

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lakiin esitetyt muutokset perustuvat suurelta osin sotepalveluiden siirtymiseen hyvinvointialueille ja TE-palveluiden siirtymiseen kunnille. Luonnoksessa on kohtuullisen selkeästi määritelty kunnan ja hyvinvointialueiden vastuut kotoutumiseen liittyen. Sen sijaan selkeämmin ja tarkemmin pitäisi määritellä vastuu yhteistyöstä kuntien välillä. Pienten kuntien asiakasmäärät eivät useinkaan ole riittäviä, jotta olisi kustannustehokkaasti järkevää järjestää palveluja jokaisessa kunnassa erikseen. "Voidaan toteuttaa yhteistyössä" ei ole riittävä velvoite yhteistyölle kuntien välillä. Kunta veloitetaan esim. järjestämään kotoutumiskoulutusta kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kuka määrittelee tarpeen ja kenen näkökulmasta? Ilman selkeää yhteistyövelvoitetta syntyy riski, että tarve määrittyy kunnan taloudellisen tilanteen perusteella. Voidaanko tällöin varmistua yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta eri kuntien maahanmuuttajien välillä?

Esityksessä on hyvin avattu eri lainkohtien perusteita. Vielä selvemmin pitäisi olla eriteltyinä eri kohderyhmät ja heidän erityiskysymyksensä. Pakolaistaustaiset tarvitsevat aivan eri tavalla painottuneita palveluja ja henkilöstön osaamista kuin ne maahanmuuttajat, joilla ei ole sote-palvelujen tarvetta ja jotka tarvitsevat palveluja ensisijaisesti osaamisen kehittämiseen ja työllistymiseen. Pakolaistaustaisten koulutustarve saattaa lähteä luku - ja kirjoitustaidon opettelusta. Tuolloin suuri osa kotoutumisajasta kuluu opiskelutaitojen oppimiseen ja edes heikon luku- ja kirjoitustaidon saavuttamiseen. Terveydelliset ongelmat saattavat olla hyvin erilaisia. Traumaperäisistä sairauksista toipuminen vaatii pitkäaikaisen, erityisosaamista vaativan hoidon lisäksi työ- ja toimintakykyä edistävää kuntoutusta ja tukea.

Työ- ja koulutusperäinen maahanmuutto tulisi huomioida lakiuudistuksessa huomattavasti laajemmin. Hallitus on asettanut merkittävät tavoitteet työ- ja koulutusperäiselle maahanmuutolle ja kirjannut ne tiekarttaan: Tavoitteena on työperäisen maahanmuuton kaksinkertaistaminen vuoteen 2030 mennessä niin, että maahanmuuttajien kokonaislisäys ko. vuoteen mennessä on 50 000 töihin tulijaa. Tavoitteena on myös, että vuoden 2030 jälkeen työperäisiä maahanmuuttajia tulee vuosittain vähintään 30 000 enemmän kuin nyt. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään kolminkertaistamaan 15 000 opiskelijaan vuoteen 2030 mennessä. Tarkoitus on, että heistä 75 prosenttia myös jäisi Suomeen ja työllistyisi täällä valmistumisensa jälkeen. Tähän

perustuen, työ- ja koulutusperäisille maahanmuuttajille tarjottavat asettautumispalvelut tulisi määritellä selkeämmin ja ne pitäisi sisällyttää kunnan kotoutumisohjelmiaan.

Kotoutumisajan lyhentämisen vastapainona tulisi kyetä takaamaan nopea pääsy kotoutumiskoulutukseen tai muuhun kotoutumista edistävään palveluun myös pienissä kunnissa, jotta kotoutumisaika ei kulu tarvittavan palvelun alkamisen odottamiseen.

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

Kuntouttavan työtoiminnan tulisi olla mahdollista myös kotoutuja-asiakkaille. Vaikka kuntouttava työtoiminta on suomalaisten keskuudessa viimesijainen palvelu, toimisi se hyvin monen pakolaistaustaisen kohdalla ensimmäisenä palveluna työmarkkinoiden suuntaan ja olisi helpoimmin järjestettävissä kunnan eri toimialoilla. Vähintäänkin kuntouttavan työtoiminnan tulisi olla mahdollista kotoutumisajan sitä estämättä silloin, kun tarve sille on osoitettavissa. Muussa tapauksessa heille pitäisi järjestää sosiaalista tai muuta kuntoutusta ennen varsinaisen työnhaun alkua.

