

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Tämä on Turun kaupungin virkamieslausunto ja Turun kaupunki toimittaa valmistelijoille kahden viikon kuluessa vielä Turun kaupunginhallituksen lausunnon.

Lakiehdotus selkeyttää kotoutumistoiminnan vastuita, kun vastuu annetaan kunnalle. Samaan aikaan halutaan nopeuttaa kotoutumista ja tuodaan uusia elementtejä kotoutumiseen kuten monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Lakiehdotuksessa ei turvata kunnan tiedonsaantioikeutta valtion toimijoilta kuten Migriltä, mikä vaikeuttaa neuvonta- ja ohjauspalvelun toteuttamista. HE:ssä tulisi myös selkeyttää sitä, kuinka asiakkaat, etenkin työvoiman ulkopuolella olevat, tulevat kunnan palvelujen pariin.

Lakiehdotuksessa otetaan aluksi huomioon myös muut kotoutujat kuin työttömät ja kansainvälistä turvaa saaneet tai ihmiskaupan uhrit, mutta he kuitenkin unohtuvat pykälissä melko pitkälle, eikä laki tuokaan uusia eväitä siihen, miten Suomi voisi paremmin turvata mahdollisuutensa työvoiman tarpeen turvaamisessa kansainvälisen työvoiman kautta. Selitysosassa nostetaan esiin suurten kaupunkien talent hub-toiminta, mutta rahoitusosassa tämä unohtuu, ja nyt ollaankin saatujen tietojen mukaan leikkaamassa tämän toiminnan rahoitus, vaikka tällä mahdollistetaan elinkeinoelämän toiminta maassa, jossa kantaväestö ikääntyy kovaa vauhtia ja on jo ajautettu monilla aloilla työvoimapulaan. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden asiakkaina todetaan olevan kaikki maahanmuuttajat, mutta miten varmistetaan, että kaikki pääsevät näiden palvelujen piiriin. Mistä kunta saa tiedon kuntaan muuttavista työperäisistä tai opiskelemaan tulleista tai perhesyistä muuttaneista?

Jotkin käsitteet jäävät epäselviksi. Mikä on erilaisten alueellisten yhteistyöryhmien suhde toisiinsa? Mikä on kunnan maahanmuuttajille laatiman osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearvion suhde

kotoutumisohjelmaan? Miten kunnan kotouttamisohjelma ja kotoutumisohjelma eroavat toisistaan eli onko kotoutumisohjelma myös strateginen kotoutumista ohjaava asiakirja ja mikä on sen lisäarvo suhteessa yksilön kotoutumissuunnitelmaan?

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

Suunnitelmien tekemiseksi tulee varmistaa, että kunta saa tiedon valtion viranomaiselta (Migri tai Kela) henkilöstä, jolle suunnitelma tulee laatia eli joka täyttää laissa määritellyt kohdat. Monialainen suunnitelma edellyttää TYP-prosessin tapaan yhteistä tietojärjestelmää, johon suunnitelma tallennetaan. Tällaista järjestelmää ei ole olemassa, ja jos kunnan on se hankittava, tulee tämän kustannukset kunnalle hyvittää. 16 §:n ensimmäinen momentti edellyttää jo työllistymistavoitteiden tai yrittäjyystavoitteiden asettamista kaikille (myös eläkeläisille ja muille työkyvyttömille, jotka ovat kiintiöpakolaisina velvoitettuja kotoutumissuunnitelmaan), mutta silti toisessa momentissa todetaan, että tavoitteeksi on asetettava työllisyys tai yrittäjyys. Neljäs momentti ymmärtääkseni vapauttaa kuitenkin alle 25-vuotiaat työllisyys tai yrittäjyystavoitteesta, kun tavoitteena on vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen. 18§ jättää epäselväksi, tuleeko laatia aina sekä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearviointi ja kotoutumissuunnitelma, kun jälkimmäinenkin voidaan tehdä jo alkuhaastattelun yhteydessä. Eikö juuri kotoutumissuunnitelma voi olla osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearviointi?

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

Kotoutumiskoulutus määritellään kategorisena ja määrämuotoisena siten, että siihen ei jää juurikaan vapausasteita. Kotoutumista ei ole vain kielen oppiminen, joka toki on tärkeää ja ajatus päättökielikokeesta on kannatettava, mutta kotoutumiseen kuuluu myös pääsy mukaan paikalliseen yhteisöön ja siihen on hyvä lisätä työllistymistä edistäviä elementtejä, kuten hygieniosaamistodistus tai vastaavat. Yhteisön jäsenyyteen pääsee järjestetyn vapaa-ajan toiminnan kautta. Tämä tekijä olisi hyvä mahdollistaa myös osana kotokoulutusta siten, että työssäoppimisjakson lisäksi kotokoulutuksessa olisi vapaa-ajan toimintoihin innostava kokonaisuus kantasuomalaisien kanssa. Nämä palveluthan voidaan selitysosana mukaan ottaa huomioon myös kotoutumissuunnitelmassa ja tähän kotokoulutuksen on osaltaan toteutettava.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen ja sen maksuttomuus on kannatettavaa. Tähän voisi liittyä myös kannustaminen suomen- tai ruotsinkielisiin harrastekoulutuksiin.

