



Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32 (Aleksanterinkatu 4-10)
00023 VALTIONEUVOSTO

Päätettävä tässä kokouksessa

§ 453

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislain kokonaisuudistuksessa ehdotetut muutokset ovat erittäin merkittäviä Helsingin kaupungille ja sen kaikille toimialoille. Helsingin kaupungin keskeisin huomio liittyy palvelujen rahoittamiseen perustuen ulkomaalaistaustaisen väestön määrään ja muuttoliikkeeseen. Helsingin näkemyksen mukaan esitetty rahoitusmalli ei ota riittäväällä tavalla huomioon Helsingin tai laajemmin pääkaupunkiseudun tarpeita, ja rahoitusmalli tulisi tältä osin korjata ennen lakiesityksen antamista eduskunnalle.

Näin suuren kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi täytynyt tunnistaa niin uusien ehdotettujen kotoutumispalveluiden kuin kotoutumissuunnitelma-aikansa ylittäneiden palveluiden tarve sekä asettautumispalveluiden merkitys ja näiden rahoitus. Uudistuksessa on pyritty näiltäkin osin valtakunnallisiin ratkaisuihin sen sijaan, että uudistuksessa ja rahoitusmallissa olisi tunnistettu, että maahanmuutto ja kotoutumisen haasteet keskittyvät voimakkaasti pääkaupunkiseudulle.

Ulkomaalaistaustainen väestö on Suomessa harvinaisen keskittynyttä yhdelle kaupunkiseudulle. Helsingissä asuu noin neljäsosa Suomeen muuttaneista ja heidän lapsistaan, pääkaupunkiseudulla noin puolet. Vuoden 2021 lopussa Helsingissä asui 25 prosenttia Suomen vieraskielisistä, ja vieraskielisten osuus kaupungin väestöstä oli 17 %. Tuoreimman vieraskielisen väestöennusteen mukaan Helsingissä olisi



vuonna 2030 kaikkiaan 122 904 vieraskielistä 18–64-vuotiasta henkilöä. Tämä tilanne ja sen kehittyminen ovat osin seurausta suorasta muutosta ulkomailta Helsinkiin sekä Espooseen ja Vantaalle, mutta myös aluksi seudun ulkopuolelle Suomessa asettuneiden siirtymisestä pääkaupunkiseudulle kotoutumisajan jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden sekä heidän perheenjäsentensä osuus kaikista ulkomailla syntyneistä on myös Helsingissä suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Monilla heistä on myös keskimääräistä suurempia vaikeuksia työllistyä, ja työvoimaan kuuluminen on vähemmän yleistä. Lakiesityksen tavoitteiden mukainen kotoutumisen nopeutuminen ja kotoutumista tukevien palveluiden tehostuminen pääkaupunkiseudulla on siten merkittävää koko Suomen tasolla.

Kotoutumisen edistämisen rahoitusjärjestelmää tulee edelleen kehittää väestönmuutoksia vastaavasti sen sijaan, että pääkaupunkiseudun resursseja työhön tosiasiallisesti vähennetään sekä tällä että tulossa olevalla TE2024-uudistuksella. On huomioitava, että lakiesityksessä ehdotettu ja sinänsä kannatettava kotoutumisen kokonaisvastuun siirto kunnille merkitsee uusia vastuita ja tehtäviä, jotka on täysimääräisesti korvattava kunnille.

Kotoutumisesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin kunnille kotoutumislain perusteella laskennallisina korvauksina enintään kolmen vuoden kotoutumisajalta niiden osalta, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan (2 §, 3 ja 4 momentti), kuten kansainvälistä suojelua saavat. Kiintiöpakolaisten osalta korvausaika on neljä vuotta. Kun kotoutumispalveluita järjestettäisiin muiden ryhmien osalta ja lakisääteisen kotoutumisajan jälkeen osana kunnan peruspalveluita, rahoitus järjestettäisiin valtionosuusjärjestelmän kautta, jossa yhtenä määräytymistekijänä on vieraskielisten määrä.

Helsinki kiinnittää huomiota laskennallisten korvausten määräytymiseen sekä valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyden perushintaan, jotka ovat riittämättömiä lakiesityksessä esitettyjen palveluiden sekä kotoutumista tukevien peruspalveluiden järjestämiseksi. Kunnalle tulevana uusina tehtävinä esitetään ohjaus- ja neuvonta (9 §), henkilöpiirin laajennus koskemaan myös muita kuin kansainvälistä suojelua saavia 12 §:n mukaisesti, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (12–13 §) ja yhteiskuntaorientaatio (23 §). Näitä kommentoidaan tarkemmin kunkin pykälän kohdalla sekä osiossa Valtion korvaukset, 8 luku.

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että kokonaisuudistuksen lausuntokierrokselle asetettu kommentointiaika on kohtuuttoman lyhyt.



Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (1–22 §)

Ehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan uutena toimenpiteenä kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitusta. Perusteluosion mukaan lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella (s. 120). Perusteluosiosta ei kuitenkaan käy ilmi, mihin tietoon toimenpiteen vaikuttavuus perustuu. Ilmoitusvelvollisuuden käyttöönottamista tulee tarkastella myös yksilön perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja suhteessa moneen muuhun yhteiskunnan järjestämään palveluun, jossa henkilöiden tavoittaminen olisi toivottavaa, mutta jossa ilmoitusvelvollisuudesta ei säädetä.

Ehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin ns. matalan kynnyksen henkilökohtaisesta ohjauksesta ja neuvonnasta, joka erillisenä palveluna olisi uusi tehtävä kunnalle. Helsinki huomauttaa, että samalla on tärkeää kehittää kunkin palveluntarjoajan ja viranomaisen omia neuvontapalveluita niin, että ne tavoittavat myös vieraskieliset asukkaat, kuten esityksen perusteluissa (s. 164–165) todetaan. Perusteluissa viitataan hallintolain 8 §:ään ja sen 1 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Pääkaupunkiseudun toteuttama International House Helsinki on hyvä esimerkki toiminnosta, jossa eri viranomaisten palveluiden ohella on tarjolla kaupungin neuvontapalveluita.

Perheenyhdistämisen osalta esityksessä tulisi todeta, että Maahanmuuttoviraston tehtäviin tulee kuulua riittävä neuvonta perheenyhdistämistä hakeneelle. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota neuvontatyön vastuisiin ja ohjaustyön ammatillisuuteen myös matalan kynnyksen neuvontapalveluissa.

Lakiehdotuksessa (12 §) uudeksi kotoutumispalveluiden kohderyhmäksi nostetaan lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat. Helsingin kaupunki pitää kohderyhmän laajentamista myönteisenä kehityksenä. Tämä on tärkeää sekä osallisuuden että sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ja edistää myös heidän työllistymisen edellytyksiään myöhemmässä vaiheessa. Helsingin kaupunki korostaa, että työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisessa sekä ohjauksen ja neuvonnan toteuttamisessa riittävä resursointi ja pitkäjänteinen työ on avainasemassa.

Nykytilanteessakin Helsinki toteuttaa lastenhoitopalvelulla tuettua suomen kielen opetusta, mutta tällä hetkellä tästä ei ole säädetty laissa



vaan sen toteuttaminen on vapaaehtoista. Lastenhoidolla tuetun koulutustarjonnan resursointi jää lakiesityksessä epäselväksi. Kunnan järjestämänä toiminnan tulee lastenhoidon ja tilojen osalta täyttää avoimen varhaiskasvatuksen vaatimukset, mutta tämä sivuutetaan lakiehdotuksessa. Palvelun järjestäminen henkilöstö- ja tilaresursseineen tulee kokonaisuudessaan ottaa huomioon valtion korvauksissa kunnille.

Esityksen perusteluissa (s. 141) todetaan, että valmistelussa arvioitiin myös mahdollisuutta lisätä hoitovapaa pidennysperusteeksi, jota se ei nyt lakiesityksessä ole. Perustelutekstissä on esitetty tähän selkeät ja kattavat perustelut. Hoitovapaalla olevien kotoutumisen haasteena on kuitenkin tyypillisesti se, että sopivaa kotoutumista tukevaa koulutusta lastenhoidolla ei ole tarjolla tai sitä on haasteellista sovittaa yhteen perhe-elämän, erityisesti lasten hoidon kanssa, jolloin ei ole mahdollisuutta osallistua kotoutumispalveluihin.

Varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee lasten oppimisen valmiuksien parantumista sekä lisää osaltaan vanhempien työllisyyden mahdollisuuksia. Osallistumisasteen lisäys edellyttää riittävää määrää osaavaa henkilökuntaa, joka muodostuu jo nyt kaupungeille haasteeksi. On toivottavaa, että valtio huolehtii osaltaan myös ulkomaalaistaustaisten ammattilaisten joustavampien pätevöitymisen väylien luomisesta ja resursoinnista pitkäjänteisesti.

Sekä perusmuotoinen (12 §) että monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (13 §) näyttäytyvät lakiehdotuksessa ammatillisesti vaativan tason arviointi- ja ohjaustyönä sekä asiakkaan näkökulmasta pitkäkestoisena prosessina. Työ- ja toimintakyvyn arviointi on kirjattu molempiin palveluihin. Sen tulisi kuitenkin tapahtua aina monialaisesti tehtävässä arvioinnissa. Kokonaisuutena lakiehdotuksen mukaista arviointityön sisältöä tulee arvioida suhteessa käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin ja työssä vaadittavaan ammatilliseen osaamiseen.

Lakiehdotuksen perusteluosiossa (mm. sivut 30, 34, 38) tunnistetaan tarve erityistä tukea tarvitsevien osalta kotoutumiskoulutuksen ja sosiaali- ja terveystieteiden yhteensovittamiselle ja kuntoutusta ja kielikoulutusta yhdistävien mallien kehittämiseksi. Perusteluosion sivuilla 143–144 todetaan kuitenkin, että on tarkoituksenmukaisempaa lisätä esimerkiksi kielikoulutukseen kuntouttavia elementtejä kuin lisätä kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan kielen opetusta.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että erityistä tukea tarvitsevat kotoutaja-asiakkaat eivät muodosta yhtenäistä joukkoa, vaan eri tilanteissa olevat hyötyvät erilaisista palveluista. Pelkästään Helsingin työllisyyspalveluiden maahan muuttaneiden työllisyyttä edistävissä palveluissa



13.06.2022

PL 1 00099 HELSINGIN KAUPUNKI

on tällä hetkellä tunnistettu noin 550 asiakasta, joiden opinnot ovat vaikeutuneet muun muassa erilaisten oppimisvaikeuksien, trauman tai terveydellisten syiden vuoksi. Kotoutumiskoulutukseen osallistuminen vaatii jo riittävän hyvää terveydentilaa sekä hyviä oppimisvalmiuksia. Kotoutuja-asiakkaille, joiden terveydelliset haasteet eivät mahdollista opiskelua, tulee olla tarjolla esimerkiksi ammatillista kuntoutusta tai toimintakykyä tukevaa lääkinällistä kuntoutusta. Vaikka kuntoutuksellisten elementtien lisääminen kielikoulutukseen on myönteinen kehityssuunta, tulee samalla kehittää sekä kielikoulusta sisältävää kuntoutusta että erikseen edistää kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuutta kuntouttavaan työtoimintaan.

Lakiehdotuksessa ei tule riittävästi kuvatuksi, kuinka varmistetaan se, että kotoutuja-asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeet tulevat tunnistetuiksi perusmuotoisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa. Erytisen oleellista tämä on haavoittuvien ryhmien osalta. Psykososiaalista tukea kotoutumisprosessissa ei ole huomioitu 11 §:ssä muutoin kuin välillisesti monialaisen palvelutarpeen ja suunnitelman sisältöinä. Ohjauksen sujuvuus kotoutumispalveluista hyvinvointialueen palveluihin tulee varmistaa, niin että tarvittaessa suunnitelmia tehtäisiin vahvasti yhdessä. Kunnan kotoutumisen edistämisen tehtäviä hoitaville tulisi säätää sosiaalihuoltolain 35 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus siltä osin kuin nykyisessä lainsäädännössä sitä ei ole jo säädetty.

Sosiaali- ja terveyspalvelut on oleellista nostaa tärkeäksi tekijäksi kotoutumisessa ja varmistaa se, että asiakkaat todella ohjautuvat oikeiden palveluiden piiriin. Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (2015/817, 4§) sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääräksi määritellään sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Menetelmällisesti toiminta on monimuotoista ja vastaa hyvin kotoutumisen edistämisestä annetun lain tarkoitukseen sekä kotoutumisprosessin psykososiaaliseen tukeen. Hyvinvointialueiden todellisiin mahdollisuuksiin edistää maahanmuuttajien kotoutumista, osallisuutta ja hyvinvointia ja huolehtia henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulee kohdentaa riittävästi voimavaroja.

12 §:n mukaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmän soveltamisalaan tulisi sisällyttää työttömien työnhakijoiden ohella myös muut työnhakijat. Moni asiakas saattaa työskennellä hyvin pieniä tuntimääriä, työskennellä osaamistaan vastaamattomissa tehtävissä tai olla aloittanut omaehtoiset opinnot ennen työnhakijaksi ilmoittautumista. Jos näille asiakkaille ei tehdä säännönmukaisesti arviointia, on vaarana, ettei heidän palvelutarvettaan arvioida kotoutumisen palvelutarpeiden näkökulmasta tai ettei heille tarjota kotoutumista edistäviä palvelui-



ta. Muiden kuin työttömien sisällyttäminen kohderyhmään varmistaisi sen, että arvioinnin tekisi kohderyhmän tarpeita tunteva henkilöstö. Tämä olisi tehokas tapa kasvattaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta alkuvaiheen maahanmuuttajien palvelussa. 20 §:n mukaan kotoutumisaika on lähtökohtaisesti kaksi vuotta ja kotoutumissuunnitelmaa tulee päivittää kerran vuodessa. Tämä tarkoittaa suunnitelman päivittämistä vain kerran kotoutumisen aikana, mikä vaikuttaa käytännön kokemuksen perusteella vähäiseltä.

21 §:ssä säädettävä kotoutumissuunnitelman kahden vuoden enimmäiskesto on kotoutujien palvelutarve sekä palveluprosessit huomioiden liian lyhyt. Kotoutumissuunnitelman kestoa lyhennettäisiin perustelemalla, ettei tutkimusten mukaan kotoutumisen tuloksellisuuteen vaikuta suunnitelman kesto, vaan kuinka nopeasti palveluihin pääsee. Se miten kotoutumissuunnitelman kestoa lyhentämällä nopeutetaan palveluihin pääsyä, jää lakiesityksessä epäselväksi. Helsingin kaupunki korostaa, että kotoutumisajan lyhentäminen ei sinänsä tehosta kotoutumista, vaan kotoutumisen tuloksellisuuteen ja palveluihin pääsyyn vaikuttavat keskeisesti resursseihin yhteydessä olevat seikat kuten palveluvalikoima, palveluiden riittävyys sekä osaava ja riittävä ohjaavaa työtä tekevä henkilöstö.

Pahimmillaan kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentäminen saattaa hidastaa kotoutumisprosessia, jos se estää asiakkaiden ohjautumisen tarvettaan vastaaviin palveluihin. Tämä korostuu erityisesti erilaisilla haavoittuvilla ryhmillä, kuten esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomat, oppimisvaikeuksista kärsivät, traumataustaiset, työkyvyn selvittämistä tarvitsevat sekä asiakkaat, joiden asiakasprosessissa on tullut virheitä esimerkiksi palveluohjauksessa.

Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelman päättyessä toteutettaisiin kotoutuja-asiakkaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päätösarviointi, jonka perusteella hänet ohjattaisiin työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai hänelle tarpeellisiin palveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tavoitteistaan ja tarpeistaan. Mikäli kotoutuja-asiakas on työtön työnhakija, voitaisiin palvelutarpeen päätösarviointi suorittaa esimerkiksi työnhakukeskustelussa tai välttämättä erillistä loppukeskustelua ei tarvittaisi, jos hän jatkaisi työvoimapalveluiden asiakkaana. Helsingin näkemyksen mukaisesti tulisi määritellä täsmällisesti, että palvelutarpeen arviointi tehtäisiin kaikille asiakkaille riippumatta asiakkaan statuksesta.

Yhtenä lakiehdotuksen tavoitteena on nopeuttaa työvoiman saantia Suomessa. Helsingin kaupunki huomauttaa, että kotoutumisajan lyhentäminen tai palvelujen tehostaminen eivät yksistään riitä ensimmäisen työpaikan saantiin Suomessa. Tätä kynnystä tulee madaltaa palkka-



tuen mahdollistamisella myös kotoutuvalle asiakkaalle ja tämän kirjaimisella lakiin.

Kotoutumiskoulutus (24–25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26–30 §)

Lakiesityksen 24 §:ssä säädetään kotoutumiskoulutuksen sisällöstä niille kotoutuja-asiakkaille, joiden oppivelvollisuus on päättynyt. Helsingin kaupunki pitää kannatettavana, että aikuisten maahan muuttaneiden kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistetaan, sillä työvoimakoulutuksena ja omaehtoisena koulutuksena toteutettavat kotoutumiskoulutukset ovat oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahan muuttaneiden tärkeimmät kotoutumisen välineet.

Helsingin kaupunki kuitenkin huomauttaa, että kotoutumiskoulutuksen vaatimuksissa tulee huomioida paremmin työelämälähtöisyys sekä työllistymisedellytykset joko suoraan tai tuetusti. Kotoutumiskoulutuksen työharjoittelujaksoja tulee hyödyntää tehokkaammin kotoutumiskoulutuksen päätyttyä.

