

Työ- ja elinkeinoministeriö
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö
Taustapaperi 21.4.2023

Kotoutumispalvelujen velvoittavuus

Johdanto ja tausta

Systemaattiset, ohjatut kotoutumispolut, ml. yksilöä velvoittava kotoutumissuunnitelma, on ollut Suomen käytäntönä vuodesta 1999 lähtien. 14.4.2023 tasavallan presidentti vahvisti uuden lain kotoutumisen edistämisestä (HE208/2022). Laissa velvoittavuutta lisätään laajentamalla kotoutumissuunnitelman saavien kohderyhmää sekä kotoutumiskoulutukseen sisältyvän kielitaidon päättösten avulla.

Nykyisessä lainsäädännössä kotoutumistoimenpiteisiin osallistuminen on velvoittavampaa työttömille työnhakijoille kuin työvoiman ulkopuolella oleville. Työmarkkinatuki on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän velvoittavin sosiaaliturvan muoto ja työttömyysturvalaissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä seuraa sanktiota. Jos kotoutumisen edistämisen toimenpiteiden velvoittavuutta halutaan lisätä, olisi vastaavaa velvoittavuutta ulotettava vahvemmin myös työvoiman ulkopuolella oleviin. Sosiaaliturvajärjestelmässä on elementtejä, joiden seurauksena erityisesti kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä sekä yleisesti maahanmuuttajanaiset jäävät muita herkemmin työelämän ulkopuolelle. Kannustavuutta ja velvoittavuutta tulisi kehittää erityisesti näiden ryhmien kotoutumista edistäväksi.

Useissa Euroopan maissa, mm. Itävallassa, Belgiassa, Tanskassa, Ranskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Norjassa on viime vuosina otettu käyttöön velvoittavia kotoutumistoimia ([OECD 2023](#)).

Kansainvälisten tutkimusten perusteella kotoutumistoimenpiteisiin osallistuminen lisää osallistujien tuloja ja työllisyyttä merkittävästi (Sarvimäki & Hämäläinen, 2016). Työllisyyden ja talouden näkökulmasta velvoittavuuden lisääminen on tehokkainta silloin, kun velvoittavuudella lisätään maahanmuuttaneiden osallistumista palveluihin ja malli edellyttää, että kotoutumista edistäviä palveluita on riittävästi saatavilla velvoittavuuden täyttämiseksi. Velvoittavuuteen liittyy keskeisesti ajatus siitä, että sanktioiden ja kannustimien avulla voidaan vaikuttaa niiden kohteena olevien henkilöiden käyttäytymiseen. Velvoittavuuden lisäämisen yhteydessä onkin mielekästä pohtia myös sitä, miten tietynlaisesta toiminnasta voidaan palkita. Jos esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan saamisen asumisaikaan liittyviä kriteereitä halutaan tiukentaa, voidaan samanaikaisesti luvan saamista nopeuttaa tietyn kielitaidon tai työhistorian saavuttaneille. Velvoittavuus ja kannustimet voivat tuottaa myös epätoivottuja seurauksia, joten vaikutuksia on arvioitava tarkasti tutkimustiedon perusteella.

Nykyisten palveluiden velvoittavuus

Työnhakijana olevan maahanmuuttaneen on noudatettava kotoutumissuunnitelmaansa. Hänen pitää hakeutua ja osallistua säännöllisesti suunnitelmaan sisältyvään suomen tai ruotsin kielen opetukseen sekä muihin suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Jos maahanmuuttanut kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai hänen toimeentulotukeaan voidaan alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Lisäksi julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa säädetään työnhakijan työnhakuvelvollisuudesta, säännös koskee myös kotoutuja-asiakkaita luku- ja kirjoitustaidottomia työnhakijoita koskevine poikkeuksineen.

Muilla kuin työnhakijana olevilla maahanmuuttaneilla aikuisilla ei ole velvollisuutta osallistua kotoutumista edistäviin palveluihin maahanmuuton jälkeen. Työvoiman ulkopuolella olevia ovat esimerkiksi opiskelijat, eläkeläiset ja kotihoidon tuella lasta kotona hoitavat vanhemmat, usein naiset. Jos kotihoidon tukea saava henkilö ei hakeudu kotoutumispalveluiden piiriin tai osallistu kotoutumissuunnitelmassa hänelle sovittuun toimintaan, siitä ei seuraa etuuden leikkausta tai menetystä. Kotihoidontukea saavien vanhempien velvollisuutta osallistua kotoutumispalveluihin on selvitetty. STM totesi kotoutumislain valmistelun yhteydessä velvoittavuuden lisäämisen olevan ongelmallista suhteessa kotihoidon tuen tarkoitukseen, joka on hoitaa lasta kotona kunnallisen varhaiskasvatuksen sijaan.

Kelan toimeentulotuen etuusohjeen mukaan perustoimeentulotukea saavaa vanhempaa, joka hoitaa alle kouluikäistä lastaan kotona, ei velvoiteta ilmoittautumaan työnhakijaksi. Ohje perustuu toimeentulotukilain 2 a §:ään ja sen esitöihin eikä ole maahanmuuttajaspesifi.

Velvoittavuus Norjassa

Norjassa kotoutumisohjelman kohderyhmää ovat oleskeluluvan myöntämishetkellä 18-55-vuotiaat pakolaistaustaiset, perhesyistä muuttaneet ja ihmiskaupan uhrit. Myös muille EU:n ulkopuolelta tulleille maahanmuuttaneille voidaan tarveharkinnan perusteella tehdä kotoutumissuunnitelma ja tarjota kotoutumisohjelmaan kuuluvia palveluita. Kansalaisuuden saaminen tai oleskelulupaperusteen muutos ei poista oikeutta tai velvollisuutta osallistua lain edellyttämiin palveluihin.

Kotoutumisohjelmaan osallistumisesta maksetaan kotoutumistukea, joka on kaksinkertainen kansalliseen minimiin (National insurance basic amount) verrattuna. Alle 25-vuotiaille maksetaan 2/3 normaalisummasta ja vanhempiensa luona asuville alle 25-vuotiaille 1/3 normaalisummasta. Muut mahdolliset tuet ja ansiotulot pienentävät etuuden määrää (lukuun ottamatta lapsilisää). Etuutta maksetaan jälkikäteen kotoutumisohjelman toimenpiteisiin osallistumisen perusteella. Jos henkilö jättää osallistumatta kouluksiin ilman hyväksyttävää syytä, etuutta pienennetään poissaolojen mukaan. Kunta voi myös väliaikaisesti keskeyttää henkilön kotoutumisohjelman perustellusta syytä. Alle viisi vuotta maassa asuneet EU/Efta-alueen ulkopuolelta tulevat eivät ole Norjassa oikeutettuja kotihoidon tukeen (norden.org).

Norjan kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin samankaltaisia kuin Suomessa. Norjan kotoutumislaki on kuitenkin velvoittavampi kuin Suomen nykyinen laki kotoutumisen edistämisestä. Velvoittavuus näkyy esimerkiksi kieli- ja yhteiskuntataitojen testauksena, kielikoulutuksen määriteltynä vähimmäistuntimääränä, kotoutumistuen maksuna jälkikäteen osallistumisen perusteella ja sanktioina, jos henkilö ei osallistu kotoutumisohjelman koulutuksiin. Kaikkea toimintaa ohjaa vahvasti työllistymis- ja omavaraisuustavoite, mutta työllistymisen edistämisessä panostetaan enemmän koulutukseen kuin Tanskassa.

Velvoittavuus Tanskassa

Tanskassa kotoutumistoimenpiteiden tavoitteena on työllistyminen ja yleislinja maahanmuuttajan velvoitteita korostava. Kansainvälistä suojelua saavilla ja kaikilla perhesiteen perusteella maahanmuuttaneilla on velvollisuus ja oikeus osallistua kotoutumisohjelmaan. Maahanmuuttaja ei ole oikeutettu tavanomaiseen sosiaaliturvaan. Kotoutumisohjelmassa oleva voi saada kotoutumistukea, joka on tasoltaan noin puolet normaalin tanskalaisen perusturvan tasosta (vuonna 2022 kotoutumistuki oli

yksinasuvalle yli 30-vuotiaalle 620 euroa vastaava, yksinhuoltajalle 1 241 euroa vastaava, [refugees.dk](https://www.refugees.dk)). Lisäksi voi saada asumistukea. Tavanomaisen työttömyysturvan piiriin maahan muuttanut pääsee kuusi vuotta maassa asuttuaan ja tavanomaisen sosiaaliturvan piiriin yhdeksän vuoden kuluttua Tanskaan muutosta; lisäedellytyksenä on kokopäivätyöskentely vähintään 2,5 vuoden ajan.

Kannusteilla ja pakotteilla on merkittävä tehtävä tanskalaisessa kotoutumisohjelmassa. Kotoutumispalveluista vastaavaa kuntaa palkitaan rahallisesti siitä, että kotoutumisohjelmassa oleva työllistyy työmarkkinoille sekä kielitestin läpäisemisestä. Kotoutuja itse saa bonuksen, jos hän läpäisee tanskan kielikokeen. Valtio maksaa kotoutumisohjelmassa olevia maahanmuuttajia työllistävälle yritykselle bonuksia tietyn työllistymisjakson jälkeen. Integraatio-ohjelmassa mukana olevilla on velvollisuus osallistua aktiivisesti tarjottuihin toimenpiteisiin. Poissaoloista rangaistaan vähentämällä kotoutumistukea. Jos maahanmuuttanut ei ole kolmen vuoden kuluttua maahanmuutosta työskennellyt tiettyä määrää päiviä vuoden aikana, etuudet pienenevät. Myös lapsilisä on kytketty maahanmuutosta kulu-neeseen aikaan sekä työllistymiseen. Lapsilisä kasvaa täyteen tasoon kuuden vuoden kuluessa, jos vanhemmat työllistyvät. Kotoutujan sanktiot ovat merkittäviä tulonmenetyksiä, koska kotoutujat eivät ole oikeutettuja täyteen sosiaaliturvaan eikä menetyksiä siten pysty korvaamaan esim. toimeentulotuella. Kansainvälistä suojelua saavien sekä kaikkien perhesiteen perusteella maahan muuttaneiden osalta osallistuminen kotoutumisohjelmaan on ehtona pysyvän oleskeluluvan saamiselle.

Joissakin Tanskan kunnissa on käytössä kotihoidon tuki -etuus. Etuuden ehtona on mm., että edun saaja on asunut maassa vähintään 7 vuotta edellisistä 8 vuodesta. Siten kotihoidon tuki – niissä kunnissa, joissa sitä on mahdollisuus saada – ei ole vaihtoehto kotoutumistuelle.

Velvoittavuuden lisäämisen arvioidut vaikutukset

Velvoittavuuden vaikutuksia on tarkasteltava suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Yleensä tavoitteena on toimenpiteiden kohteena olevan ryhmän osallistumisasteen ja työllistymisasteen nostaminen. Velvoittavuutta pyritään puolestaan lisäämään erilaisten sanktioiden ja kannustimien avulla. Tyypillinen keino on pyrkiä lisäämään työvoiman tarjontaa etuuksia pienentämällä tai niiden saamisen edellytyksiä tiukentamalla.

Tanskan uudistetun politiikan tulokset ovat olleet ristiriitaisia. Toimenpiteiden seurauksena kansainvälistä suojelua saavien työllisyys ja tulotaso kyllä nousevat lyhyellä aikavälillä (Rosholm & Vejlin, 2010; Andersen ym., 2012), mutta pidemmällä aikavälillä niiden vaikutus häviää (Dustmann ym., 2022). Lisäksi etuuksien pienentämisellä voi olla monia epätoivotuttuja kielteisiä vaikutuksia. Tanskassa pakolaistaustaisten sosiaaliturvan laskeminen noin 40 prosentilla johti naisten merkittävään siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle sekä merkittävään nousuun kohderyhmän tekemissä omaisuusrikoksissa. Tulotason laskulla oli negatiivisia vaikutuksia myös kohderyhmän lapsiin – uudistuksen kausaalisenä vaikutuksena oli teini-ikäisten tekemien rikoksien kaksinkertaistuminen (Dustmann ym., 2022).

Tutkimusten mukaan kestävien työllisyysvaikutusten aikaansaamiseksi ja kielteisten sivuvaikutusten ehkäisemiseksi velvoittavuuden lisäämisen ohjenuorana tulisi olla palveluihin osallistumisen lisääntyminen ilman lapsiperheköyhyyden kasvamista. Tällöin etuustaso olisi kantaväestön tasolla, mutta etuuden saaminen täysmääräisenä edellyttäisi osallistumista kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja etuutta alennetaan mikäli maahanmuuttaja ei noudata osallistumisvelvoitettaan. Malli

edellyttää, että kotoutumista edistäviä palveluita on riittävästi saatavilla velvoittavuuden täyttämiseksi. Vastaavasti kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteiden nopeasta saavuttamisesta voitaisiin palkita rahallisesti tai esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan muodossa.

Pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamisen vaikeuttamisella ei vaikuta olevan juuri työllistymistä edistävää vaikutusta, mutta ne voivat lisätä kielikoulutukseen osallistumista (Kilström ym., 2018). Sen sijaan pysyvän oleskeluluvan ehtojen merkittävällä vaikeuttamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia joidenkin ryhmien hyvinvointiin, kotoutumiseen ja työllistymiseen (Arendt ym., 2022). Tanskassa pysyvän oleskeluluvan ehtoja tiukennettiin vuonna 2007. Uudistuksen myötä kansainvälistä suojelua saavilta edellytettiin seitsemän vuoden asumisajan lisäksi vähintään 2,5 vuoden (täysiaikaiseksi muutettua) työllisyyttä sekä korkeampaa kielitaidon tasoa. Vastoin uudistuksen tavoitteita, se kuitenkin vähensi kausaaliasetelmaan perustuvan tutkimuksen mukaan kohderyhmän työllisyyttä 30 prosentilla eikä nostanut kielitestien tuloksia. Epätoivottu vaikutus johtui tutkijoiden mukaan ensisijaisesti siitä, että kynnys pysyvän oleskeluluvan saamiseksi nousi liian korkeaksi vaikeammin työllistyville henkilöille. Tällöin kannustinvaikutus muuttui positiivisesta negatiiviseksi, sillä saavutettavan tavoitteen puuttuessa kohderyhmään kuuluvilla oli vähemmän kannustimia panostaa sellaisiin taitoihin, joita kohdemaassa tarvitaan. (Arendt ym., 2022).

Ruotsissa tilapäisellä oleskeluluvalla olevat pakolaiset ansaitsivat enemmän ja olivat harvemmin työttömiä kuin pysyvän oleskeluluvan heti maahantulon jälkeen saaneet (Jutvik & Robinson, 2020). Tilapäisellä luvalla opiskeleminen oli kuitenkin harvinaisempaa. Tutkimuksen tuloksia voi tulkita kahdella tavalla. Toisaalta pysyvä oleskelulupa lisää todennäköisyyttä investoida maassa tarvittaviin taitoihin, mutta toisaalta se saattaa vähentää työllisyyttä lyhyellä aikavälillä.

Lapsiperheiden kannalta velvoittavuuden keskeinen edellytys on se, että kohderyhmän lapsille on tarjolla maksuttomia varhaiskasvatuspaikkoja ja että kohderyhmälle maksettavissa tuissa huomioidaan lasten määrä. Vieraskielisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääminen vahvistaa lasten kielitaitoa ja lisää koulutuksellista tasa-arvoa ja ehkäisee syrjäytymistä. Sillä on vaikutusta myös maahanmuuttaneiden naisten mahdollisuuksiin osallistua kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja työhön, millä on vaikutusta myös perheiden tulotasoon ja vanhempien kykyyn tukea lapsiaan.

Eri maiden kotoutumistoimenpiteiden arviointi kokonaisuutena on vaikeaa, sillä kotoutumiseen ja työllistymiseen vaikuttavat aktiivisten toimenpiteiden lisäksi monet muut tekijät kuten aktiivinen työvoimapolitiikka, työvoiman kysyntä, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmä sekä erilaiset maahanmuuttajapopulaatiot. Maahanmuuttaneiden työllisyyden näkökulmasta vaikuttaa kuitenkin vahvasti siltä, että oppia kannattaa hakea ensisijaisesti Norjasta, sillä ulkomaan kansalaisten (ml. pakolaistaustaiset ja maahanmuuttaneet naiset) työllisyysaste on ollut maassa Pohjoismaiden korkein jo pidemmän aikaa.

Tavoitteet ja saavutettavat hyödyt

Velvoittavuuden lisäämisen tavoitteena on lisätä maahanmuuttaneiden osallistumista kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen sekä työhön sekä kannustaa heitä opiskelemaan suomen / ruotsin kieltä. Kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuminen lisää työllisyyttä, vähentää tukiriippuvuutta ja ehkäisee syrjäytymistä.

Velvoittavuuden ja kannustavuuden lisäämisessä on huomioitava, että toimenpiteet edellyttävät myös resursseja palveluihin ja hallintoon. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen palveluiden tarve lisääntyisi, kun alkuvaiheen kotoutujia siirtyisi nykyistä laajemmin kotihoidon tuen piiristä kotoutumiskoulutukseen. Kunnilla on oltava tarjota soveltuvia kotoutumispalveluita kaikille, myös työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille. Hallinnollinen työ lisääntyy, kun kotoutujat mm. tarvitsevat nykyistä enemmän dokumentointia suorituksistaan. Velvoittavuuden lisäämisellä odotettavat tulokset on suhteutettava toimenpiteiden aiheuttamiin kustannuksiin.