Rahoituksen kannalta kotokoulutusten järjestäminen valtionosuuksilla voi johtaa helposti siihen, että laadun sijaan hinta ratkaisee, ja että tarjonnan yksilöllisyys kärsii. Vähintään pitää olla nopean reagoinnin lisärahaa, jos maahanmuuttajien määrä kasvaa nopeasti niin kuin 2015 tai nyt ukrainalaispakolaisten myötä.

Ajatus siitä, että kotokoulutusta tarjottaisiin myös muille tarvitseville, on hyvä, mutta tulee ottaa huomioon myös rahoituksessa, jos kohderyhmää laajennetaan.

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

Kunnan kotoutumisohjelma on hyvin kategorinen. Onko tarpeen rajata sen sisältö näinkin tarkkaan? Onko tärkeämpää kotoutumisen tulokset tai tarkasti määrätyt keinot? Edelleen nimi kotoutumisohjelma on huono eikä erotu semanttisesti riittävästi kotouttamisohjelmasta tai kotoutumissuunnitelmasta.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation sisältö, pituus ja toteutustapa jäävät sen sijaan vapaammin määriteltäviksi, mutta tässä varaudutaan tarkempaan määrittelyyn asetuksen kautta. Se on hyvä, että tämän voi järjestää kunnan omana toimintana tai ostopalveluna.

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

Tässä luvussa herättää ihmetystä kohta ”Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestämiään palveluita.” Kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittaminen jää epäselväksi. Hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveyspalveluista ja kunta muista kuntalain mukaisista palveluista. Onko laitosasuminen aina ainoa mahdollisuus ilman huoltajaa tulleelle lapselle?

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Kuntaan ohjaaminen on kasvukeskusten kannalta hankala asia. Kansainvälistä turvaa saaneista monet niin kuin hallituksen esityksessä sanotaan, valitsevat itse asuinpaikkansa eli muuttavat suuriin kaupunkeihin, joissa on usein sukulaisia tai ystäviä ja myös paremmat mahdollisuudet työnsaantiin tai integrointiin paikallisiin oloihin. Usein muualta Turkuunkin muuttaneet ovat alkuperäisessä ohjauspaikassa kuluttaneet kotoutumisaikaansa tai jopa koko aikansa ilman kotoutumisen edistymistä. Tämän estämiseksi laissa ei ole nostettu esiin selkeitä keinoja tai voidaanko lähtökuntaa syyttää tässä laissa esitettyjen kotoutumismääräyksien laiminlyönnistä? Miten tuo laiminlyönti sanktioidaan?

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

46§:ssä sanotaan ”Kunnan on asetettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmään voivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, vastaanottokeskus, muu viranomainen, järjestö, yhdistys ja yhteisö sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttava palveluntuottaja.” Tämä ei kai tarkoita jokaista kuntaa. Voisiko olla ”kuntien on asetettava yksi tai useampi alueellinen...” Tässä hyvänä organisointitapana on Varsinais-Suomen tarpeista lähtenyt maakunnallinen TYP, jossa on maakunnallinen johtoryhmä, jonka kuntajäsenet tulevat alueilta, joissa on taas alueryhmät, joissa kaikki kunnat ovat edustettuina omilla alueillaan. Miksi ELY:jä esitetään perustamaan vastaavat ryhmät 57 §:ssä? Eikö kuntavetoiset ryhmät, joissa on samat edustajat, riitä?

Varsinais-Suomessa on jo nyt perustettu maakunnallinen ryhmä, jossa selvitetään alueellisia toimintamalleja uuden hyvinvointialueen ja kuntien välille. Tässä ryhmässä nähdään tärkeänä, että

on selkeästi nimetyt yhteistyötahot eri toimijoilla. Hyvinvointialueita tulisikin velvoittaa nimeämään maahanmuuttoasioiden vastuutaho, johon kunnat, ELY-keskukset ym. voivat olla yhteydessä, ja joka vastaisi tässä hyvinvointialueille annettujen tehtävien toteutumisesta.

Tällä hetkellä Suomessa on valtakunnallinen osaamiskeskus, jonka tehtävät ovat hallituksen esityksessä siirtymässä KEHA:lle. Onko tuo TEM:n alainen osaamiskeskus tarkoitus purkaa tai onko näillä päällekkäinen tehtävä?