Helsingin kaupunki näkee valtakunnallisiin standardeihin perustuvan kielitaidon päättötestauksen myönteisenä uudistuksena. Kielitaidon päättötestaus antaa tietoa asiakkaan kielitaidon tasosta ja edistää asiakkaan tarvetta vastaavaa jatko-ohjausta. Päättötestauksen kehittämisessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että kotoutumiskoulutus ei muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jossa kaikki osallistujat etenevät samanlaista opintopolkua pitkin. Koulutukseen osallistuu myös muualla opintojaan suorittaneita tai opinnoissaan taukoa pitäneitä tai keskeyttäneitä opiskelijoita. Päättötestauksen kehittämisessä tulee lisäksi huomioida myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksesta johtuvat koulutussentuottajien erot.

25 §:ssä säädetään kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Merkittävä muutos on kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuun siirtyminen ELY-keskukselta kunnille. Helsingin kaupunki korostaa, että järjestämisvastuun siirtyessä kunnille, myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen liittyvää osaamista tulee vahvistaa ja isojen kaupunkien tulee voida toteuttaa kilpailutusta tarvittaessa yhteishankintana.

On myös tärkeää huomioida, että kotoutumiskoulutuksesta valtaosa järjestetään nykyisin omaehtoisina opintoina. Kunnalla ei järjestämisvastuun siirron jälkeen ole mahdollisuutta vaikuttaa näiden koulutusten järjestämisaikoihin tai sisältöihin. Kotoutumissuunnitelman kestosta voi kuluu huomattava osuus sopivien omaehtoisten opintojen alkamisen odottamiseen.

Helsingin kaupunki ehdottaa, että omaehtoisina opintoina suoritettavat kotoutumiskoulutukset rinnastettaisiin työvoimapolitiisiin koulutuksiin



silloin, kun yhdenvertaista työvoimapoliittista kotoutumiskoulutusta ei ole tarjolla työttömälle työnhakijalle. Tämä tarkoittaisi, että myös omaehtoisissa opinnoissa oppimateriaalin ja tutkinnon tunnustamisen kustannukset korvataan, eikä kotoutuja-asiakkaalle aseteta 2.5.2022 voimaan tulleen pohjoismaisen työhakumallin myötä työnhakuvelvollisuutta. Tämä olisi tärkeä muutos myös ruotsin kielellä kotoutuville, sillä ruotsin kielellä kotoutuville on harvoin tarjolla työvoimapoliittista koulutusta.

Helsingin kaupunki pitää erittäin myönteisenä 29 §:ssä esitettyä muutosta, jossa kotoutumissuunnitelman aikana aloitettuja omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella ehtojen täyttyessä myös tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman 21 §:ssä säädetty enimmäiskesto täyttyy kesken tuettavan opintokokonaisuuden.

Perusteluosiossa 11 §:n kohdalla, sivulla 168 viitataan virheellisesti 24 pykälän sijaan 25 pykälään kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättöarviointia käsiteltäessä.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Helsingin kaupunki kannattaa lakiehdotuksessa esitettyä kunnan kotoutumishjelmaa, jonka vähimmäissisällöstä säädetään 11 §:ssä. Kotoutumishjelma kokoaa hyvin yhteen kotoutumisen kannalta keskeisiä palveluita. Kyseessä on uusi toimenpidekokonaisuus kotoutumisen edistämiseksi. Helsingin kaupunki huomauttaa kuitenkin, että ohjelman sisällöstä tulee voida päättää joustavasti yhtäältä kunnan resurssien puitteissa ja toisaalta kotoutujien tarpeiden mukaisesti.

Uutena tehtävänä osana kotoutumishjelmaa kunnalle määritellään monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen 23 §:n mukaisesti. Vaikka omakielinen yhteiskuntaorientaatio on palveluna todettu asiakkaalle hyödylliseksi, sen järjestäminen on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi. Helsingin työllisyyspalvelujen kotoutuja-asiakkaissa on tällä hetkellä edustettuna 98 eri äidinkieltä. Uudenmaan ELY-keskus on järjestänyt opetusmuotoisia jaksoja säännöllisesti kahdella kielellä (arabia, venäjä). Työhallinnon keskeinen haaste on ollut riittävien asiakasvirtojen saaminen sekä osaavien ohjaajien puute. On vaikea nähdä, miten asiakasvolyymin pienentyminen kuntatasoiseksi helpottaa järjestämistä, vaikka kunnat voisivatkin tehdä hankintayhteistyötä. Vaarana on, että yhteiskuntaorientaatio tullaan hoitamaan tulkattuna ja otsikotasolla niin, että vain vähemmistölle on tarjolla edes käännettyjä teksti-/videomateriaaleja. Helsingin kaupunki huomauttaa, että mikäli palvelun järjestämistä säädetään laissa, eri kieliset materiaalit tulee laatia keskitetysti valtion toimesta, jottei kuntien tarvitse ryhtyä



käännösurakkaan kunkin itse. Helsingin kaupunki ehdottaa, että ELY-keskukset edistäisivät ja tukisivat kuntien yhteistyötä yhteiskuntaorientaation järjestämisessä sekä keräisivät seurantatietoa kurssien järjestämisestä.

Lain perusteluissa todetaan (s. 187), että kustannustehokkuussyistä monikielistä yhteiskuntaorientaatiota voi järjestää etänä. Etäopetus on hyvä mahdollisuus turvata erikielisiä yhteiskuntaorientaatioita. Toisaalta etäopetus ei sovellu yhtä hyvin kaikille kohderyhmille, ja laissa voisikin olla suosituksia siitä, mille kohderyhmille lähiopetus on kannatettavaa. Myös kohderyhmän taloudelliset mahdollisuudet osallistua etäopetukseen (sopivien laitteiden hankinta tai lainausmahdollisuudet) vaihtelevat, ja siksi tulisi määritellä, miten kustannuksia voidaan korvata.

Yhteiskuntaorientaation toteuttamisen ammatillisuuteen, sisältöihin ja vaikuttavuuteen tulee myös kiinnittää merkittävää huomiota. Monikielisen yhteiskuntaorientaation tulee olla keskeisiltä osiltaan määrämuo- toista valtakunnallisesti, jotta ei ole yksittäisestä kunnasta kiinni, sisäl- tykö orientaatioon esimerkiksi tasa-arvoasioita vai ei. Yhteiskuntao- rientaation järjestäjien kokemuksena myös on, että oppilaat kokevat koulutuksen liian lyhyeksi (vrt. Ruotsissa yhteiskunta- ja terveysto- rientaatio on kestoltaan 100 h). Kunnille tulee kohdentaa riittävä rahoitus järjestää yhteiskuntaorientaatio, jolla on vaikuttavuutta sekä merkitystä osallistujille.

Useissa lakiehdotuksen kohdissa kansalaisyhteiskunnan rooli nostetaan merkittäväksi kotoutumisen edistäjänä ja kotoutumispalveluiden tuottajana. Helsingin kaupunki pitää lähtökohtaisesti kumppanuusnäkö- kulmaa tärkeänä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan tule esiin, miten järjestö- jen, yhdistysten tai yhteisöjen kotoutumista edistävän toiminnan resur- sointi varmistettaisiin. On myös tunnistettava, että yhteistyö ja verkos- tomainen työskentelytapa kolmannen sektorin kanssa edellyttävät kun- nalta lisäresursseja, mikä tulee myös huomioida osana kustannusten korvaamista.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Helsingin kaupunki pitää lasten oikeuksien näkökulmasta myönteisenä uudistuksena sitä, että lakiesitys oikeuttaisi kunnan ja hyvinvointialueen saamaan korvauksia kansainvälistä suojelua saaville alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille nuorelle järjestämistään palveluista, vaikka oles- keluluvan saamisesta olisi kulunut yli 10 vuotta tai vaikka lapsi tai nuori olisi saanut jo Suomen kansalaisuuden.

Helsingin kaupunki näkee myös perusteltuna alaikäisenä ilman huolta- jaa tulleiden lasten ja nuorten palvelujen siirron hyvinvointialueen vas- tuulle. Kannatettavia uudistuksia ovat myös sosiaalihuoltolain muutta-



misesta annettavan lain rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely. Lisäksi Helsingin kaupunki näkee myönteisenä uudistuksena edustajarekisterin perustamisen alaikäisen lapsen edustajista sekä edustajatoiminnan kehittämisen.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä (42 §) koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien ja hyvinvointialueiden on rakennettava toimiva yhteistyömalli. Kuntaan ohjaamista koskevaa säädöstä (41 §) tulee muuttaa siten, että kuntaan ohjaamisesta kunta-
paikalle sovitaan ELY-keskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen kesken kaikkien henkilöiden osalta eikä ainoastaan silloin, kun on kyse alaikäisestä ilman huoltajaa tulleesta lapsesta.

Hallituksen esityksen mukaan kuntapaikalle ohjattaviin kuuluisivat kiintiöpakolaiset tai vastaanottokeskuksen tunnistamat haavoittuvassa asemassa olevat. Yhdenvertaisuusvaltuutetun 8.7.2021 esittämän näkemyksen mukaan haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kuuluu useita erilaisia ryhmiä ja haavoittuvuutta aiheuttavat eri tekijät, kuten fyysinen tai psyykkinen terveydentila. Lisäksi haavoittuvassa asemassa ovat esimerkiksi kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhriksi joutuneet henkilöt ja ihmiskaupan uhrit. Lapset turvapaikanhakijoina tarvitsevat erityistä suojelua ja ovat aina haavoittuvassa asemassa. Lainsäädäntö tunnistaa myös alaikäisten lasten yksinhuoltajat, rasakaana olevat henkilöt, vammaiset henkilöt, ihmiskaupan uhrit ja ikään-
tyneet ihmiset haavoittuvassa asemassa oleviksi.

Helsingin viime aikoina kuntapaikoille vastaanottamissa, vastaanotto-keskuksen haavoittuvassa asemassa oleviksi katsomilla pakolaisilla tai kiintiöpakolaisilla on kaikilla ollut merkittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve. Kuntapaikalle kuntaan ohjaamisessa tulee jatkossa erityisesti kysymykseksi palvelujen saaminen esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö jo kuntaan siirtyessään tarvitsee asumispalveluja, laitoshoitaa tai muita hoivapalveluja. Sen vuoksi 41 §:ää tulisi muuttaa niin, että kuntaan ohjaamisessa kuntapaikoille sovitaan yhdessä kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä koskevassa 42 §:ssä tehtävien määrittelystä kunnan ja hyvinvointialueen kesken on myös tarpeen voida sopia eri kuntien ja hyvinvointialueiden kesken paikallisten tarpeiden ja voimavarojen mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeen määrittelyä ei myöskään voida tehdä kunnassa, vaan se tehdään hyvinvointialueella sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisesti.



13.06.2022

PL 1 00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Esityksen 42 §:ssä todettu asunnon järjestämistä koskeva raja-
aus alaikäisenä ilman huoltajaa tullee lapselle tulee heikentämään täysi-
ikäistyneiden nuorten tilannetta nykyisestä. Helsingin kaupunki ei kan-
nata tätä, vaan katsoo tarpeelliseksi sisällyttää kuntien tehtäviin asun-
non järjestämisen myös perheryhmäkodeista tai muista asumismuo-
doista itsenäistyville nuorille heidän täytettyään 18 vuotta.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5–7 luvut)

Lakiesityksen 43 §:ssä säädetään kotoutumisen edistämisen suunnitte-
lusta, kehittämisestä ja seurannasta kunnassa. Lakiesityksen mukaan
kunnilla olisi jatkossakin velvoite kotoutumisen edistämisen suunnitte-
luun, mutta sitä voitaisiin toteuttaa erillisen asiakirjan sijaan osana kun-
nan muuta strategista suunnittelua. Suunnittelussa olisi huomioitava
vähintään maahan muuttaneiden työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja
terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman
kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestö-
suhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpi-
teet. Useita näistä osa-alueista käsitellään jo kunnan muissa lakisää-
teisissä suunnitelmissa, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen
suunnitelmassa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa. Uudis-
tus voi näin ollen vähentää epätarkoituksenmukaista päällekkäistä ta-
voiteasetantaa ja toimenpidesuunnittelua, mutta toisaalta riskinä voi ol-
la kotoutumisen edistämisen kokonaisuuden vaikeampi hahmottaminen
ja seuranta, mikäli se pirstoutuu moniin eri asiakirjoihin.

Kunnan edellytetään myös raportoivan vähintään kahden vuoden vä-
lein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toi-
meenpanon toteutumisesta alueelliselle ELY-keskukselle. Voimassa
olevan lainsäädännön mukaisesti kunta päivittää kotouttamishjelman
neljän vuoden välein ja raportoi siitä paikalliselle ELY-keskukselle. Hel-
singin kaupunki katsoo, että lakiehdotuksen mukainen laaja ja tiheä ra-
portointivelvoite ei ole tarkoituksenmukainen. Jos tällainen velvoite yli-
päättään asetetaan, raportointisyklin tulisi edelleen olla vähintään neljä
vuotta. Lisäksi 46 §:ssä esitetty kunnan ja maahanmuuton edistämisen
yhteistyöryhmän osalta Helsingin kaupunki katsoo, että yhteistyöfoo-
rumeiden tarkoituksenmukaisuus on arvioitava paikallisella tasolla.

Lakiehdotus on sisäisesti epäjohdonmukainen, kun siinä samanaikai-
sesti ollaan siirtämässä kotoutumisen kokonaisvastuuta kunnille ja an-
tamassa kunnan kotoutumispalveluiden järjestämiseen ja niiden sisäl-
töihin liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä ja ohjausta sekä edellyttä-
mässä laajaa ja raskasta raportointia ELY-keskukselle. Kotoutumis- ja
kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä tulee voida päättää
paikallisella tasolla tarkoituksenmukaisimmalla ja joustavalla tavalla.



Muutoin kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisen osalta (45 §) asiaa on käsitelty kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvioinnin kohdalla.

Valtion korvaukset (8 luku)

Lakiesityksessä kunnalle asetetaan monia uusia tehtäviä, joiden taloudellisia vaikutuksia ei ole lakiesityksessä kattavasti arvioitu. Tämä on merkittävä epäkohta olkoonkin, että tilanne on sama myös monessa muussa lainuudistuksessa. Lainvalmistelun laatutasoa pitäisi tältä osin olennaisesti kohentaa.

Helsinki pitää sekä laskennallisia korvauksia että valtionosuuden vieraskielisyyden perushintaa ilmeisen riittämättöminä ja edellyttää, että molempien korvausten osalta huomioidaan lakiesityksessä esitettyjen palvelujen järjestämisen todelliset kustannukset. Laskennalliset korvaukset jäävät todellista kustannustasoa alhaisemmiksi eivätkä riitä kattamaan todellisia kustannuksia.

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen esitetään korvattavaksi kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta, kun se tällä hetkellä korvataan osin valtionapuna. Ehdotettu rahoitus on riittämätön. Lisäksi kustannuksissa tulee huomioida laissa mainittu asettautumisen tuen neuvonta, jota ei ole lakiesityksessä huomioitu kustannusten osalta riittävästi.

Lakiesityksen perusteluissa s. 91 taulukossa 1 on esitetty laskennallisen korvauksen jakautuminen ja määrät kunnille ja hyvinvointialueille. Osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin on esitetty kunnalle 29 euroa ja hyvinvointialueelle 65 euroa. Korvaustaso on täysin riittämätön sekä perusmuotoiseen että monialaiseen palvelutarpeen arviointiin. Nykyisen lain mukaisiin alkukartoituksiin kuuluu esimerkiksi työllisyyspalvelujen asiantuntijalta arviolta keskimäärin 1,5 tuntia. Tämän lisäksi aikaa menee valmisteluihin (ajanvaraukset, kutsu) sekä kirjauksiin (URA). Lisäksi osaamisen syvällisemmäksi kartoittamiseksi on osan asiakkaiden kohdalla käytettävä erillisiä ammatillisten opettajien toteuttamia kartoituspalveluja, joiden nykyinen hintataso on Uudellamaalla 400 € (alviton) asiakasta kohden.

Muuttoliikkeen vaikutukset näkyvät kustannusten korvauksissa Helsingissä siten, että kotoutumispalvelut on korvattu laskennallisina korvauksina Suomeen muuttaneen ensimmäisessä kotikunnassa. Mikäli henkilö muuttaa ensimmäisestä kotikunnasta vasta, kun kotoutumisaika palveluineen on jo ohi, mutta hänellä ilmenee edelleen tosiasiallisesti tarve kotoutumista tukeville palveluille, niiden kustannukset tulevat seuraavassa kotikunnassa huomioiduksi peruspalveluiden valtionosuudessa. Ulkomaalaistaustaisten muuttoliike muista kunnista kohdistuu



viiveellä ennen kaikkea pääkaupunkiseudulle. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että pääkaupunkiseudun osuus Irakissa syntyneiden määrän kasvusta oli vuosina 2016–2021 68 %.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta säädetään työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä, mutta sillä on vaikutusta myös kotoutumislain uudistukseen, kuten esityksen perustelutekstissä sivulla 74 todetaan. Lausuntokierroksella olevan esityksen mukaan TE-palveluiden rahoituksessa ei oteta erityisesti huomioon maahan muuttaneiden asiakkaiden intensiivisempää palveluntarvetta. Työvoimakoulutuksina toteutettaviin kotoutumiskoulutuksiin aiemmin käytetyn 30 M € jakaminen mekaanisesti vieraskielisyyden perusteella valtiosuusjärjestelmässä ei ohjaa rahoitusta niiden asiakkaiden palveluihin, jotka kotoutumispalvelua eniten tarvitsevat, vaan hajauttaa resursseja alueille, joilla kotoutumispalvelujen tarve on hyvin vähäinen.