Lakiluonnoksessa on nostettu esille työvoiman ulkopuolisten osallistaminen ja osallistuminen kotoutumiseen. Tämä on tärkeää, jotta saadaan esim. kotiäidit mahdollisimman nopeasti mukaan aktiiviseen yhteiskunnan toimintaan. Vapaaehtoisena osallistumisena tämä tuskin herättää riittävää kiinnostusta. Asiaan pitäisi liittää jonkinlainen kannustin velvoittavalle osallistumiselle. Tämä toisi kunnalle veloitteen järjestää ko. henkilöille palveluja, jotka muutoin saattaisivat jäädä järjestämättä halukkaiden osallistujien vähäisyyden vuoksi. Haasteeksi voi muodostua kotiäitien erilaisista kulttuuritaustoista johtuva voimakas perhekeskeisyys, joka sitoo heidät tiukasti kotiin.

Perusteet kotoutumissuunnitelman voimassaolon jatkamiselle pitäisi olla selkeät ja valtakunnallisesti yhteneväiset, jotta kohtelu olisi eri kunnissa yhdenvertaista ja tasapuolista.

On erittäin hyvä, että lakiesityksessä on korostettu eri tahojen yhteistyötä palvelutarpeen arvioinnissa ja suunnitelman mukaisessa jatko-ohjauksessa. Toivottavasti monialainen arviointi hyvinvointialueen kanssa toteutuu sekä sosiaali- että terveysasioissa. Järjestöt, yhteisöt ja yhdistykset sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminta pitää ottaa järjestelmällisesti osaksi osallistavaa toimintaa. Edelleen on tärkeää kaikkien kunnan toimialojen yhteistyö kotoutumisen edistämiseksi. Tähän saakka kotoutumissuunnitelmat ovat olleet monesti sosiaalitoimen sisällä tehtyjä. On hyvä, että maahanmuuttajan saadessa lasten kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan, suunnitelman enimmäisaikaa voidaan pidentää. Näin hän voi ylläpitää jo opittua kielitaitoa ja pysyä kotoutumisen polulla eikä lapsensaannin myötä tapahdu totaalinen irtautuminen työelämästä ja eriytyminen kotiäidiksi.

Esityksen mukaan kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Jos tämä tarkoittaa sitä, että kotoutujan on aloitettava palvelussa kuukauden kuluessa, tulee kolmannen sektorin rooli olemaan merkittävä vaihtoehtoisten palvelujen tarjoajana.

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

Koulutuksen järjestämisessä pitäisi huomioida myös kaikki erityistä tukea tarvitsevat ryhmät (esim. näkö- ja kuulovammaiset, osatyökykyiset tai henkilöt, jotka eivät koulutuksista huolimatta opi suomea). Koulutuksen ja palvelujen järjestämisessä tulee lisäksi huomioida työ- ja koulutusperäiset maahanmuuttajat, sekä tukien että pitovoimatekijöiden näkökulmasta. Tässäkin kohtaa yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun toteutuminen eri kunnissa nousee haasteeksi. Kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen yksilön muihin tarpeen mukaisiin palveluihin palvelukokonaisuuksiksi nopeuttaa prosessia, kunhan myös suomen kielen oppiminen käynnistyy samanaikaisesti ja riittävällä tavalla. Yhteensovittaminen edellyttääkin tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Tähän pitäisi kaikkia toimijoita vahvasti velvoittaa. Ammatillisille tai valmistaville koulutuspoluille pääsy ja työllistyminen vaatii kuitenkin aina tietyn suomen kielen tason hallitsemisen. Yksilön itsensä on vaikea kielitaitotasoaan omaehtoisesti korottaa. Kotoutumiskoulutuksen jälkeisissä palveluissa ja jatko-opinnoissa tarvitaan lähes aina suomen kielen tuki.

