

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 17.2.2022

Asia: VNS 6/2021, Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Maahanmuuttovirasto kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi valtioneuvoston selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

Maahanmuuttovirastolla on ollut jo aiemmin mahdollisuus kommentoida selontekoa jo sen luonnosvaiheessa ja lausunto Maahanmuuttoviraston huomioista on toimitettu Työ- ja elinkeinoministeriölle 12.3.2021.

Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto käsittelee turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia koskevia asioita ja selonteon kappaletta numero yhdeksän. Myös aiemmin luonnosvaiheessa Työ- ja elinkeinoministeriölle toimitetut huomiot koskivat samaa kappaletta.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan selonteossa kappaleessa yhdeksän kuvatut huomiot ovat pääpiirteittäin asianmukaisia, mutta virasto haluaa selventää, tarkentaa ja nostaa esille siihen liittyen seuraavia asioita:

Tilanne vastaanottojärjestelmässä

Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuosina ollut vähäinen. Vuonna 2020 turvapaikkahakemuksia jätettiin 3209 ja vuonna 2021 2245. Noin puolet jätetyistä turvapaikkahakemuksista oli uusintahakemuksia.

Myös vastaanottojärjestelmässä olevien turvapaikanhakijoiden määrä on tasaisesti vähentynyt ja keskuksia on suljettu tai supistettu. 31.1.2022 vastaanottojärjestelmässä oli 4907 asiakasta. Itse majoituksensa keskusten ulkopuolella järjestävien turvapaikanhakijoiden määrä ja suhteellinen osuus kaikista hakijoista on tasaisesti kasvanut ja suhteellinen osuus on ollut jo tovin aikaa yli puolet kaikista asiakkaista.

Vastaanottokeskusjärjestelmässä on edelleen vuonna 2015 ja 2016 tulleita hakijoita, joiden turvapaikkaprosessit ovat pitkittyneet. Tähän ovat syynä erityisesti hakijalähtöiset uusintahakemukset mutta myös hallinto-oikeuksien ruuhkat. Tammikuussa 2022 vastaanottojärjestelmässä oli n. 3000 henkilöä, jotka olivat saaneet yhden tai useamman kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa. Turvapaikkaprosessin ja vastaanottojärjestelmässä olon pitkittyminen on myös keskeinen syy sille, miksi itse majoituksensa järjestävien hakijoiden määrä ja suhteellinen osuus on kasvanut.

Koronatilanne on vaikuttanut vastaanottokeskusten, kuten muutenkin yhteiskunnan toimintaan, huomattavasti. Tilanne on edellyttänyt maahanmuuttovirastolta intensiivistä ja kattavaa toiminnan ohjeistamista ja

vastaanottokeskuksilta tilanteeseen vastaavia käytännön toimia. Erityishuomio on ollut terveysturvallisuudesta ja vastaanottokeskusten toimintakyvystä huolehtimisessa.

Esikotouttava toiminta vastaanottokeskuksissa

Selonteon kappaleessa yhdeksän on kuvattu hyvin esikotouttavaa toimintaa, jota vastaanottokeskuksissa tehdään huomattavan paljon.

Maahanmuuttovirasto haluaa tuoda esiin, että vastaanottokeskuksilla on myös huomattava määrä muita kuin esikotoutumiseen liittyviä tehtäviä, joista pitää huolehtia. Nämä muut tehtävät koskevat tyypillisesti toiminnan kannalta aivan olennaisia asioita, kuten majoitustoimintaa, terveydenhuoltopalveluita, sosiaalipalveluita, vastaanottorahaa, erilaisiin asioihin annettavaa ohjausta ja neuvontaa, turvapaikkahakemuksen käsittelyä tukevaa toimintaa ja yleistä turvallisuustyötä. Esimerkiksi koronatilanteeseen vastaaminen kulloisessakin tilanteessa asianmukaisesti on edellyttänyt erityisten koronatilanteeseen liittyvien toimien lisäksi juuri tehtävien priorisoimista, eikä esikotouttavaa toimintaa ole ollut mahdollista tehdä kaikissa tilanteissa normaalitilannetta vastaavalla tavalla. Toimintatapa on liittynyt myös riskien ja sosiaalisten kontaktien vähentämiseen.

