

HÄMEENLINNAN KAUPUNKI

Saap./Läh. 16.6.2017

Dnro HML 599/05.11.00 /2017

7.6.2017

Vs. sosiaali- ja terveysjohtaja Eija Leppänen
Hämeenlinnan kaupunki
Raatihuoneenkatu 9
13101 Hämeenlinna

Työ- ja elinkeinoministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@tem.fi

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Lausunnon antajan sähköpostiosoite: eija.leppanen@hameenlinna.fi

TAUSTATIEDOT

1) * Vastaaajataho

kunta

2) * Vastaaajatohon virallinen nimi

Hämeenlinnan kaupunki, sosiaali ja terveys -lautakunta

Lausunnon tiivistelmä

Hämeenlinnan kaupunki kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta saada lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee lakia kotoutumisen edistämisestä. Uudistus on osa maakuntauudistuksen sekä terveys- ja sosiaalihuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistuksen laajaa kokonaisuudistusta. Tässä lausunnossa keskitytään niihin seikkoihin, jotka erityisesti ovat Hämeenlinnassa nousseet asian käsittelyssä ja pohdinnoissa esille.

Lainsäädännön valmistelutyössä lain henkenä näyttäytyy kotoutumista edistävä työ, joka koskee kaikkia elämäntilanteita, joten sen edistämisen tulee tapahtua läpäisyperiaatteella useilla eri politiikan sektoreilla. Lainsäädännöllistä mallia voitaisiin ottaa esimerkiksi kestävästä kehityksestä koskevasta lainsäädännöstä eli ulottaa kotouttamista edistävä työ myös useisiin uusiin sektoreihin lakeihin, jolloin kotoutumista edistävä työ olisi vielä selkeämmin osa kaikkea strategista suunnittelua.

Lainsäädännön valmistelutyössä valtionohjauksen roolia on korostettu etenkin kasvattamalla valtion ja etenkin työ- ja elinkeinoministeriön määräysvaltaa sekä suunnittelun ja seurannan että kotouttamistyöhön käytettävän rahoituksen osalta. Valtiokorvausjärjestelmään on suunniteltu radikaaleja muutoksia, jotka toisaalta voivat vähentää jossakin paikassa byrokratiaa mutta toisaalta vahvistavat kotouttamistyön valtakunnallista poliittista ohjausta, mahdollistavat politiikan suhdannevaihtelujen merkityksen kasvun määrärahoista päätettäessä sekä keskittävät kotouttamista edistävän työn määrittelyä yhden ministeriön alle monialaisuuden sijaan. Kotouttamista edistävän työn riittävä valvonta ja rahoituksen monialainen arviointiperusta tulee ottaa kattavasti huomioon niin valtion kuin maakunnan tasolla. Kotouttamista edistävä työ voidaan varmistaa parhaiten korvamerkityllä rahoituksella.

Lainsäädännön valmistelussa on keskitytty ensisijaisesti maakunnan kasvupalvelujen ja alueiden kehittämisen näkökulmaan, ja toissijaisesti painoarvoa on annettu sosiaalihuollon ja opetusalan toimialoille. Sosiaalihuollon osalta lain valmistelutyössä erityistä huomiota tulisi jatkossa kiinnittää alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman sekä sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman rooliin ja keskinäiseen suhteeseen, kasvupalvelujen ja sosiaalihuollon palvelujen yhteensovittamiseen, tietojärjestelmien yhteensovittamiseen, kuntaan ohjaamiseen ja sekä sosiaali- että terveydenhuollon osalta myös rahoituksen järjestämiseen.

Lisäksi valmistelutyössä on erityisen vähän huomiota kiinnitetty niihin palveluihin, joiden järjestämisvastuu maakuntauudistuksessa jää kunnalle, eli osaamisen ja sivistyksen, terveyden ja hyvinvoinnin, liikunnan ja kulttuurin, nuorisotoimen, paikallisen elinkeinopolitiikan sekä maankäytön ja rakentamisen palveluihin. Uudistuksen myötä kunnan kotouttamista edistävän työn painopiste muuttuu, ja lainsäädännön valmistelutyössä tulisi kunnille jäävät palvelut ottaa selvästi entistä paremmin huomioon.

Hämeenlinnan kaupunki haluaa lainvalmistelussa kiinnitettävän huomiota seuraaviin yksittäiskysymyksiin: Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten ja nuorten palvelut on kuvattu nykyistä lainsäädäntöä selkeämmin uudistuksessa, mutta kotouttamista edistävän lain suhdetta lastensuojelulakiin ja sosiaalihuoltoon tulee edelleen selkeyttää. Tulkkauksen osalta hallituksen esitysluonnoksen tekstiosiota tulee myös edelleen kehittää: Viranomaisen tehtävänä on kiinnittää erityistä huomiota tulkkajaan osaamiseen ja laatuun tulkkauksen onnistumiseksi sekä matalan kynnyksen palveluihin, jotta asiakkaan ja työntekijän oikeusturva sekä asiakkaan yhdenvertainen ja asianmukainen kohtelu turvataan hyvän hallintotavan mukaisesti. Kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön suhdetta Hämeenlinnan mallin mukaiseen kotouttavan työtoimintaan tai kotouttavaan toimintaan voidaan kehittää asiakkaiden kotoutumispolkujen parantamiseksi.

Kotouttamista edistävän lain tulee tulla voimaan samaan aikaan maakuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluekehitys- ja kasvupalvelulainsäädännön kokonaisuudistuksen kanssa. Uudistuksen myötä on tärkeää, että ainakin alkuvaiheessa järjestetään kotouttamisen nivelvaiheen palvelut yhdessä maakunnan ja kuntien kesken. Kunnille ja maakunnille tulisi kuitenkin antaa siirtymäaikaa lain voimaan panemiseen, sillä kyseessä on erittäin laajamittainen kokonaisuudistus Suomen historiassa.

Lausunto hallituksen esitysluonnokseen yksittäisten lain lukujen osalta

35) 1 luku Yleiset säännökset, kommentit:

5 § Tulkitseminen ja kääntäminen

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 58 sanotaan seuraavasti: "Viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun." Riskinä ja jo nykyisenkin lainsäädännön aikana ongelmana on, että tulkkaudessa turvaudutaan välillä osassa julkisia palveluissa sellaisten henkilöiden tulkkausapuun, jotka eivät kykene tehtävästä suoriutumaan siten, ettei toisaalta asiakkaan ja toisaalta työntekijän oikeusturva vaarannu.

Lainsäädännön pitää lähteä siitä, että tulkkina toimivalla henkilöllä on riittävä pätevyys ja osaaminen suoriutua tehtävästä. Epäonnistuneissa tulkkauksilanteissa tulkilla voi olla eturistiriita asiakkaan kanssa, tai hän saattaa olla tietämätön siitä, mitä tulkkajaan tehtävä sisältää ja mitä se ei sisällä. Esimerkiksi jos tulkki ottaa tulkkauksen aikana kantaa asiakkaan uskonnonharjoittamisen tapaan, tämä heikentää asiakkaan oikeusturvaa ja asemaa. Oikea ja osaava tulkkaus on edellytys sille, että asiakas saa oikean tiedon häntä koskevassa asiassa. Jos viranomaisen voi huolehtia tulkkauksesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun, niin viranomaisen tehtävä on myös edellyttää tulkkajalta riittävä osaaminen ja laatu tulkkauksen onnistumiseksi asiakkaan ja työntekijän oikeusturvan turvaavalla tavalla. Tämä asia ei ilmene hallituksen esityksessä riittävällä tavalla.

Lisäksi tulkkausta tulisi muun muassa edellä mainittujen syiden vuoksi järjestää matalalla kynnyksellä. Kaikessa sellaisessa viranomaistoiminnassa, joiden seuraukset asiakkaalle eivät ole vähäpätöiset, tulee turvata asiakkaan oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu. Tämä on hyvän hallintotavan ja viranomaistyön perusta.