Laissa tulee tarkentaa myös kotoutumiskoulutuksen laatuvaatimukset ja niiden valvonta. Valvonnassa tulee erityistä huomiota kiinnittää työssäoppimispaikkojen valintaan ja niiden osuvuuteen kotoutujan ammatillisiin suunnitelmiin nähden.

Luku- ja kirjoitustaidon opetusta tarjotaan useilla alueilla pienillä tuntimäärillä, jolloin opintojen eteneminen on hidasta ja kesto venyy hyvin pitkäksi, ennen kuin on saavuttanut valmiuden kotoutumiskoulutuksen hitaalle polulle. Tuntimäärien ja koulutuksen laadun parantaminen on tärkeämpää kuin opintojen rahallisen tukemisen jatkaminen. Rahoitus luku- ja kirjoitustaidon koulutusta järjestäville vapaan sivistystyön oppilaitoksille pitää olla korvamerkittyä, jotta 100 %:n rahoitus kohdentuu siihen, mihin se on tarkoitettu.

Aikuisten perusopetuksen eri vaiheita tarjoavat oppilaitokset voivat olla alueesta riippuen hajallaan, joku oppilaitos tarjoaa alkuvaihetta, joku toinen päättövaihetta, luki-vaihe taas voi olla jossain muualla. Välimatkat oppilaitokseen voivat eri alueilla olla pitkiä. Tämä vaikeuttaa etenkin nuoren ohjaamista palvelutarpeen mukaisesti aikuisten perusopetukseen.

Omaehtoisen koulutuksen tukemiseen liittyviä kirjauksia tulee lakiesityksessä tarkentaa. Tekstissä mainitaan, että uuden lainsäädännön puitteissa kotoutujan olisi mahdollista suorittaa kotoutumissuunnitelmassa sovittu omaehtoinen opintokokonaisuus työttömyysetuudella. Ammatilliset opinnot kestävät yleisimmin kolme vuotta. Opintoihin myönnettävä tuki voi kuitenkin olla nykyisin mukaisesti korkeintaan kaksi vuotta (aikuisten perusopetus 48 kk). Tähän ei liene tulossa muutosta. Tekstissä pitää myös määritellä kotoutumisaikana tuettavien omaehtoisten opintojen tukemisen edellyttämät tunti- ja/tai osaamispistemäärät.

Niille, jotka eivät pysty kokopäiväisesti opiskelemaan, kunnan pitäisi järjestää sopivaa osa-aikaista kotoutumiskoulutusta sekä siihen liitettynä työ- ja toimintakyvyn tukea. Kotoutumislain mukaan kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta näille henkilöille, että ohjata heidät muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun. Tämän pitäisi koskea myös työssä olevia ja kansainvälisiä opiskelijoita, jotka eivät ole työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ensisijaista kohderyhmää.

Verkko-opiskelun järjestäminen yleistyy todennäköisimmin pienemmissä kunnissa, joiden maahanmuuttajamäärät eivät riitä lähiopetusryhmän saamiseen omalle tai lähipaikkakunnalle. Kuntien yhteistyöllä tulisi mahdollistaa kaikille maahanmuuttajille tasavertainen mahdollisuus osallistua opetukseen.

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

Kotoutumisohjelman päättöarviointi on tarpeellinen, dokumentoitu tietoa alkuvaiheen palvelukokonaisuuden tuloksista. Mihin järjestelmään päättöarviointi kirjataan? Kuinka kauan kunnan kotoutumisohjelma on voimassa? Omakielisten ryhmien organisointi on maakunnan tasollakin haastavaa, koska pienissä ja keskisuurissakin kunnissa maahanmuuttajien määrä on yhteisen kielen näkökulmasta vähäinen. Kuntia tulee velvoittaa seudullisten yhteistyösopimusten laatimiseen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä, jotta esim. monikielinen yhteiskuntaorientaatio ei jää vain suurten kaupunkien palveluksi. On kehitettävä vaihtoehtoisia tapoja palvelujen järjestämiseen. Esimerkkinä siitä on verkko-orientaatio. Kuntien tulee huolehtia siitä, että kaikilla maahanmuuttajilla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua siihen, esim. kunnan järjestämissä tiloissa Teamsin tai muun vastaavan sovelluksen kautta.