Nykyistä enempää esikotouttavaa toimintaa ei ole mahdollista normaalitilanteessa tehdä, eikä ainakaan niin, että jotain muuta olennaista vastaanottokeskustoimintaan kuuluvaa jäisi tekemättä.

Vastaanottokeskuksissa on käytössä tietyt henkilöstöresurssit, joiden toimintaa on tarpeen kohdentaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja optimoiden. Jotain esikotouttavia tehtäviä voisi myös toteuttaa kevennetysti ja toisella tavalla kuin nyt, esimerkiksi vähentämällä keskusten työntekijöiden ohjaavaa tai varmistavaa roolia sekä läsnäoloa tilanteissa. Asiassa voitaisiin nostaa ja painottaa enemmän erityisesti aikuisten hakijoiden omaa vastuuta ja velvollisuutta huolehtia tällaisista asioista. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sellaista esikotouttavaa toimintaa, jossa hakijat itsenäisemmin tekisivät näitä asioita.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan myöskään kaikkea esikotouttavaa toimintaa ei ole mielekästä ottaa keskuksiin ja kotouttavien vaikutusten aikaansaamiseksi olennaista olisikin hakijoiden ohjautuminen keskusten ulkopuolisten toimijoiden toimintaan mukaan. Nykyisellään suuri määrä hakijoista asuu keskusten ulkopuolella, eikä esikotouttavaa toimintaa ole mielekästä tai mahdollista järjestää heille keskuksissa.

Maahanmuuttovirasto suhtautuu hyvin myönteisesti siihen, että vastaanottokeskuksen ulkopuoliset toimijat tarjoavaisivat hakijoille esimerkiksi tutustumismahdollisuuksia alueen koulutustarjontaan ja työmarkkinoihin tai koulutuspaikkoja ja erilaista harrastustoimintaa. Tämä olikin selonteossa mainittu yhtenä kehittämiskohteena.

Maahanmuuttovirasto tuo myös esille, että esikotouttavan toiminnassa ja asiassa hyvin paljon on kiinni hakijan omasta kiinnostuksesta ja siitä, että hän tekee aktiivisesti siihen liittyviä tai tähtääviä asioita. Eniten esikotouttavat asiat kuten työelämään tai opiskeluihin hakeutuminen sekä ylipäätään keskusten ulkopuoliseen toimintaan osallistuminen ovat luonteeltaan omaehtoisia. Esimerkiksi keskusten ulkopuolista opiskelua voidaan kuitenkin tukea ohjauksella, tiedonantamisella ja täydentävällä vastaanottorahalla. Yksi olennaisia esikotouttavia toimia keskuksissa onkin hakijoiden oman vastuun ja omatoimisuuden edistäminen.

Maahanmuuttovirasto ei tunnistanut ja kunnolla ymmärtänyt, mitä tarkoittaa selonteossa esitetty esikotouttavan toiminnan vahvempi ohjaus ja neuvonta tai mitä se olisi.

Turvapaikanhakijoiden työllistyminen

Osa turvapaikanhakijoista hakeutuu itsenäisesti palkkatöihin. Työssäkäyvien turvapaikanhakijoiden määrää on voitu arvioida maksukorttitiedoista ja siitä, kuinka moni hakija saa palkkaa kortille. Marraskuussa 2021 maksukorttitilastojen mukaan arviolta noin 10-15 prosenttia kaikista aikuisista hakijoista sai jonkintasoista palkkaa kortille. Selvyyden vuoksi on hyvä sanoa, että luku ei välttämättä kuvaa tilannetta täysimääräisesti. Hakijoiden joukossa on esimerkiksi jonkin verran henkilöitä, joilla on erilaisia selviä esteitä työntekoon. Näitä ovat esimerkiksi yksinhuoltajavanhemmat sekä luku- ja kirjoitustaidottomat hakijat. Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan ansiotyötä tekevien hakijoiden joukossa on yleensä hyvin aktiivisia henkilöitä, joista osa työntöön lisäksi myös opiskelee keskustun ulkopuolella.

