

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Pirkanmaan ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä sekä ottaa kantaa esitykseen jo sen valmisteluvaiheessa.

Lakiesitys perustuu laajaan kotoutumisen selontekoon, joten useimmat lakiesitykseen nostetut asiat ovat olleet asiantuntijakeskustelujen kohteena jo ennen varsinaista esitystä. Lakiesityksen perustelut, nykytilan kuvaus ja vaikutukset on esityksessä kattavasti kuvattu.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, erityisryhmänä kotivanhemmat, saaminen neuvonnan ja kotoutumista edistävien palveluiden piiriin on erityisen tärkeää. Lakiesitys sisältää tähän liittyen tärkeitä avauksia, kuten kotihoidon tukea saavien järjestelmällinen tavoittaminen ja kunnan velvollisuus tehdä myös tälle kohderyhmälle osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Myös uusi 8 § mukainen kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus tukee tätä tavoitetta, samoin kuin se, että hoitovapaan aikana tapahtuva osa-aikainen osallistuminen kotoutumissuunnitelmaan pidentää suunnitelmaan oikeuttavaa aikaa. Nämä toimet eivät kuitenkaan takaa, että kaikki työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt tavoitettaisiin. Esimerkiksi kotihoidon tuki -jakson jälkeen kotiin jäävät vanhemmat, tai työssäkäyvien henkilöiden lapsettomat puoliset eivät edelleenkään välttämättä ohjaudu palveluiden piiriin, vaikka voisivat olla niiden tarpeessa.

Selonteossa ja lain perusteluissa on otettu kantaa siihen, että "maahanmuuttajia ohjataan vähäisesti työ- ja elinkeinotoimiston muihin palveluihin kuin kotoutumiskoulutukseen, vaikka niiden vaikuttavuus maahanmuuttajien kohdalla on lähes sama kuin valtaväestöllä. Etenkin ammatillisesti suuntautunut työvoimakoulutus, työharjoittelu ja palkkatuki ovat selvästi edistäneet maahanmuuttajien työllistymistä, ja niitä tulisi kohdistaa useammalle maahanmuuttajalle nykyistä aikaisemmin." Lakiehdotus ei valitettavasti tuo näiden palveluiden edistämiseen mitään uusia keinoja. Sama koskee jo pitkään tavoitteena ollutta nopeampaa etenemistä ammatilliseen

koulutukseen (viitaten valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta 2017-2020) tai mahdollisuutta ohjata maahanmuuttajia kuntoutuspalveluiden piiriin jo kotoutumisaikana.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että lakiesityksessä ei oteta riittävästi kantaa kansallisestikin arvioituna kriittisen maahanmuuttajaryhmän eli opiskelu- ja työperusteisen maahanmuuton kysymyksiin ja sen mukanaan tuomiin neuvonta- ja palvelutarpeisiin. Esityksessä on nostettu määritelmien tasolle asettautumisen edistäminen, ja termin sisältöä avataan muutamissa kohdissa lain perusteluissa. Lisäksi tehtävä on mainittu osana ELY-keskusten tehtäviä. Lakiehdotuksessa työperusteiseen maahanmuuttoon liitetyt asettautumispalvelut eivät näy konkretian tasolla, eikä ehdotuksessa esitetä sellaisia palveluita, joita työn perusteella maahan muuttavat tarvitsevat, ja joista on esimerkiksi valtioneuvoston Talent Boost -toimenpideohjelman kautta luotu vahva kansallinen yhteisymmärrys. Mainittakoon näistä esimerkiksi yhteiskuntaorientaatio, työssä olevien henkilöiden suomen/ruotsin kielen koulutus tai puolisoiden säännönmukainen tavoittaminen neuvonnan ja palveluiden piiriin.

Lakiehdotuksen 7§ mainittu kuntien yhteistyö on tärkeää erityisesti pienempiä ja maahanmuuttajamäärältään vähäisempiä kuntia ajatellen. Myös tulevien työvoimaviranomaisten rooli kotoutuspalveluiden järjestäjänä on hyvä mahdollistaa. Pykälää ja sen perusteluita lukiessa jää kuitenkin hieman avoimeksi se, mitä kotoutuslain mukaisia palveluita voidaan järjestää työvoimaviranomaisen toimesta, ja voidaanko näitä palveluita järjestää työvoimaviranomaisten yhteistyönä. Tähän kohtaan, vähintään perustelujen puolelle, Pirkanmaan ELY-keskus toivoo tarkennuksia.