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

Sekä kunnan että hyvinvointialueen vastuut ja velvollisuudet on määritelty yksiselitteisesti. Lakiluonnoksessa on myös määritelty kunnan ja hyvinvointialueen keskinäisistä palvelujen yhteensovittamisista. Palveluja on järjestettävä yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Riskinä voidaan tunnistaa lasten ja nuorten palvelujen eriarvoinen toteutuminen, jos palvelutarpeet määritellään kunnan taloustilanteen mukaisesti tai ne ovat riippuvaisia kuntien erilaisista henkilöresursseista. On tärkeä varmistaa yhdenvertaisten palvelujen toteutuminen eri kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Sekä edustajan soveltuvuus-kriteerit että ELY-keskuksen asiaan liittyvä ohjaus- suunnittelu- ja valvontatehtävä tulisi määritellä tarkemmin lasten ja nuorten oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Laissa tulisi ottaa huomioon myös laajamittaisen maahanmuuton vaikutukset. Tällöin valtion tulisi jossain määrin voida ohjata kuntiin sijoittumista. Näin välttyttäisiin siltä, että Suomeen syntyisi samaa kieltä puhuvia ja samaa kulttuuriryhmää edustavia suuria yhteisöjä, joissa kotoutuminen ja kielen oppiminen on monesti heikkoa. Samalla tulee kuitenkin kyetä varmistamaan maahanmuuttajan oikeus valita asuinkuntansa, mikä tekeekin asiasta varsin haasteellisen.

Ukrainasta tulleiden pakolaisten tilapäisen suojelun mahdollisesti muuttuessa kansainväliseksi suojeluksi, kuntiin ohjaaminen tapahtuisi pelkästään kuntien vapaaehtoisten sopimusten pohjalta eikä ukrainalaisia voitaisi velvoittaa muuttamaan heille osoitettuun asuntoon/kuntaan. Tämä pitää pystyä ennakoimaan ja resursoimaan erityisesti ELY-keskuksissa.

Kuntaan ohjaamiseen haasteina ovat myös maahanmuuttajan oikeus ja mahdollisuus toteuttaa omia koulutus- ja uravalintojaan, ja toisaalta yritysten työvoiman kysyntä. Näiden yhteensovittaminen edellyttää kuntien ja yritysten yhteistyötä veto- ja pitovoimatekijöiden haasteisiin vastaamisessa. Onnistunut kuntaan ohjaus vie maahanmuuttajan hänelle sopivien koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien äärelle.

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

Kuntien on määriteltävä kotoutumisen edistämiseen liittyvät tavoitteet, niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö, yhteensovittaminen, sekä tavoitteiden toteutumiseen liittyvä seuranta ja valvonta. Kunnan on myös määriteltävä mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan. Onko riskinä, että yhdenvertaisuus ei toteudu, jos kuntien asettamat tavoitteet ovat kovin eri tasoisia? Maahanmuuttajalle voi aiheutua taloudellisia sanktioita, mikäli hän kieltäytyy kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai ei noudata sitä. Entä jos kunta ei noudata laissa annettuja velvoitteita? Pitäisikö seuranta ja valvonta määritellä laissa tiukemmin ja määritellä myös kunnalle tulevat sanktiot mahdollisista velvoitteiden laiminlyönneistä vai kärsiikö sanktioista ainoastaan maahanmuuttaja?

Työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton kautta alueelle muuttavien henkilöiden ja heidän perheidensä laadukkaat asettautumis- ja kotoutumispalvelut ovat erittäin tärkeä vetovoimatekijä. On hyvä, että asia on nostettu lakiluonnokseen.

