys kotoutumispalveluita koskevista näkemyksistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus raportteja 24/2020.

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

Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T. Jauhola, L. (2020c). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32.

Karinen, R., Luukkonen, T., Jauhola, L., Määttä, S. (2020). Selvitys asioimistulkkauksen nykytilasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:45.

Karinen, R., Luukkonen, T., ja Oosi, O. (2020). Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut, Selvityksen loppuraportti, Owl Group, Työ- ja elinkeinoministeriön 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: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

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 kasvuympäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Raportti 15/2020. Nuorisotutkimusseuran/Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 228.

Laatikainen, T., Skogberg, N., Koponen, P. & Koskinen, S. (2020) Koettu terveys ja pitkäaikaiset sairaudet. Teoksessa Teoksessa Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L., Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL - Raportti 1/2020. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

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.) Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden

näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 29:2020. Kouvola: Kaakkois-Suomen 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.

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.

Malin, M. & Kilpi-Jakonen, E. (2019). Ulkomaalaistaustaisten nuorten koulutuspolut. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) (2019) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10.

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.

Nopola, Tuija (2019). Skenaariolaskelmia muuttoliikkeen vaikutuksista eläkejärjestelmän kestävyYTEEN. Eläketurvakeskuksen raportteja 09/2019.

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

OECD (2013). International Migration Outlook 2013.



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 julkaisu, Innovaatio, 33/2015.

Pitkänen, V., Saukkonen, P., Westinen, J. (2019) Ollako vai eikö olla? Tutkimus viiden kieli-ryhmän 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.

Rotkirch, A. (2021). Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:2.

Räisänen, H. & Ylikännö, M. (2021). Minne uudet työpaikat syntyivät vuonna 2019? TEM-analyyseja 104/2021.

Saikkonen P., Hannikainen K., Kauppinen T., Rasinkangas J. & Vaalavuo M. (2018): Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio 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., Schmidt-Thomé, K. Harkko, J., Paavola, J., Raunio, M., Alanko, L., Björk, A., Kettunen, P., Kouvonen, A., Pitkänen, S., Ramadan, F., Varjonen, S., Vuorento, M.: Maahan

muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29.

Signorelli, S. (2020). Do Skilled Migrants Compete with Native Workers? Analysis of a Selective Immigration Policy. 2020. <https://ideas.repec.org/jmp/2020/psi891.pdf>

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

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](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.

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-856-7 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF