

Asia: VN/31974/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

Lakiluonnoksessa ei ole riittävästi huomioitu 2020- ja 2030-luvuilla tapahtuvaa maahanmuuton rakenteen muutosta, jossa erityisesti työvoiman maahanmuutto tulee kasvamaan merkittävästi. Myös maassa jo olevan vieraskielisen väestön keskittyminen suurimpien kaupunkien tietyille asuinalueille ja erityisesti sen vaikutukseen toisen polven maahanmuuttajalasten ja nuorten kielen oppimiseen ja koulutusmahdollisuuksiin jää tunnistamatta.

Kotoutumislain uudistaminen olisi edellyttänyt laajemman maahanmuutto- ja kotoutumisstrategian tekemistä, jossa olisi riittävän laaja-alaisesti arvioitu väestörakenteen ja muuttoliikkeen muutoksia lähivuosikymmeninä ja arvioitu tarvittavat toimenpiteet.

Lakiluonnos ei oikeastaan tuo merkittäviä muutoksia nykyiseen lakiin, jossa maahanmuuttajat nähdään joko työttöminä työnhakijoina tai työvoiman ulkopuolella olevina. Suuremmat muutokset aiheutuvat muista hallinnollisista uudistuksista, kuten SOTE- ja TE2024 -uudistuksista.

Kotoutumissuunnitelman lyhentäminen kahteen vuoteen ei välttämättä johda kotoutumisen tehostamiseen. Erityisesti työn vuoksi maahan muuttaneiden tilanne saattaa olla sellainen, että useamman vuoden asumisen jälkeenkään suomen kielen taito ei ole riittävä. Varsinais-Suomessa on muutostilanteita, joissa esim. auto- ja akkuteollisuudessa tulee yllättäviä ja nopeita irtisanomis- ja lomautustilanteita, jotka kohdistuvat entistä enemmän ulkomailta tulleisiin työntekijöihin. Useimmat näistä irtisanotuista tai lomautetuista tarvitsevat kotoutumiskoulutusta, jotta he pystyvät työllistymään tai hakeutumaan ammatilliseen tai muuhun jatkokoulutukseen. Esitetty kotoutumisajan muutos saattaa sulkea tämän kohderyhmän kokonaan kotoutumiskoulutuksen ulkopuolelle tai toisaalta hidastaa muiden maahanmuuttajaryhmien pääsyä kotoutumiskoulutukseen, mikäli kotoutumiskoulutukseen ei kohdisteta lisäresursseja.

Tässä vaiheessa on vielä vaikea arvioida, miten TE2024-uudistus vaikuttaa kotoutumiskoulutuksen hankintaan, kun ei ole tiedossa minkälaisia alueita työllisyyden hoitoon muodostuu. Mikäli alueita tulee huomattavasti enemmän kuin nykyisiä TE-toimistoja, niin pienempien alueiden mahdollisuudet reagoida yllättäviin ja nopeisiin maahanmuuton määrän muutoksiin ja/tai irtisanomis-/rekrytointitilanteisiin heikkenee huomattavasti ja pahimmillaan kotoutuminen hidastuu.

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

Kotoutumissuunnitelman lyhentäminen on paikallaan silloin, jos palvelujen piiriin pääseminen myös pystytään järjestämään nopeasti. Alueellisten erojen ja maahan muuttaneiden moninaisten palvelutarpeiden kirjo osin ymmärrettävästi aiheuttaa sen, että tiukkojen aikarajojen määrittäminen sopivan palvelun aloittamiseksi on hankalaa. Pitkätkään viiveet palveluun pääsyssä eivät ilmeisesti tulisi olemaan kuitenkaan kotoajan pidennyksen perusteita. Ratkaisuna odotteluun olisivat esim. matalankynnyksen non-stop tyyppiset opetusryhmät. Näihin ryhmiin osallistuminen pitäisi olla velvoittavaa, jos hakija on työtön. Jos kotoutumisajan jatkamisen ohjeistus ei ole tarkkaa ja selkeää, niin käytännössä harkintaa voidaan käyttää laajasti tulkiten. Omaehtoiisiin koulutuksiin osallistumisen laajennukset kuitenkin helpottanevat tilannetta.