Alle puolet kotoutumiskoulutuksen suorittaneista saavuttaa nykyisellään suomen kielen tavoitetason. Tulosten seurannan tulee olla systemaattista ja tulosten saavuttamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Maahanmuuttajien oman aktiivisen roolin tukeminen ja edistäminen kaikessa kotouttamisessa ja siihen liittyvässä kehittämistyössä on ratkaisevaa tavoitteiden saavuttamisessa.

Valtion korvaukset (8 luku)

Sekä laskennalliset korvaukset että erityiskustannusten korvaukset jakaantuvat kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Onkin tarkoituksenmukaista, että korvaus maksetaan sinne, missä kustannus syntyy. On tärkeää varmistaa, että kunnat jatkossakin ovat halukkaita tekemään sopimuksia pakolaisten vastaanottamisesta ja kuntapaikoista. Joillakin alueilla kunnat ovat nyt kieltäytyneet noudattamasta tekemiään sopimuksia pakolaisten vastaanotosta. Lieneekö syynä se, että kunnat reagoivat korvausten siirtymiseen hyvinvointialueelle. Siinä tapauksessa tämä olisi huomioitava laissa jollakin tavalla, jotta sovitut asiat voivat toteutua.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Nykyisessä kotoutumislaisissa on liian väljästi kuvattu tiedonsaantioikeuksia. Tämä on aiheuttanut joko oikeuksien liian laajaa tai liian varovaista käyttöä. Tietojen saanti myös aiemmalta palveluntuottajalta on tärkeää. Maahanmuuttajan koulutuspolun nivelvaiheissa tarvittavat tiedot hankitusta osaamisesta ja opinnoista pitää joustavasti siirtyä seuraavalle palvelun tuottajalle, esim. oppilaitokselle.

Maahanmuuttajan osaamiseen ja sen kehittämistarpeisiin liittyvä tiedonkulku on tärkeää. Tiedonsaantioikeudet olisikin määritettävä yksiselitteisesti, jotta tarkoituksenmukainen ja sujuva tiedonkulku toteutuu.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Uudistuneessa, 2.5.2022 voimaan tulleessa JTYP-lain ja TTL:n mukaisessa uudessa palvelumallissa työnhakuvelvoitteet ovat kaikille työnhakijoille sama. On tietenkin hyvä, että myös maahanmuuttaja velvoitetaan nopeasti toimimaan tilanteensa edistämiseksi. Maahanmuuttajalta voi ja pitää vaatia

se, mitä hän pystyy tekemään, mutta ei enempää. Työnhakuvelvollisuuden arvioiminen on haasteellinen prosessi myös monen suomen- tai ruotsinkielisen osalta ja edellyttää asiantuntijoilta laajaa sekä työlästä harkintaa. Olisi selkeää, jos kotoutuja-asiakkaat voitaisiin lain perusteella vapauttaa työnhakuvelvollisuudesta, kunnes hän on saavuttanut kielitason, jolla voi työllistyä.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Vaikutukset riippuvat pitkälti kuntien ja hyvinvointialueiden panostuksesta kotoutumiseen ja toimijoiden yhteistyöstä alueella. Kotoutumisen onnistuminen edellyttää riittävää ja riittävän ammattitaitoista resurssointia, erityisesti kotoutumisen erityiskysymyksiin perehtynyttä henkilöstöä.

Lakiehdotuksella lyhennettäisiin kotoutumissuunnitelman enimmäisaikaa ja tehostettaisiin jatko-ohjausta työelämään tai yleisiin työllisyys- tai koulutuspalveluihin. TE-toimisto katsoo, että kotoutumissuunnitelmien lyhentämiseen liittyy useita riskitekijöitä ellei jatko-ohjauksen konkreettisista keinoista ole tarkempaa tietoa.

Velvoitetaanko kunnat yhteistyöhön, jotta palvelut toteutuvat yhdenvertaisesti joka kunnassa? Etäisyydet ovat muodostaneet merkittävän esteen sopivaan koulutukseen osallistumiselle – herääkin kysymys, ovatko verkko-opinnot ainoita ratkaisuja esim. omakieliseen yhteiskuntaorientaatioon.

Laine Päivi
Satakunnan TE-toimisto

Myllykoski Päivi
Satakunnan TE-toimisto - Satakunnan elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus