

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kokkolan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua ja ottaa kantaa kotoutumislakiluonnokseen.

Hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota maahanmuuttajanaisten, lasten ja nuorten tilanteisiin mikä on hyvä asia. Maahanmuuttajilla on erilaisia lähtökohtia ja tarpeita ja on hyvä että pyritään estämään esim. väliinpuotoamistilanteita. On hyvä että tuodaan esille kuntien, hyvinvointialueiden, työllisyyspalvelujen ja koulutuskentän yhteistyön tarve, jotta maahanmuuttaja saa toimivat ja sujuvat palvelut. Lisäksi tuodaan vahvemmin esille kolmannen sektorin roolia maahanmuuttajan kotoutumisessa. Lain uudistamisen tarkoitus on tehostaa kotoutumisen prosessia. Kotoutumisprosessin aikaiset odotusajat eri nivelvaiheiden välillä pyritään lyhentämään ja mahdollistamaan palvelujen laajempi tarjonta.

Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja niiden maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeet ovat hyvin erilaisia ja asiakasmäärät vaihtelevat suuresti. Toiveena olisi että viranomaisille ja toimijoille jää riittävästi mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Joitakin asioita on hyvä valtavirtaistaa, mutta esimerkiksi ison kasvukeskuksen ratkaisut eivät välttämättä sovi pienellä paikkakunnalla.

Lain valmisteluun on ollut tiukka aikataulu joka näkyy monessa kohtaa. Monet lainkohdat ovat vielä epäselviä ja mielipidetyppeisiä. Jotkut lainkohdat ovat liiankin yksityiskohtaisia ja ne voivat rajoittaa liikaa eri toimijoiden mahdollisuuksia parhaalla tavalla toteuttaa alueensa maahanmuuttajien tarpeita.

Lakiin on lisätty useita tehtäviä ja kohderyhmiä, mutta huoli jää rahoituksen riittävydestä ja jakamisesta.

Laissa on mainittu useita termejä joita ei ole avattu tarpeeksi kuten kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arviointi, monialaisen kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja monialainen

kotoutumissuunnitelma. Sosiaalihuollon lainsäädännössä löytyy myös samantyyppisiä termejä mutta näiden eroja ja sisältöjä ei ole avattu. Termi monialainen on myös tulkinnanvarainen. Tarkoitetaanko eri viranomaisten julkisia tehtäviä käyttävää toimintaa vai eri tahoja jotka ovat asiakkaan elämässä mukana kuten esimerkiksi vapaa-aikaan liittyvää toimintaa?

Kotoutumisohjelma on uusi termi eikä sisältö ja tarkoitus ole selkeä.

Joissakin lainkohdissa termi "kunta" tarkoittaa työllisyyspalveluja, joskus kotoutumisasiakkaan matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa ja joskus sosiaali- ja terveystyöpalveluja. Koulutus ja vapaa-ajan palvelut ovat myös usein "kunnassa". Olisi syytä erotella mitä kulloinkin tarkoitetaan termeillä.

Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin kiintiöpakolaisten ja muuta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla. Mikäli painopiste on tarkoitus siirtää kevyempiin palveluihin ja lisätä lakiluonnoksen kohderyhmiä tuntuvasti on riski että kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden asema ja palvelut huononevat ellei osoiteta riittävää rahoitusta palveluihin. Lakiluonnoksessa on korostettu paljon työllisyysasioita ja TE-palvelujen roolia kotoutumisessa kun taas maahanmuuttajan arjen tuki, ohjaus ja hyvinvointiasiat (sosiaali ja terveystyöpalvelut) jäävät vähemmälle huomiolle vaikka tiedossa on, että erittäin suuri osa kotoutumisprosessista tapahtuu muulla viranomaiskentällä kuin pelkästään työllisyyspalveluissa.

Aikataulu on haastava. Voimaantulo vuoden 2024 aikana on sopiva, mutta vuosi 2023 asiakastietojärjestelmiseen tulee liian nopeasti. Osa kunnista on ulkoistanut sote-palvelunsa jo aikaisemmin ja samalla kotoutumisasioista perillä oleva henkilöstö on jo siirtynyt sairaanhoitopiireille/hyvinvointialueille. Uuden henkilöstön etsiminen tätä työtä tekemään ja perehdyttämään on hankalaa.

