

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

- Lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota uusiin ja laajeneviin tehtäviin, rahoitukseen ja kustannusten korvauksiin sekä yhdyspintoihin hyvinvointialueisiin ja asiakkaan asemaan. Kotoutumisen tukemisessa on kyse laajasta monilaisten toimien kokonaisuudesta, ei ainoastaan kouluttautumisen ja työllistymisen putkesta.
- Kunnille tärkeä kotoutumisen edistämistä koskeva lakiuudistus ei saa jäädä TE2024 uudistuksen jalkoihin. Kotoutumislain luonnoksessa epäselvyyttä aiheuttaa TE2024 uudistuksen ja kotoutumislain yhdyspinta.
- Lakiehdotuksessa §11 Kunnan kotoutumishjelman sisältää tehtäviä, jotka ovat mukana TE2024 uudistuksessa ja niitä määritellään siinä yhteydessä. Tehtäväkokonaisuuksien määrittelyä tulisi selkeyttää. Tässä yhteydessä myös rahoituksen määrittely jää epäselväksi. Tuleeko kunnan kotoutumishjelmaan kirjattavaksi sisältöjä, joiden rahoitus tulee TE2024 kautta. Nykyisin valtaosa asiakkaiden kotoutumissuunnitelmista tehdään Te-palvelujen työnä. Kotoutumisen edistämisen lain ja TE2024 uudistuksen tulee muodostaa keskenään selkeä kokonaisuus kunnallisena palveluna. Molemmat palvelut kuitenkin tulee nähdä myös erillisinä palveluina.
- Haluamme nostaa esille myös tarpeen selvittää sitä, miten kotoutumispalveluiden sijoittumista kuntaorganisaatiossa voitaisiin yhdenmukaistaa. Tällä hetkellä kotoutumis- / maahanmuuttopalvelut sijoittuvat eri kunnissa eri hallintokuntiin ja yksiköihin (työllisyys ja elinvoima, sosiaalipalvelut, kasvatusta- ja sivistys, keskushallinto), joka osaltaan vaikuttaa siihen, millainen on maahanmuuttotyöhön asema kunnan kokonaisorganisaatiossa, ja samalla palveluiden järjestämiseen ja jopa käytänteisiin.
- Lähes poikkeuksetta erityisen haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten kotoutumisaika on pidempi kuin kaksi vuotta. Haasteita tuottaa usein puutteellinen luku- ja kirjoitustaito, kouluttautumattomuus ja vaikeat kokemukset, traumatausta, joka vaatii hoitoa. Kiintiöpakolaiset ovat myös se ryhmä, mikä käyttää kunnan hyvinvointialueen palveluita keskimääräisesti enemmän

kuin muut vieraskieliset. Kotoutumisajan lyhentäminen paineita haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kotoutumiseen ja tarvittavien tukipalveluiden järjestämiseen.

9 § Ohjaus ja neuvonta

Kunta vastaa siitä, että kunnan alueella on tarvetta vastaavasti matalan kynnyksen henkilökohtaista palvelua sisältäen laaja-alaista ohjausta, neuvontaa sekä tietoa.

Tehtävien laajuus tulee näkyä palvelun rahoituksessa. Esitettävä rahoitus perustuu 2 §:n 2 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä saatavia korvauksia tai valtionosuuden pohjana käytettävään laskentaa vieraskielisistä. Tehtävän hoitaminen vaatii henkilöresurssia ja osaamista, eikä sitä voida kevyesti liittää muihin palveluihin. Kunnissa, joissa pakolaisten vastaanotto on vähäistä ja vieraskielisten määrä on vielä maltillinen, on vaarana alimitoittaa resurssointia tehtävänä hoitamiseksi. Palvelun saatavuuden vahvistaminen ja sitä kautta kotoutumisen nopeutuminen vaatii vahvaa formaaliohjausta ja resurssien kohdentamista. Jos Luvussa 2 määritellyt palvelut joutuvat kilpailemaan kiristyneessä kuntataloudessa tilastaan, niin ne häviävät.

