



14.6.2017

YM87/04/2017

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite
Hänvisning Lausuntopyyntöne 5.5.2017 - TEM/949/03.01.01/2017

Asia
Ärende Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellun esityksen tarkoituksena on edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kotoutumista edistävästä palveluista ja kotoutumiseen edistämiseen liittyvistä viranomaisten tehtävistä sekä kotoutumisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla huomioiden maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät kotouttamista koskevat muutostarpeet.

Esityksellä maakunnille säädettäisiin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Lisäksi maakuntien olisi huomioitava sen alueella olevan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen maakunnan yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa sekä sovittaisi yhteen kotouttamisen suunnittelun yhdessä alueensa kuntien kanssa, vaikka kunta säilyisikin kotouttamisen keskeisenä toimijana. Laki kytkeytyy myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuviin muutoksiin. Maakuntien rooli kotouttamisessa ja kuntiin ohjaamisessa vahvistaa näihin liittyvien toimenpiteiden yhteyttä aluekehittämiseen ja maakuntien kehittämisen strategioihin ja muihin suunnitelmiin. Samalla esitys painottaa kotoutumisen edistämistä kuntien strategioissa sekä talousarviossa ja muissa suunnitelmissa. Kotoutumisen laaja-alainen huomioiminen strategia- ja suunnitelmatasolla vahvistaa kotouttamisen poikkihallinnollisuutta ja monitoimijaisuutta sekä tukevat alueiden ja kuntien kansainvälisyyden, hyvinvoinnin ja elinvoiman vahvistamisen tavoitteita.

Esitys korostaa kotouttamista monialaisena yhteistyönä ja laaja-alaisena ja koko yhteiskuntaa ja sen toiminoja läpäisevänä periaatteena. Moni- ja laaja-alaisen yhteistyön sekä strategiatason suunnitelmien ja palveluiden ja politiikka-alojen yhteensovittaminen kotouttamisen näkökulmasta vahvistavat kotouttamisen toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja tukevat vaikuttavaa kotouttamistyötä. Esitys antaa hyvän lähtökohdan eri maahanmuuttajaryhmien ja sukupuolten tasa-arvoiselle kotoutumiselle. Muun muassa alkukartoituksen tarvelähtöisyyden ja yksilöllisyyden painottaminen kotouttamistoimenpiteiden suunnittelemisessa sekä erilaisten elämäntilanteiden (kotoutamissuunnitelma-ajan ei katsottaisi kuluvan, mikäli kotoutumissuunnitelmaa ei olisi tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä) huomioi-

minen kotoutumissuunnitelma-ajan kulumisessa vahvistaa niin mahdollisuutta kotoutumisen onnistumiseen kuin maahanmuuttajaryhmien tasa-arvoisuutta kotouttamisessa.

Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan eri aloille ja maahanmuuttajien ja kantaväestön kohtaaminen ja vuorovaikutus edistävät hyviä suhteita väestöryhmien välillä sekä tukevat maahanmuuttajien osallisuutta, yhteiskuntaan kuulumista ja heidän osaamisensa mukaan tuomista yhteiskuntaan. Ympäristöministeriö toteaa, että esityksen keskeiset muutokset tukevat laaja-alaisen kotoutumisen ja siihen liittyvien palveluiden järjestämistä sekä vahvistavat kaksisuuntaisen ja vaikuttavan kotoutumisen edellytyksiä.

Ympäristöministeriö esittää esitykseen seuraavia tekstimuutoksia:

Esityksen sivu 7:

Kappaleessa: Kotoutumisen edistämisen toimijat; esitetään tekstin täydentämistä, täydennys kursivilla

Järjestöillä sekä muilla ei-viranomaistoimijoilla on merkittävä rooli kotoutumisen edistämässä, alkuvaiheen matalan kynnyksen tuessa ja työelämä- ja muiden yhteiskunnallisten yhteyksien rakentamisessa. Järjestöillä, yhteisöillä ja elinkeinoelämän kumppanuuksilla on samanaikaisesti monia rooleja: ne tukevat ja täydentävät viranomaistyötä, ovat etujärjestöjä ja asiantuntijoita sekä tarjoavat omalle jäsenistölleen vertaistukea ja yhteisöllisyyttä. Paikallistasolla järjestöt voivat esimerkiksi osallistua kunnan kotouttamisohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon sekä toimia kotoutumislain mukaisten palveluiden rinnalla tukemassa maahanmuuttajien täysimääräistä osallisuutta ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Kunnille suunnatun palvelukyselyn mukaan useat kunnat tukevat järjestöjen tuottamaa toimintaa, esimerkiksi järjestöjen tuottamia neuvonta- ja kulttuuripalveluita, liikuntakerhoja, nuorille ja ikääntyneille suunnattua toimintaa ja monikulttuurisia kohtaamispaikkoja. *Tasapuolisten kotoutumismahdollisuuksien näkökulmasta on tärkeää, että monialaisia ja -toimijaisia kotoutumista tukevia palveluita on saatavilla eri puolilla Suomea ja ne ovat helposti saavutettavissa myös pienemmillä paikkakunnilla.*

Esityksen sivu 15:

Kappale: Maahanmuuttajien asuminen; esitetään kappaleen muuttamista seuraavaksi:

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. *Myös kunnan asumisesta ja kaavoituksesta vastaavien viranomaisten tulisi osallistua kunnassa kotouttamisen edistämiseen ja kotouttamisen yhteistyöhön kunnassa. Osallistumismahdollisuuksilla asuinalueen toimintoihin ja oman ympäristön suunnitteluun ja kehittämiseen tuetaan myös käytännössä kotoutumisen onnistumista.*

Kunnilla on keskeinen rooli asuntopolitiikan toteuttajina ja ne myös valvovat asukasvalintaohjeiden noudattamista. Kunnallisella asunto-, maa-, ja maankäyttöpolitiikalla vaikutetaan asumisen mahdollisuuksiin, asumisen hintaan sekä kohtuuhintaisen asumisen saatavuuteen kunnassa. Asukasvalinnassa on otettava huomioon perustuslain ja yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ja oikeus kotipaikan valintaan. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Valinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Vuokratalon omistaja valitsee asukkaat valtion tuella rakennettuihin vuokra-asuntoihin aravarajoituslain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (ns. uusi korkotukilaki) sekä asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti. Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa ohjataan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) asukasvalintaoppaalla. Asukasvalintaohjeiden tavoitteena on, että vuokra-

asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville asutokunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Asuinalueen asumismuotojakaumalla ja toimivuudella sekä palveluilla ja julkisen liikenteen yhteyksillä on keskeinen rooli osallisuuden ja uuteen ympäristöön kotoutumisen mahdollistamisessa. Myös mahdollisuus osallistua oman ympäristönsä suunnitteluun ja kehittämiseen sekä asukkaiden kohtaaminen ja alueen toimintoihin osallistuminen tukevat osallisuutta ja kotoutumista. Kulttuurien välisen kohtaamisen ja asumisen tukemisen malleja, kuten asumisneuvonta, naapurisuussovittelu sekä kuvalliset tai monikieliset asumisoppaat, on kehitetty eri hankkeissa.

Esityksen sivu 16:

Kappale: Hyvät etniset suhteet, kansalaisyhteiskunta ja osallisuus; esitetään tekstin täydentämistä, täydennys kursivilla

Viranomaiset ja muut toimijat tukevat hyvien etnisten suhteiden ja myönteisen vuorovaikutuksen edistämistä esimerkiksi hyödyntämällä syrjinnän ja rasmin vaikutuksia ja niihin puuttumista esittelevää tiedotusmateriaalia, yhdenvertaisuus- ja monimuotoisuussuunnittelua ja -valmennuksia, sekä asennekampanjoita, *mutta myös luomalla olosuhteita väestöryhmien kohtaamiselle.* Syrjinnän vastaisilla neuvontapalveluilla, tuella radikalismista ja ääriryhmistä irtautumiseen sekä sovittelutoiminnalla edistetään myös turvallisuuden tunnetta.

Esityksen sivu 32:

Kappale: Haavoittuvassa asemassa olevat ja ikääntyneet maahanmuuttajat; esitetään tekstin korjaamista ja täydentämistä, esitys kursivilla

Vammaiset maahanmuuttajat muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän. Viranomaispalveluissa tulee kiinnittää erityistä huomioita vammaisten maahanmuuttajien *palvelutarpeisiin ja palveluihin pääsyyn.* Viime vuosina vammaisten maahanmuuttajien ohjausta ja neuvontaa on kohennettu muun muassa perustamalla vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma Vammaisfoorumi ry:n alaisuuteen.

Yli 65-vuotiaiden maahanmuuttajien kotoutumista edistävää kieli- ja muuta koulutusta ei järjestetä systemaattisesti, vaan kotoutumista edistävä toiminta tälle kohderyhmälle on ollut lähinnä hankepohjaista kunnan tai järjestöjen toteuttamaa. Järjestöjen antamat neuvontapalvelut, kielenopetus, yhteiskuntatietous, virkistystoiminta sekä käänös-, tulkkaus- ja asioimisapu ovat ikääntyville maahanmuuttajille ensiarvoisen tärkeitä. Ikääntyneet maahanmuuttajat voivat osallistua myös vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään kielikoulutukseen esimerkiksi työväenopistoissa. *Tulevaisuudessa ikääntyneitä maahanmuuttajia on myös yhä enemmän ikääntyneiden palveluiden ja palveluasumisen sekä muun erityisryhmien asumisen ja palveluiden piirissä. Siksi on tärkeää myös kehittää henkilökunnan osaamista kotoutumisessa niin, että heillä on mahdollisuus tunnistaa myös erityisryhmiin kuuluvien maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita.*

Esityksen sivut 32–33

Kappale: Maahanmuuttajien asuminen; esitetään kappaleen muuttamista seuraavaksi:

Vasta maahan tulleet maahanmuuttajat, jotka ovat uudessa maassa työuransa alussa, matalapalkka-aloilla ja pienituloisia, asettuvat tyypillisesti erityisesti asumisuransa alussa asumaan asuinalueille, joilla on tarjolla edullisia vuokra-asuntoja, sillä heidän asemansa asuntomarkkinoilla on usein kanta-väestöä heikompi. Koska maahanmuuttajien perheet ovat usein suurempia kuin kantaväestön, he tarvitsevat myös suurempia asuntoja, joka voi myös olla osaltaan keskittymisen ja tietyille alueille tai

taloihin sijoittumisen taustalla yhdessä kantaväestöä heikomman asuntomarkkina-aseman kanssa. Myös alueella jo olevat maahanmuuttajayhteisöt voivat toimia vetovoimatekijöinä. Kantaväestöä heikomman työllisyyden ja alhaisemman tulotason takia monen maahanmuuttajan mahdollisuudet toimia asuntomarkkinoilla sekä valita asuinalueensa sekä asunnon sijainti ja asunnon hallintamuoto ovat rajalliset, ja he ovatkin tyypillisesti yliedustettuina valtion tukemassa vuokra-asuntokannassa ja aliedustettuina omistusasunnoissa.

Viime vuoden lopulla julkistetun laajan eurooppalaisen tutkimuksen mukaan sosio-ekonominen segregatio on voimistunut kaikkialla Euroopassa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Sama on havaittu viimeaikaisissa tutkimuksissa myös Suomessa. Heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa ovat erityisesti alueet, joilla on paljon sosiaalista vuokra-asumista, eli usein erityisesti 1960–1970-lukujen taiteen asuinalueet. Jos väestöryhmien toimintamahdollisuudet poikkeavat toisistaan, sosio-ekonominen segregatio on saattanut voimistua myös etnistä eriytymistä. Tasapainoisten kaupunkien kannalta onkin oleellista sosiaalisen integroitumisen mahdollistaminen niin yhteiskunnassa kuin asuinalueilla.

Sosio-ekonominen segregatio on seuraus tulonjaon, työllisyyden, koulutuksen ja hyvinvoinnin epätaasaisesta jakautumisesta, ja näkyy asuntomarkkinoiden paikallisessa tilallisessa organisoitumisessa, jossa sosio-ekonominen osattomuus keskittyy tietyille, tavallisesti asuntomarkkina-asemaltan heikoimmille, alueille. Eriytymiskehityksen ehkäisemiseksi olemassa olevilla vuokratalovaltaisilla asuinalueilla olisi kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden saatavuuteen, koulutusmahdollisuuksiin ja

julkisen liikenteen yhteyksiin, sillä näillä kaikilla voidaan vaikuttaa eriytymiskehityksen lähtökohtaisiin syihin ja työllistymismahdollisuuksiin. Olemassa olevilla asuinalueilla on pyrittävä asumismuotojakauman tasapainoisuuteen ja monipuolisuuteen esimerkiksi lisä- ja täydennysrakentamisella. Uudet alueet on lähtökohtaisesti rakennettava asuntokannaltaan, asumismuotojakaumaltaan ja toimintoiltaan monipuolisiksi. Tasapainoiset asuinalueet, kotoutumiseen liittyvien palveluiden ja työpaikkojen hyvä saavutettavuus sekä osallisuutta tukeva ympäristö tukevat kotoutumista ja ehkäisevät asuinalueiden segregatiota.

Esityksen sivu 55:

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki kotoutumisen edistämisestä

1 luku Yleiset säännökset; esitetään tekstintarkentamista, tarkennus kursiivilla

Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan eri aloille lisää maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja osaltaan edistää suomalaisen yhteiskunnan tapojen ja kulttuurin tuntemusta. Kannustamalla maahanmuuttajia yhteiskunnalliseen osallisuuteen voidaan tukea heidän taitojensa ja tietojensa hyödyntämistä sekä maahanmuuttajien itsensä että koko yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. *Lain tarkoituksen toteuttamisessa on kunnioitettava ihmis- ja perusoikeuksia.*

Esityksen sivu 74:

3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa

21 § Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa; esitetään tekstin tarkentamista, tarkennus kursiivilla

Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi maakunnan olisi kehitettävä kotoutumista monialaisena yhteistyönä. Kotouttamisen monialaiseen kehittämiseen maakunnassa osallistuisivat ainakin kasvu- ja sosiaali- ja terveyspalveluista, aluekehityksestä sekä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisestä vastaavat viranomaiset. *Myös muun muassa maankäytön suunnittelulla ja siihen liittyvillä osallistumisprosesseilla, maakuntakaavoituksella, liikennejärjestelmien toimivuudella, liikunnan*

edistämisellä ja kulttuuria koskevilla kehittämissuunnitelmissa voidaan tukea maahanmuuttajien kotoutumista.

Sivut 75–76:

3 luku kotoutumisen edistäminen maakunnassa

21 § Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa.

Esitetään, että alla olevaan tekstikohtaan tarkennetaan, milloin maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelma on syytä laatia ja milloin asia on riittävän kattavasti esitetty maakuntastrategiassa ja alueiden kehittämisen ohjelmassa

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta laatisi tarvittaessa maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman. Ohjelmaa ei olisi tarpeen laatia, mikäli kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen, maakunnan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen elinvoiman ja kansainvälistymisen ajurina olisi riittävän kattavasti katettu maakuntastrategiassa ja alueiden kehittämisen maakuntaohjelmassa sekä alueellisessa hyvinvointikertomuksessa. Erillisen maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman tarpeeseen voi vaikuttaa myös maakunnan maahanmuuttajaväestön määrä ja mahdolliset erityistarpeet, ml esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien tai haavoittuvassa asemassa olevien määrä maakunnassa. Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä monialainen yhteistyö on oleellisessa asemassa. Maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien ja muiden maakunnan viranomaisten sekä kotouttamisen ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien sekä muiden tahojen kanssa.

Ylijohtaja



Helena Säteri

Erityisasiantuntija



Jaana Nevalainen