Tavoitteet ovat kannatettavia mutta laista ei käy ilmi, miten niiden toteutumista valvotaan ja mitä keinoja on puuttua siihen, ettei velvoitteita täytetä. Ei ole myöskään selvää kenelle tällainen valvonta kuuluisi.

Lakiluonnoksessa on asetettu aikaraja palveluun ohjaamiselle, mutta ei minkäänlaista aikarajaa palvelun alkamiselle. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilö on ohjattu palveluun, joka alkaa vasta vuoden kuluttua jolloin henkilö on kyllä nopeasti ohjattu mutta palvelu alkaa vasta pitkällä viiveellä.

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

Esityksestä ei käy ilmi, miten työllisydenhoitoalueilla aiotaan varmistaa erityisryhmien (esim. ruotsin kielellä kotoutuvien) tai yksittäisten alueella sijaitsevien kotoutujien mahdollisuus saada kotoutumiskoulutusta.

Tapahtuuko kotoutumiskoulutuksen laadunvalvonta työllisydenhoitoalueen omavalvontana vai valvooko sitä joku taho valtakunnallisesti. Omavalvonnassa suurena riskinä on koulutuksen laadun hyvin suuri vaihtelu eri alueilla.

Miten taataan kuntien yhteistyö? Pitäisikö kunnat velvoittaa yhteistyöhön, jotta turvataan pienissä kunnissa asuvien oikeudet koulutukseen? Toteutuko mallissa koulutuksen joustavuus niin, että maahanmuuttaneiden ei tarvitse odottaa koulutukseen pääsemistä kuukausia, mikäli koulutukset alkavat lukukausien mukaisesti elo- ja tammikuussa tai onko odotettava riittävän suuren opiskelijaryhmän saavuttamista?

Omaehtoisten opintojen jatkaminen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä on hyvä ja tärkeä uudistus, jotta koulutukset eivät jää kesken tukien pienuuden vuoksi.

Nykyinen työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on jo hyvin työelämälähtöistä. Työelämälähtöisyyttä on vaikea enää lisätä suomen kielen opintojen kustannuksella. Lisäksi uusi palvelumalli väkisin lisää työelämäpainotusta niin työvoimakoulutuksissa kuin omaehtoisissa koulutuksissa työnhakuvelvoitteiden myötä, kun opiskelijat tulevat tukeutumaan entistä enemmän myös kouluttajiin työnhakuun liittyvissä asioissa.

Miten erityistä tukea tarvitsevien ryhmien kotoutumiskoulutus/-palvelut tullaan järjestämään jatkossa? Näitä ryhmiä ovat esim. näkö- ja kuulovammaiset, vajaakuntoiset tai henkilöt, jotka eivät monista koulutuksista huolimatta opi suomea.

Koulutukseen suunnitellaan kuntouttavaa osiota niitä tarvitseville ja mahdollisuus kuntouttavaan työtoimintaan on myös selvittelyssä. Tämä on erittäin positiivinen asia. Tällä hetkellä kuntoutuksen palveluita tarvitsevien henkilöiden pääsy Kelan kuntoutukseen on käytännössä hyvin hankalaa silloin kun kielitaitoa ei ole. Kelan mahdollisuus käyttää tulkkipalveluita tässä on hyvin rajallinen ja palvelu paljolti ryhmämuotoista. Myös terveydentilan selvittelyt voivat olla kesken ja helposti viedä suurimman osan kotoutumisaikaa. Kuntoutuksen palveluihin pääsy edellyttää, että selvittelyt eivät ole kesken.

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

Varsinais-Suomen TE-toimiston uusien kotoutujahakijoiden määrä jakaantuu hyvin tasaisesti eri kieltä puhuvien ryhmien kesken. Tammi-maaliskuussa 2022 kahdeksan suurimman kieliryhmän osuus kaikista uusista kotoutujista oli vain hieman yli 50 %. Omakielisten ryhmien organisointi on jopa koko Varsinais-Suomen mittakaavassa erittäin vaikeata eikä ko. palvelu tue nopeaa koulutukseen/palveluun pääsemistä tai eteenpäin vievän palvelupolun luomista.