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

Lausunrossamme kiinnitetään huomiota esitettyihin aikarajoihin. Palvelutarpeen arviointi tulee tehdä kolmen vuoden kuluessa oleskeluvan, -kortin myöntämisestä tai -oikeuden rekisteröinnistä. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumisen kannalta on merkittävää käynnistää arviointi- ja laadintaprosessi mahdollisimman pian luvan saamisen jälkeen. Valtionhallinnon palvelujen saamisessa on tällä hetkellä merkittävää pitkittymistä. Esimerkiksi henkilötunnuksen saamiseen maahantulon jälkeen, myös kiintiöpakolaisilla, voi mennä kuukausia. Ilman henkilötunnusta kaikki arjen toiminnot ja arjessa opeteltavat asiat eivät edisty. Tällä on suoria vaikutuksia eri palvelujen saatavuuteen. Voi kestää lähes vuosi, että kotoutuja-asiakkaan perusasiat, kuten hetu ja kotikuntamerkintä, henkilöllisyysasiakirjat, vuokrasopimus ja pankkitilin avaaminen järjestyvät. Vasta tämän jälkeen kotoutuja pääsee harjoittelemaan arjessa välttämättömiä taitoja. Kotoutumisaikaa voidaan tehostaa saattamalla valtionhallinnon palvelut ajan tasalle.

Nykyisellään on vaarana, että määritelty kotoutumissuunnitelman aika ei riitä tai nopeuta kotoutumista.

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

- Kotoutumiskoulutuksen, erityisesti kielikoulutuksen, vaikuttavuuden ja velvoittavuuden toimenpiteitä tulee lisätä, jotta maahan muuttaneiden kielitaito vastaa nykyistä paremmin työelämän kielitaitovaatimuksia.
- Tietotekninen osaaminen nostaa omaksi kotoutumiskoulutuksen sisällöksi. Se on nyt muuta koulutusta, joka lisää arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Se on kuitenkin taitona tällä hetkellä niin merkittävässä osassa ihmisen arjen pärjäämistä, kouluttautumista sekä työllistymistä.

Kotoutujan tarve erilaiselle ohjaukselle ja neuvonnalle muodostuu myös siitä, kun hänellä ei ole riittävässä määrin tietoteknistä osaamista.

- Yhteinen valtakunnallinen pohja ja ohje palvelutarpeen arvioinnille ja kotoutumissuunnitelmalle. Kannatetaan valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kehittämistä asiakirjojen tallentamiseen ja siirtämiseen. Järjestelmän tulee olla tarvittavan yksityiskohtainen, jotta valtakunnallisesti voidaan seurata asettuja indikaattoreita.

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

- Kotoutumisohjelma terminä saattaa sekoittaa kuntien nykyisiin kotouttamisohjelmiin. ”Kunnan on kirjattava kotoutumisohjelma asiakirjaksi”. Minne ohjelma kirjataan, kuka seuraa määräaikoja.
- Miten valtakunnallista tietoa kerätään ja seurataan.
- Onko hyvinvointialueella omat kirjaukset ja missä asiakirjassa? Hyvinvointialueella toteutetaan sisällöltään erilaisia kuntien kotoutumisohjelmia.
- Kotiäitejä on vapaaehtoisen tavoittamisen piirissä, jäävätkö he edelleen helposti palvelujen ulkopuolelle. Toivotaan jonkintasoista velvoittavuutta.