Kunnan tehtäviin tulee lakisääteisenä ohjaus- ja neuvontapalvelut. Tässä tehtävässä onnistuminen vaatii, että valtion viranomaisia edellytetään toimittamaan tietoa tai osallistumaan kuntien ohjaus- ja neuvontapalvelujen toimintaan. Tietoa tai osallistumista tarvitaan ainakin Kelalta, Migriltä, DVV:ltä ja verottajalta. Vähintään suurten kaupunkien (yli 8000 muunkielistä) ohjaus- ja neuvontapalveluissa tulisi näiden toimijoiden päivystämistä edellyttää.

Valtion korvaukset (8 luku)

Kunnan saamien valtionosuuksien laskentaperusteissa on joitakin kestävämpiä kohtia. Selitysosassa kerrotaan ohjaus- ja neuvontapalvelujen rahoitukseen käytetyn summan olleen lähtökohdana näiden palvelujen rahoittamiseen. Tämä ei pidä paikkansa. Ensinnäkin raha ei riittänyt kuntien tarpeeseen. Rahaa oli vähemmän jaossa kuin olisi ollut tarve. Ei määrätyn määrärahan asettaminen kerro mitään todellisista kustannuksista. Raha oli alun perin tarkoitettu uusien ohjaus- ja neuvontapalvelujen synnyttämiseen tai vanhojen kehittämiseen. Hyvää selitysosassa on, että siellä selkeästi todetaan, että edellä mainittua rahoitusta sekä maahanmuuttajien osaamiskeskusten rahoitusta jatketaan ennakkotiedoista poiketen siirtymäaikana siten, että palveluja ei välillä ajeta alas. Edellä mainittujen rahoitusten vakiinnuttamisen yhteydessä unohdetaan talent-toiminta, vaikka hallituksen esityksessä todetaan Talent hub-toiminnan merkitys. Miksi tässä yhteydessä ei vakiinnuteta myös tätä toimintaa, jolla turvataan koko ikääntyvän Suomen ja etenkin sen kasvukeskusten työvoiman saanti. Miksi Suomi ei Kanadan tapaan lähde vahvasti panostamaan työperäiseen maahanmuuttoon ja edellytä myös heiltä suomen tai ruotsin kielen opiskelua? Osaamiskeskusrahoituskin jää tässä siinä mielessä puutteelliseksi, että OKM:n panostusta ei ole katsottu tarpeelliseksi vakinaistaa. Miksi? Eikö enää ole tarpeen tukea muunkielisiä saamaan opintonsa valmiiksi tai tukea muunkielisiä ammatillisiin tai korkeakouluopintoihin kiinnittymisessä tai lopetetaanko tällä rahoituksella aloitettu hallituksen esityksessä tärkeäksi todetun ja Suomessa poikkeuksellisen alhaiseen muihin Pohjoismaihin verrattuna olevan ryhmän eli kotiäitien työhön tai koulutukseen hakeva toiminta?

Omakielistä yhteiskuntaorientaatiota ei olla kustannuslaskelman perusteella esitettyihin maahanmuuttajamääriin viitaten ulottamassa suurimpiin maahanmuuttajaryhmiin eli työperäisiin tai kansainvälisiin opiskelijoihin eikä muihin perhesuhteen perusteellakaan tullessiin kuin työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuviin. Tämä on ilmeinen puute ja kaventaa koko lain kohderyhmää siten, että näitä palveluja ei hallituksen esityksen tekstien mukaan ollakaan ulottamassa kaikkiin maahantulosyystä riippumatta. Yhteiskuntaorientaatio lisäksi työperäisten osalla heidän pitovoimaa. Tämä satsaus valtiolta myös tämän ryhmän osalta kannattaisi.

Tulkitemiskustannuksien vieminen valtionosuuden vieraskielisyyskertoimeen on sinänsä hyvä keino vähentää byrokratiaa, mutta riskinä on rahoituksen riittävyys, kun monikielinen yhteiskuntaorientaatio tulee lisäämään kuntien tulkitemiskustannuksia. Tämä tulisi ottaa huomioon rahoituksen suuruutta määritellessä.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

”Myös eduskunta on edellyttänyt, että maahanmuuttajien osaaminen on kartoitettava tavalla, joka mahdollistaa tiedonvaihdon eri toimijoiden välillä.” sivu 65. Tämä tiedonsaannin turvaaminen ja yhteiset tietopalustat olisi välttämätöntä etenkin monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinnassa. Järjestelmien osalta laki ei ole liian tarkka, eikä saakaan olla. Kunnalla on hyvä olla mahdollisuus valita itse järjestelmänsä ja kehittää niitä.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Helva Mika
Turun kaupunki - Virkamielausunto/Turun kaupungin
maahanmuuttopalvelut