On myös otettava huomioon, että palveluiden uudelleen järjestäminen ja uusien velvoitteiden mukaiset järjestelyt aiheuttavat lisäkustannuksia muun muassa lisääntyneiden asiakastarpeiden johdosta. Pelkkä vieraskielisten määrä kunnan asukkaista ei vielä ota huomioon suurien kaupunkien muuta maata haasteellisempaa toimintaympäristöä.

Tällä hetkellä työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen nykyinen edullinen hinta perustuu osin suuriin ostomääriin. Monikielistä yhteiskuntaorientaatiota järjestetään nyt ryhmämuotoisena suurimmille kieliryhmille, mikä on kustannustehokas ratkaisu. Palvelun ulottaminen kaikille kieliryhmille muuttaisi järjestämistapaa niin, että koulutuksen kustannukset per osallistuja tulisi moninkertaistumaan tai monikymmenkertaistumaan. Nykyisestä järjestämistavasta ei voida ennustaa tulevia kustannuksia, vaikka perusteluissa onkin arvioitu 500 € yksikkökustannus 15 hengen ryhmille. Lisäksi pienimmissä kieliryhmissä opetus tultaisiin käytännössä järjestämään tulkittuna, joka moninkertaistaisi opetuksen kustannukset.

Esityksen mukaan tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin laskennallisina korvauksina sekä valtiosuus-kustannuksina, jolloin nykyisestä korvausten hakemisesta valtiolta luovuttaisiin. Helsinki pitää myönteisenä, että rahoituksen uudistus yksinkertaistaisi nykyisin tulkitsemisen korvausten hakemiseen liittyvää hallinnollista työtä.

Uudistuksen rahoitusmallissa olevat ongelmat ovat niin merkittäviä, että ne tulisi korjata ennen kuin lakiesitys annetaan eduskunnalle.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Helsingin kaupunki huomauttaa, että tiedonsaannin ja tietojärjestelmien osalta lakiesityksen haasteena on se, että lain pohjalta käyttöön tulevat



eri järjestelmät kunnan kotoutumispalveluille, työllisyyspalveluille ja hyvinvointialueelle. Useampi asiakastietojärjestelmä aiheuttaa jo lähtökohtaisesti haasteita tiedonvälitykselle sekä ylimääräistä työtä. Mittava erillinen tietojärjestelmä ei siten tehostaisi kotoutumista, mikä on la-kiuudistuksen keskeinen tavoite.

Esityksestä ei myöskään käy ilmi, miten esimerkiksi monialainen palvelutarpeenarvio ja siihen liittyvä tiedonvälitys pystyttäisiin toteuttamaan eri toimijoiden välillä tietoteknisesti järkevästi. Kunnan kotoutumisen työntekijöillä ei ole ammattipätevyysvaatimusta, jolloin heillä ei voi olla oikeutta hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietoihin.

Kotoutumisen edistämiseksi tulee hyödyntää valtakunnallisen tietovarannon lisäksi valtakunnallista asiakastietojärjestelmää, jotta ratkaisu on yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisesti järkevä. Se vähentää julkishallinnon kokonaiskustannuksia, päällekkäisten järjestelmien kehittämistä sekä ehkäisee hajautetun mallin tietoturvariskejä.

Toimivan ja laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitetun asiakkuudenhallintajärjestelmän tulee olla käytössä lain voimaantuloon mennessä. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että kotoutumisen alkuvaiheen asiakastiedot olisivat itsenäinen henkilötietorekisteri TE-digi-hankeessa kehitettävässä työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmässä. Näin kotoutumista edistävät koulutuspalvelutuottajat saadaan tehokkaimmin integroitua asiakkuudenhallintajärjestelmään. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen ja työvoimapalveluiden tietojärjestelmien yhteen toimivuus monialaista palveluprosessia varten on rakennettavissa kustannustehokkaimmin rajapintaratkaisujen näkökulmasta, mikäli perustana käytetään työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmää.

Valtakunnallisen tietovarannon ja asiakasjärjestelmän kehittämiseen sekä ylläpitoon on syytä varata riittävä rahoitus, joten alustava ylläpito-hinta noin miljoonaa euroa vuodessa vaikuttaa pieneltä ja sitä tulee vielä tarkistaa. Järjestelmän kehittämisen tulee olla käyttäjälähtöistä, joten käyttäjien osallistaminen ja tekemisen läpinäkyvyys vaatii oman resurssin ja kehitysrahoitusta.

Valtakunnallisen tietovarannon ja asiakasjärjestelmän kehittämisessä tulee huomioida tiedonhallintalain 5 luvussa olevat vaatimukset sähköisestä muodosta ja sähköiseen muotoon muuttamisesta sekä tietoineistojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan kautta (säännönmukainen luovuttaminen). Näiden vaatimusten huomioiminen parantaa sähköistä tiedonhallintaa sekä yhdenmukaistaa palvelua eri asiointikanavien kautta.

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin uutena elementtinä viranomaisen tai muun tahon toimesta mahdollisuus tehdä



13.06.2022

PL 1 00099 HELSINGIN KAUPUNKI

kunnan kotoutumisesta vastaavalle taholle ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, muttei ole hakeutunut palveluiden piiriin. Lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä erityisesti niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella. Helsingin kaupunki huomauttaa, että esitetyn ilmoittautumiskäytännön vaikutukset jäävät esityksessä epäselviksi. Lisäksi tulee määritellä tarkemmin, kenestä ilmoitus voitaisiin tehdä, sillä kotoutumisen tukea tarvitsevat myös monet pitkään maassa olleet henkilöt, joilla ei kuitenkaan ole tosiasiallista pääsyä kotoutumispalveluiden piiriin.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Ei kommentteja.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Helsinki pitää myönteisenä lakiehdotuksen lähtökohtaa vahvistaa osallisuutta. Esityksessä maahan muuttaneiden osallisuuden vahvistaminen nähdään asiana, joka automaattisesti seuraisi lakiehdotuksen esittämistä toimenpiteistä, kuten kunnan velvollisuudesta yhteensovittaa eri palveluita, kotivanhempien tavoittamisesta laajemmin kotoutumispalveluiden piiriin tai monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että osallisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutuminen on sidoksissa siihen, millä tavoin lakiehdotuksen uudistukset ylipäänsä resursoidaan ja saadaan käytännössä toteutettua eri tasoilla.

Tärkeää on huomioida myös, että kotoutumista ruotsin kielellä tulee seurata erikseen.

Lakiesityksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia koskevassa osiossa käsitellään kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentämisen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Niiden osalta todetaan, että ”enimmäisajan lyhentämisen ei itsessään voida ennakoida heikentävän haavoittuvassa asemassa olevien kotoutumisen mahdollisuuksia, jos palvelujärjestelmä tuottaa tälle ryhmälle heidän tarpeitaan vastaavia ja tuloksellisia palveluita”. Lyhennetyin keston kielteisten vaikutusten minimointi edellyttää siis yhtäältä sitä, että palvelut tehostuvat niin, että myös haastavista lähtökohdista tulevilla on lyhyemmässä ajassa mahdollista saavuttaa asetetut kotoutumisen tavoitteet ja toisaalta myös sitä, että kunnan yleinen palvelujärjestelmä pystyy riittävällä tavalla kattamaan näiden ryhmien erityistarpeita kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Helsingin kaupunki näkee nämä tavoitteet kunnan himoisina, ja huomauttaa, että on tärkeää seurata, miten toimivia palvelupolut käytännössä ovat erityisesti kotoutumisen näkökulmasta heikommassa asemassa olevien kannalta.



Lakiesityksen fokus on työllistymisen edistämässä, eikä se näin ollen kata iäkkäiden maahan muuttaneiden kotoutumisen näkökulmaa. Helsingin kaupunki korostaa, että palvelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan myös iäkkäiden maahan muuttaneiden palvelutarpeisiin, esimerkiksi tukemaan kielen oppimista ja digiasiointivalmiuksia. Iäkkäämmistä omaisista ja läheisistä huolehtiminen voi olla myös yksi tekijä, joka vaikeuttaa kotona olevien työikäisten naisten täysipainoista kotoutumispalveluihin osallistumista ja työllistymistä.

Esityksessä tuodaan erittäin laaja-alaisesti esiin huoli ja tarve erityisen haavoittuvassa asemassa olevien palveluista ja heidän tavoittamistaan. Kansainvälistä suojelua saaneiden haavoittuvuusasema ja hyvinvointialueen palveluiden tarve eivät kuitenkaan nouse lakiluonnoksessa erityisesti esille, vaikka kansainvälistä suojelua saaneet ovat lähes aina paljon monialaisia palveluita tarvitsevia. Haavoittuvaa asemaa ei myöskään tarkemmin määritellä eikä sen yhteydessä huomioida muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:n soveltamista haavoittuvassa asemassa olevaan. Edellä mainittu pykälä toimeenpanee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevia vaatimuksia.

Käsittely

Vastaehdotus:

Jussi Halla-aho:

Lisätään kappaleen (72) jälkeen uusi kappale:

Vaikeasti kotoutuva ja työllistyvä ulkomaalaisväestö keskittyy voimakkaasti Helsinkiin ja muualle pääkaupunkiseudulle sekä suoran että sekundääriseen, maan sisäisen, muuttoliikkeen vuoksi. Kotouttamistojen vaikutukset ovat jääneet kokonaisuutena arvioiden vähäisiksi, ja maahanmuutolla on huomattava kielteinen vaikutus Helsingin julkisiin menoihin, asuinalueiden ja koulujen eriytymiseen sekä jengi- ja muuhun väkivaltarikollisuuteen. Siksi Helsinki korostaa, että samalla, kun maassa jo olevia ihmisiä on pyrittävä integroimaan työmarkkinoille, haasteellisen maahanmuuton määrää on vähennettävä tehokkaan maahanmuuttopolitiikan keinoilla.

Jussi Halla-ahon vastaehdotusta ei kannatettu, joten se raukesi.

Jussi Halla-aho jätti eriävän mielipiteen, joka oli perusteluiltaan saman sisältöinen kuin vastaehdotus.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna



13.06.2022

PL 1 00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysjohtaja, puhelin: 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi
Miia Koivu, erityissuunnittelija, puhelin: 310 34334
mii.koivu(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote	Otteen liitteet
Työ- ja elinkeinoministeriö	Esitysteksti

Pöytäkirjanote on lähetetty asianosaiselle 7.7.2022.

Kaupunginhallitus

Pilvi Ainola
pöytäkirjanpitäjä



Päätettävä tässä kokouksessa

13

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislain kokonaisuudistuksessa ehdotetut muutokset ovat erittäin merkittäviä Helsingin kaupungille ja sen kaikille toimialoille. Helsingin kaupungin keskeisin huomio liittyy palvelujen rahoittamiseen perustuen ulkomaalaistaustaisen väestön määrään ja muuttoliikkeeseen. Helsingin näkemyksen mukaan esitetty rahoitusmalli ei ota riittävällä tavalla huomioon Helsingin tai laajemmin pääkaupunkiseudun tarpeita, ja rahoitusmalli tulisi tältä osin korjata ennen lakiesityksen antamista eduskunnalle.

Näin suuren kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi täytynyt tunnistaa niin uusien ehdotettujen kotoutumispalveluiden kuin kotoutumissuunnitelma-aikansa ylittäneiden palveluiden tarve sekä asettautumispalveluiden merkitys ja näiden rahoitus. Uudistuksessa on pyritty näiltäkin osin valtakunnallisiin ratkaisuihin sen sijaan, että uudistuksessa ja rahoitusmallissa olisi tunnistettu, että maahanmuutto ja kotoutumisen haasteet keskittyvät voimakkaasti pääkaupunkiseudulle.

Ulkomaalaistaustainen väestö on Suomessa harvinaisen keskittynyttä yhdelle kaupunkiseudulle. Helsingissä asuu noin neljäsosa Suomeen muuttaneista ja heidän lapsistaan, pääkaupunkiseudulla noin puolet. Vuoden 2021 lopussa Helsingissä asui 25 prosenttia Suomen vieraskielisistä, ja vieraskielisten osuus kaupungin väestöstä oli 17 %. Tuoreimman vieraskielisen väestöennusteen mukaan Helsingissä olisi vuonna 2030 kaikkiaan 122 904 vieraskielistä 18–64-vuotiasta henkilöä. Tämä tilanne ja sen kehittyminen ovat osin seurausta suorasta muutosta ulkomailta Helsinkiin sekä Espooseen ja Vantaalle, mutta myös aluksi seudun ulkopuolelle Suomessa asettuneiden siirtymisestä pääkaupunkiseudulle kotoutumisajan jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden sekä heidän perheenjäsentensä osuus kaikista ulkomailta syntyneistä on myös Helsingissä suurempi kuin koko maassa keski-



määrin. Monilla heistä on myös keskimääräistä suurempia vaikeuksia työllistyä, ja työvoimaan kuulumisen on vähemmän yleistä. Lakiesityksen tavoitteiden mukainen kotoutumisen nopeutuminen ja kotoutumista tukevien palveluiden tehostuminen pääkaupunkiseudulla on siten merkittävää koko Suomen tasolla.

Kotoutumisen edistämisen rahoitusjärjestelmää tulee edelleen kehittää väestönmuutoksia vastaavasti sen sijaan, että pääkaupunkiseudun resursseja työhön tosiasiallisesti vähennetään sekä tällä että tulossa olevalla TE2024-uudistuksella. On huomioitava, että lakiesityksessä ehdotettu ja sinänsä kannatettava kotoutumisen kokonaisvastuun siirto kunnille merkitsee uusia vastuita ja tehtäviä, jotka on täysimääräisesti korvattava kunnille.

Kotoutumisesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin kunnille kotoutumislain perusteella laskennallisina korvauksina enintään kolmen vuoden kotoutumisajalta niiden osalta, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan (2 §, 3 ja 4 momentti), kuten kansainvälistä suojelua saavat. Kiintiöpakolaisten osalta korvausaika on neljä vuotta. Kun kotoutumispalveluita järjestettäisiin muiden ryhmien osalta ja lakisääteisen kotoutumisajan jälkeen osana kunnan peruspalveluita, rahoitus järjestettäisiin valtionosuusjärjestelmän kautta, jossa yhtenä määräytymistekijänä on vieraskielisten määrä.

Helsinki kiinnittää huomiota laskennallisten korvausten määräytymiseen sekä valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyden perushintaan, jotka ovat riittämättömiä lakiesityksessä esitettyjen palveluiden sekä kotoutumista tukevien peruspalveluiden järjestämiseksi. Kunnalle tulevana uusina tehtävinä esitetään ohjaus- ja neuvonta (9 §), henkilöpiirin laajennus koskemaan myös muita kuin kansainvälistä suojelua saavia 12 §:n mukaisesti, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (12–13 §) ja yhteiskuntaorientaatio (23 §). Näitä kommentoidaan tarkemmin kunkin pykälän kohdalla sekä osiossa Valtion korvaukset, 8 luku.

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että kokonaisuudistuksen lausuntokierrokselle asetettu kommentointiaika on kohtuuttoman lyhyt.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (1–22 §)

Ehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan uutena toimenpiteenä kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitusta. Perusteluosion mukaan lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella (s. 120). Perusteluosiosta ei



kuitenkaan käy ilmi, mihin tietoon toimenpiteen vaikuttavuus perustuu. Ilmoitusvelvollisuuden käyttöönottamista tulee tarkastella myös yksilön perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja suhteessa moneen muuhun yhteiskunnan järjestämään palveluun, jossa henkilöiden tavoittaminen olisi toivottavaa, mutta jossa ilmoitusvelvollisuudesta ei säädetä.

Ehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin ns. matalan kynnyksen henkilökohtaisesta ohjauksesta ja neuvonnasta, joka erillisenä palveluna olisi uusi tehtävä kunnalle. Helsinki huomauttaa, että samalla on tärkeää kehittää kunkin palveluntarjoajan ja viranomaisen omia neuvontapalveluita niin, että ne tavoittavat myös vieraskieliset asukkaat, kuten esityksen perusteluissa (s. 164–165) todetaan. Perusteluissa viitataan hallintolain 8 §:ään ja sen 1 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Pääkaupunkiseudun toteuttama International House Helsinki on hyvä esimerkki toiminnosta, jossa eri viranomaisten palveluiden ohella on tarjolla kaupungin neuvontapalveluita.

Perheenyhdistämisen osalta esityksessä tulisi todeta, että Maahanmuuttoviraston tehtäviin tulee kuulua riittävä neuvonta perheenyhdistämistä hakeneelle. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota neuvontatyön vastuisiin ja ohjaustyön ammatillisuuteen myös matalan kynnyksen neuvontapalveluissa.

Lakiehdotuksessa (12 §) uudeksi kotoutumispalveluiden kohderyhmäksi nostetaan lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat. Helsingin kaupunki pitää kohderyhmän laajentamista myönteisenä kehityksenä. Tämä on tärkeää sekä osallisuuden että sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ja edistää myös heidän työllistymisen edellytyksiään myöhemmässä vaiheessa. Helsingin kaupunki korostaa, että työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisessa sekä ohjauksen ja neuvonnan toteuttamisessa riittävä resursointi ja pitkäjänteinen työ on avainasemassa.

Nykytilanteessakin Helsinki toteuttaa lastenhoitopalvelulla tuettua suomen kielen opetusta, mutta tällä hetkellä tästä ei ole säädetty laissa vaan sen toteuttaminen on vapaaehtoista. Lastenhoidolla tuetun koulutustarjonnan resursointi jää lakiesityksessä epäselväksi. Kunnan järjestämänä toiminnan tulee lastenhoidon ja tilojen osalta täyttää avoimen varhaiskasvatuksen vaatimukset, mutta tämä sivuutetaan lakiehdotuksessa. Palvelun järjestäminen henkilöstö- ja tilaresursseineen tulee kokonaisuudessaan ottaa huomioon valtion korvauksissa kunnille.



Esityksen perusteluissa (s. 141) todetaan, että valmistelussa arvioitiin myös mahdollisuutta lisätä hoitovapaa pidennysperusteeksi, jota se ei nyt lakiesityksessä ole. Perustelutekstissä on esitetty tähän selkeät ja kattavat perustelut. Hoitovapaalla olevien kotoutumisen haasteena on kuitenkin tyypillisesti se, että sopivaa kotoutumista tukevaa koulutusta lastenhoidolla ei ole tarjolla tai sitä on haasteellista sovittaa yhteen perhe-elämän, erityisesti lasten hoidon kanssa, jolloin ei ole mahdollisuutta osallistua kotoutumispalveluihin.

Varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee lasten oppimisen valmiuksien parantumista sekä lisää osaltaan vanhempien työllisyyden mahdollisuuksia. Osallistumisasteen lisäys edellyttää riittävää määrää osaavaa henkilökuntaa, joka muodostuu jo nyt kaupungeille haasteeksi. On toivottavaa, että valtio huolehtii osaltaan myös ulkomaalaistaustaisten ammattilaisten joustavampien pätevöitymisen väylien luomisesta ja resursoinnista pitkäjänteisesti.

Sekä perusmuotoinen (12 §) että monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (13 §) näyttäytyvät lakiehdotuksessa ammatillisesti vaativan tason arviointi- ja ohjaustyönä sekä asiakkaan näkökulmasta pitkäkestoisena prosessina. Työ- ja toimintakyvyn arviointi on kirjattu molempiin palveluihin. Sen tulisi kuitenkin tapahtua aina monialaisesti tehtävässä arvioinnissa. Kokonaisuutena lakiehdotuksen mukaista arviointityön sisältöä tulee arvioida suhteessa käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin ja työssä vaadittavaan ammatilliseen osaamiseen.

Lakiehdotuksen perusteluosiossa (mm. sivut 30, 34, 38) tunnistetaan tarve erityistä tukea tarvitsevien osalta kotoutumiskoulutuksen ja sosiaali- ja terveystieteiden yhteensovittamiselle ja kuntoutusta ja kielikoulutusta yhdistävien mallien kehittämiseksi. Perusteluosion sivuilla 143–144 todetaan kuitenkin, että on tarkoituksenmukaisempaa lisätä esimerkiksi kielikoulutukseen kuntouttavia elementtejä kuin lisätä kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan kielen opetusta.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että erityistä tukea tarvitsevat kotoutu- ja asiakkaat eivät muodosta yhtenäistä joukkoa, vaan eri tilanteissa olevat hyötyvät erilaisista palveluista. Pelkästään Helsingin työllisyyspalveluiden maahan muuttaneiden työllisyyttä edistävissä palveluissa on tällä hetkellä tunnistettu noin 550 asiakasta, joiden opinnot ovat vaikeutuneet muun muassa erilaisten oppimisvaikeuksien, trauman tai terveydellisten syiden vuoksi. Kotoutumiskoulutukseen osallistuminen vaatii jo riittävän hyvää terveydentilaa sekä hyviä oppimisvalmiuksia. Kotoutuja-asiakkaille, joiden terveydelliset haasteet eivät mahdollista opiskelua, tulee olla tarjolla esimerkiksi ammatillista kuntoutusta tai toimintakykyä tukevaa lääkinnällistä kuntoutusta. Vaikka kuntoutuksel-



listen elementtien lisääminen kielikoulutukseen on myönteinen kehityssuunta, tulee samalla kehittää sekä kielikoulusta sisältävää kuntoutusta että erikseen edistää kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuutta kuntouttavaan työtoimintaan.

Lakiehdotuksessa ei tule riittävästi kuvatuksi, kuinka varmistetaan se, että kotoutuja-asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeet tulevat tunnistetuiksi perusmuotoisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa. Erityisen oleellista tämä on haavoittuvien ryhmien osalta. Psykososiaalista tukea kotoutumisprosessissa ei ole huomioitu 11 §:ssä muutoin kuin välillisesti monialaisen palvelutarpeen ja suunnitelman sisältöinä. Ohjauksen sujuvuus kotoutumispalveluista hyvinvointialueen palveluihin tulee varmistaa, niin että tarvittaessa suunnitelmia tehtäisiin vahvasti yhdessä. Kunnan kotoutumisen edistämisen tehtäviä hoitaville tulisi säätää sosiaalihuoltolain 35 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus siltä osin kuin nykyisessä lainsäädännössä sitä ei ole jo säädetty.

Sosiaali- ja terveystalvet on oleellista nostaa tärkeäksi tekijäksi kotoutumisessa ja varmistaa se, että asiakkaat todella ohjautuvat oikeiden palveluiden piiriin. Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (2015/817, 4§) sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääräksi määritellään sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Menetelmällisesti toiminta on monimuotoista ja vastaa hyvin kotoutumisen edistämisestä annetun lain tarkoitukseen sekä kotoutumisprosessin psykososiaaliseen tukeen. Hyvinvointialueiden todellisiin mahdollisuuksiin edistää maahanmuuttajien kotoutumista, osallisuutta ja hyvinvointia ja huolehtia henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulee kohdentaa riittävästi voimavaroja.

12 §:n mukaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmän soveltamisalaan tulisi sisällyttää työttömien työnhakijoiden ohella myös muut työnhakijat. Moni asiakas saattaa työskennellä hyvin pieniä tuntimääriä, työskennellä osaamistaan vastaamattomissa tehtävissä tai olla aloittanut omaehtoiset opinnot ennen työnhakijaksi ilmoittautumista. Jos näille asiakkaille ei tehdä säännönmukaisesti arviointia, on vaarana, ettei heidän palvelutarvettaan arvioida kotoutumisen palvelutarpeiden näkökulmasta tai ettei heille tarjota kotoutumista edistäviä palveluita. Muiden kuin työttömien sisällyttäminen kohderyhmään varmistaisi sen, että arvioinnin tekisi kohderyhmän tarpeita tunteva henkilöstö. Tämä olisi tehokas tapa kasvattaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta alkuvaiheen maahanmuuttajien palvelussa. 20 §:n mukaan kotoutumisaika on lähtökohtaisesti kaksi vuotta ja kotoutumissuunnitelmaa tulee päivittää kerran vuodessa. Tämä tarkoittaa suunnitelman päivittämistä



vain kerran kotoutumisen aikana, mikä vaikuttaa käytännön kokemuksen perusteella vähäiseltä.

21 §:ssä säädettävä kotoutumissuunnitelman kahden vuoden enimmäiskesto on kotoutujien palvelutarve sekä palveluprosessit huomioiden liian lyhyt. Kotoutumissuunnitelman kestoa lyhennettäisiin perustelemalla, ettei tutkimusten mukaan kotoutumisen tuloksellisuuteen vaikuta suunnitelman kesto, vaan kuinka nopeasti palveluihin pääsee. Se miten kotoutumissuunnitelman kestoa lyhentämällä nopeutetaan palveluihin pääsyä, jää lakiesityksessä epäselväksi. Helsingin kaupunki korostaa, että kotoutumisajan lyhentäminen ei sinänsä tehosta kotoutumista, vaan kotoutumisen tuloksellisuuteen ja palveluihin pääsyyn vaikuttavat keskeisesti resursseihin yhteydessä olevat seikat kuten palveluvalikoima, palveluiden riittävyys sekä osaava ja riittävä ohjaavaa työtä tekevä henkilöstö.

Pahimmillaan kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentäminen saattaa hidastaa kotoutumisprosessia, jos se estää asiakkaiden ohjautumisen tarvettaan vastaaviin palveluihin. Tämä korostuu erityisesti erilaisilla haavoittuvilla ryhmillä, kuten esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomat, oppimisvaikeuksista kärsivät, traumataustaiset, työkyvyn selvittämistä tarvitsevat sekä asiakkaat, joiden asiakasprosessissa on tullut virheitä esimerkiksi palveluohjauksessa.

Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelman päättyessä toteutettaisiin kotoutuja-asiakkaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päätösarviointi, jonka perusteella hänet ohjattaisiin työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai hänelle tarpeellisiin palveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tavoitteistaan ja tarpeistaan. Mikäli kotoutuja-asiakas on työtön työnhakija, voitaisiin palvelutarpeen päätösarviointi suorittaa esimerkiksi työnhakukeskustelussa tai välttämättä erillistä loppukeskustelua ei tarvittaisi, jos hän jatkaisi työvoimapalveluiden asiakkaana. Helsingin näkemyksen mukaisesti tulisi määritellä täsmällisesti, että palvelutarpeen arviointi tehtäisiin kaikille asiakkaille riippumatta asiakkaan statuksesta.

Yhtenä lakiehdotuksen tavoitteena on nopeuttaa työvoiman saantia Suomessa. Helsingin kaupunki huomauttaa, että kotoutumisajan lyhentäminen tai palvelujen tehostaminen eivät yksistään riitä ensimmäisen työpaikan saantiin Suomessa. Tätä kynnystä tulee madaltaa palkkatuen mahdollistamisella myös kotoutuvalle asiakkaalle ja tämän kirjajamisella lakiin.

Kotoutumiskoulutus (24–25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26–30 §)

Lakiesityksen 24 §:ssä säädetään kotoutumiskoulutuksen sisällöstä niille kotoutuja-asiakkaille, joiden oppivelvollisuus on päättynyt. Helsingin



gin kaupunki pitää kannatettavana, että aikuisten maahan muuttaneiden kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistetaan, sillä työvoimakoulutuksena ja omaehtoisena koulutuksena toteutettavat kotoutumiskoulutukset ovat oppivelvollisuuden ylittäneiden maahan muuttaneiden tärkeimmät kotoutumisen välineet.

Helsingin kaupunki kuitenkin huomauttaa, että kotoutumiskoulutuksen vaatimuksissa tulee huomioida paremmin työelämälähtöisyys sekä työllistymisedellytykset joko suoraan tai tuetusti. Kotoutumiskoulutuksen työharjoittelujaksoja tulee hyödyntää tehokkaammin kotoutumiskoulutuksen päätyttyä.

Helsingin kaupunki näkee valtakunnallisiin standardeihin perustuvan kielitaidon päättötestauksen myönteisenä uudistuksena. Kielitaidon päättötestaus antaa tietoa asiakkaan kielitaidon tasosta ja edistää asiakkaan tarvetta vastaavaa jatko-ohjausta. Päättötestauksen kehittämisessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että kotoutumiskoulutus ei muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jossa kaikki osallistujat etenevät samanlaista opintopolkua pitkin. Koulutukseen osallistuu myös muualla opintojaan suorittaneita tai opinnoissaan taukoa pitäneitä tai keskeyttäneitä opiskelijoita. Päättötestauksen kehittämisessä tulee lisäksi huomioida myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksesta johtuvat koulutussentuottajien erot.

25 §:ssä säädetään kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Merkittävä muutos on kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuun siirtyminen ELY-keskukselta kunnille. Helsingin kaupunki korostaa, että järjestämisvastuun siirtyessä kunnille, myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen liittyvää osaamista tulee vahvistaa ja isojen kaupunkien tulee voida toteuttaa kilpailutusta tarvittaessa yhteishankintana.

On myös tärkeää huomioida, että kotoutumiskoulutuksesta valtaosa järjestetään nykyisin omaehtoisina opintoina. Kunnalla ei järjestämisvastuun siirron jälkeen ole mahdollisuutta vaikuttaa näiden koulutusten järjestämisaikoihin tai sisältöihin. Kotoutumissuunnitelman kestosta voi kuluu huomattava osuus sopivien omaehtoisten opintojen alkamisen odottamiseen.

Helsingin kaupunki ehdottaa, että omaehtoisina opintoina suoritettavat kotoutumiskoulutukset rinnastettaisiin työvoimapolitiisiin koulutuksiin silloin, kun yhdenvertaista työvoimapolitiista kotoutumiskoulutusta ei ole tarjolla työttömälle työnhakijalle. Tämä tarkoittaisi, että myös omaehtoisissa opinnoissa oppimateriaalin ja tutkinnon tunnustamisen kustannukset korvataan, eikä kotoutuja-asiakkaalle aseteta 2.5.2022 voimaan tulleen pohjoismaisen työhakumallin myötä työnhakuvelvollisuutta. Tämä olisi tärkeä muutos myös ruotsin kielellä kotoutuville, sillä



ruotsin kielellä kotoutuville on harvoin tarjolla työvoimapolitiittista koulutusta.

Helsingin kaupunki pitää erittäin myönteisenä 29 §:ssä esitettyä muutosta, jossa kotoutumissuunnitelman aikana aloitettuja omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella ehtojen täyttyessä myös tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman 21 §:ssä säädetty enimmäiskesto täyttyy kesken tuettavan opintokokonaisuuden.

Perusteluosiossa 11 §:n kohdalla, sivulla 168 viitataan virheellisesti 24 pykälän sijaan 25 pykälään kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättöarviointia käsiteltäessä.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Helsingin kaupunki kannattaa lakiehdotuksessa esitettyä kunnan kotoutumishjelmaa, jonka vähimmäissisällöstä säädetään 11 §:ssä. Kotoutumishjelma kokoaa hyvin yhteen kotoutumisen kannalta keskeisiä palveluita. Kyseessä on uusi toimenpidekokonaisuus kotoutumisen edistämiseksi. Helsingin kaupunki huomauttaa kuitenkin, että ohjelman sisällöstä tulee voida päättää joustavasti yhtäältä kunnan resurssien puitteissa ja toisaalta kotoutujien tarpeiden mukaisesti.

Uutena tehtävänä osana kotoutumishjelmaa kunnalle määritellään monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen 23 §:n mukaisesti. Vaikka omakielinen yhteiskuntaorientaatio on palveluna todettu asiakkaalle hyödylliseksi, sen järjestäminen on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi. Helsingin työllisyyspalvelujen kotoutuja-asiakkaissa on tällä hetkellä edustettuna 98 eri äidinkieltä. Uudenmaan ELY-keskus on järjestänyt opetusmuotoisia jaksoja säännöllisesti kahdella kielellä (arabia, venäjä). Työhallinnon keskeinen haaste on ollut riittävien asiakasvirtojen saaminen sekä osaavien ohjaajien puute. On vaikea nähdä, miten asiakasvolyymin pienentyminen kuntatasoiseksi helpottaa järjestämistä, vaikka kunnat voisivatkin tehdä hankintayhteistyötä. Vaarana on, että yhteiskuntaorientaatio tullaan hoitamaan tulkattuna ja otsikotasolla niin, että vain vähemmistölle on tarjolla edes käännettyjä teksti-/videomateriaaleja. Helsingin kaupunki huomauttaa, että mikäli palvelun järjestämistä säädetään laissa, eri kieliset materiaalit tulee laatia keskitetysti valtion toimesta, jottei kuntien tarvitse ryhtyä käännösurakkaan kunkin itse. Helsingin kaupunki ehdottaa, että ELY-keskukset edistäisivät ja tukisivat kuntien yhteistyötä yhteiskuntaorientaation järjestämisessä sekä keräisivät seurantatietoa kurssien järjestämisestä.

Lain perusteluissa todetaan (s. 187), että kustannustehokkuussyistä monikielistä yhteiskuntaorientaatiota voi järjestää etänä. Etäopetus on



hyvä mahdollisuus turvata erikielisiä yhteiskuntaorientaatioita. Toisaalta etäopetus ei sovellu yhtä hyvin kaikille kohderyhmille, ja laissa voisikin olla suosituksia siitä, mille kohderyhmille lähiopetus on kannatettavaa. Myös kohderyhmän taloudelliset mahdollisuudet osallistua etäopetukseen (sopivien laitteiden hankinta tai lainausmahdollisuudet) vaihtelevat, ja siksi tulisi määritellä, miten kustannuksia voidaan korvata.

Yhteiskuntaorientaation toteuttamisen ammatillisuuteen, sisältöihin ja vaikuttavuuteen tulee myös kiinnittää merkittävää huomiota. Monikielisen yhteiskuntaorientaation tulee olla keskeisiltä osiltaan määrämuo- toista valtakunnallisesti, jotta ei ole yksittäisestä kunnasta kiinni, sisäl- tyykö orientaatioon esimerkiksi tasa-arvoasioita vai ei. Yhteiskuntao- rientaation järjestäjien kokemuksena myös on, että oppilaat kokevat koulutuksen liian lyhyeksi (vrt. Ruotsissa yhteiskunta- ja terveysto- rientaatio on kestoltaan 100 h). Kunnille tulee kohdentaa riittävä rahoitus järjestää yhteiskuntaorientaatio, jolla on vaikuttavuutta sekä merkitystä osallistujille.

Useissa lakiehdotuksen kohdissa kansalaisyhteiskunnan rooli nostetaan merkittäväksi kotoutumisen edistäjänä ja kotoutumispalveluiden tuottajana. Helsingin kaupunki pitää lähtökohtaisesti kumppanuusnäkö- kulmaa tärkeänä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan tule esiin, miten järjestö- jen, yhdistysten tai yhteisöjen kotoutumista edistävän toiminnan resur- sointi varmistettaisiin. On myös tunnistettava, että yhteistyö ja verkos- tomainen työskentelytapa kolmannen sektorin kanssa edellyttävät kun- nalta lisäresursseja, mikä tulee myös huomioida osana kustannusten korvaamista.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Helsingin kaupunki pitää lasten oikeuksien näkökulmasta myönteisenä uudistuksena sitä, että lakiesitys oikeuttaisi kunnan ja hyvinvointialueen saamaan korvauksia kansainvälistä suojelua saaville alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille nuorelle järjestämistään palveluista, vaikka oles- keluluvan saamisesta olisi kulunut yli 10 vuotta tai vaikka lapsi tai nuori olisi saanut jo Suomen kansalaisuuden.

Helsingin kaupunki näkee myös perusteltuna alaikäisenä ilman huolta- jaa tulleiden lasten ja nuorten palvelujen siirron hyvinvointialueen vas- tuulle. Kannatettavia uudistuksia ovat myös sosiaalihuoltolain muutta- misesta annettavan lain rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely. Lisäksi Helsingin kaupunki näkee myönteisenä uudistuksena edustajarekisterin perustamisen alaikäisen lapsen edustajista sekä edustajatoiminnan kehittämisen.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä (42 §) koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien ja hyvinvointialueiden on rakennettava toimiva yhteistyömalli. Kuntaan ohjaamista koskevaa säädöstä (41 §) tulee muuttaa siten, että kuntaan ohjaamisesta kunta-
paikalle sovitaan ELY-keskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen kesken kaikkien henkilöiden osalta eikä ainoastaan silloin, kun on kyse alaikäisestä ilman huoltajaa tulleesta lapsesta.

Hallituksen esityksen mukaan kuntapaikalle ohjattaviin kuuluisivat kiintiöpakolaiset tai vastaanottokeskuksen tunnistamat haavoittuvassa asemassa olevat. Yhdenvertaisuusvaltuutetun 8.7.2021 esittämän näkemyksen mukaan haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kuuluu useita erilaisia ryhmiä ja haavoittuvuutta aiheuttavat eri tekijät, kuten fyysinen tai psyykinen terveydentila. Lisäksi haavoittuvassa asemassa ovat esimerkiksi kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhriksi joutuneet henkilöt ja ihmiskaupan uhrin lapset turvapaikanhakijoina tarvitsevat erityistä suojelua ja ovat aina haavoittuvassa asemassa. Lainsäädäntö tunnistaa myös alaikäisten lasten yksinhuoltajat, ras-
kaana olevat henkilöt, vammaiset henkilöt, ihmiskaupan uhrin ja ikään-
tyneet ihmiset haavoittuvassa asemassa oleviksi.

Helsingin viime aikoina kuntapaikoille vastaanottamissa, vastaanotto-
keskuksen haavoittuvassa asemassa oleviksi katsomilla pakolaisilla tai
kiintiöpakolaisilla on kaikilla ollut merkittävä sosiaali- ja terveyspalvelu-
jen tarve. Kuntapaikalle kuntaan ohjaamisessa tulee jatkossa erityisek-
si kysymykseksi palvelujen saaminen esimerkiksi tilanteessa, jossa
henkilö jo kuntaan siirtyessään tarvitsee asumispalveluja, laitoshoidon
tai muita hoivapalveluja. Sen vuoksi 41 §:ää tulisi muuttaa niin, että
kuntaan ohjaamisessa kuntapaikoille sovitaan yhdessä kunnan ja hy-
vinvointialueen kesken.

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä koske-
vassa 42 §:ssä tehtävien määrittelystä kunnan ja hyvinvointialueen
kesken on myös tarpeen voida sopia eri kuntien ja hyvinvointialueiden
kesken paikallisten tarpeiden ja voimavarojen mukaisesti. Sosiaali- ja
terveydenhuollon palvelujen tarpeen määrittelyä ei myöskään voida
tehdä kunnassa, vaan se tehdään hyvinvointialueella sosiaali- ja ter-
veydenhuollon lainsäädännön mukaisesti.

Esityksen 42 §:ssä todettu asunnon järjestämistä koskeva raja-
us alaikäisenä ilman huoltajaa tulleelle lapselle tulee heikentämään täysi-
ikäistyneiden nuorten tilannetta nykyisestä. Helsingin kaupunki ei kan-
nata tätä, vaan katsoo tarpeelliseksi sisällyttää kuntien tehtäviin asun-
non järjestämisen myös perheryhmäkodeista tai muista asumismuo-
doista itsenäistyneille nuorille heidän täytettyään 18 vuotta.



Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5–7 luvut)

Lakiesityksen 43 §:ssä säädetään kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta kunnassa. Lakiesityksen mukaan kunnilla olisi jatkossakin velvoite kotoutumisen edistämisen suunnitteluun, mutta sitä voitaisiin toteuttaa erillisen asiakirjan sijaan osana kunnan muuta strategista suunnittelua. Suunnittelussa olisi huomioitava vähintään maahan muuttaneiden työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet. Useita näistä osa-alueista käsitellään jo kunnan muissa lakisääteisissä suunnitelmissa, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitelmassa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa. Uudistus voi näin ollen vähentää epätarkoituksenmukaista päällekkäistä tavoiteasetantaa ja toimenpidesuunnittelua, mutta toisaalta riskinä voi olla kotoutumisen edistämisen kokonaisuuden vaikeampi hahmottaminen ja seuranta, mikäli se pirstoutuu moniin eri asiakirjoihin.

Kunnan edellytetään myös raportoivan vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpanon toteutumisesta alueelliselle ELY-keskukselle. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kunta päivittää kotouttamishjelman neljän vuoden välein ja raportoi siitä paikalliselle ELY-keskukselle. Helsingin kaupunki katsoo, että lakiehdotuksen mukainen laaja ja tiheä raportointivelvoite ei ole tarkoituksenmukainen. Jos tällainen velvoite ylipäätään asetetaan, raportointisyklin tulisi edelleen olla vähintään neljä vuotta. Lisäksi 46 §:ssä esitetty kunnan ja maahanmuuton edistämisen yhteistyöryhmän osalta Helsingin kaupunki katsoo, että yhteistyöfoorumien tarkoituksenmukaisuus on arvioitava paikallisella tasolla.

Lakiehdotus on sisäisesti epäjohtonmukainen, kun siinä samanaikaisesti ollaan siirtämässä kotoutumisen kokonaisvastuuta kunnille ja antamassa kunnan kotoutumispalveluiden järjestämiseen ja niiden sisältöihin liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä ja ohjausta sekä edellyttämässä laajaa ja raskasta raportointia ELY-keskukselle. Kotoutumis- ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä tulee voida päättää paikallisella tasolla tarkoituksenmukaisimmalla ja joustavalla tavalla.

Muutoin kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisen osalta (45 §) asiaa on käsitelty kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvioinnin kohdalla.

Valtion korvaukset (8 luku)

Lakiesityksessä kunnalle asetetaan monia uusia tehtäviä, joiden taloudellisia vaikutuksia ei ole lakiesityksessä kattavasti arvioitu. Tämä on



merkittävä epäkohta olkoonkin, että tilanne on sama myös monessa muussa lainuudistuksessa. Lainvalmistelun laatutasoa pitäisi tältä osin olennaisesti kohentaa.

Helsinki pitää sekä laskennallisia korvauksia että valtionosuuden vieraskielisyyden perushintaa ilmeisen riittämättöminä ja edellyttää, että molempien korvausten osalta huomioidaan lakiesityksessä esitettyjen palvelujen järjestämisen todelliset kustannukset. Laskennalliset korvaukset jäävät todellista kustannustasoa alhaisemmiksi eivätkä riitä kattamaan todellisia kustannuksia.

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen esitetään korvattavaksi kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta, kun se tällä hetkellä korvataan osin valtionapuna. Ehdotettu rahoitus on riittämätön. Lisäksi kustannuksissa tulee huomioida laissa mainittu asettautumisen tuen neuvonta, jota ei ole lakiesityksessä huomioitu kustannusten osalta riittävästi.

Lakiesityksen perusteluissa s. 91 taulukossa 1 on esitetty laskennallisen korvauksen jakautuminen ja määrät kunnille ja hyvinvointialueille. Osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin on esitetty kunnalle 29 euroa ja hyvinvointialueelle 65 euroa. Korvaustaso on täysin riittämätön sekä perusmuotoiseen että monialaiseen palvelutarpeen arviointiin. Nykyisen lain mukaisiin alkukartoituksiin kuuluu esimerkiksi työllisyyspalvelujen asiantuntijalta arviolta keskimäärin 1,5 tuntia. Tämän lisäksi aikaa menee valmisteluihin (ajanvaraukset, kutsu) sekä kirjauksiin (URA). Lisäksi osaamisen syvällisemmäksi kartoittamiseksi on osan asiakkaiden kohdalla käytettävä erillisiä ammatillisten opettajien toteuttamia kartoituspalveluja, joiden nykyinen hintataso on Uudellamaalla 400 € (alvoton) asiakasta kohden.

Muuttoliikkeen vaikutukset näkyvät kustannusten korvauksissa Helsingissä siten, että kotoutumispalvelut on korvattu laskennallisina korvauksina Suomeen muuttaneen ensimmäisessä kotikunnassa. Mikäli henkilö muuttaa ensimmäisestä kotikunnasta vasta, kun kotoutumisaika palveluineen on jo ohi, mutta hänellä ilmenee edelleen tosiasiallisesti tarve kotoutumista tukeville palveluille, niiden kustannukset tulevat seuraavassa kotikunnassa huomioiduksi peruspalveluiden valtionosuudessa. Ulkomaalaistaustaisten muuttoliike muista kunnista kohdistuu viiveellä ennen kaikkea pääkaupunkiseudulle. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että pääkaupunkiseudun osuus Irakissa syntyneiden määrän kasvusta oli vuosina 2016–2021 68 %.

Työvoimapaalveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta säädetään työvoimapaalvelu-uudistuksen yhteydessä, mutta sillä on vaikutusta myös kotoutumislain uudistukseen, kuten esityksen perustelutekstissä sivulla



74 todetaan. Lausuntokierroksella olevan esityksen mukaan TE-palveluiden rahoituksessa ei oteta erityisesti huomioon maahan muuttaneiden asiakkaiden intensiivisempää palveluntarvetta. Työvoimakoulutuksina toteutettaviin kotoutumiskoulutuksiin aiemmin käytetyn 30 M € jakaminen mekaanisesti vieraskielisyyden perusteella valtiosuusjärjestelmässä ei ohjaa rahoitusta niiden asiakkaiden palveluihin, jotka kotoutumispalvelua eniten tarvitsevat, vaan hajauttaa resursseja alueille, joilla kotoutumispalvelujen tarve on hyvin vähäinen.

On myös otettava huomioon, että palveluiden uudelleen järjestäminen ja uusien velvoitteiden mukaiset järjestelyt aiheuttavat lisäkustannuksia muun muassa lisääntyneiden asiakastarpeiden johdosta. Pelkkä vieraskielisten määrä kunnan asukkaista ei vielä ota huomioon suurien kaupunkien muuta maata haasteellisempaa toimintaympäristöä.

Tällä hetkellä työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen nykyinen edullinen hinta perustuu osin suuriin ostomääriin. Monikielistä yhteiskuntaorientaatiota järjestetään nyt ryhmämuotoisena suurimmille kieliryhmille, mikä on kustannustehokas ratkaisu. Palvelun ulottaminen kaikille kieliryhmille muuttaisi järjestämistapaa niin, että koulutuksen kustannukset per osallistuja tulisi moninkertaistumaan tai monikymmenkertaistumaan. Nykyisestä järjestämistavasta ei voida ennustaa tulevia kustannuksia, vaikka perusteluissa onkin arvioitu 500 € yksikkökustannus 15 hengen ryhmille. Lisäksi pienimmissä kieliryhmissä opetus tultaisiin käytännössä järjestämään tulkattuna, joka moninkertaistaisi opetuksen kustannukset.

Esityksen mukaan tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin laskennallisina korvauksina sekä valtiosuus-kustannuksina, jolloin nykyisestä korvausten hakemisesta valtiolta luovuttaisiin. Helsinki pitää myönteisenä, että rahoituksen uudistus yksinkertaistaisi nykyisin tulkitsemisen korvausten hakemiseen liittyvää hallinnollista työtä.

Uudistuksen rahoitusmallissa olevat ongelmat ovat niin merkittäviä, että ne tulisi korjata ennen kuin lakiesitys annetaan eduskunnalle.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Helsingin kaupunki huomauttaa, että tiedonsaannin ja tietojärjestelmien osalta lakiesityksen haasteena on se, että lain pohjalta käyttöön tulevat eri järjestelmät kunnan kotoutumispalveluille, työllisyyspalveluille ja hyvinvointialueelle. Useampi asiakastietojärjestelmä aiheuttaa jo lähtökohtaisesti haasteita tiedonvälitykselle sekä ylimääräistä työtä. Mittava erillinen tietojärjestelmä ei siten tehostaisi kotoutumista, mikä on lakiuudistuksen keskeinen tavoite.



Esityksestä ei myöskään käy ilmi, miten esimerkiksi monialainen palvelutarpeenarvio ja siihen liittyvä tiedonvälitys pystyttäisiin toteuttamaan eri toimijoiden välillä tietoteknisesti järkevästi. Kunnan kotoutumisen työntekijöillä ei ole ammattipätevyysvaatimusta, jolloin heillä ei voi olla oikeutta hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietoihin.

Kotoutumisen edistämisessä tulee hyödyntää valtakunnallisen tietovarannon lisäksi valtakunnallista asiakastietojärjestelmää, jotta ratkaisu on yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisesti järkevä. Se vähentää julkishallinnon kokonaiskustannuksia, päällekkäisten järjestelmien kehittämistä sekä ehkäisee hajautetun mallin tietoturvariskejä.

Toimivan ja laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettua asiakkuudenhallintajärjestelmän tulee olla käytössä lain voimaantuloon mennessä. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että kotoutumisen alkuvaiheen asiakastiedot olisivat itsenäinen henkilötietorekisteri TE-digihankkeessa kehitettävässä työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmässä. Näin kotoutumista edistävät koulutuspalvelutuottajat saadaan tehokkaimmin integroitua asiakkuudenhallintajärjestelmään. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen ja työvoimapalveluiden tietojärjestelmien yhteen toimivuus monialaista palveluprosessia varten on rakennettavissa kustannustehokkaimmin rajapintaratkaisujen näkökulmasta, mikäli perustana käytetään työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmää.

Valtakunnallisen tietovarannon ja asiakasjärjestelmän kehittämiseen sekä ylläpitoon on syytä varata riittävä rahoitus, joten alustava ylläpito hinta noin miljoonaa euroa vuodessa vaikuttaa pieneltä ja sitä tulee vielä tarkistaa. Järjestelmän kehittämisen tulee olla käyttäjälähtöistä, joten käyttäjien osallistaminen ja tekemisen läpinäkyvyys vaatii oman resurssin ja kehitysrahoitusta.

Valtakunnallisen tietovarannon ja asiakasjärjestelmän kehittämisessä tulee huomioida tiedonhallintalain 5 luvussa olevat vaatimukset sähköisestä muodosta ja sähköiseen muotoon muuttamisesta sekä tietoineistojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan kautta (säännönmukainen luovuttaminen). Näiden vaatimusten huomioiminen parantaa sähköistä tiedonhallintaa sekä yhdenmukaistaa palvelua eri asiointikanavien kautta.

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin uutena elementtinä viranomaisen tai muun tahon toimesta mahdollisuus tehdä kunnan kotoutumisesta vastaavalle taholle ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, muttei ole hakeutunut palveluiden piiriin. Lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä erityisesti niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella. Helsingin



kaupunki huomauttaa, että esitetyn ilmoittautumiskäytännön vaikutukset jäävät esityksessä epäselviksi. Lisäksi tulee määritellä tarkemmin, kenestä ilmoitus voitaisiin tehdä, sillä kotoutumisen tukea tarvitsevat myös monet pitkään maassa olleet henkilöt, joilla ei kuitenkaan ole tosiasiallista pääsyä kotoutumispalveluiden piiriin.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Ei kommentteja.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Helsinki pitää myönteisenä lakiehdotuksen lähtökohtaa vahvistaa osallisuutta. Esityksessä maahan muuttaneiden osallisuuden vahvistaminen nähdään asiana, joka automaattisesti seuraisi lakiehdotuksen esittämistä toimenpiteistä, kuten kunnan velvollisuudesta yhteensovittaa eri palveluita, kotivanhempien tavoittamisesta laajemmin kotoutumispalveluiden piiriin tai monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että osallisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutuminen on sidoksissa siihen, millä tavoin lakiehdotuksen uudistukset ylipäänsä resursoidaan ja saadaan käytännössä toteutettua eri tasoilla.

Tärkeää on huomioida myös, että kotoutumista ruotsin kielellä tulee seurata erikseen.

Lakiesityksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia koskevassa osiossa käsitellään kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentämisen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Niiden osalta todetaan, että ”enimmäisajan lyhentämisen ei itsessään voida ennakoida heikentävän haavoittuvassa asemassa olevien kotoutumisen mahdollisuuksia, jos palvelujärjestelmä tuottaa tälle ryhmälle heidän tarpeitaan vastaavia ja tuloksellisia palveluita”. Lyhennetyt keston kielteisten vaikutusten minimointi edellyttää siis yhtäältä sitä, että palvelut tehostuvat niin, että myös haastavista lähtökohdista tulevilla on lyhyemmässä ajassa mahdollista saavuttaa asetetut kotoutumisen tavoitteet ja toisaalta myös sitä, että kunnan yleinen palvelujärjestelmä pystyy riittävällä tavalla kattamaan näiden ryhmien erityistarpeita kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Helsingin kaupunki näkee nämä tavoitteet kunnianhimoisina, ja huomauttaa, että on tärkeää seurata, miten toimivia palvelupolut käytännössä ovat erityisesti kotoutumisen näkökulmasta heikommassa asemassa olevien kannalta.

Lakiesityksen fokus on työllistymisen edistämisessä, eikä se näin ollen kata iäkkäiden maahan muuttaneiden kotoutumisen näkökulmaa. Helsingin kaupunki korostaa, että palvelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan myös iäkkäiden maahan muuttaneiden palvelutarpeisiin, esimerkiksi tukemaan kielen oppimista ja digiasiointivalmiuksia. Iäkkääm-



mistä omaisista ja läheisistä huolehtiminen voi olla myös yksi tekijä, joka vaikeuttaa kotona olevien työkäisten naisten täysipainoista kotoutumispalveluihin osallistumista ja työllistymistä.

Esityksessä tuodaan erittäin laaja-alaisesti esiin huoli ja tarve erityisen haavoittuvassa asemassa olevien palveluista ja heidän tavoittamisestaan. Kansainvälistä suojelua saaneiden haavoittuvuusasema ja hyvinvointialueen palveluiden tarve eivät kuitenkaan nouse lakiluonnoksessa erityisesti esille, vaikka kansainvälistä suojelua saaneet ovat lähes aina paljon monialaisia palveluita tarvitsevia. Haavoittuvaa asemaa ei myöskään tarkemmin määritellä eikä sen yhteydessä huomioida muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:n soveltamista haavoittuvassa asemassa olevaan. Edellä mainittu pykälä toimeenpanee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevia vaatimuksia.

Esittelijän perustelut

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kotoutumisen edistämiseksi annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä. Samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Lakiehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahan muuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahan muuttaneita palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. Lain tarkoituksena on edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita, ja siten vahvistaa maahan muuttaneiden yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Lisäksi lakiesityksen tavoitteena on edistää maahan muuttaneiden työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä.

Kotoutumista edistävän lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 loppupuolella.

Lausunto on pyydetty antamaan lausuntopalvelussa 10.6.2022 mennessä. Lisäaikaa lausunnon toimittamiselle on saatu kaupunginhallituksen käsittelyä varten 14.6.2022 saakka. Kohtuuttoman lyhyen lausuntoajan vuoksi kaupungin sisäiset lausunnot on pyydetty lautakuntien sijaan toimialoilta, eikä kaupunginhallituksessa ole pöydällepanovaraa.



Päätösehdotus perustuu sosiaali- ja terveystoimialan, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan lausuntoihin sekä kaupunginkanslian osallisuus- ja neuvontayksikön, maahan muuttaneiden työllisyyttä edistävien palveluiden sekä talous- ja suunnitteluosaston kommentteihin. Lausunnot ja kommentit ovat olleet keskenään ristiriidattomia.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysjohtaja, puhelin: 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi
Miia Koivu, erityissuunnittelija, puhelin: 310 34334
mii.koivu(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Työ- ja elinkeinoministeriö

Otteen liitteet

Esitysteksti

Tiedoksi

Kaupunginkanslia

Päätöshistoria

[Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala Nuorisopalvelukokonaisuus 24.5.2022](#)

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkökulmasta on tärkeää lakiehdotuksen laaja näkökulma kotoutumiseen sekä kokonaisvaltaisuus, joka näkyy pyrkimyksenä ”nopeuttaa ja tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. Tärkeänä pidetään myös, että lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä”.

Kotouttaminen on vahvasti myös nuoren sukupolven kysymys: ”ulko-maalaistaustaisia alle 15-vuotiaita lapsia oli noin 87 000, mikä on noin 19,6 prosenttia kaikista ulkomaalaistaustaisista, kun samaan aikaan suomalaistaustaisista alle 15-vuotiaita oli 15,2 prosenttia”. Toisaalta ”maahanmuuttajalasten hyvinvointi on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttaman vuoden 2021 Kouluterveyskyselyn perusteella suomalaistaustaisia lapsia heikompaa”. Kotoutumisessa on erittäin tärkeä huomioida lasten ja nuorten tilanne muista sukupolvista erilaisena. Vanhempien kiinnittyminen esimerkiksi koulutukseen ja työelämään voi näkyä ja heidän ja lasten ja nuorten välillä eritahtisena kotoutumisena, joka voi tuottaa esimerkiksi perheen sisällä tuen tarvetta.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkökulmasta on keskeistä huomioida vapaa-ajan merkitys merkittävänä kotoutumisen areenana, jolla voidaan työ- ja koulutusjärjestelmän rinnalla tunnistaa ja tukea kotoutumista monin tavoin. Lasten ja nuorten kaverisuhteet ja niiden antama tuki ja vapaa-ajan monenlaiset yhteisöt voi nähdä osin vielä hyödyntämättömänä voimavaraa: kiinnittyminen paikalliseen yhteisöön on merkittävää ja vahvistaa osaltaan kiinnittymistä yhteiskuntaan: suurena kaupunkina vapaa-ajan ja kulttuurin palveluilla on merkitystä. Lakiehdotuksessa hyvien väestösuhteiden merkitys on nostettu tärkeäksi: Hyvät etniset suhteet edistävät maahanmuuttajien kotoutumista sekä osallisuutta, kun taas kielteiset asenteet eri väestöryhmien välillä, syrjintä ja rasismi aiheuttavat turvattomuutta ja vähentävät eri väestöryhmien vuorovaikutusta ja siten vaikeuttavat kotoutumista. Väestöryhmien väliset suhteet ja asenneilmapiiri vaikuttavat maahanmuuttajien kotoutumiseen ja mahdollisuuteen osallistua yhteiskuntaan. Myös syrjintää voi tapahtua myös vapaa-ajalla, jolloin toimivien väestösuhteiden vahvistaminen kulttuurin, liikunnan, kirjaston ja nuorisotyön palveluissa on keskeistä. On tärkeää, että lakiehdotuksessa huomioidaan tämä selvästi: Kulttuuri- ja liikuntapalveluilla sekä nuorisotyöllä on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen sekä osallisuuden ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden edistämisessä, joka on tärkeää yhteisöön kiinnittymisen ja yhteisen sosiaalisen identiteetin kehittymisen kannalta. Nuorisotyö, kulttuuri ja liikunta tarjoavat mielekästä tekemistä ja kohtaamisia valtaväestön kanssa myös koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kulttuurilla, liikunnalla ja nuorisotyöllä on myös tärkeä rooli kielen oppimisen ja opintojen tukemisessa, sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentamisessa sekä vertaistoiminnassa, jota myös maahanmuuttajien omat yhdistykset toteuttavat.



Nuorisotyön merkitys uuden sukupolven kotoutumisessa on merkittävä. Nuorisotyön on kaikille avointa ja vapaaehtoista ja monenlaiset nuoret kohtaavat sen toiminnoissa toisiaan sekä nuorisotyön ammattilaisia. Nuorisotyön huomiointi kotoutumisessa lakiehdotuksessa on tärkeää: Nuorisotyö on kaikille nuorille avointa toimintaa, johon nuori voi osallistua oman halunsa mukaisesti ja omista lähtökohdistaan. Maahanmuuttajanuoret ovat nuorisotyön aktiivinen ja edelleen kasvava käyttäjäryhmä. Nuorisotyön rooli on nuorten inklusiivisuuden varmistamisessa, kaveruussuhteiden tukemisessa, mielekkään tekemisen tarjoamisessa. Monenlaisten nuorten inklusion varmistamiseksi nuorisotyön ammattilaisten antirasistisen työotteen vahvistaminen Helsingin kaupungin nuorisopalveluissa, pidetään tärkeänä myös kotoutumisen edistämiseksi.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12–22 §)

Kotoutumiskoulutus (24–25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26–30 §)

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Nuorisotyön näkökulmasta on tärkeää, että lapsen ja nuoren kotoutuminen huomioidaan kotoutumissuunnitelmassa ja nähdään, että vapaa-ajan toimijoilla on siinä roolinsa: ”Kotoutumislain mukaan kotoutumissuunnitelma voidaan laatia perheelle, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Perheen kotoutumissuunnitelma tehdään etenkin silloin, kun on tarvetta tukea lapsen tai nuoren kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla. Perheen kotoutumissuunnitelmassa kiinnitetään huomiota jokaisen perheenjäsenen kotoutumisen ja osallisuuden mahdollisuuksiin”. Nuorelle sopivien, mielekkäiden vapaa-ajan vieton tapojen, harrastamisen tai muun kiinnostavan tekemisen sekä hänen kaveruussuhteidensa vahvistamisen näkökulmat ovat erityisen tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien yksintulleiden lasten ja nuorten palveluissa.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Nuorisotyön näkökulmasta ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten kuntaan ohjaamisessa toivotaan huomioitavaksi kotoutumislakiin yhtenä näkökulmana nuorten opintomahdollisuuksien laajuus.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5–7 luvut)

Valtion korvaukset (8 luku)

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)



Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Lisätiedot

Mikko Votka, nuorisoasiainjohtaja, puhelin: 310 71252

mikko.votka(a)hel.fi

Sini Perho, suunnittelija, puhelin: 310 71596

sini.perho(a)hel.fi

[Sosiaali- ja terveystoimiala 20.5.2022](#)

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Yleistä lausunnosta

Kaupunginkanslia on pyytänyt sosiaali- ja terveystoimialalta lausuntoa 20.5.2022 mennessä hallituksen esityksestä eduskunnalle kotoutumisen edistämiseksi annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystoimiala antaa seuraavan lausunnon:

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

”Perusmuotoista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelmaa koskevat esitykset ovat, kuten lain peruste-luissakin todetaan, lähtökohdiltaan samat kuin nykyisessäkin laissa, mutta nykyisin mukaisesta alkukartoitus termistä luovutaan.

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä ei ole nykyinsäädännössä kunnille määriteltyä tehtävää vaan laissa todetaan, että kunta voi sitä järjestää. Niin sanottu kunnan alkukartoitus ja sen perusteella tehtävä suunnitelma on velvoittava muuten kuin satunnaisesti toimeentulotukea saaville kuntalaisille. Mikäli henkilö ei noudata suunnitelmaa, voidaan hänelle myönnettyä perustoimeentulotukea alentaa. Toimeentulotuki-lain mukaan alentamispäätöksen johdosta henkilölle tulee tehdä suunnitelma sosiaalihuollossa.

Nykyisessä lainsäädännössä kunnan alkukartoituksen tekeminen on vahvasti kytketty osaksi sosiaalihuollon asiakasprosessia. Teknisluonteisesti yhteyttä ei voi katkaista. Kuntaan jääviin peruspalveluihin siirrettäessä se merkitsee kunnalle uutta tehtävää. Toisaalta monialaista palvelutarpeen arviointia ja suunnitelmaa koskevassa sääntelyehdotuksessa nykyisen alkukartoituksen yhteys sosiaalipalveluihin säilytetään. Muutoksena on se, että sen laatiminen tulee toimeentulotuen



saajille toteuttaa monialaisesti. Muiden maahanmuuttajien kohdalla ar-
vion ja suunnitelman tekemisestä vastaa vain kunta.

Esityksessä uutta ovat monialainen osaamisen ja kotoutumisen palve-
lutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma, jotka perusmuotoista ko-
toutumissuunnitelmasta poiketen tulee tehdä viipymättä, kun taas pe-
rusmuotoinen kotoutumissuunnitelma tulee tehdä neljäntoista vuoro-
kauden kuluessa palvelutarpeen arvion tekemisestä. Aiemmassa ko-
touttamislaissa on kuitenkin ollut vastaavanlaista sääntelyä, josta ny-
kyistä kotoutumisen edistämistä koskevaa lakia säädettyäessä luovuttiin
käytännön syistä. Tuolloin useammilta toimijoilta puuttui tarvittavat re-
surssit monialaisen yhteistyön tekemiseen. Kotoutumissuunnitelmien
sisältö oli myös tuolloin hyvin pelkistetty ja sisälsi pääsääntöisesti ai-
noastaan toteutuksen siitä, että henkilö ohjataan työvoimapolitiittisena
koulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen. Myös ehdote-
tussa uudessa säädöksessä (18 §) mahdollistetaan se, että kotoutu-
missuunnitelma voidaan laatia arviointiin liittyvän alkuhaastattelun yh-
teydessä.

Kotoutumisaika on lähtökohtaisesti kaksi vuotta ja kotoutumissuunni-
telmaa tulee päivittää kerran vuodessa. Yleensä lainmukainen minimi-
vaatimus toteutuu, vaikka suunnitelmaa olisi mahdollista päivittää
useamminkin. Tämä tarkoittaa käytännössä suunnitelman päivittämistä
vain kerran kotoutumisaikana, mikä on melko vähän ottaen huomioon
asiakkaiden isot elämänmuutokset varsinkin kansainvälistä suojelua
saaneiden asiakkaiden osalta.

Kun suhteutetaan pykälät 12-22 hallituksen esityksen kokonaisuuteen,
niin herää kysymys siitä, miksi asiakkaan palvelutarvetta ei arvioidaisi
systemaattisesti kaikkien kohdalla monialaisesti? Kummastusta herät-
tää myös se, että lakiehdotuksessa annetaan teknisluonteisia maa-
hanmuuttohallintoon ja henkilön oleskelulupa- ja ikään, rikoksen uhrin
asemaan, toimeentulotuen saamiseen perustuvia linjauksia toteuttaa
monialainen palvelutarpeen arvio tai suunnitelma.

Mikäli kunnan työntekijällä ei ole ammattipätevyysvaatimusta, niin työn-
tekijällä ei todennäköisesti ole sosiaalialan ammattilaiseen verrattuna
riittävää osaamista ja asiantuntemusta sen arvioimiseen kuka tarvitsee
monialaista palvelutarpeen arviointia yhdessä hyvinvointialueen kanssa
tai ylipäätään asiakkaan palvelutarpeiden tunnistamiseen. Maahan-
muuttaja ei välttämättä osaa myöskään tuoda esille sosiaali- ja ter-
veyspalvelujen tarvettaan ensimmäisessä alkuhaastattelussa.

Lakiesityksestä ei käy myöskään ilmi, miten kunta käytännössä toteut-
taa kotoutumissuunnitelman kokonaiskoordinoituvuutta. Toteutues-
saan tällaisenaan, hallituksen esityksessä on riski siihen, että asiakas



ei saa kotoutumista edistäviä palveluja oikea-aikaisesti ja siinä laajuudessa kuin hän niitä tarvitsisi.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Lakiesityksessä määritellään asettautumisen edistämiseksi ne viranomaisen toimet, joilla tuetaan kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumishjelman ulkopuolella. Kunnan kotoutumishjelmaan on sisällyttävä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma, joko perusmuotoisena tai monialaisena suunnitelmana. Kunnan kotoutumishjelman laatimiseen kuuluvat maahanmuuttajat määritellään lakiehdotuksen 12 §:ssä ja heihin kuuluvat työttömät työnhakijat, kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, lasten kotihoidontukea saavat ja muut maahanmuuttajat, jotka pyytävät arviointia tai heistä tehdään kotoutumista edistävien palvelujen tarpeen ilmoitus (8 §, 49 §).

Henkilöitä, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, kutsutaan kotoutuja-asiakkaiksi. Lakiehdotuksen mukaisen kunnan kotoutumishjelman ja siitä laadittavan asiakirjan ero maahanmuuttajalle laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan jää epäselväksi.

Lakiehdotuksessa maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen asettautuu kolmitasoiseksi pitkälti nykykäytäntöjen mukaisesti, jolloin eri tehtäviä hoitavat ammattilaiset tiivistävät yhteistyötä asiakkaan eduksi palvelutarpeiden moninaistuesssa ja kasvaessa. Asettautumisen edistämässä painottuu neuvonta ja ohjaus työhön tai opiskelemaan muuttaneelle. Kotoutumisen edistämässä painottuu puolestaan kotoutumishjelman mukaisten toimenpiteiden järjestäminen kotoutuja-asiakkaalle kaksi tasoisena eli perusmuotoisen kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman mukaisina toimenpiteinä ja tukena. Monialainen palvelutarpeenarvio ja kotoutumissuunnitelma tulee laatia kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyönä. Kunta vastaa edellä mainittujen toimenpiteiden toteutumisesta.

Ymmärrys maahanmuuttajan kotoutumisprosessin psykososiaalisesta luonteesta ja kokonaistavaltaisuudesta on kotoutumista edistävien sosiaalipalveluiden keskiössä. Niihin liittyviä tuen tarpeita ei ole kuitenkaan huomioitu pykälässä 11 tai koko laissa muuten kuin välillisesti monialaisen palvelutarpeenarvion ja suunnitelman sisältöinä.

Työllistämistä edistävät palvelut, suomen kielen kurssi, yhteiskuntaorientaatio ja muut vastaavat asiat ovat osia yksilöllisestä kotoutumisprosessista. Lakiesityksen osalta jää kuitenkin epäselväksi se, missä ja kenen taholta ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä toteutetaan tai toteutetaan niitä ollenkaan. Jos tapaamiset ja kontaktit jäävät maahanmuut-



tajan omaan aktiivisuuteen tai sattuman varaan tai ohjausta hyvinvointialueen palveluihin ei kunnasta tehdä, syntyy riski siitä, etteivät ilmiöt liittyen hyväksikäyttöön tai esimerkiksi kunniaväkivaltaan tule ilmi.

Kunnan kotoutumisohjelmaan tulee kuulua myös monikielinen yhteiskuntaorientaatio kotoutumisohjelman laatimisen kohderyhmälle. Koska kotoutumisohjelma ei koske kaikkia maahanmuuttajia, esimerkiksi asettautumisen edistämisen kohderyhmiä, on jatkossa tarpeen seurata, miten muun maahanmuuttajaväestön ymmärryksen syntyminen suomalaisesta yhteiskunnasta toteutuu. Yhteiskuntaorientaation toteuttamisen ammatillisuuteen, sisältöihin ja vaikuttavuuteen tulee myös kiinnittää merkittävää huomiota.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Sosiaali- ja terveystoimiala katsoo alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelujen siirron hyvinvointialueen vastuulle perusteluksi ja pitää sosiaalihuoltolain muuttamisesta annettavan lain rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä kannatettavana.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Hallituksen esityksessä on yleisesti ja erityisesti kuntaan ohjaamista koskevassa luvussa tarkkaa kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien määrittelyä. Tehtävien määrittelyn tulee perustua ainakin sosiaalipalveluja koskevissa kysymyksissä niitä koskevaan lainsäädäntöön. Sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön sisältöjä ei ole kuitenkaan huomioitu tehtävien määrittämisen yhteydessä kattavasti. On myös tärkeää huomioida, että osa nyt kuntien vastuulle määritellyistä toimenpiteistä ovat lähtökohdiltaan sosiaalipalveluissa kehittyneitä ja sisällöltään sosiaalihuollollisia työkäytäntöjä ja palveluja siitä lähtien kun sosiaalihuolto ohjasi pakolaisten vastaanottoa 1990-luvulla.

Sekä ensimmäisessä laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999) että voimassa olevassa laissa kotoutumisen edistämisestä kotouttaminen tai kotoutumisen edistäminen on perustunut kuntien peruspalveluihin, joita myös sosiaalipalvelut ovat olleet. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kotoutumisen edistämisen ohjauksessa kuntien toteuttamat eri hallinnonalojen peruslainsäädäntöön perustuvat työkäytännöt ovat muodostaneet yhteen sovitettuja palveluja maahanmuuttajille. Tämä on kuitenkin johtanut joissakin kunnissa peruslainsäädännön soveltamisen ymmärryksen tärkeyden vähentymiseen eikä eri hallinnonaloja koskevien kysymysten ratkaisemiseksi ole saatu riittäviä vastauksia valtakunnallisella tasolla.



Viimeisten kahdeksan vuoden aikana painotus kotoutumisen edistämisessä on siirtynyt etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan toimenpiteiden (koulutus) kehittämiseen. Tälle on ollut myös ilmeinen tarve, sillä 2010-luvun alkupuolella maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen keskeisimpänä pulmana oli riittämätön suomen tai ruotsin kielen opetus. Hallituksen esityksen perusteelliset tietojärjestelmiä ja tiedonsaantioikeuksia koskevat kirjaukset tuovat esille nykytilanteen puutteet etenkin niissä kunnissa, joissa kotoutumisen edistämisen yksilöhuollollinen työ ei ole perustunut kunnan eri toimialojen peruspalveluihin ja niiden lainsäädäntöön, vaan niin sanottuun kunnan yleiseen toimialaan. Näiden epäkohtien korjaamiseksi ei ole esitetty ratkaisuja valtakunnallisella tasolla ennen tätä lakiesitystä.

Hallituksen esityksessä lähtökohdaltaan sosiaalipalvelu on muutettu kunnan uudeksi muista peruspalveluista irrotetuksi erilliseksi kotouttamispalveluksi tai -tehtäväksi. Vastaavia palvelusisältöjä voivat kuitenkin muut kuntalaiset saada sosiaalipalveluina edelleen. Tältä osin voi todeta, ettei hallituksen esitys noudata selonteossa annettua suositusta vastata maahanmuuttajien palvelutarpeisiin valtavirtaistetuilla palveluilla.

Kunnan ja hyvinvointialueen yksityiskohtaisessa kuntaan ohjaamisen tehtävien määrittelyssä ja niitä koskevissa perusteluteksteissä annetaan hyvin yksinkertaistettu kuva sosiaalipalvelujen luonteesta. Tästä johtuen maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen tehtävä näyttäytyy yksittäisinä, useimmiten vielä jonkun muun viranomaisen vastuulle kuuluvien maahanmuuttajaa avustavien tehtävien hoitona ja neuvontana. Hallituksen esityksessä tulisi painottaa koko yhteiskunnan ja sen viranomaisten vastuuta edistää maahanmuuttajan kotoutumista. Esimerkiksi perheenyhdistämisen osalta esityksessä voisi todeta, että Maahanmuuttoviraston tehtäviin tulee kuulua riittävä ja asiallinen neuvonta perheenyhdistämistä hakeneen läheiselle.

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä (42 §) koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien ja hyvinvointialueiden on rakennettava toimiva yhteistyömalli. Näin ollen sosiaali- ja terveys-toimiala katsoo, että kuntaan ohjaamista koskevaa säädöstä (41 §) tulee muuttaa siten, että kuntaan ohjaamisesta kuntapaikalle sovitaan ELY-keskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen kesken kaikkien henkilöiden osalta eikä ainoastaan silloin kun on kyse alaikäisestä ilman huoltajaa tulleesta lapsesta. Hallituksen esityksen mukaan kuntapaikalle ohjattaviin kuuluisivat kiintiöpakolaiset tai vastaanottokeskuksen tunnistamat haavoittuvassa asemassa olevat.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun 8.7.2021 näkemyksen mukaan: Haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kuuluu useita erilaisia ryhmiä ja haa-



voittuvuutta aiheuttavat eri tekijät, kuten fyysinen tai psyykinen terveydentila. Lisäksi esimerkiksi kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhriksi joutuneet henkilöt ja ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa. Lapset turvapaikanhakijoina tarvitsevat erityistä suojelua ja ovat haavoittuvassa asemassa aina. Lainsäädäntö tunnustaa myös alaikäisten lasten yksinhuoltajat, raskaana olevat henkilöt, vammaiset henkilöt, ihmiskaupan uhrin ja ikääntyneet ihmiset haavoittuvassa asemassa oleviksi.

Helsingin viime aikoina kuntapaikoille vastaanottamissa vastaanottokeskuksen haavoittuvassa asemassa katsomilla pakolaisilla tai kiintiopakolaisilla on kaikilla ollut merkittävä sosiaali- ja terveystalvelujen tarve. Kuntapaikalle kuntaan ohjaamisessa tulee jatkossa erityisesti kysymykseksi palvelujen saaminen esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö jo kuntaan siirtyessään tarvitsee asumispalveluja tai laitoshoidtoa. Sen vuoksi ehdotetun säädöksen muotoa on tarpeen muuttaa niin, että kuntaan ohjaamisessa kuntapaikoille sovitaan yhdessä kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä koskevassa säädöksessä (42 §) tehtävien määrittelystä kunnan ja hyvinvointialueen kesken on myös tarpeen voida sopia eri kuntien ja hyvinvointialueiden kesken paikallisten tarpeiden ja voimavarojen mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeen määrittelyä ei myöskään voida tehdä kunnassa vaan se tehdään hyvinvointialueella sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisesti. Sen sijaan kunnan kotoutumisen edistämisen tehtäviä hoitaville tulee säätää sosiaalihuoltolain 35 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus siltä osin kuin nykyisessä lainsäädännössä sitä ei ole jo säädetty.

Säädöksessä todettu asunnon järjestämisestä koskeva raja alaikäisenä ilman huoltajaa tullee lapselle tulee heikentämään täysi-ikäistyneiden nuorten tilannetta nykyisestä. Sosiaali- ja terveystoimiala ei kannata tätä vaan katsoo tarpeelliseksi sisällyttää kuntien tehtäviin asunnon järjestämisen myös perheryhmäkodeista tai muista asumismuodoista itenäistyville nuorille heidän täytettyään 18-vuotta. Hallituksen esityksen mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa tullee lasten vastaanotosta sovitaan ELY-keskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

Lakiesityksessä (8 §) annetaan vahva ohje ohjata asiakas kunnan kotoutumispalveluihin. Esityksessä viitataan monessa kohtaa, että kunnan kotoutumispalveluihin tulee tehdä ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, mutta esityksessä ei kuitenkaan painoteta sosiaalihuoltolain mukaista ilmoitusta. Ohjaus toisin päin on kirjattu vain



tarvittaessa tehtäväksi. Ohjausta kotoutumispalveluista hyvinvointialueen palveluihin olisi hyvä painottaa esityksessä, jotta suunnitelmia tehtäisiin todellisuudessa vahvasti yhdessä. Tältä osin tarvitaan myös muutos sosiaalihuoltolain 35 §:n, jotta ilmoitusvelvoite koskisi myös kunnan kotoutumispalveluja.

Ehdotus ilmoitusvelvollisuudesta on yksi kunnan perustehtävien muutoksesta kertova yksityiskohta. Aiemmin vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta ei ole tarvittu, koska muut kunnan peruspalvelut ovat olleet velvollisia tekemään sosiaalihuoltolain mukaisen ilmoituksen. Näiden kahden ilmoitusvelvollisuuden suhdetta ja toteutusta tulee vähintään jatkossa tarkasti seurata ja olisi perusteltua selkeyttää niiden keskinäistä suhdetta sekä ilmoituksen johdosta tehtäviä toimenpiteitä lakiesityksessä tarkemmin. On mahdollista, että työvoiman ulkopuolella olevalle maahanmuuttajalle on laadittu sosiaalihuoltolain mukainen asiakassuunnitelma, jonka yhteydessä maahanmuuttaja on jo kieltäytynyt kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja sen pohjalta mahdollisesti tehtävästä suunnitelmasta.

Maahanmuuttajan voi olla lukuisassa viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden toimintaympäristössä vaikea hahmottaa, mistä viranomaisesta milloinkin on kyse ja selkeästi ilmaista mielipidettään ja esimerkiksi haluttomuuttaan osallistua kotoutumisen palvelutarpeen laadintaan. Muun tahon, esimerkiksi järjestötoimijan ilmoitus, voi näin ollen johtaa monimutkaiseen hallinnolliseen selvittelyyn ja ylimääräiseen työhön sekä hyvinvointialueella että kunnassa.

Ilmoitusvelvollisuutta perustellaan esityksessä työvoiman ulkopuolisen väestön tavoittamisella. Ilmoitusvelvollisuuden käyttöönottamisen harkintaa tulee kuitenkin tarkastella myös yksilön perusoikeuksia ja yhdenvertaisuutta koskevassa kontekstissa ja suhteessa moneen muuhun yhteiskunnan järjestämään palveluun, jossa henkilöiden tavoittamisen vahvistaminen olisi toivottavaa, mutta ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan säädetä. Ilmoitusvelvollisuuden suhdetta tavoittamisen ongelmaan tulisi perustella yksityiskohtaisemmin. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan kokemuksen mukaan maahanmuuttajien ja etenkin kotoutujien liikkuvuus työvoiman ulkopuolelta työvoimaan kuuluviksi ja takaisin on suurta. Näin ollen merkittävä osa kotona lapsiaan hoitavista vanhemmistakin on jossakin vaiheessa myös työllisyyspalvelujen piirissä.

Sosiaali- ja terveystoimiala pitää toimenpiteiden suuntaamista etenkin naisten työllistymisen edistämiseen tärkeinä, mutta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumisen edistämisen tai työllisyyspalvelujen piirissä ollessaankin heidän asemansa jää heikommaksi. Naisten työllistymisen edistämiseen tulisikin löytää uudenlaisia heidän omista läh-



tökohdistaan löytyviä ratkaisuja. Näitä ratkaisuja tullaan etsimään muun muassa Tulevaisuuden sotekeskus-hankkeen kehittämisessä.

Esityksessä tuodaan erittäin laaja-alaisesti esiin huoli ja tarve erityisen haavoittuvassa asemassa olevien palveluista ja heidän tavoittamisesta. Kansainvälistä suojelua saaneiden haavoittuvuusasema ja hyvinvointialueen palveluiden tarve, ei kuitenkaan nouse lakiluonnoksessa erityisesti esille, vaikka kansainvälistä suojelua saaneet ovat lähes aina paljon monialaisia palveluita tarvitsevia. Haavoittuvaa asemaa ei myöskään tarkemmin määritellä eikä sen yhteydessä huomioida muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:n soveltamista haavoittuvassa asemassa olevaan. Edellä mainittu pykälä toimeenpanee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevia vaatimuksia.

Hallituksen esityksen keskeisimpiä ongelmakohtia on se, että esitys jättää muuten tarkasta sääntelystä huolimatta kunnille mahdollisuuden määritellä minkä toimialan yhteydessä kunnan kotoutumisohjelman palvelut järjestetään ja minkälaisilla ammattipätevyysvaatimuksilla niitä toteutetaan. Samaan aikaan kotoutumisohjelman palveluja järjestäviltä odotetaan ammattitaitoa kyetä arvioimaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tuen tarpeita ja niihin vastaavia palveluja. Hallituksen esityksestä saakin paikoitellen sen käsityksen, että ilman ammattipätevyyttä oleva henkilö on pätevämpi arvioimaan laaja-alaisesti perheiden, kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien palvelutarpeita kuin sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset.

Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (2015/817, 4§) sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääräksi määritellään sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Menetelmällisesti toiminta on monimuotoista ja vastaa hyvin kotoutumisen edistämisestä annetun lain tarkoitukseen. Hyvinvointialueiden todellisiin mahdollisuuksiin edistää maahanmuuttajien kotoutumista, osallisuutta ja hyvinvointia ja huolehtia henkilöstön osaamisen kehittämisestä tuleekin kohdentaa riittävästi voimavaroja.

Esityksestä ei edelleenkään käy selkeästi ilmi millaista lisäarvoa kunnan kotoutumispalvelut tuottavat koulutukseen ja työllistymiseen liittyvien kokonaisuuksien ulkopuolella. Sen sijaan esityksessä on tunnistettavissa riski siihen, että hyvinvointialueet ja kunnat alkavat tuottaa päällekkäisiä palveluja. Esimerkiksi, jos kunnan kotoutumisen palvelut alkavat toteuttaa etsivän tai hakevan työn otetta tai jos asiakas on erinäisis-



tä syistä johtuen asiakkaana sekä kunnalle että hyvinvointialueella, on vaarana, että kunnan kotoutumisen palvelut ja hyvinvointialueen sosiaalipalvelut sekoittuvat toisiinsa. Lisäksi kirjaukset ja suunnitelmat joudutaan tekemään useaan kertaan, koska käytössä ei ole yhteistä asiakastietojärjestelmää. Edellä mainitut seikat aiheuttavat tehottomuutta ja hankaloittavat palveluiden hakemista, antamista sekä kokonaiskuvan muodostamista.

Kokonaisuudessaan nykyinen esitys nostaa suuren huolen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palveluista ja alkuvaiheen tuesta. Kiintiöpakolaiset eivät ole ainut ryhmä, joiden tuen tarve on suuri. Tuen tarve on suuri myös pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneilla ja yksilöllisen ja inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneilla. Heidän kotoutumiseensa ei riitä se, että tehdään arvio ja suunnitelma. Tuen tarve voi olla hyvin monimuotoista ja laajaa. Sen vuoksi sosiaali- ja terveystyöpalvelut on oleellista nostaa tärkeäksi tekijäksi kotoutumisessa ja varmistaa se, että asiakkaat todella ohjautuvat oikeiden palveluiden piiriin.

Valtion korvaukset (8 luku)

Esityksessä on ajatuksellisia ristiriitoja koskien valtionkorvauksien hakemista. Esityksessä todetaan, että jatkossa hyvinvointialueilla on oikeus hakea korvausta kotoutumislain mukaisista sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksista samoin kuin kunnat ovat hakeneet tähän asti. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystyöpalvelut ovat kuitenkin jatkossa valtion rahoittamia, joten on epäselvää miksi valtio ei huomioisi kyseisiä menoja suoraan rahoituksessaan. Vertailukohtana on esimerkiksi TE-toimisto, joka saa rahoituksensa valtiolta eikä saa valtionkorvauksia järjestämästään palvelusta.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tiedonsaannin ja tietojärjestelmien osalta lakiesityksen haasteena on se, että lain pohjalta kunnille ja hyvinvointialueille tulee käyttöön eri järjestelmät kunnan kotoutumisen palveluille, työllisyyspalveluille ja hyvinvointialueelle. Useampi asiakastietojärjestelmä aiheuttaa jo lähtökohteisesti haasteita tiedonvälitykselle ja ylimääräistä työtä. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, miten esimerkiksi monialainen palvelutarpeenarvio ja siihen liittyvä tiedonvälitys pystyttäisiin toteuttamaan eri toimijoiden välillä tietoteknisesti järkevästi. Kunnan kotoutumisen työntekijöillä ei ole ammattipätevyysvaatimusta, jolloin heillä ei voi olla oikeuta hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietoihin. Epäselvää on myös se, miten kunnan kotoutumispalveluissa tunnustetaan pykälän 13 § mukainen henkilö eli muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saava henkilö, jotta he voisivat tehdä tarvittaessa ilmoituksen hyvinvointialueen sosiaali-



13.06.2022

Asia/13

palveluihin monialaisen palvelutarpeen arvion ja suunnitelman laatimiseksi.

Yleiset kommentit lakiehdotuksiin

Lain tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista (1§) ja kotoutuminen määritellään maahanmuuttajan yksilölliseksi prosessiksi, jonka aikana maahanmuuttajan osallisuus yhteiskunnan eri toiminnoissa syvenee ja monipuolistuu (3 §).

Lakiesitys ei merkittävältä osin muuta nykyainsäädännössä jo olevia elementtejä ja siten sen vaikuttavuutta maahanmuuttajien osallisuuden rakentamisessa tuleekin seurata.

Lakiesitys on luettavuudeltaan raskas, ottaen huomioon edellä mainitun huomion sen uudistavasta luonteesta, ja toistaa monissa kohdin samoja sisältöjä. Perustelut ja lain soveltamiseen liittyvät tarkennukset jäävät vähäiseksi merkittävässä kysymyksissä, kun taas toisissa kohdin esitys ulottuu hyvinkin yksityiskohtaisiin ja konkreettisiin määrittelyihin kysymyksissä, joissa kunnille ja hyvinvointialueille tulisi aidosti jättää suurempi mahdollisuus toimivan yhteistyön rakentamiseen.”

Lisätiedot

Sari Karisto, etelän aikuissosiaalityön päällikkö, puhelin: 310 37579
sari.karisto(a)hel.fi

Mika Porvari, toiminnansuunnittelija, puhelin: 040 3341703
mika.porvari(a)hel.fi

[Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 18.5.2022](#)

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Keskeiset muutokset

Hallituksen esityksessä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa on merkittäviä muutoksia nykyiseen kotoutumispalveluiden toteuttamiseen. Kunnille tulee muun muassa uusia velvoitteita, viranomaisten välisiä tehtäväjakoja muutetaan, kotoutumisohjelma muuttuu palveluiden järjestämisen osalta, kotoutujien kotoutumisaikaan tehdään muutoksia, rahoitusjärjestelmää uudistetaan ja asiakastietojärjestelmiin tehdään muutoksia.

Kuntien uusi vastuu kotoutumisesta

Kotouttamisen toimenpiteet siirtyvät kokonaisuudessaan kuntien vastuulle. Tällä hetkellä päävastuu kotouttamisesta on valtiolla sekä alu-



eellisesti ELY-keskuksilla. Kunnilla on ollut yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisestä paikallisesti sekä vastuu palveluiden järjestämisestä maahan muuttaneiden tarpeita vastaavaksi.

Maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen siirtyisi kokonaisuudessaan kunnan vastuulle osaksi kunnan peruspalveluita. Muutos nykytilanteeseen verrattuna olisi se, että kuntien tulisi toteuttaa kotoutumiseen liittyvät palvelut jatkossa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Osan palveluista kunta voisi myös ostaa oppilaitoksilta, yrityksiltä, järjestöiltä tai muilta toimijoilta laissa säädetyllä tavalla.

Kotoutumisohjelma ohjaamaan palvelujen järjestämistä

Merkittävä muutos nykyiseen olisi myös se, että kunnan tulisi laatia kotoutumisohjelma. Kotoutumisohjelma on esitys palveluiden järjestämisen tavoista ja vastuista, kun nykyinen kotouttamisohjelma on ollut strategiasta johdettu kokoelma tavoitteita ja kehittämistoimenpiteitä. Käytännössä nykyisen kotouttamisohjelman ohjausvaikutus toimialojen työhön ja toteutukseen on vaihdellut. Ehdotetussa muodossa painopiste siirtyisi palvelujen järjestämisen tavoista sopimiseen, jolloin sen ohjausvaikutus toimialojen työhön olisi merkittävämpi.

Kunnan tulisi uuden lain mukaan kirjata kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa ohjelmaan. Esitetty kotoutumisohjelma korvaisi nykyisen kunnan kotouttamisohjelman, jonka sisällöstä ei ole tällä hetkellä määrätty lainsäädännöllä tarkasti.

Kotoutumisesta tarvelähtöinen kokonaisuus

Uudessa laissa ehdotetaan, että kotoutumispalveluista on tarkoitus muodostaa selkeä tarvelähtöinen kokonaisuus. Uuden lain myötä kotoutumisohjelma sisältäisi ainakin maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadinnan, monikielisen yhteiskuntaorientaation, koulututusta ja palveluita, ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa, kotoutumiskoulutuksen sisältäen kielitaidon päättöarvioinnin sekä ohjelman päättyessä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarvioinnin. Lisäksi kunnan tulee tarjota jatko-ohjausta työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai tarpeellisiin palveluihin. Kunnassa tulisi lakisääteisesti olla myös tarjolla esimerkiksi lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa.

Tämä on selkeä muutos nykyiseen, ja lisäksi kunnan vastuulle tulee uusia velvoitteita muun muassa monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisestä, joka on aiemmin ollut alueellisesti ELY-keskuksen kotoutumiskoulutuksen vastuulla. Myös kielitaidon päättöarviointi ja jatko-



ohjaus ovat kunnille uusia velvoitteita. Kotoutumissuunnitelman aikainen neuvonta ja ohjaus ovat myös uusia velvoitteita.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää kannatettavana esitystä kotoutumisohjelmasta, jossa määritellään täsmällisemmin, palveluiden järjestäminen, niiden vastuutahot sekä tarvelähtöisyys. Tällä on vaikutusta myös toimialojen mahdollisuuteen ohjata kotoutumista.

Kotoutumisaikaa lyhennetään ja kotoutumista tehostetaan

Uudessa laissa säädettäisiin siitä, että asiakkaan kotoutumisaika lyhennettäisiin nykyisestä 3—5 vuodesta korkeintaan kahteen vuoteen. Perusteena esitetään kotoutumisen tehostamista. Toimialan näkemyksen mukaan osaamisen näkyväksi tekemisen kehittäminen on keskeistä riippumatta asiakkaan koulutus- sekä opiskelustausta. Toimialan mielestä kotoutumisajan lyhentäminen ei sinänsä tehostaisi kotoutumista, vaan tähän tarvittaisiin sekä tarpeen mukaisia kotoutumista että muita palveluita ja toimia.

Hyvänä pidetään kuitenkin sitä, että kotoutumissuunnitelman kesto voisi tietyissä tilanteissa, kuten perhevapaan takia, pidentää korkeintaan neljään vuoteen. Lisäksi palvelujärjestelmässä tulee ottaa huomioon myös ne asiakkaat, jotka ovat kotoutumispalveluiden tarpeessa, mutta ovat olleet pitkään Suomessa.

Palvelutarpeen arviointi

Kunta on jo nyt vastannut osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnista työvoiman ulkopuolella olevien, pitkään työttömänä olleiden sekä myös kansainvälisen suojelun asiakkaiden osalta. Näistä velvoitteista säädettäisiin maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista. Tätä seuraisi kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, joista säädettäisiin uudessa laissa.

Yhteiskuntaorientaatiolla on tarkoitus vahvistaa maahanmuuttajan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistaidoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista. Kotoutumisohjelman olisi myös sisällettävä koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaidon osaamista, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä. Nämä velvoitteet ovat kunnalle uusia.

Kotoutumiskoulutus ja lastenhoidolla tuettu toiminta

Merkittäviä vaikutuksia kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle ovat erityisesti kotoutumiskoulutuksen järjestämisen siirtyminen ELY-



keskukselta kunnille ja erityisesti tilanteessa, jossa kunta päättäisi toteuttaa koulutukset osittain tai kokonaan itse. On toivottavaa, että mikäli järjestämisvastuu siirtyy kunnille, myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen liittyvää osaamista vahvistettaisiin ja isojen kaupunkien mahdollista kilpailutusta toteutettaisiin tarvittaessa yhteishankintana. Jokaisen toimijan oma erillinen toteutus voisi sirpaloida koulutuskenttää entisestään.

Myös lasten hoidolla tuettujen palveluiden tarjonta kohdistuisi osaltaan kasvatukseen ja koulutuksen tuottamiin palveluihin. Nykytilanteessakin Helsinki toteuttaa lastenhoitopalvelulla tuettua suomen kielen koulusta, mutta tällä hetkellä tästä ei ole säädetty laissa vaan sen toteuttaminen on vapaaehtoista. On kannatettavaa, että lastenhoidon järjestämisen avulla saataisiin entistä suurempi määrä asiakkaita palveluiden piiriin. Lastenhoidon järjestäminen muiden palveluiden yhteydessä aiheuttaisi myös tilatarpeita, mikä olisi syytä ottaa tilojen suunnittelussa ja myös niiden resursoinnissa huomioon.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toteaa samalla, että Helsinki tavoittelee myös varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamista. Varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee lasten oppimisen valmiuksien parantumista sekä lisää osaltaan vanhempien työllisyyden mahdollisuuksia. Osallistumisasteen lisäys kuitenkin edellyttää riittävää määrää osaavaa henkilökuntaa, joka muodostuu jo nyt kaupungeille haasteeksi. On toivottavaa, että valtio huolehtii osaltaan myös ulkomaalaistaustaisten ammattilaisten joustavampien pätevöitymisen väylien luomisesta ja resursoinnista pitkäjänteisesti.

Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus

Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta keskittyisi erityisesti kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin ja toimenpiteisiin liittyvään ohjaukseen ja neuvontaan sekä kotoutuja-asiakkaan yksilöllisen kotoutumis- ja työllistymisprosessin suunnitelmallisen etenemisen tukemiseen ja eroaisi siten yleisemmästä, matalan kynnyksen tarkoitetusta ohjauksesta ja neuvonnasta.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tämä tarkoittaisi muutoksia nykyisiin toimialan neuvontapalveluihin, joissa tulisi lain voimaantulon myötä olla entistä paremmin tarjolla neuvontaa ja ohjausta monilla kielillä, saavutettavassa palvelupisteessä sekä monessa eri kanavassa.

Päätösarviointi

Kotoutumissuunnitelman päättyessä toteutettaisiin kotoutuja-asiakkaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päätösarviointi, jonka perusteella hänet ohjattaisiin työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai hä-



nelle tarpeellisiin palveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tavoitteistaan ja tarpeistaan.

Mikäli kotoutuja-asiakas on työtön työnhakija, voitaisiin palvelutarpeen päättöarviointi suorittaa esimerkiksi työnhakukeskustelussa tai välttämättä erillistä loppukeskustelua ei tarvittaisi, jos hän jatkaisi työvoimapaalveluiden asiakkaana. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaisesti tulisi määritellä täsmällisesti, että kaikille asiakkaille tehtäisiin palvelutarpeen arviointi riippumatta asiakkaan statuksesta.

Sen sijaan erityisesti työvoiman ulkopuolella olevalle maahanmuuttajalle voisi olla tarpeen, että kotoutumissuunnitelman päättyessä käytäisiin läpi hänen tilanteensa ja ohjattaisiin hänet ilmoittautumaan työllisyyspalveluiden asiakkaaksi tai muihin hänelle tarkoituksenmukaisiin palveluihin, mikäli hän ei olisi työllistymässä. Päättöarviointi ja jatko-ohjaus tulisi kuitenkin olla kunnan kotoutumisohjelman mukainen palvelu, josta voitaisiin perusmuotoisella tai monialaisella kotoutumissuunnitelmalla sopia yksilön tarpeiden mukaisesti.

Ilmoitusvelvollisuus

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin uutena elementtinä viranomaisen tai muun tahon toimesta mahdollisuus tehdä kunnan kotoutumisesta vastaavalle taholle ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, muttei ole hakeutunut palveluiden piiriin.

Lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella. Koska tavoitteena olisi tällä hetkellä tavoittamattomiin jäävien maahanmuuttajien tavoittaminen, on vaikea arvioida tarkkaan, missä määrin säännöksellä heitä tavoitettaisiin.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaan tällaisen ilmoittamiskäytännön vaikutukset jäävät esityksessä epäselviksi. Lisäksi tulisi määritellä tarkemmin, kenestä tällainen ilmoitus voitaisiin tehdä; kotoutumisen tukea tarvitsevat myös monet pitkään maassa olleet henkilöt, joilla ei olisi kuitenkaan tosiasiallista pääsyä kotoutumispalveluiden piiriin.

Toimeentuloon ja rahoitukseen liittyvät muutokset

Toimeentuloon ollaan myös esittämässä muutoksia. Toimeentuloon liittyvä esitys, jonka mukaan kotoutumistuella voisi omaehtoisesti opiskella meneillään olevan koulutuksen loppuun, on kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mielestä kannatettava. Nykytilanteessa on voinut käydä



niin, että opiskelija on joutunut keskeyttämään koulutuksen, koska ei ole käytännössä ollut mahdollista siirtyä opiskelemaan opintotuella.

Kotoutumispalveluiden järjestäminen tulee huomioida kunnan talousarvioesityksessä. Kunnat saavat jatkossa korvauksen palveluiden järjestämisestä valtionosuutena sekä laskennallisina korvauksina. On kuitenkin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan otettava huomioon, että myös palveluiden uudelleen järjestäminen ja uusien velvoitteiden mukaiset järjestelyt voivat aiheuttaa lisäkustannuksia muun muassa lisääntyneiden asiakastarpeiden johdosta. Pelkkä vieraskielisten määrä kunnan asukkaista ei vielä ota huomioon suurien kaupunkien muuta maata haasteellisempaa toimintaympäristöä. Laskennalliset korvaukset jäävät usein todellista kustannustasoa vähäisemmiksi ja eivät riitä kattamaan todellisia kustannuksia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan palveluilla on merkittävä rooli kunnan työllisyyspalveluiden ohella kotoutumisen onnistumisessa, joten on toivottavaa harkita myös laajempaa tason korottamista kasvatuksen ja koulutuksen toimialan valtionosuuksiin kotoutumiseen liittyen.

Ohjaus, neuvonta ja omakielinen orientaatiojakso tulisivat valtionosuiden piiriin. Muut kotoutumispalvelut, kuten kotoutumiskoulutus, korvattaisiin kunnalle kotoutumislain nojalla joko laskennallisina korvauksina tai erillisinä korvauksina.

Myös tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin laskennallisina korvauksina, jolloin nykyisestä korvausten hakemisesta valtiolta luovuttaisiin. Toimiala pitää myönteisenä, että rahoituksen uudistus yksinkertaistaisi nykyisin tulkitsemisen korvausten hakemiseen liittyvää hallinnollista työtä. Tulkitsemisen korvaaminen koskisi jatkossakin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tulkitsemista.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää tärkeänä, että tulevassa kuntien kotoutumishjelmassa tehdään palveluiden järjestämisen lisäksi näkyväksi sen vaikutukset myös kunnan talousarvioon ja toimialojen osuuteen rahoituksessa.

Uusi tietojärjestelmä

Kotoutumisen tietojärjestelmää koskevaa esitystä kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ei pidä kannatettavana, koska tällöin olisi rinnakkain monia tietojärjestelmiä riippuen asiakkaan statuksesta. Erilliset tietojärjestelmät eivät myöskään lisääisi työllisyyden ja kotoutumisen yhteensovittamista vaan tämä saattaisi lisätä entisestään asiakastyössä tarvittavaa kirjaamisten määrää. Mittava erillinen tietojärjestelmä ei siten tehostaisi kotoutumista, mikä on lakiuudistuksen keskeinen tavoite. Uu-



den mittavan tietojärjestelmän luonti uuden lain voimaantuloon mennessä ei myöskään ole realistinen ehdotetussa aikataulussa.

Muut huomiot

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toteaa, että on toivottavaa, että raportointi valtion ja aluehallinnon tasoille ei lisäännä uusien määrittelyjen myötä.

Yhteenveto

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää kannatettavana esitystä kotoutumisohjelmasta, jossa määritellään täsmällisemmin, palveluiden järjestäminen, niiden vastuutahot sekä tarvelähtöisyys. Ehdotetussa muodossa painopiste siirtyisi palvelujen järjestämisen tavoista sopimiseen, jolloin sen ohjausvaikutus toimialojen työhön olisi parempi. Erityisesti ohjausvaikutus kasvaisi, jos toteutuksen rahoitus sidottaisiin palveluiden toteutukseen aiempaa vahvemmin.

Lisäksi uudet toimenpiteet kuntien vastuulle ovat kannatettava, mikäli niiden kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti ja todellisten kustannusten mukaan. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan palveluilla on merkittävä rooli kunnan työllisyyspalveluiden ohella kotoutumisen onnistumisessa, joten on toivottavaa harkita myös laajempaa tason korottamista kasvatuksen ja koulutuksen toimialan valtionosuuksiin kotoutumiseen liittyen.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaan kotoutumissajan lyhentäminen ei sinänsä tehostaisi kotoutumista, vaan tähän tarvittaisiin sekä tarpeen mukaisia kotoutumis- että muita palveluita ja toimia.

On toivottavaa, että mikäli järjestämisvastuu siirtyy kunnille, myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen liittyvää osaamista vahvistettaisiin ja isojen kaupunkien mahdollista kilpailutusta toteutettaisiin tarvittaessa yhteishankintana. Jokaisen toimijan oma erillinen toteutus voisi sirpaloita koulutuskenttää entisestään.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tämä tarkoittaisi muutoksia nykyisiin toimialan neuvontapalveluihin, joissa tulisi lain voimaantulon myötä olla entistä paremmin tarjolla neuvontaa ja ohjausta monilla kielillä, saavutettavassa palvelupisteessä sekä monessa eri kanavassa.

On kannatettavaa, että lastenhoidon järjestämisen avulla saataisiin entistä suurempi määrä asiakkaita palveluiden piiriin, mutta samalla kaupungin tulee määrätietoisesta tavoitella vieraskielisten varhaiskasvatusasteen nostamista, joka tukee lasten kouluvalmiuksia.



13.06.2022

Asia/13

Lisätiedot

Riikka Merimaa-Jovanovic, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 64636
riikka.merimaa-jovanovic(a)hel.fi

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566