23§ Monikielinen orientaatio

- Maahanmuuton alkuvaiheeseen sijoitettava yhteiskuntaorientaation tulisi toteuttaa vaiheittain, jotta maahanmuuttaja pystyy paremmin vastaanottomaan annettavaa tietoa ja suhteuttamaan sitä uuteen asuinkulttuuriin ja elinpiiriin. Valtakunnalliset ratkaisut mahdollistavat koulutuksen järjestämisen pienille kieliryhmille.
- Orientaatiokoulutuksen kustannusten suunnitellaan katettavan laskennallisista korvauksista kiintiöpakolaisten osalta. Kustannusten korvaaminen samalla korvausmallilla kaikkien koulutukseen osallistuvien osalta selkeyttäisi suunnittelua. Samassa koulutuksessa voi olla eri taustoilla olevia henkilöitä, jolloin kustannukset jakaantuvat vos ja laskennallisten korvausten piiriin.

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

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

- Useassa kunnassa 42§ tehtävät ovat olleet sote-maahanmuuttajapalveluiden vastuulla ja jatkossa vastuu siirtyisi kunnille. Hyvinvointialueelle siirtyvä suuri määrä osaamista. Jatkossa tulee varmistaa, että kunnissa on riittävä osaamista pakolaisten vastaanottotyöhön. Kotoutumiseen liittyviä sosiaalihuollollisia tuentarpeita ei ole huomioitu kotoutumislaissa. Hyvinvointialueella tulee myös kohdentaa riittävästi tarvittavaa henkilöstöä kotoutumisen tuen tehtäviin. Alkuvaiheen terveystarkastuksen määrittelyä tulee selkeyttää, ketä se koskee ja mitä se sisältää. Tällä hetkellä terveystarkastus ei pysty sitä toteuttamaan siinä laajuudessa, kun se esitetään voimassa olevan lain ja ohjeiden mukaan. Miten varmistetaan tehtävissä vaadittava osaaminen?

- Voiko hyvinvointialue estää vastaanoton, mikäli on tiedossa etukäteen, että pakolainen tulee tarvitsemaan merkittävässä määrin terveys- tai sosiaalipalveluita? Luonnoksessa esitetään, että kunnan kuultava hyvinvointialuetta vastaanoton valmistelussa.

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

43 § Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kunnissa

Kunnan tulee raportoida vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toteutumisesta sekä palveluiden saatavuudesta kustannuskehityksen seurannasta alueelliselle ELY-keskukselle.

- Pykälän toteutumiseen tarvitaan yhteisiä indikaattoreita ja sähköinen raportoinnin väline yhdenvertaisen ja vertailukelpoisen tiedon tuottamiseksi kaikista kunnista. Erittäin tärkeää tiedolla johtamisessa.
- Mittareina käytetään mm. maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta ja hyvinvointia, terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä. Jotta kotoutumisen edistämisen mittarit ja niiden seuranta olisi jatkossa mielekästä ja tarkoituksenmukaista, olisi toivottavaa, että kunnille tuodaan konkreettisia esimerkkejä siitä, millä menetelmillä kunnassa asetettuja tavoitteita tulee mitata ja miten mittarit tulisi asettaa, jotta niistä saataisiin alueellisesti ja valtakunnallisesti verrannollisia tietoja.

46 § Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen työryhmä

Kunnan on asetettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä koordinoimaan, tukemaan ja yhteensovittamaan sekä edistämään annettuja tehtäviä.

- Tehtävien laajan monialaisuuden vuoksi yhteistyöryhmää tarvitaan. Kotoutumisen tehtävien valtavirtaistumisen, integroitumisen edistämiseksi erillisen työryhmän nimeämisen lisäksi tulisi myös korostaa peruspalvelujen tehtävää.
- Maahanmuuttajien palveluja tulee suunnitella kuntalaisen kaikissa palveluissa, ei irrotetussa työryhmässä. Lainkohdassa luetellaan erilaisia viranomaisia, palveluja, toimijoita. Maahanmuuttajien kokemusasiantuntijuutta tai edustuksellisuutta ei tuoda esiin.

47 § Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä

Kotoutumisen edistäminen on huomioitava hyvinvointialueen muuta toimintaa koskevan kehittämisen ja seurannan osana.

- Kuinka hyvinvointialueen suunnittelu yhteensovitetaan kunnan kotoutumishjelmaan? Alueella on useita kuntia ja ohjelmia

57 § Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

- Kunnan tulee perustaa vastaava työryhmä ks. 46 §. Näiden työryhmien työskentelyn yhteensovittaminen ja vuoropuhelu.

Valtion korvaukset (8 luku)

Kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottamisesta, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen, tulkittamisen ja muun kotoutumista edistävän toiminnan järjestämisestä.

- Valtion laskennalliset korvaukset eivät nykyisen suuruisena riitä kattamaan edellä kuvattuja toimenpiteitä.
- Lakiluonnoksessa kotoutuminen ja kotouttaminen rinnastuvat lain eri osioissa vahvasti kotoutumiskoulutukseen, koulutuspolkuihin ja työllisyystoimiin liittyvään tematiikkaan. Nämä ovat tärkeitä osa-alueita yhteiskuntaan integroitumisessa.
- Kotoutumislaisissa ei ole läpileikkaavana kokonaisuutena viety heikossa asemassa olevien kotoutujien tukea, joka painottuu arjessa selviytymiseen ja elämänhallinnallisiin haasteisiin. Vaikkakin voidaan ajatella, että hyvinvointialueella järjestetään tukea tarjoavia palveluita, pakolaisten vastaanottoon liittyvät kotoutumis-spesifit kysymykset eivät ole jatkossa hyvinvointialueen substanssialaa. Kotoutumislaisissa tulee tunnistaa vahvemmin kunnan tehtävänä arjen kotouttava tuki, joka kulkee erityisen vahvana työn osa-alueena erityisesti pakolaisten vastaanottoon ja kv-suojelua saavien henkilöiden ja perheiden palveluna. Näin lisätään kotoutujan omia voimavaroja arjessa selviämiseksi peruspalveluja käyttäen.
- Lakiluonnoksessa määritellään tällaisen kotouttavan työn kattavan vain noin 30 % laskennallisten korvausten käytöstä, kun jo tällä hetkellä monet kunnat kamppailevat arjen kotouttavan tuen järjestämisen kanssa nyt saatavilla korvausmäärillä. Tämä heijastuu myös tulkkauspalvelujen järjestämiseen. On tunnistettava, että heikossa asemassa olevat henkilöt tulevat tarvitsemaan tulkkauspalveluja ehkä koko loppuelämänsä, ja tätä ei ole huomioitu missään menoina. On vaarana, että 3–4 vuoden jälkeen, kun tulkkauskorvaukset loppuvat, tulkkauspalveluja karsitaan eri palveluissa kustannussyistä ja asiakas jää vaikeaan tilanteeseen, jossa oman toimijuuden vahvistaminen heikentyy entisestään.
- Tulkittamisesta aiheutuneet kustannukset jaettaisiin eri suhteessa kuin laskennallinen korvaus, sillä tulkittamisen kustannuksista on arvioitu kohdistuvan 65 %:ia sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kunnan palveluissa tulkkaus-kustannukset ovat suuret esim. lapsen aloittaessa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen, erilaisissa elämänhallinnan ohjaukset pakolaisilla.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

- Tarvitaan/kannatetaan valtakunnallisen, yhtenäisen kotoutumisjärjestelmän luomista. Tietojärjestelmää suunniteltaessa tulee huomioida, että sen avulla saadaan riittävän spesifit kotoutumisen seurantaan tarvittavat indikaattorit varten suoraan

tietojärjestelmästä.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

- Laki kotoutumisen edistämisestä on vaarassa jäädä sosiaalihuoltolain ja työllisyyslainsäädännön jalkoihin. Sen asemoituminen itsenäisenä ja toisaalta muihin lakeihin limittyvänä kokonaisuutena jää osin epäselväksi. Kunnan vastuut ja tehtävät lisääntyvät. Kunnan tosiasiallinen päätäntävalta asiakkaiden kotoutumisprosesseissa jää epäselväksi.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Pyylehto Miina
Hyvinkään kaupunki - Kotouttamispalvelut