Varsinais-Suomen viidestä seutukunnasta vain Turun seutukunnassa maahanmuuton volyyymi riittää kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen. Muissa seutukunnissa olisi varmistettava joustava työnjako hyvinvointialueen ja kuntien kesken, jotta kunnilla olisi mahdollisuus organisoida kunnille kuuluvat tehtävät mielekkäästi ja riittävän asiakasmäärän varmistamiseksi.

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

-

### **Kuntaan ohjaaminen (4 luku)**

Lakiluonnos ei muuta nykyistä tilannetta olennaisesti. Valtiolta puuttuu mahdollisuus ohjata pakolaisten kuntiin sijoittumista sekä yksittäisten pakolaisten että kuntien osalta. Erityisesti tilanteissa, joissa Suomeen saapuu tuhansia pakolaisia lyhyessä ajassa, tarvitaan keinoja, joilla voidaan vaikuttaa/ohjata sekä kuntien vastaanottopäätöksiä että toisaalta pakolaisten mahdollisuutta valita mihin muuttaa. Esim. nykyisessä tilanteessa Ukrainasta tulleiden pakolaisten tilapäisen suojelun mahdollisesti muuttuessa kansainväliseksi suojeluksi, kuntiin ohjaaminen tapahtuisi pelkästään kuntien vapaaehtoisten sopimusten pohjalta eikä toisaalta ukrainalaisia voitaisi velvoittaa muuttamaan heille osoitettuun asuntoon/kuntaan.

Monet kunnat ovat vuosien saatossa vahvasti tukeneet maahanmuuttaneiden muuttoa pois kunnasta. Vaikka muuttaminen onkin jokaisen oikeus, niin kuntapaikan saaneen maahanmuuttaneen muuttoa toiseen kuntaan ei pitäisi taloudellisesti tukea kotoutumisaikana. Alkuperäisessä kotikunnassa on usein jo monia prosesseja lähtenyt käyntiin, esim. on jo kotokoulutuspaikka varattuna, jopa koulutus on jo alkanut, voi olla osa-aikainen työ, terveydentilan selvittelyjä aloitettu, lapset aloittaneet koulun jne. Muutto tässä vaiheessa hidastuttaa kotoutumisprosessia koko perheen osalta. Harvoin uudella paikkakunnalla on mahdollista päästä kaikkien kohdalla sopivaan palveluun saman tien ja sopeutuminen vie oman aikansa.

Varsinais-Suomessa suurin osa pakolaisista sijoittuu Turkuun. Kuitenkin Turkuun vuosittain muuttavista noin 200-250 pakolaisesta vain noin 10-20 pakolaisen kuntaan ohjaaminen tapahtuu ELY-keskuksen ja kaupungin sopimuksen perusteella. Yli 90 % Turkuun vuosittain muuttavasta pakolaisesta hankkii asunnon itse tai vastaanottokeskuksen avustamana. Tilanne on mm. MDI:n johtavan asiantuntijan Timo Aron mukaan samanlainen kaikissa suurissa kaupungeissa. Keskittymisilmiö ei koske vain pakolaisia, sillä myös työn perusteella muuttaneet muuttavat suurimpiin kaupunkeihin.

Keskittymiskehitys on Suomessa ollut hitaampaa kuin esim. muissa Pohjoismaissa. Se on kuitenkin erityisesti pääkaupunkiseudulla saavuttanut tason, että jos sitä ei nyt yritetä hidastaa, niin se on myöhäistä. Pakolaisten kuntiin ohjaamista voitaisiin kehittää suuntaan, jossa sekä kunnille että yksittäisille pakolaisille voitaisiin asettaa velvoitteita ja/tai taloudellista tukea asunnon järjestämiseksi/vastaanottamiseksi. Asia on erittäin ajankohtainen, sillä Suomeen on saapunut muutamassa kuukaudessa noin 30 000 ukrainalaispakolaista, jotka mahdollisesti tulevat pakolaisten vastaanoton piiriin tilapäisen suojelun päättyessä. Lakiluonnoksessa esitetyillä muutoksilla viranomaisilla ei ole mitään muuta keinoa vaikuttaa kuntiin kuin vapaaehtoiset sopimukset eikä toisaalta ohjata yksittäisiä pakolaisia.