36) 2 luku Kotoutumista edistävät palvelut, kommentit:

8 § Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen ja tuottaminen

Kotouttamista edistävää työtä on tarkoitus tehdä monialaisesti eri toimialoilla ja tasoilla. Lakiluonnoksen lähtökohta on, että ”kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään osana maakunnan järjestämistä vastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina”. Kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämistä vastuun siirtyessä maakuntaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntien kotouttamista edistävän työn painopiste muuttuu merkittävästi. Nykyisen lainsäädännön aikana kuntien kotouttamista edistävissä työssä on tapahtunut erikoistumista erityisesti sosiaalipalveluissa ja joiltakin osin myös terveystaloudellisten palveluissa, mutta nyt valmisteilla oleva lainsäädäntö korostaa kuntiin jäävien peruspalveluiden osuutta kotouttamista edistävissä työssä. Tämä merkitsee sitä, että kuntien täytyy järjestää kotouttamista edistävät palvelunsa useimmiten täysin uudella tavalla.

Hallituksen esityksen tekstiluonnoksen sivulla 42 tuodaan esiin lakiuudistuksen vaikutus eri toimialojen palveluihin siten, että jatkossa ”kotouttamista edistävä työ koskee kaikkia elämänalueita, joten sen edistämisen tulee tapahtua läpäisyperiaatteella useilla eri politiikan sektoreilla”. Tämä viittaa samantyyppiseen kotouttamista edistävän työn läpäisyperiaatteeseen, kuin mihin on jo aiemmin kestävä kehityksen osalta ryhdytty. Kyseinen läpäisyperiaate näyttää olevan nyt suunnitteilla olevan lain henki, ja se tulisivikin tästä syystä tuoda vielä nykyistä selkeämmin esiin lopullisessa hallituksen esityksessä, mukaan lukien varsinaisen lakiteksti.

Nykyisellään lakiluonnos toisaalta henkii läpäisyperiaatetta mutta toisaalta marginalisoi muuta kuin kasvupalveluita ja alueiden kehittämistä koskevaa kotouttamistyön suunnittelua ja kehittämistyötä. Hallituksen esitysluonnoksessa painottuvat vahvasti ELY-keskusten ja TE-toimistojen näkökulmat. Sen sijaan esimerkiksi kuntien maakuntiin siirtyvän sosiaalihuollon osuutta on käsitelty liian vähän lain valmisteluvaiheessa eikä sitä ole otettu missään kohtaa lakiluonnosta riittävästi huomioon. Pääpaino on työllistämässä, ja lakiluonnoksessa jää epäselväksi, miten varmistetaan haavoittuvassa asemassa olevien riittävä tuki. Sosiaalihuollossa haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat eivät ole marginaalinen ryhmä vaan asiakaskunnan ydintä, toisin kuin työllistämistä edistävissä palveluissa. Hyvä alkuvaiheen sosiaalityö ja -ohjaus luovat pohjan onnistuneelle kotouttamiselle myös kasvupalveluiden puolella, ei toisinpäin. Kuntiin jäävien peruspalveluiden osalta lakiluonnoksen valmistelutyö on puolestaan jäänyt sosiaalihuoltoa vieläkin ohuemmaksi.

Kotouttamista edistävien palvelujen uudelleen järjestäminen on vaativa tehtävä, joka vie aikaa ja joka ei ole valmiina maakuntauudistuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelulainsäädännön uudistuksen tullessa nykyisen ehdotuksen mukaisesti voimaan. Palvelujen uudelleen järjestäminen vaatii strategiajohtamista, yhteistoimintamenettelyn prosesseja, hankintakilpailutuksia, asiakastieto- ja muiden laajojen tietojärjestelmien sekä talousjärjestelmien uudelleensuunnittelua ja -kehittämistä sekä huomattavia resursseja.

9 § Neuvonta ja ohjaus

Lakiluonnoksen mukaan ”maakunnan, kunnan ja muun viranomaisen on huolehdittava kotoutumisen alkuvaiheen neuvonnasta ja maahanmuuttajan ohjauksesta tarvittaviin kotoutumista edistäviin palveluihin”. Neuvonta sisältää ”tietoa maakunnan ja sille palveluita tuottavan toimijan, kunnan, muun viranomaisen, oppilaitoksen tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista edistäviä palveluita, suomalaisesta yhteiskunnasta, koulutusjärjestelmästä ja työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa”.

Maakuntauudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus sekä niihin limittyvä kotoutumista edistävän lain uudistus vaatisivat siirtymäajan, jonka aikana ja jonka avulla voidaan myös jatkossa turvata erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien mutta myös muiden maahanmuuttajien oikeus kotoutumista edistäviin palveluihin. Lainvalmistelussa ei ole huomioitu riittävästi sitä, miten taataan se, että kuntatason kotouttavat toimijat (eli esimerkiksi osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin toimijat) ovat riittävän asiantuntevia. Lisäksi tarkennettavaa on senkin suhteen, miten varmistaa se, että maahanmuuttajille tarjotaan palveluissa riittävät tulkkaus- ja käännöspalvelut.

Käytännössä, varsinkin maakuntauudistuslainsäädännön voimaan tullessa maakunnan, kunnan ja vaikkapa esimerkiksi entisten TE-toimiston viranomaisten voisi olla tarpeellista muodostaa yhteiset nivelvaiheen palvelut siihen, miten asukkaita neuvotaan ja ohjataan.

Maakuntauudistuksen voimaan tullessa eri toimijoiden tehtävät muuttuvat nykyisestä, ja osa entisistä kunnan työntekijöistä siirtyy maakuntaan. Jotta toimivat yhteistyön ja verkostotyön käytännöt voisivat jatkossakin toimia hyvin, tarvitaan maakunnan ja kunnan välistä, yhteistä käytännön työn yhteensovittamista ja helposti saatavilla olevat asiakaslähtöiset palvelut, jotta voidaan vastata edelleen asiakkaiden palveluntarpeeseen sekä ohjata ja neuvoa asukkaita asianmukaisesti. Lisäksi maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja aluekehitys- ja kasvupalvelulainsäädännön uudistus ovat kokonaisuutena niin valtava muutos nykyisiin palveluihin nähden, että on epärealistista ajatella, että kaikki palvelut olisivat valmiina uudistusten voimaan tullessa ja nyt suunnitellussa aikataulussa. Tarvitaan sujuvaa yhteistyötä eri viranomaistoimijoiden kesken, jotta vältetään mahdollisimman paljon sekaannuksia palveluissa.

10 § - 16 § Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma sekä niiden järjestäminen ja seuranta

Alkukartoituksessa selvitetään maahanmuuttajan kotoutumisvalmiuksia ja sovitaan kotoutumista edistävästä palveluista. Nykyisellään alkukartoituksen tekeminen sosiaalipalveluissa on vähäistä. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 24 pohditaan hyvin lyhyesti ja jokseenkin puutteellisesti näitä syitä.

Alkukartoituksen tekeminen kunnassa tai yhteistyössä TE-toimiston kanssa on nykyisellään vähäistä useasta syystä. Nykyisellään alkukartoitus tehdään pääsääntöisesti TE-toimistossa, jossa se tallennetaan eri puolille asiakastietojärjestelmää. Alkukartoituksesta ei saada yhteenvetoa missään muodossa. Tulostetta TE-toimistossa tehdystä alkukartoituksesta on mahdoton saada. Tulevaa asiakastietojärjestelmäuudistusta suunniteltaessa on olennaista, että alkukartoituksesta kehitetään avoin ja läpinäkyvä väline, joka on niin maahanmuuttajan, kasvupalvelujen kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen käytettävissä tarvittaessa lainsäädännön sallimissa rajoissa.

Suurimmalle osalle niistäkin ryhmistä, jotka eivät ole työllistymässä lähiaikoina (mm. raskaana olevat, kotiäidit sekä luku- ja kirjoitustaidottomat), tehdään alkukartoitus TE-toimistossa, eikä tätä kartoitusta ole saatavissa sosiaalipalveluihin edellä mainittujen syiden vuoksi. Uutta alkukartoitusta ei puolestaan tehdä enää sosiaalipalveluissa. Sosiaalihuollon näkökulman puuttuminen alkukartoituksesta merkitsee sitä, että holistista näkökulmaa maahanmuuttajan tilanteesta alkukartoituksen perusteella ei voida saada eikä siten myöskään riittävää näkökulmaa siihen, onko maahanmuuttaja työllistymässä välittömästi vai ei.

Alkukartoituksen laatimiseen tarvittavia tietojärjestelmiä tekevät palveluntuottajat eivät tähän mennessä ole riittävällä tavalla kehittäneet alkukartoituksen formaattia järjestelmiinsä. Valmiit alkukartoitusvälineet ovat nyt toteutustavaltaan hitaita ja kankeita, sisältävät monia valmiita mutta turhia kysymyksiä eivätkä sovellu sellaisenaan esimerkiksi asiakkaan sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin välineeksi alkukartoitusvaiheessa. Formaateissa ei ole huomioitu riittävällä tavalla sosiaalihuoltolain muutoksia vuonna 2015. Siten ne eivät ole tulevaisuudessakaan kovin käyttökelpoisia. Lisäksi sosiaalihuollon lainsäädäntö edellyttää ensisijaisesti, että sosiaalihuollon tarpeessa olevalle asiakkaalle tehdään palvelutarpeen arviointi, ja palvelutarpeen arvioinnin välineet soveltuvat nykyisellään alkukartoituksen välineitä paremmin sosiaalihuollon alkukartoituksen välineiksi. Maahanmuuttajille tehdäänkin siten sosiaalihuollossa alkukartoituksen sijaan usein palvelutarpeen arviointi.

Alkukartoitusta vastaavat ongelmat liittyvät myös kotoutumissuunnitelmien tekoon, vaikkakin niistä onkin tuloste saatavilla ja siirrettävissä asiakkaan luvalla TE-toimistosta kuntaan. TE-toimiston kotoutumissuunnitelma ei myöskään ole näkökulmaltaan yhtä holistinen kuin sosiaalihuollon kotoutumissuunnitelma. Kunnat ovat kuitenkin voineet niin halutessaan täydentää TE-toimistoissa tehtäviä kotoutumissuunnitelmia siten, että maahanmuuttajan elämäntilanteen koko kirjo tulee niissä näkyviin. Kunnat ovat myös voineet niin halutessaan kehittää omia välineitä kotoutumissuunnitelmien tekemiseksi niin yksilöasiakkaalle, perheelle kuin alaikäiselle, kuten muun muassa Hämeenlinnassa on tehty. Kunnassa tehtävä kotoutumissuunnitelma tuottaa välillä sellaista tietoa, joka on tärkeää myös työllistymisen näkökulmasta. Jos maahanmuuttajalla on esimerkiksi sellainen vakava terveydellinen syy, joka estää häntä työllistymästä lähiaikoina, on tarvetta ollut kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle, jotta asiakasta ei yritetä työllistää siinä vaiheessa, kun hän ei siihen pysty.

Lakiluonnoksen 14 § 2 momentin mukaan ”suunnitelman laatiminen kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle voisi olla ilmeisen tarpeetonta tilanteessa, jossa suunnitelma olisi jo riittävän kattavasti laadittu kasvupalvelun toimesta eikä maahanmuuttajalle olisi maakunnan sosiaalipalvelujen tarvetta”. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi se, kuka tällöin määrittää henkilön sosiaalipalvelujen tarpeen tai tuon tarpeen tehdä kotoutumissuunnitelma sosiaalihuollon piirissä. Jotta ko. sosiaalihuollon tarpeen arviointi olisi riittävässä määrin mahdollista, tulisivat kasvupalveluissa olla sosiaalihuollon asiantuntemusta. Lakiluonnosta ei ole tältä osin mietitty loppuun asti. On hyvin yleistä, että työllistämispalveluissa ei nykyisenkään lainsäädännön aikana osata aina erottaa, kuka on sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeessa, koska työllistämispalveluissa niiden luonteen mukaisesti keskitytään asiakkaiden koulutus- ja työllistämispalveluihin. Työllistämispalveluiden ja tulevien kasvupalveluiden fokus ei ole sosiaalihuollon tarpeen arvioinnissa vaan työllistämisessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon fokus on kasvupalveluita holistisemmassa ihmisen elämäntilanteen ja terveydentilan kartoituksessa ja arvioinnissa, johon pyritään varaamaan riittävästi aikaa. Elämäntilanne ei näyttäytyä aina hetkessä. Nykyisellään lakiluonnoksen 14 § 2 momentti sisältää siten riskin.

Alkukartoituksesta ja kotoutumissuunnitelmasta: Jotta maahanmuuttajien alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia voidaan tehdä sosiaalihuollossa nykyistä enemmän lain mukaisesti, tulee näiden suunnittelu sijoittaa Kansa-koulu-hankkeeseen jatkotyöstettäväksi, kuten jo on osin tehtykin.

Nykyisen lainsäädännön ongelma on se, että alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestämisvastuu ja työnjako eivät toimi. Asiakastietojärjestelmät eivät ole yhteensopivat, tieto ei siirry riittävällä tavalla ja TE-toimistolle on annettu työllistämispainotteisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman teon päävastuu, mikä vääristää sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävän holistisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman painoarvoa. Uusi lakiluonnos ei poista näitä keskeisiä ongelmia. Kansa-koulu-hankkeessa pyritään tuottamaan sellaisia välineitä, jotka olisivat nykyistä paremmin sosiaali- ja terveydenhuollon käytettävissä, mutta muut edellä mainitut ongelmat ovat edelleen ratkaisematta varsinkin, kun toisaalta kasvupalveluiden ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojärjestelmät ovat erilliset. Alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelmien teossa tulisi lähtökohtaisesti olla asiakkaan mukana myös muun kuin kasvupalvelujen ammattihenkilöstöä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Tällaista muuta ammattihenkilöstöä edustavat mm. sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset.

17 § - 18 § Kotoutumiskoulutus ja sen järjestäminen

Kotoutumiskoulutusta annetaan jatkossakin oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle. Kotoutumiskoulutusta annetaan lakiluonnoksen mukaan jatkossa Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Tämä on selkeä parannus nykyiseen lainsäädäntöön erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomien osalta, joiden opetus on vielä sidottu erilliseen Opetushallituksen luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien opetussuunnitelmaan. Näin kotoutumiskoulutuksesta tulee entistä yhtenäisempi ja se vastaa toteutuessaan nykyistä paremmin haavoittuvassa asemassa olevien luku- ja kirjoitustaidottomien palvelutarpeeseen.

Kotoutumissuunnitelman toteuttamisen yhtenä keino on kotoutumiskoulutukseen lähtökohdiltaan liittyvä (esim. Hämeenlinnan kaupungissa toteutettu) kotouttava työtoiminta tai kotouttava toiminta, jossa sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan menetelmiä. Toiveena olisi, että kotouttamista edistävä lainsäädäntö edistäisi sekä kuntouttavaa että kotouttavaa työtoimintaa ja sovittaisi niitä yhteen. Kotouttavasta työtoiminnasta ja toiminnasta hyvänä esimerkkinä on Hämeenlinnan kaupungilla toteutettava nk. Paavo-pilotti.

Tällä hetkellä Hämeenlinnassa kotouttavaa työtoimintaa ja toimintaa toteutetaan osana kotouttamista edistävän lain mukaista kotoutumissuunnitelmaa, kun taas kuntouttava työtoiminta perustuu kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyyn lakiin ja sen tarkoittamaan aktiivointisuunnitelmaan. Sosiaalinen kuntoutus perustuu niin ikään kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyyn lakiin sekä sosiaalihuoltolakiin ja kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain mukaiseen aktiivointisuunnitelmaan. Kuntouttavasta työtoiminnasta maksetaan KELAN 9 euron ylläpitokorvaus osallistumispäivää kohden, kun taas sosiaalista kuntoutusta tuetaan 9 eurolla, joka maksetaan ehkäisevänä toimeentulotukena. Kotouttavaan työtoimintaan tai toimintaan osallistuvalle maksetaan 9 euroa osallistumispäivää kohden ehkäisevänä toimeentulotukena.

Kun henkilö osallistuu kotouttavaan työtoimintaan tai toimintaan, olisi toivottavaa, että hän voisi osallistua siihen esimerkiksi kotihoidon tukea tai muuta etuutta saadessaan vaarantamatta oikeuttaan etuuksiin. Tämä edistäisi

varhaisen vaiheen kotoutumista. Kotoutumislaisissa säädetään viranomaisten tehtävistä kotoutumisen edistämiseksi. Lain lähtökohdaksi on poikkihallinnollisuus ja kotoutumisen edistäminen laajasti osana eri politiikka-aloja sekä moniammatillinen yhteistyö kotoutumista edistävien palveluiden toteuttamisessa. Olisi siten suotavaa, että kotouttavaa työtoimintaa ja toimintaa olisi mahdollista kehittää, suunnitella ja toteuttaa ratkaisemalla monen eri toimialan ”etuusloukut”, jotka rajaavat tällä hetkellä ihmisten osallistumista toimintaan ja hidastavat alkuun pääsyä kotoutumisessa.

Monialaisen, moniammatillisen ja monitahoisen verkoston järjestämä kotouttava työtoiminta tai toiminta täyttää sisällöllisesti kotoutuskoulutuksesta annetun lain kriteerit ja ottaa osallistujan valmiudet ja osallistumisen tarpeet tehokkaasti huomioon. Esimerkiksi Paavo-pilotin koulutukseen sisältyy yhteiskuntatietoa, suomen historian ja suomen kielen opetusta sekä yksilö- ja ryhmäohjausta ja -opastusta maahanmuuttajan omalla kielellä. Toiminta on suunnattu kansainvälisen suojelun asemassa oleville, kurssia odottaville, koulupaikkaa odottaville, kurssien välissä oleville ja eri koulutusten pudokkaille. Kyseessä on nonstop-malli, joka turvaa polkua työelämään. Kotoutuskoulutuksen keskimääräinen hinta Hämeenlinnassa vuonna 2016 oli 40,05 euroa/henkilö/osallistumispäivä. Kotouttavan työtoiminnan tai toiminnan kautta käynnistetty aikainen kotoutumista edistävä palvelu maksoi samana vuonna 24 euroa/henkilö/osallistumispäivä sisältäen myös omakielisen tulkkauksen.

19 § Muut kotoutumista edistävät palvelut

Hallituksen esitysluonnoksen sivun 73 viidenteen kappaleeseen tulisi tehdä lisäys. Lauseeseen ”Maakunta, kunnan eri toimialat, keskeisinä opetus, sivistys, liikunta ja kulttuuri, oppilaitokset ja eri järjestöt yhteistyössä ja erikseen voivat järjestää toimenpiteitä ja palveluita sekä laajempia eri ryhmien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia (...)” tulisi lisätä sivistyksen jälkeen ”(esimerkiksi kirjasto)”. Lisäyksen perusteena on uuden kirjastolain 6 § ja 11 §. Uuden kirjastolain 6 §:ssä kuvataan yleisen kirjaston tehtäviä, joihin kuuluu mm. tietopalvelun tarjonta, tiedonhankinnan ja monipuolisen lukutaidon ohjaus ja tukeminen sekä yhteiskunnallisen ja kulttuurisen vuoropuhelun edistäminen. Lain 11 §:ssä puolestaan kuvataan yhteistyötä mm. seuraavasti: ”Yleinen kirjasto voi tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistyössä viranomaisten, kirjastoalan toimijoiden, päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten sekä muiden yhteisöjen kanssa”.

20 § Kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittaminen

Uuden lainsäädäntövalmistelun myötä kotouttamistyötä tekevät jatkossa julkisten toimijoiden lisäksi yhä enenevämmässä määrin valinnanvapausmallin mukaisesti myös muut toimijat kuten yritykset ja yhdistykset. Eri toimijoiden rooli käytännössä ja suhde toisiinsa on nykyisessä lakiluonnoksessa epäselvä.

Esimerkiksi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelmien järjestämisvastuu on lain mukaan kunnalla ja maakunnalla, mutta palveluntuottajina voivat olla niiden lisäksi myös muut toimijat eli alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman saattaa tehdä julkisen toimijan lisäksi myös joku kolmas taho. Lakiluonnos ei sinänsä ratkaise niitä ongelmia, jotka liittyvät uusien palveluntuottajien (eli esimerkiksi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman muiden kuin julkisten tekijöiden) rooliin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, mikä on se väline tai tapa, jolla maakunta ja kunnat yhteen sovittavat, seuraavat ja valvovat eri palveluntuottajien toimintaa ja miten eri nämä palveluntuottajat tekevät esimerkiksi alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia. Lainsäädännöllä tulisi ratkaista, miten julkisten viranomaisten yhteensovittamis-, seuranta- ja valvontarooli suhteessa yksityisiin ja kolmannen sektorin palveluntuottajiin ratkotaan tehokkaalla ja laadukkaalla tavalla, ja kenellä on jatkossa pääsy Kanta-järjestelmään sekä miten taataan asiakkaiden tietoturva, jos useat toimijat pääsevät järjestelmään.

On selvää, että kotouttamista edistävien palvelujen yhteensovittaminen on vaativa tehtävä, joka vie aikaa ja joka ei ole valmiina maakuntauudistuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelulainsäädännön uudistuksen tullessa nykyisen ehdotuksen mukaisesti voimaan. Aikataulu onkin liian tiukka koska yhteensovittaminen vaatii strategiatyötä ja uudistuksia tehdään rajallisin resurssein. Toimijoita, toimintamalleja ja toiminnan tasoja on hyvin paljon, ja lisäksi asiakastietojärjestelmät eivät ole yhteensopivat. Tulevan lainsäädännön soveltaminen käytäntöön vaatisi siirtymäajan.

37) 3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa, kommentit:

20 § - 23 § Kotoutumisen suunnittelu, kehittäminen ja palvelujen järjestäminen maakunnassa

Lakiluonnoksen mukaan kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen on tarkoitus jatkossa yhteen sovittaa maakunnan aluekehitystä, hyvinvointia ja terveyttä sekä tarvittaessa muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotoutumista on tarkoitus käsitellä alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden neuvottelukunnassa ja alueiden kehittämisen keskustelussa. Lisäksi kotoutuminen on otettava huomioon myös maakunnan alueellista hyvinvointikertomusta laadittaessa.

THL:n mukaan ”hyvinvointikertomus on maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen strategisen johtamisen työkalu ja yhteistyön väline kuntien ja maakuntien välillä.” Mukana on sosiaali- ja terveydenhuollon ”asiantuntijuuden lisäksi muita alueellisia toimijoita, jotka toimillaan vaikuttavat hyvinvointiin ja terveyteen sekä niiden jakautumiseen”.

<https://www.thi.fi/fi/web/terveyden-edistaminen/johtaminen/tyokaluja/hyvinvointikertomus/alueellinen-hyvinvointikertomus>

Hyvinvointikertomuksen tulisi läpäistä kaikki ne maakunnan yleis- ja yhteensovittamisvastuulla olevat palvelut, jotka liittyvät kotouttamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvien aluekehittämisen ja kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi hyvinvointikertomuksesta johdettujen tavoitteiden ja siitä johdetun toiminnan tulee integroitua niihin peruspalveluihin, jotka jäävät kuntaan, eli osaamisen ja sivistyksen, terveyden ja hyvinvoinnin, liikunnan ja kulttuurin, nuorisotoimen, paikallisen elinkeinopolitiikan sekä maankäytön ja rakentamisen palveluihin.

Hyvinvointikertomuksen tulee monialaisuuden lisäksi kuvata alueen kuntien keskeiset näkemykset. Hyvinvointikertomuksen tulee myös koota yhteen alueen näkemys hyvinvoinnista, eri asiakasryhmien väliset erot hyvinvoinnissa, alueen hyvinvointia koskevat tavoitteet sekä alueellisten toimien riittävyyden arviointi.

Lakiluonnoksen mukaan maakunta laatii jatkossa tarvittaessa myös maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman, joka tehdään monialaisena yhteistyönä. Lisäksi maakunnan on jatkossa lakisääteisesti huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

Maakunnan kotoutumisen edistämisen pääpaino on siten jatkossa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon puolella. Olisi kuitenkin lain hengen ja kunnan kotouttamistyön vastuu jatkossa huomioiden selkeämpää, jos muutkin toimialat otettaisiin nykyistä paremmin eikä vain ”tarvittaessa” huomioon lakitekstissä myös maakuntatasolla, koska siellä kuitenkin säilyy yhteensovittamisvastuu kuntien järjestämisvastuulle jäävästä muusta kotouttamista edistävästä työstä kuten liikunnasta ja kulttuurista, nuorisotoimesta sekä osaamisesta ja sivistyksestä. Yksi mahdollisuus olisi ottaa kotouttamislainsäädäntöön oppia kansallisesta kestävästä kehityksen strategiasta ja huomioida myös etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön rooli kotouttamistyön maakunnallisessa suunnittelu- ja kehittämistyössä.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 42 pohditaan kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tehtävien keskittämismahdollisuuksia vain osaan maakunnista säästötarkoituksessa. Kun kotouttamislainsäädäntöä uudistetaan, osa kuntien ja valtion kotouttamistyön osaamisesta siirtyy vasta perustettujen maakuntien tehtäväksi. Säästötavoitteita voi tuskin paljontaan asettaa heti uudistuksen alkuvaiheessa, kun ollaan tilanteessa, jossa kotouttamisen osaamiskenttä muuttuu täysin uusien toimijoiden siirtyessä maakuntien palvelukseen ja yhteensovittaminen on jo lähtökohtaisesti iso haaste. Säästötavoitteisiin pääsemiseksi tulisi jatkossa hyödyntää erilaisia valtakunnallisia hankkeita liittyen esim. tiedontuotantoon ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Asiakaspalvelutyön keskittäminen vain osaan maakunnista on haasteellista, etenkin kun asiakaskuntaan kuuluu sellaisia erityisryhmiä kuten luku- ja kirjoitustaidottomat ja muutoinkin matalan kynnyksen palveluita tarvitsevat asiakkaat.

24§ - 25 § Maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmä ja maakunnan omavalvonta

Lakiluonnoksen mukaan "maakunta tai useampi maakunta yhdessä asettaa maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmän, ellei yhteistyöryhmän asettamista katsoa perustellusta syystä tarpeettomaksi". Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi "tukea kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja toimeenpanoa maakunnassa sekä kotouttamisen yhteensovittamista maakunnan aluekehityksen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja muun suunnittelun kanssa samoin kuin yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä maakunnassa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä."

Lakitekstin luonnos antaa nykyisellään melko väljät syyt perustella se, miksi yhteistyöryhmä olisi tarpeeton. Jos maakunnan kotouttamistyötä yhteen sovitaan jatkossa pääosin alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon puolella ja vain tarvittaessa huomioidaan muussa maakunnan yhteensovittamistyössä, on hyvin vaikea nähdä sellaista tilannetta, jossa yhteistyöryhmän perustamista jättämiselle olisi perustellut syyt varsinkin, kun kotouttamistyön on tarkoitus läpäistä politiikan eri sektorit ja perustua monialaiseen yhteistyöhön.

Lakiluonnoksen mukaan maakunnan on laadittava järjestämävastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävästä tehtävistä ja palveluista kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma. Seurannassa tulisi kiinnittää määrällisten kriteerien lisäksi myös ja etenkin laatuun sekä kotoutumisen onnistumiseen.

38) 4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa, kommentit:

26 § - 27 § Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen kunnassa

Lakiluonnoksen mukaisesti kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulisi laatia kotoutumisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa täydentävä kunnan kotouttamisohjelma, ellei erillisen kotouttamisohjelman laatiminen ole perustellusta syystä tarpeeton. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos kuntastrategiassa sekä kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa kotouttamistyö on otettu riittävän kattavasti huomioon, kotouttamisohjelmaa ei tarvitse laatia.

Maininta voi olla parannus nykyiseen tilanteeseen, jossa kotouttamisohjelma on kokonaisstrategiasta osittain erillinen ohjelma ja eriytyy helposti vain erityisasiantuntijoiden osaamiseksi. Voitaisiin myös harkita lisättäväksi lakitekstiin se, että maakunta voisi esimerkiksi yhteensovittamistehtävänsä kautta edellyttää kunnalta kotouttamisohjelman tekoa, jos kunta ei ole riittävän kattavasti huomionnut kotouttamisohjelmaa muussa kuntastrategiassa sekä kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa. Mikäli kunnilla ei ole suoranaista velvollisuutta laatia kotouttamisohjelmaa, niin maakunnista tarvitaan siihen vahva ohjaus, seuranta ja valvonta.

Lakiluonnoksen mukaan kunnan on jatkossa lakisääteisesti huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa, mikä on hyvä uudistus.

28 § Kunnan kotoutumista edistävät palvelut

Kunnan on lakiluonnoksen mukaan huolehdittava jatkossa "siitä, että kunnan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita ja muina kotoutumista edistävinä palveluina" sekä siitä, että kunnan "palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille". Koska kunnan palveluista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuu siirtyy maakunnille, kuntien kotouttamistyön ja kehittämisen painopiste muuttuvat.

Nykyisellään etenkin sosiaalipalvelujen kautta on ainakin osassa kuntia järjestetty myös muiden toimialojen palveluja niille maahanmuuttajille, joille nykyisellään tarjottavat yleiset palvelut eivät sellaisenaan sovellu. Lakiuudistus merkitsee sitä, että jatkossa osaamisen ja sivistyksen, hyvinvoinnin ja terveyden, nuorisotoimen, liikunnan ja kulttuurin, paikallisen elinkeinopolitiikan sekä maankäytön ja rakentamisen rooli kehittämistyössä korostuu. Lakiuudistuksen mukaan palveluissa tulisi huomioida erityisesti palvelujen soveltuminen maahanmuuttajille, erityispalvelujen tarve, lapset ja nuoret, työvoiman ulkopuolella olevat aikuiset maahanmuuttajat, kansainvälisen suojelun asemassa olevat, "kotouttamisen" seuranta, yhteensovittamistahot sekä elinvoiman edistäminen.

39) 5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet, kommentit:

29 § - 31 § Valtion kotouttamista edistävä suunnittelu, kehittäminen, ohjaus, kotouttamisohjelma ja ministeriöiden välinen yhteistyöelin

Lakiluonnoksen mukaan kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriöt (TEM, STM, OKM, YM) määrittelevät jatkossakin kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Valtion tehtävänä on erityisesti toiminnan ja talouden suunnittelu ja kehittäminen sekä talousseuranta. Lisäksi valtion kotouttamisohjelma laaditaan edelleen neljäksi vuodeksi kerrallaan, ja ohjelmassa on tarkoitus määritellä kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Ministeriöiden välinen lakisääteinen yhteistyöelin puolestaan ohjaa ja seuraa kehittämistä. Merkittävää kotouttamistyön kannalta on myös se, että ELY-keskukset, TE-toimistot ja KEHA-keskukset lakkautetaan.

Lainsäädännöllä pitäisi vastata siihen, miten eri ministeriöiden kotouttamisen yhteensovittamista ja sen kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä valvotaan riittävällä tavalla – varsinkin, kun valtionkorvausjärjestelmä uudistuu merkittävässä määrin ja valvonnan merkitys kasvaa. Lakiluonnoksen osalta jää epäselväksi se, miten taataan erityisesti politiikan suhdannevaihteluissa se, että valtion kotouttamispolitiikalla tavoitellaan edelleen jatkossa hyvää kotouttamista ja kotoutumista.

32 § - 36 § Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta sekä valtionkorvausten maksaminen ja palautusvelvollisuus

Työ- ja elinkeinoministeriön on lakiluonnoksen mukaan jatkossa tarkoitus seurata maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista. Ministeriö voi tarvittaessa pyytää maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, saatavuutta ja laatua sekä tulevaa kehitystä sekä kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä.

Käytännössä muutos merkitsee nykyisen lakiluonnoksen perusteella sitä, että valtion määräysvalta kotouttamistyöhön käytettävän rahoituksen osalta vahvistuu. Lakiluonnoksen pykälissä 33 § - 36 § kerrotaan valtiokorvausjärjestelmään liittyvistä merkittävästä muutoksista, jotka toisaalta voivat vähentää jossakin paikassa byrokratiaa mutta toisaalta vahvistavat kotouttamistyön valtakunnallista poliittista ohjausta sekä toisaalta mahdollistavat politiikan suhdannevaihtelujen merkityksen kasvun määrärahoista päätettäessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön roolin korostaminen kotoutumista edistävien palvelujen saatavuuden ja kustannuskehityksen seurannannassa vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön vaikutusvaltaa entisestään suhteessa kotouttamistyöhön ja sen tehokkuuden määrittelyyn. On ongelmallista, jos kotouttamista edistävän työn ajatellaan olevan erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön päävastuulla rahoituksellisesti, sillä kotouttaminen on nimenomaan monialaista, eri ministeriöiden toimialojen yli ulottuvaa toimintaa, jonka pääpaino on käytännössä ollut pitkään erityisesti siihen erikoistuneessa holistiseen näkökulmaan nojautuvassa sosiaalihuollossa.

Lakiluonnoksesta ei ilmene, miten aiotaan välttää kotouttamistyössä näkökulman kapeutumisen entisestään työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen, kun osaavaa kotouttamistyötä tehdään monialaisesti eri toimialoilla. Kotouttamistyön rahoituksen suunnittelussa tulisi osata huomioida monen eri ministeriön toimialan näkökulma eri maahanmuuttajaryhmille soveltuvissa palveluissa. Jo nykyinsäädännön osalta on vaikea välillä saada muita kuin työ- ja elinkeinopoliittisia näkökulmia lävitse silloin, kun puhutaan hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä. Muiden ministeriöiden suhde rahoitukseen ja sen toteutumisen seurantaan tulisi määritellä myös lainsäädännössä.

Lakiluonnoksen pykälissä 33 § - 36 § kerrotaan valtiokorvausjärjestelmään liittyvistä muutoksista, joista suurimpia muutoksia ovat alkukartoitus-, erityiskustannus- ja tulkkaus-kustannuskorvausten siirtäminen kuntien laskennallisten korvausten piiriin ja erityisesti tulkkaus- ja erityiskustannusten korvaamisen rajaaminen laskennallisten korvausten 3 vuoden määräajaksi (pakolaiskiintiöön sisältyvien henkilöiden osalta määräaika olisi 4 vuotta, ja ihmiskaupan uhrien ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan saapuneiden osalta oikeus erityiskustannuskorvauksiin säilyisi). Tulkkaus-kustannusten osalta nykykäytäntö mahdollistaa korvauksen tulkkaus-kustannusten korvauksista siihen asti, kunnes maahanmuuttaja saa Suomen kansalaisuuden. Erityiskustannusten osalta valtionkorvaussopimuksia on puolestaan nykyisellään mahdollista hakea ja sopia 10 vuoden ajaksi ensimmäisestä kuntamerkinnästä.

Muutos on erittäin radikaali ja tarkoittaa käytännössä kotouttamistyön valtionrahoituksen alasajoa merkittävältä osin. Tällaisella muutoksella tulee olemaan voimakkaita vaikutuksia kuntien, ja erityisesti maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävän kotouttamistyön toimintaedellytyksiin. Kotouttamistyölle tulee olemaan selvästi aiempaa heikommat edellytykset.

Tulkkaukskustannusten rajaaminen pääsääntöisesti vain kolmeen vuoteen heikentää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia ja yhdenvertaisuutta merkittävästi. On myös kyseenalaista, että tulkkausta ei tarvitse järjestää lain mukaan kuin asiassa, joka tulee vireille viranomaisen aloitteesta. Ongelmat näkyvät jo nyt osassa toimialoja, joilla tulkkausta järjestetään harvemmin ja korkeammalla kynnyksellä kuin toisilla. Esimerkiksi henkilön hakiessa oleskeluluvulleen jatkolupaa hän saattaa tarvita tulkin, jotta hän saisi asianmukaisen palvelun ja päätöksen asiassaan.

Lisäksi tulkkaukskustannukset ovat pienempiä isoilla paikkakunnilla, joilla tulkkauksia on helpommin saatavilla, kuin pienemmillä paikkakunnilla. Jos tulkkaukskustannukset sisällytetään jatkossa laskennalliseen korvaukseen, tämä paikkakuntakohtainen tulkkaukspalvelujen saatavuuteen liittyvä ero tulisi vähintäänkin huomioida laskennallisten korvausten suuruudessa.

Jos tulkkaukskustannukset syövät jatkossa suuren osan laskennallisista korvauksista tulisi laskennallisten korvausten tasoon tehdä merkittävä korotus, jotta asiakkaiden yhdenvertaiset palvelut eivät kärsi. Etenkin harvinaisempien kielten tulkkauks on erittäin kallista.

Osa sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksista syntyy varhaiskasvatukseen eli kuntaan jäävän osaamisen ja sivistyksen puolella. Varhaiskasvatuksessa syntyneet kustannukset tulisi sisällyttää jatkossa laskennallisiin korvauksiin varsinkin, kun varhaiskasvatus jää kunnan peruspalveluiden piiriin. Toinen vaihtoehto olisi jättää laissa mahdollisuus kunnalle ja maakunnalle sopia erityiskustannusten korvaamisesta kunnalle esimerkiksi juuri varhaiskasvatukseen osalta.

Hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 39-40 todetaan, että ”kunnalle uudistuksen jälkeen jääviin tehtäviin arvioidaan alle 7-vuotiaan osalta kohdistuvan 95 % laskennallisesta korvauksesta” ja ”kunnan tehtäviin 7 vuotta täyttäneiden osalta arvioidaan kohdistuvan 70 % laskennallisesta korvauksesta”. Hallituksen esitysluonnoksesta ei selviä, mihin nämä arviot perustuvat. Arviot vaikuttavat sosiaalihuollon toimijan näkökulmasta epämääräisiltä, sillä vaikuttaa siltä, että nykyisellään merkittävä osa laskennallisista korvauksista syntyy kunnissa sosiaalihuollon ja lastensuojelun palveluissa, joissa palvelutarpeet ovat olleet viime vuosina voimakkaasti kasvavat. Maakuntiin jäävä 5 % :n osuus esimerkiksi alle 7-vuotiaiden laskennallisista korvauksista vaikuttaa tässä valossa täysin riittämättömältä.

Maakunta ei puolestaan saisi lakiluonnoksen perusteella erityiskustannuksista korvauksia (muutoin kuin alaikäisenä maahan ilman huoltajaa saapuneiden osalta), vaikka niille siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu. On kyseenalaista, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja yhteisöjen sosiaalisen turvallisuuden näkökulma rahoituksessa jätetään näin pahasti huomiotta nykyisessä lakiluonnoksessa. Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, jossa onnistuneen kotouttamistyön mahdollisuudet tulevat heikkenemään, ja epäonnistunut kotouttaminen näkyy pitkällä ajanjaksolla kasvaneina sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksina ja turvattuutena yhteiskunnassa. Kunnissa on käytössä nykyään paljon hyviä kotouttamista edistäviä käytäntöjä, mutta nämä ovat jatkossa rahoituksellisten syiden vuoksi vaarassa jäädä suurelta osin toteutumatta.

Lakiluonnoksen 34 §:ssä todetaan, että ”kunnalle voidaan korvata kansainvälisen suojelun asemassa olevan vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään kahden kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa silloin, kun asunnon varaamista ennakkoon ei ole voitu välttää”. Lisäksi ”korvaamisen edellytyksenä on lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kunnan kesken”. Lakimuutoksen perusteella odotusajan asuntojen vuokraaminen kiintiöpakolaisille ennen heidän maahan saapumistaan siirtyisi sosiaalihuollon vastuulta kunnan peruspalveluihin. Olisi yksinkertaisempaa, että korvaus maksettaisiin maakunnalle, joka järjestää muutoinkin sosiaalihuollon palvelut. Lakiluonnos tuottaisi toteutuessaan uutta byrokratiaa, kun odotusajan asuntoja tulisi varata tuleville asukkailla maakunnan sosiaalihuollon ja kunnan peruspalvelujen yhteistyönä asuntoyhtiöiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi.

Olisi erittäin tärkeää, että alkuvaiheen kotouttamistyöstä sekä maakunta että kunnat saisivat jatkossa valtion korvamerkittjä korvauksia. Tämä turvaisi onnistuneen kotouttamistyön.

40) 6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset, kommentit:

38 § - 42 § Ilman huoltajaa maassa asuvalle lapselle ja nuorelle järjestettävät palvelut sekä maakunnalle maksettavat erityiskustannuskorvaukset

Nykyisessä lainsäädännössä kyseistä kohderyhmää koskevat lainkohdat ovat eri kohdissa kotouttamista edistävää lakia. Lisäksi nykyisessä lainsäädännössä asumisen palvelut on tarkoitettu korkeintaan jälkihuoltonuorille eli korkeintaan 20-vuotiaille, ja 21-vuotiaaksi tullessaan nuoren oikeus kotouttamista edistäviin asumisen palveluihin lakkaa.

Lakiluonnoksen pykälissä 38 § - 41 § on kuvattu alaikäisenä ilman huoltajaa maahan saapuneille järjestettäviä palveluja, joiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille. Järjestettäviä palveluja ovat niin asumisen palvelut kuin siihen liittyvä hoiva ja muu tuki. Kotouttamisen palveluja voidaan järjestää korkeintaan 21-vuotiaaksi asti ja korkeintaan 10 vuoden ajan.

Lakimuutoksessa on huomioitu nykyistä selvemmin alaikäisinä ilman huoltajaa maahan saapuneille järjestetyt tuen muodot ja muokattu ne yhdeksi kokonaisuudeksi. Alaikäisiä ilman huoltajaa koskeva lainsäädännöllinen kokonaisuus on muutos nykyisestä eheämpään lainsäädäntöön ja heidän oikeuttaan palveluihin on pidennetty ajallisesti.

Järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta maakunnille merkitsee sitä, että maakunnat voivat kuntien mielipidettä katsomatta esimerkiksi perustaa perheryhmäkoteja tai tuetun asumisen yksikköjä kuntien alueelle. Ongelmia voi syntyä varsinkin silloin, jos kyseinen yksikkö sijaitsee pienessä kunnassa, jota nuoret eivät koe vetovoimaiseksi. Tällöin nuoret todennäköisesti suurelta osin pyrkivät sellaisiin kuntiin ja kasvukeskuksiin, jotka ovat nuoren näkökulmasta vetovoimaisia. Olisikin tärkeää, että maakuntien päättäessä yksiköiden perustamisesta, otettaisiin huomioon niin kyseisen ryhmän määrä entuudestaan maakuntien eri kunnissa, maakunnan eri kuntien kyky vastata resurssiensa osalta alaikäisinä saapuneiden palveluntarpeeseen, asuntopoliittiset näkökulmat sekä eri alueiden vetovoimaisuus.

Kuvattaessa ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten ja nuorten palvelukokonaisuutta lakiluonnoksessa on useita viittauksia lastensuojelulakiin. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi se, onko lastensuojelulla merkittävämpi rooli tämän ryhmän kotouttamisessa kuin aiemmin. Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 35 kerrotaan Turun yliopiston Brahea-keskuksen vuoden 2017 laatimasta selvityksestä ”ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden perheryhmäkotien ja muiden asumisyksikköjen järjestämisestä”. Luonnoksen mukaan selvityksessä ”pitkällä tähtäimellä parhaimpana pidettiin siirtoa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten ja lapsen edun arviointi katsottiin kuuluvan luonnollisina osina sosiaalihuoltoon. Lastensuojelullinen ja sijaishuoltoon liittyvä osaaminen sekä laitosten valvonta perustelevat myös siirtoa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen.” Tämän asian käsittely jää luonnoksessa kesken, eikä luonnoksesta ilmene se, mitä lainsäätäjää tarkoittaa.

Hallituksen esitysluonnos ei vastaa vahvan lastensuojelukytken osalta myöskään selvästi siihen, missä palveluissa ja miten alaikäisinä ilman huoltajaa saapuneiden palvelut on tarkoitettu järjestää – erillisinä kotouttamispalveluina vai sosiaali- ja mahdollisesti terveydenhuollon palveluina. Lainsäädännöllisesti pitäisi selkeästi ottaa kantaa, jääkö tämä kunkin maakunnan itse ratkaistavaksi. Käytännössä alaikäisinä ilman huoltajaa maahan saapuneisiin myös jatkossa liittyvä valtionkorvausjärjestelmä sekä tähän kohderyhmään liittyvät erityiskysymykset suhteessa lastensuojelun asiakkaisiin puoltaisivat sitä, että heidän palvelunsa olisi keskitetty tiettyyn erityispalveluyksikköön. Palvelujen sitomista lastensuojelun palveluihin puoltaisi puolestaan se, että sitä kautta taattaisiin heidän osaltaan lastensuojelullinen osaaminen riittävässä laajuudessa eikä koko pyörää tarvitsisi uudelleen keksiä.

43 § Korvaus ilman huoltajaa olevan alaikäisen hoivan järjestämisestä

Lakiluonnoksen mukaan maakunnalle korvataan edellä 39–42 §:ssä tarkoitetuista palveluista maakunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset korvataan enintään kymmeneltä vuodelta. Lakiluonnoksen otsikointi antaa kuitenkin ymmärtää, että kustannukset korvataan ainoastaan alaikäisen hoivan järjestämisestä, ei kuitenkaan 18-21-vuotiaan, vaikka pykälissä 39-42 puhutaan myös heistä. Asia jää lakiluonnoksessa epäselväksi. Pykälät 39-42 ja pykälä 43 (otsikointi) ovat toisiinsa nähden ristiriitaiset. Ristiriita tulisi ratkoa vähintäänkin pykälän 43 tekstissä.

43 § - 47 § Edustaja

Edustajan määräämisestä, tehtävistä, kelpoisuudesta, vapauttamisesta tehtävästään, tehtävän lakkaamisesta, edustajalle maksettavista palkkioista ja kulukorvauksista säädetään nykyisen lainsäädännön osalta pykälissä 56-59. Lakiluonnoksessa ne on siirretty alaikäisenä ilman huoltajaa maahan saapuneiden lakikokonaisuuteen, mikä on parannus nykyiseen lainsäädäntöön. Varsinaisia sisällöllisiä muutoksia edustajaa koskeviin lainkohtiin ei lakiluonnoksessa ole tehty.

Edustajien osaaminen ja ammattitaito on nykyisellään hyvin kirjavaa, eikä lakiluonnos paranna asiaa. Aiemmin Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut edustajia sellaisten alaikäisenä maahan ilman huoltajaa saapuneiden lasten osalta, jotka ovat vielä turvapaikanhakuvaiheessa. Tänä vuonna työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa tehnyt ohjeistuksen edustajille siihen vaiheeseen, kun lapset ovat saaneet myönteisen luvan ja siirtymässä tai siirtyneet kuntaan. Myös kuntia on kuultu ohjeistusta tehtäessä. Tämä muutos on myönteinen.

41) 7 luku Rekisterisäännökset, kommentit:

Kuntaan ohjaamista koskevat pykälät hallituksen esityksessä laiksi kotoutumisen edistämisestä

Kuntaan ohjaamista koskevat pykälät on lakiluonnoksessa numeroimatta, mutta pykälätekstejä ja niihin liittyviä perusteluja on valmisteltu lakiluonnoksen erilliseen liitteeseen. Tässä lausunnossa kommentoidaan tätä erillistä liitettä.

Kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet

Lakiluonnoksen mukaan ”valtioneuvosto vahvistaa kuntaan ohjaamisen strategiset tavoitteet ja valtakunnalliset linjaukset osana alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 10 §:n mukaista aluekehittämispäätöstä”. Lisäksi ”strategisten tavoitteiden ja linjausten lähtökohtana olisivat muun muassa työllisyyttä, työvoimaa, koulutuspaikkoja, asuntoja sekä kotoutumista edistäviä palveluita eri maakunnissa koskevat seurantatiedot sekä niiden vaikutus mahdollisuuksiin vastata eri ryhmien palvelutarpeisiin”.

Strategiset tavoitteet ja linjaukset on määritelty alueiden kehittäminen ja kasvupalvelut edellä. Esimerkiksi osallisuutta yhteiskuntaan ei ole huomioitu. Lisäksi, kun kotoutumisen seurantavastuukin on työ- ja elinkeinoministeriön varassa, niin vaarassa on, että kuntaan ohjaamisen määrittelyssä ei oteta riittävästi huomioon esimerkiksi sosiaali- ja terveyshuollon näkökulmia niistä ongelmista, joita kuntiin ohjaamiseen liittyy. Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon kanta määrittelee erityisesti sen, keitä kansainvälisen suojelun aseman saaneita kiintiöpakolaisia kunta vastaanottaa.

Jos esimerkiksi Suomen pakolaiskiintiössä saapuva pakolainen tarvitsee säännöllistä yliopistotasosta sairaanhoitoa eikä sitä ole lähialueella tarjota, suositellaan tällaisen pakolaisen sijoittamista erityisesti sellaisiin yliopistokaupunkeihin, joissa hänen palvelutarpeeseensa voidaan vastata pientä paikkakuntaa tai kyseistä aluetta paremmin. Myös esimerkiksi seksuaalivähemmistöä edustavan on usein pikkupaikkakuntaa helpommin mahdollista kotoutua sujuvasti sellaiselle paikkakunnalle, jossa hänen mahdollisuutensa turvata yksityisyytensä ja turvallisuutensa säilyy pikkupaikkakuntaa helpommin niin ns. kantaväestössä kuin lähtömaansa kulttuurin edustajien parissa.

Kuntaan ohjaamisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa

Maakunta vastaa kuntaan ohjaamisen strategisesta suunnittelusta ja linjauksista valtakunnallisen aluekehittämispäätöksen tavoitteisiin ja linjauksiin perustuen. Sisäministeriö osallistuu tarvittaessa työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä 1 momentissa mainittuun kuntaan ohjaamisen suunnitteluun ja kehittämiseen osana laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista tarkoitettua alueiden kehittämisen keskustelua.

Sosiaali- ja terveysministeriön osallistumista ei tässä mainita, mikä on edellä (kohdassa ” Kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet”) kuvattujen syiden vuoksi heikkous.

Kuntaan ohjaaminen

Lakiluonnoksessa kuvataan sitä muutosta, joka koskee kuntien kanssa tehtäviä sopimuksia kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden – erityisesti pakolaiskiintiössä saapuvien – kuntaan ohjaamisesta. Nykyisten ELY-keskusten sijaan jatkossa maakunta laatisi kuntien kanssa henkilöitä koskevat sopimukset kuntiin ohjaamisesta. Maakunta saisi

kuntaan siirtymisen kannalta tarpeelliset henkilö- ja muut tiedot salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolta ja vastaanotto- ja järjestelykeskukselta sovitusti vastaanotettavaa koskevasta henkilöstä tämän kuntaan ohjaamiseksi.

48 § - 50 § Kuntaanosoitusrekisteri, tietojen luovuttaminen, poistaminen ja säilyttäminen

ELY-keskuksen sijaan jatkossa kuntaanosoitusrekisteriä ylläpitäisi lakiluonnoksen mukaan maakunta. Pykälissä 48-50 määritellään, mitä tietoja rekisteriin tallennetaan, millä perusteilla maakunta voi luovuttaa tietoja eteenpäin, milloin tietoja poistetaan ja miten tietoja säilytetään. Rekisterin tiedot on selkeästi rajattu koskemaan vain osaan henkilöä koskevia henkilökohtaisia tietoja kuten siihen, mihin kuntaan henkilö on osoitettu, henkilöllisyystunnukseen, sukupuoleen, nimeen, syntymäaikaan, -paikkaan ja -maahan, kansalaisuustietoihin, tietoihin siviilisäädystä ja perhesuhteista sekä äidinkieltä, kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskeviin tietoihin.

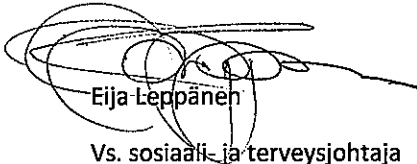
42) 8 luku Erinäiset säännökset, kommentit:

54 § Paluumuuton tukeminen

Lakiluonnoksen mukaan maakunta vastaa jatkossa kunnan sijaan paluumuuton tukemisesta. Lainmuutos on perusteltu sosiaalihuollon siirtyessä maakunnan järjestämisvastuulle.

43) 9 luku Voimaantulo, kommentit:

Kotouttamista edistävän lain voimaan tulo tulisi asettaa maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistuksen yhteyteen. On kuitenkin epärealistista, jos maakunnilta ja kunnilta odotetaan, että uutta kotouttamista edistävää lainsäädäntöä pystyttäisiin täysimittaisesti panemaan täytäntöön samanaikaisesti, kun nämä uudistukset astuvat voimaan. Lainsäädännön näin suuri kokonaisuudistus, johon tämä kotouttamista edistävän lain uudistuskin suurelta osin liittyy, vaatii paljon neuvotteluja lukuisten toimijoiden kesken, resursseja, strategia-, tietoteknistä ja taloudellista valmistelutyötä, hankintoja, aikaa, harkintaa sekä runsaasti yhteensovittamista. Kotouttamista edistävän lain uudistus on otettu maakuntauudistuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä muutoinkin verrattain myöhään huomioon, mikä tuottaa lisähaasteita kotouttamistyön uudistuksen toteuttamiselle. Edellä tässä lausunnossa kuvattuja yksityiskohtia tulisi vielä harkita ja lain täytäntöönpanossa tulisi soveltaa siirtymäaikaa.


Eija Leppänen
Vs. sosiaali- ja terveysjohtaja

Hämeenlinnan kaupunki