Pakolaisten vastaanoton tulee tapahtua tiiviissä yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa, tästä voisi olla maininta laissa.

Ohjauksen ja neuvonnan lisäksi maahanmuuttajat tarvitsevat asiointiapua monissa palveluissa. Varsinkin asiointi Migrin suuntaan on koettu vaikeaksi, eikä siinä enää puhuta matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelusta. Kunnan ja hyvinvointialueen tulee rakentaa toimivat yhteistyön verkostot asiakasohjauksen parantamiseksi migriin ja muihin valtion viranomaisiin.

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

Kotoutumissuunnitelman keston lyhentäminen ei sinänsä tuo kotoutumisen tehostamista ja nopeuttamista vaan päinvastoin voi tietyillä ryhmillä aiheuttaa lisäriskejä kuten koulutusten

keskeyttämisiä, siirtyminen työelämään liian heikolla kielitaidolla, vähäiset ammatilliset valmiudet, myöhemmin työttömyys- ja syrjäytymisriskin lisääntyminen. Lisätty joustovara kotoutumissuunnitelman pituuteen erilaisten tarpeiden ja tilanteiden mukaan on hyvä asia. Muun muassa kiintiöpakolaisilla (sekä aikuisilla että nuorilla) esiintyy monesti oman kielen luku- ja kirjoitustaidottomuutta ja heillä on yleensä vähäisiä ammatillisia taitoja mikä tarkoittaa pidempikestoisten koulutuspolkujen tarvetta. Syitä kotoutumissuunnitelman pidentämiseen ei saa määrittellä liian tiukaksi. Vamma tai sairaus joka vaatii diagnoosia ja lääkärinlausuntoa on yksi syy, mutta sen lisäksi pitää voida huomioida asiakkaan kokonaistilanne ja muita selvityksiä. Naisten tilanteet on nostettu keskustelussa mikä on hyvä, mutta liian kaavamaisilla säänoillä ei edistä naisten ja nuorten asemaa ja hyvää kotoutumista. Samat säännöt ja lakipykälät voivat johtaa eri lopputulokseen naisten ja miesten kohdalla ja joskus olisi syytä tarkistaa lakipykälien vaikutusta tasa-arvonäkökulmasta. Esim kotivanhemman kotoutumissuunnitelman aloittaminen, vaikka vanhempi ei voi täyspainoisesti osallistua toimenpiteisiin, voi heikentää mahdollisuuksia myöhemmässä vaiheessa. Työelämän ulkopuolella oleminen raskauden ja lastenhoidon vuoksi ei saa heikentää kotoutumispalveluja tai kotoutumissuunnitelman kestoa. Pitkä kotonaolo lastenhoidon vuoksi vaikuttaa uuden kielen oppimiseen, kotoutumiseen ja osallisuuteen, mutta toisaalta myös maahanmuuttajavanhemmalla täytyy olla valinnanvapaus kuten kantaväestöllä.

Monialainen kotoutumissuunnitelma ja monialainen kotoutumisen palvelutarpeen arviointi voivat olla hyviä työkaluja. Kuitenkin tarvitaan lisää kehittämistä näiden sisällöstä, vaikutuksista ja toimijoista.

Osassa kuntia on 12 §:ssä mainittuja tehtäviä tekevä henkilöstö siirtynyt jo tulevien hyvinvointialueiden palvelukseen. Kunnissa ei ole koulutettua henkilöstöä tekemään mainittuja arviointeja, vaan tämä on tehtävä yhteistyössä hyvinvointialueen ja muiden asiantuntijoiden kanssa.

Kunnat tarvitsevat selkeät työkalut henkilöstön osaamisen tueksi palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmien laadintaan.

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

Maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen joukko. Työssäoppimisjakson järjestäminen luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleille voi osoittautua hyvinkin vaativaksi. Edellä mainittuun sekä kielitaidon päättöttestaukseen pitää saada selkeät ohjeistukset.

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

Kotoutumisohjelman termi jää epäselväksi. Sitä ei pidä sekoittaa yksilölliseen kotoutumissuunnitelmaan joka on eri asia.

Yhteiskuntaorientaatio on hyvä tavoite, mutta se vaatii edelleen kehittelyä. Toteuttamistavoissa tarvitaan joustoa kuten kurssin/materiaalin jakamista osiin ja esim sähköisten palvelujen käyttöä. Sama kurssi/materiaali ei ehkä sovellu omalla kielellä sekä luku – ja kirjoitustaidottomalle henkilölle että korkeakouluopiskelijalle.

Asetus monikielisesen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta on toivottava.

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

Lakiluonnoksen § 29 koskien nuoria henkilöitä ja koulutusten loppuunsaattamista on hyvä parannus.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Hyvinvointialueet tarvitsevat myös tietoja kuntaan ohjatuista henkilöistä etukäteen jotta pystytään tekemään eri laissa säädettyjä virkatehtäviä.

Ennen kuntaan ohjaamista on hyvä tehdä yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa jotta pakolainen saa mahdollisimman hyvät palvelut.

Nykyisin kuntaan ohjaaminen on tapahtunut elyn ja sairaanhoitopiirien välisenä yhteistyönä, eikä kunnan roolina on ollut lähinnä päättää vuosittaisesta pakolaiskiintiöstä. Kunnan tehtävien lisääntyessä, voi olla vaarana päätöksentekijöiden haluttomuus uusien kiintiöpakolaisten vastaanottamiseen.

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

Lakiluonnoksessa ei ole määritelty kunnan kotoutumistyötä tekevien pätevyysvaatimuksia / koulutusta. Suunnitelmien teko, palvelutarpeen arviot ja asiakkuuden määrittely edellyttävät julkista valtaa ja ammattipätevyyttä. Hyvinvointialueella on tarkasti määritelty pätevyudet ja tehtävät.

Tehtävien jako on osittain selvä ja osittain epätarkoituksenmukainen. Pienemmissä kunnissa liian tarkka jako tehtävistä esim kunnan ja hyvinvointialueen kesken pakottaa ratkaisuihin jotka asiakkaan kannalta ovat turhan monimutkaisia ja epätarkoituksenmukaisia. Esim kiintiöpakolaisten osalta mainitut lentokentältä haut ja asuntojen hankinta ja kalustaminen tulisi olla sovittavissa hyvinvointialueen ja kunnan välillä. Kiintiöpakolaisten osalta valmistelutyö alkaa etukäteen ennen kuin he ovat saapuneet maahan. Sosiaalitoimessa on helpompi järjestää sosiaaliturvaan liittyvät asiat koska yhteistyö Kelan kanssa perustoimeentulotukiasioissa ja täydentävän toimeentulotuen myöntäminen ovat sosiaalitoimen perustehtäviä. Myös yhteistyö ja yhteistoimiminen terveystalvelujen kanssa on helpompaa saman organisaation alla.

Valtion korvaukset (8 luku)

Laskennallisia korvauksia tulee voida jakaa sekä kunnalle että hyvinvointialueelle. Erityiskustannusten korvaus tulee voida maksaa hyvinvointialueelle siltä osin kun se koskee sosiaali- terveystalveluja.

Olisi syytä käyttää termiä tulkkausta eikä tulkitsemista. Tulkkauskustannusten sisältämistä laskennallisiin kustannuksiin ei ole hyvä asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Sosiaali- ja terveyspalveluissa tulkkaus on ensisijaisen tärkeä ja tulkkauskustannukset tulisi korvata käytön mukaan.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tietojärjestelmän puute kunnassa on hankala asia. Hyvinvointialueella on edelleen mahdollisuus kirjaamiseen sosiaali- ja terveystoimen järjestelmään. Jatkossa yhteinen järjestelmä on Kantapalvelut. Tarpeellinen tiedonsaanti on tärkeä yhteistyön kannalta, mutta on huomioitava olemassa olevat lakipykälät tiedon saamiseen, tiedon antamiseen, rekisterin pitämiseen ja ennen kaikkea asiakkaan oikeusturvaan.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Ilmoituksen teko ja käsittely maahanmuuttajasta joka voisi tarvita kotoutumispalveluja on irrallinen ja sen käsittely jää epäselväksi. Vertaa sosiaalihuoltolain mukaiseen ilmoituksen ja yhteydenoton eroon.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Järvenpää Jussi
Kokkolan kaupunki, kaupunginkanslia - Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja
terveyspalvelukuntayhtymä Soite / Aikuissosiaalityö / Kotoutumispalvelut