Läpileikkaavasti koko lakiesitykseen Pirkanmaan ELY-keskus toivoisi maahanmuuttajien oman osallisuuden ja kokemusasiantuntijuuden huomioimista. Tällaisenaan kotoutumisen edistämisen palvelut ja toimenpiteet näyttävät rakentuvan lähes yksinomaan viranomaislähtöisen suunnittelun ja kehittämisen varaan. Maahanmuuttajien osallistuminen palveluiden suunnitteluun on välttämätöntä ja se tulee nostaa esiin läpileikkaavasti sekä mahdollisesti omana pykälänään lain alkuun. Toinen läpi lain kulkeva huomio liittyy maahanmuuttaja -termin johdonmukaiseen käyttöön, vaikka taannoisessa Työministeriön sanastotyössä maahanmuuttaja -termi päätettiin korvata maahanmuuttanut -termillä. Miksi lakiesitys rakentuu vanhentuneeksi todetun termin käyttöön?

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

Lakiehdotuksessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tulee korvaamaan nykyisen alkukartoitus -termin. Uusi termi kuvaa kartoitusta paremmin, mutta on vaikea käyttää ja helposti sekoitettavissa muihin palvelutarpeen arviointeihin. On kuitenkin hyvä, että ns. kartoituksen kohderyhmä laajenee. Lakiehdotuksen mukaan, kunnan tulee tehdä vastuulleen kuuluva palvelutarpeen arviointi viipymättä, mikä on valitettavan epämääräinen määräaika. Toivottavaa onkin, että valtioneuvoston asetuksella tarkennetaan myöhemmin arvioinnin sisältöä, toteutustapaa sekä määräaika.

Kotoutumissuunnitelmaprosessi säilyy lakiehdotuksessa samantyyppisenä kuin aiemmassa lainsäädännössä. Ensimmäistä kertaa lain tasolle nostettava kotoutumissuunnitelman yleinen tavoite ohjaa vahvasti kohti työllistymistä. Vaikka tavoite on sinänsä hyvä ja ymmärrettävä, ei se kaikkien maahanmuuttajien osalta ole tarkoituksenmukainen, ainakaan ensisijaisena kotoutumisen tavoitteena. Lain perusteluissa tavoite -kohta on kuvattu moninaisemmin, ja olisikin syytä pohtia, voisiko myös lakipykälässä nostaa esiin muita kotoutumisen ja kotoutumissuunnitelman tavoitteita.

Kunnan vastuulla olevan kotoutumissuunnitelman velvoittavuus muiden kuin toimeentulokiasiakkaiden kohdalla on vaikea toteuttaa ilman seuranta- tai seuraamuksia. Lakiehdotuksen mukaan asiakkaalla on vastuu ilmoittaa kunnalle, miten hän on suunnitelmaa noudattanut tai toisaalta jättänyt noudattamatta, mutta se, miten tämä käytännössä toteutuu, jää nähtäväksi. Kotoutumissuunnitelman tekemisen määräaika- "viipymättä" koskee samaa problematiikkaa ja samat kommentit kuin edellä kommentoitua palvelutarpeen arviointia.

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

Lakiehdotuksen mukaan kunnan tulee järjestää kotoutumiskoulutusta kaikille kotoutuja-asiakkaille. 24 § kuvataan kotoutumiskoulutuksen sisältö sekä opetussuunnitelman perusteet. Tämän perusteella on pääteltävissä, että kaikille - niin työllisyyspalveluiden piirissä oleville kuin työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille - tulee järjestää kotoutumiskoulutusta samojen kriteerien ja perusteiden mukaisesti. Nykytilanteessa näin tiukka järjestämisvelvoite on koskenut vain työllisyyspalveluiden kotoutuja-asiakkaita. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että työvoiman ulkopuolella oleville järjestettävää kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös vapaan sivistystyön toimista, missä käytössä olisivat hieman erityyppiset opetussuunnitelman perusteet ja koulutuksen järjestämisen reunaehdot.

Lakiesityksen mukaan jatkossa kunnat voivat järjestää kotoutumiskoulutusta joko itse tai hankkimalla sitä palveluntuottajilta. Koulutuksen yhtenäisen laadun takaamiseksi Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että kotoutumiskoulutuksen kouluttajakohtaisten opetussuunnitelman perusteiden merkitystä tulee vahvistaa, ja perusteet tulee viedä yhteiseen Opetushallituksen ylläpitämään e-perusteet -järjestelmään. Tämä olisi hyvä tuoda esiin myös kotoutumislaisissa, tai vähintään sen perusteluissa.

Omaehtoisten opintojen tukemisen osalta Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että laissa vahvistettaisiin tällä hetkellä vallitseva käytäntö, että opintojen ei kaikissa tilanteissa tarvitse olla työttömyysturvalain mukaista päätoimista opiskelua (25h/vko). Tämä on kirjattu tällä hetkellä lain soveltamisohjeen tasolle, mutta olisi syytä nostaa lain tasolle. Tämä koskee erityisesti heikot perustaidot omaavia, usein luku- ja kirjoitustaidottomia ja/tai muuten erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä, joille 25 viikkotunnin vaatimus on todettu olevan haastava. Käytännössä nykyisin omaehtoisia opintoja voidaan tukea, jos ne ovat laajuudeltaan vähintään n. 16-20 h/vko.

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

Lakiesitykseen nostettu uusi termi "kotoutumishjelma" on hankala hahmottaa, varsinkin aiemman "kotouttamishjelma" -termin vuoksi. Nämä kaksi termiä tulevat varmasti sekoittumaan vielä

pitkään. Lain perusteluissa olisikin tärkeä painottaa kautta linjan, että vanha kotouttamisohjelma - termi poistuu uuden lain myötä kokonaan käytöstä. Sinänsä Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan esityksessä kuvattu kotoutumisohjelman sisältö, mikä painottuu palveluiden kuvaamiseen, on kattava. On myös järkevää, että palvelujen kuvaus (kotoutumisohjelma) erotetaan strategisemmasta poliittisen tason suunnittelusta kotoutumisen edistämisessä. Tosin jaottelu kotoutumisohjelmaan sisältyviin palveluihin ja kotoutumista edistäviin muihin palveluihin vaikuttaa keinotekoiselta ja sekavalta. Pirkanmaan ELY-keskus esittääkin, että kuvausta yksinkertaistetaan kirjaamalla esimerkiksi "kunnan kotoutumisohjelma sisältää kunnan alueella tarjolla olevat kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut?"

Kotoutumisohjelma -asiakirjassa, samoin kuin kaikissa maahanmuuttajille suunnatussa viestinnässä asiat tulee ilmaista selkeästi, ja sellaisella kielellä, että maahanmuuttaja itse ymmärtää, millaisia palveluita hänelle on kyseisessä kunnassa tarjolla. Kohderyhmän osallisuuteen tulee tässä(kin) yhteydessä kiinnittää erityistä huomiota.

Kotoutumisohjelman sisältöä kuvaavassa kohdassa 6) mainitaan "osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarviointi", mikä kuulostaa oudolta termiltä. Lakiesityksen perusteluissa kohtaa avataan ja perustellaan hyvin, mutta varsinainen lakiin nostettu termi on syytä uudelleen arvioida.

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

Vastuu ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten palveluista siirretään jo vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueille, mikä on Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan oikea suuntaus, samoin kuin tämän lakiehdotuksen sisältämät kokonaisuutta vahvistavat ja selkeyttävät pykälät. Laissa esitetään ELY-keskuksille vastuuta edustajatoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta, mitä Pirkanmaan ELY-keskus puoltaa. On kuitenkin hyvä huomioida, että ELY-keskusten kannattaa erikseen arvioida, hoidetaanko edustajatoimintaan liittyviä asioita kaikissa ELY-keskuksissa, vai keskitetäänkö vastuuta jollakin tavoin. Lisäksi on tärkeää tehdä yhteistyötä aluehallintoviraston kanssa myös edustajien ohjauksessa, erityisesti sosiaalihuoltoon liittyvien teemojen osalta. Samoin yhteistyötä maahanmuuttoviraston kanssa edustaja-kysymyksissä tulee edelleen vahvistaa, ja yhteinen edustajarekisteri tulee toimeenpanna pikaisesti.

Yksityiskohtana esitetään, että lain perusteluissa 35 § osalta olisi hyvä nostaa esiin, että edustajan jatkaminen tehtävässä jonkun aikaa huoltajan Suomeen saapumisen jälkeen on usein lapsen etu, ja tilanne tulee aina arvioida erityisesti lapsen edun näkökulmasta. Kyse ei ole siis vain teknisiin seikkoihin ja viiveisiin (väestötietojärjestelmään kirjaaminen) liittyvästä tarpeesta.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

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

Erityisesti työperusteiseen maahanmuuttoon liitetty asettautumisen edistämisen tehtävä mainitaan lakiesityksessä tällä hetkellä vain ELY-keskusten tehtävissä. Tämä tehtävä tulisi nostaa kattavasti eri viranomaisten tehtäväksi, erityisesti osaksi kunnan tehtäviä (43 §).

Myös hyvien väestösuhteiden edistäminen on läpileikkaava, kaikkia viranomaisia koskeva tehtävä, joka olisi hyvä nostaa esiin myös kunnan tehtävissä. Pirkanmaan ELY-keskus toivoo myös, että ELY-keskuksen tehtäviin kuuluvan hyvien väestösuhteiden edistämisen yhteydessä, vähintään lain perusteluissa, mainittaisiin alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien koordinaatio-tehtävä, mikä kuuluu ELY-keskuksille (viittaus: Asetus etnisten suhteiden neuvottelukunnasta). Käytännössä neuvottelukunnat ovat se foorumi, jonka kautta ELY-keskukset hoitavat hyvien väestösuhteiden edistämisen -tehtävänsä. Toimintaa ohjaa ja rahoittaa Oikeusministeriö.

Lakiehdotuksen mukaan kuntien on raportoitava alueelliselle ELY-keskukselle vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta. Tämän raportoinnin sisältöä ja laajuutta tulee tarkentaa, ja se tulee rakentaa kansallisesti yhdenmukaisen mallin mukaiseksi. Pirkanmaan ELY-keskus esittää myös, että ELY-keskuksen roolia seurannan ja valvonnan vastuuviranomaisena selkeytetään, ja ELY-keskukselle annetaan työvälineitä tilanteisiin, joissa kunta ei pysty hoitamaan tehtäviään kotoutumisen edistämisessä. Sekä kunnan että ELY-keskuksen tehtävissä seuranta koskien on tärkeä korostaa jatkuvan yhteistyön ja seurannan merkitystä, ettei seuranta jää 2 vuoden välein raportoitavan tiedon varaan.

Valtion korvaukset (8 luku)

63§ määrätään valtion korvauksista kunnille vastaanottoon varautumisesta kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyen. Pykälässä tiukennetaan nykyistä TEM:n ohjeeseen perustuvaa käytäntöä, jonka mukaan asunnon varaamisen kustannuksia voidaan joissain tapauksissa korvata myös perheen yhdistämistapauksissa. Tämä käytäntö on ollut erityisesti ilman huoltajaa maassa olevan alaikäisen perheen saapuessa tärkeä, sillä alaikäinen ei missään tilanteessa pysty varautumaan perheensä tulon asunnon järjestämisellä, vaan se on ollut nimenomaan kunnan tehtävä. Tästä näkökulmasta Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että vastaanottoon varautumiseen liittyviä korvauksia voidaan jatkossakin maksaa joissain tapauksissa myös muulle kansainvälistä suojelua saavalle, joka muuttaa kuntaan.

Valtion korvaukset erityiskustannuksista kunnille pitävät 64§ mukaan sisällään varhaisopetuslaissa tai perusopetuslaissa tarkoitettuja erityisen tuen kustannuksia, mikäli tarve perustuu vammaan tai sairauteen. Pirkanmaan ELY-keskus pitää tätä tärkeänä korvausluokkana, jolla tuetaan kuntia pakolaisten vastaanotossa. Lain perusteluissa ko. pykälän osalta perusopetuksessa syntyvät ko. kustannukset rajataan korvausten ulkopuolelle, mikä lienee virhe (?), ja on selkeyden kannalta hyvä saattaa saman sisältöiseksi kuin itse lakipykälä.

Valtion korvausten osalta huomio kiinnittyy ihmiskaupan uhreille annetuista palveluista maksettaviin korvauksiin, 67§. Pykälässä ei mainita, että korvaamisen edellytyksenä olisi ELY-keskuksen päätös korvausten maksamisesta, kuten nykyään, ja kuten muiden erityiskustannuskorvausten kohdalla. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että tämä linjaus arvioidaan vielä uudelleen maksaja -viraston eli KEHA-keskuksen kanssa, ts. onnistuuko ko. korvausten maksaminen pelkkään ihmiskaupan uhrien auttamisesta vastaavan vastaanottokeskuksen johtajan lausuntoon pohjautuen.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Luvun 9 mukaan kunta voi käyttää laissa tarkoitettujen palveluiden järjestämiseen ja asiakastietojen kirjaamiseen myös omaa asiakastietojärjestelmää valtakunnallisen tietojärjestelmän sijaan. Lakiehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi, mikä olisi kunnan oman ja toisaalta valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden suhde, ja koskevatko valtakunnallista järjestelmää säätelevät pykälät ja säädökset myös kuntien omia asiakastietojärjestelmiä. Yleisen edun mukaista olisi, että jollain aikajänteelle kaikki toimijat veloitettaisiin käyttämään samaa järjestelmää tai järjestelmät rakennettaisiin yhteensopiviksi niin, että tieto niiden välillä siirtyisi ongelmitta.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Sosiaalihuoltolain 22§:ssä esitetään perheryhmäkoteihin liittyen esineiden ja aineiden hallussapidon osalta kaksi eri vaihtoehtoa, joihin pyydetään ottamaan kantaa. Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa esitettyä vaihtoehtoa 1, jonka mukaan perheryhmäkodeissa noudatetaan jatkossakin rajoitustoimenpiteiden osalta nykyistä eli vastaanottolain mukaista käytäntöä.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Huttunen Marja
Pirkanmaan ELY