Maahanmuuttovirasto on järjestämällä maksukorttiratkaisulla kyennyt mahdollistamaan hakijoiden työntekoa, vaikka tämän ratkaisun tuottaminen ei ole viraston vastuulla. Tulevaisuudessa olisi hyvin kannattavaa ja todennäköisesti välttämätöntä pyrkiä tekemään tarvittavia toimia, jotta hakijoilla olisi yleisesti mahdollista avata normaali pankkitili. Tällä varmistettaisiin hakijoiden mahdollisuus tehdä töitä myös jatkossa ja vastaanottokeskusten käyttöön saataisiin vakiintunut tapa maksaa vastaanottoa.

Kuntaan siirtymisen nopeuttaminen

Selonteossa oli todettu, että kotoutumisen alkamisen nopeuttamiseksi täytyy huolehtia myös siitä, että luvansaaneet turvapaikanhakijat ohjataan kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti luvansaamisen jälkeen. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tämä toteutuu jo nykyisellään. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan yhtäällä merkittävä ja jopa merkittävämpi asia koskee sitä, että onko näitä kotoutumis- ja työllisyyspalveluja saatavilla, millaisen ajan kuluttua siitä, kun hakija näihin hakeutuu sekä millaiset ovat näiden palvelujen sisällöt.

Vuodesta 2018 lähtien on vuodessa enimmillään 23 prosenttia oleskeluluvan saaneista hakijoista siirtynyt kuntapaikalle. Tämä luku sisältää myös ilman huoltajaa olevat alaikäiset, joten aikuisten ja perheiden kohdalla osuus on lähempänä 10 prosenttia. Voidaan siis todeta, että kuntapaikkajärjestelmä ei yleisesti toimi ja siihen liittyy monia ongelmia. Ensiksikin kuntapaikkojen saatavuuteen ja sijaintiin on liittynyt puutteita. Kuntapaikka voi sijaita alueella, jossa kotoutumisen edellytykset kyseiselle henkilölle ovat heikot eikä henkilö sinne sen vuoksi pysyvästi jää. Kuten muillakin ihmisillä, on oleskeluluvan saaneella turvapaikanhakijalla myös mahdollisuus omaehtoisesti muuttaa sinne, minne haluaa.

Ajankohtaisen Afganistanista evakuoitujen henkilöiden kuntaan siirtymisen kohdalla voitiin havaita, että kuntapaikkoja saatiin tarjolle paljon enemmän ja eri alueilta, kun mitä yleensä on ollut. Näyttää siltä, että tälle ryhmälle kuntapaikkoja löytyi paljon ja myös suuremmista kasvukeskuksista, mikä oli erinomainen asia. Voikin pohtia, olisiko kuntapaikkajärjestelmä toiminut paremmin, jos kuntapaikkoja olisi ollut tarjolla vastaavalla tavalla yleisemmin myös luvan saaneille turvapaikanhakijoille.

Kuten selonteossa on tuotu esille, voi oleskeluluvan saanut henkilö siirtyä vastaanottokeskuksesta kuntaan myös omaehtoisesti ja käytännössä valtaosa siirtymisistä tapahtuu juuri tällä tavalla. Useimmiten siis oleskeluluvan saaneet hoitavat kuntaan siirtymisen itsenäisesti, asuvat he keskuksessa tai yksityismajoituksessa. Vastaanottokeskus antaa asiakkaalle ohjausta ja neuvontaa tarpeiden mukaan. Ilman tällaista omaehtoista muuttoa luvan saaneiden hakijoiden kuntaan siirtyminen viivästyisi ja tällä olisi edelleen vastaanottojärjestelmään hyvin kielteiset taloudelliset vaikutukset.

Kuntiin ohjaamisen tai kuntiin ohjautumisen menettelyt edellyttävät selkeyttämistä ja toisaalta ne olisi hyvä saattaa vastaamaan tosiasiallista tilannetta. Selonteossa esitetty malli on suhteellisen samansuuntainen kuin mitä Maahanmuuttovirasto ajatus asiasta on. Kuntapaikoille olisi ohjattava ja niitä olisi oltava tarjolla erityisesti kiintiöpakolaisille, alaikäisille ilman huoltajaa oleville ja luvan saaneille muille hakijoille, joilla on erityisempiä palvelutarpeita ja joilla ei ole mahdollisuutta tai kykyä siirtyä kuntaan itsenäisesti.

Maahanmuuttovirasto pitää kuitenkin tärkeänä, että kuntapaikkaa voidaan hakea ja niitä voitaisiin myöntää myös muille hakijoille, jos niitä on tarjolla. Erityisiä alueellisia rajoitteita ei olisi tarpeen olla tavalla, jossa mahdollinen kuntapaikka voisi järjestyä vain sille alueelle, jossa hakijan vastaanottokeskus sijaitsee. Mahdollisuuksien mukaan kuntapaikkoja olisi hyvä saada lisää niille alueille, jonne luvan saaneiden hakijoiden itsenäisenkin kuntaan siirtyminen tapahtuu. Kaikissa tilanteissa tämä todennäköisesti myös edistäisi luvan saaneiden henkilöiden kotoutumista ja pysymistä näillä alueilla.

Vastaanottokeskuksilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa itsenäisesti muuttavien alueelliseen suuntautumiseen. Itse majoituksensa järjestävien hakijoiden kohdalla varsinaista muuttoa ei yleensä edes tapahdu, vaan he jatkavat asumista samassa osoitteessa.

Muut esille nostettavat asiat

Maahanmuuttovirasto haluaa nostaa esiin vielä kaksi merkittävää asiaa, joita selonteossa ei mainittu, mutta jotka liittyvät oleellisesti kotoutumiseen: 1) Digi- ja väestötietoviraston jonot kuntaan siirtyvien rekisteröinnissä ja 2) turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden vaikeudet avata pankkitili.

Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden on asioitava Digi- ja väestötietovirastossa kotikuntamerkinän saamiseksi. Kotikuntamerkintä on edellytys kuntapalvelujen saamiselle. Tällä hetkellä Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaika ulkomaalaisten rekisteröinnissä on 2-4 kuukautta. Tämä viivästyttää merkittävästi oleskeluluvan saaneiden asiakkaiden kuntaan siirtymistä, mistä aiheutuu myös ylimääräistä työtä ja lisäkustannuksia vastaanottokeskuksille. Tilanne vaikuttaa myös muiden viranomaisten toimintaan. Nopeamman kotoutumisen käynnistämiseksi olisi oleellista, että Digi- ja väestötietoviraston jonot rekisteröinnissä saataisiin lyhenemään huomattavasti.

Ilman kotikuntamerkintää oleskeluluvan saanut henkilö ei voi myöskään hakea henkilökorttia, joka tarvitaan pankkitilin avaamiseen. Tämä vaikeuttaa edelleen esimerkiksi palkan tai Kelan etuuksien maksamista. Ongelmaa helpottaisi, jos pankkitilin avaaminen olisi mahdollista hakijalle jo turvapaikkaprosessin aikana. Tällä saataisiin turvapaikanhakijoiden palkan ja vastaanottorahan maksamiseen vakiintunut ja pidempikestoinen ratkaisu.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Ylitarkastaja

Kaisa Rontu

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 10.02.2022 klo 10:24. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Hallintovaliokunta

Tiedoksi

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö, turvapaikkayksikkö ja oikeuspalvelut