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

Kunnan rooli kotoutumisen edistämässä kasvaa ja TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle vuonna 2024 ja toisaalta SOTE-uudistuksen jälkeen kuntien tehtävät, henkilöstö ja resurssit vähenevät noin puoleen. Erityisesti sote-tehtävien siirto hyvinvointialueelle muuttaa kunnan asemaa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Tämän muutoksen vaikutuksia tulee tarkastella myös kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta.

Varsinais-Suomeen suuntautuvasta maahanmuutosta suuri osa on työperusteista. Heidän osaltaan kunnilla on intressi järjestää/edistää asettautumispalveluita sekä edistää kotoutumista niin, että työhön tulleet myös jäävät kuntaan. Pakolaisten ja työvoiman ulkopuolella olevien osalta kunnille tulee enemmän vastuuta, mutta yhdyspinta uuteen hyvinvointialueeseen saattaa aiheuttaa riskejä. Varsinais-Suomessa erityisesti pakolaisten vastaanoton osalta riskinä on, että kuntien vastaanottamien pakolaisten määrän ollessa suhteellisen pieni per kunta (1-2 perhettä = 2-4 aikuista), ettei kunta pysty organisoimaan vastaanottoa mielekkääksi kokonaisuudeksi ja samalla varmistamaan, että tehtävää hoitavalla henkilöllä on riittävä osaaminen. Kun hyvinvointialue vastaa pakolaisten sosiaalityötä ja kunnilta edellytetään aikaisempaa selvästi enemmän erilaista osaamisen ja palvelutarpeen arviointia sekä yhteistyötä hyvinvointialueen ja muiden toimijoiden kanssa, niin riskinä saattaa olla, että kunnat eivät halua jatkaa vapaaehtoisuuteen perustuvaa pakolaisten vastaanottoa. Tilanne on nykyisenkin lain aikana ollut hyvin haastava. Yhtenä mahdollisuutena voisi olla kuntien ja hyvinvointialueiden vapaammin sovittavassa oleva työn jako asettautumisvaiheessa, jolloin kunnat voisivat paremmin yhdistää työhön tulevien ja muiden maahanmuuttajien palvelut.

Kuntien välinen yhteistyö saattaa jatkossa toimia osana uusia työllisyydenhoitoalueita, mutta vielä ei voida arvioida onko se toimiva yhteistyöpohja.

Työssä olevien ja kansainvälisten opiskelijoiden kotoutumispalveluiden järjestämisvastuu pitäisi määrittää tarkemmin. Miten suomen/ruotsin kielen riittävä oppiminen sekä neuvonta- ja ohjauspalvelut opintojen aikana voidaan taata? Mikä on oppilaitosten rooli tässä?

## **Valtion korvaukset (8 luku)**

Eryityskustannusten korvaukset olisi voinut siirtää laskennallisiin korvauksiin samalla tavalla kuin tulkkauskustannukset, jolloin hallinnolliset kustannukset olisivat vähentyneet merkittävästi.

## **Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)**

-

## **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

-

## **Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot**

Maahanmuuttajien asumisen keskittymiskehitystä ja erityisesti sen vaikutusta maahanmuuttajalasten ja -nuorten kielen oppimiseen ja jatko-opiskelumahdollisuuksiin tulee seurata, esim. vastaava kehitys Ruotsissa ja muissa läntisen Euroopan maissa, osana kotoutumisen kokonaisuutta. Edelleen pakolaisten kuntiin ohjaamisen osalta tulee arvioida kokemukset ukrainalaispakolaisten kuntiin sijoittumisesta. Myös korvausjärjestelmän toimivuutta ja tasoa tulee arvioida erityisesti niiden alueiden ja kuntien osalta, joissa maahanmuuton määrä on alle 50 henkilö vuodessa.

2.5. voimaantulleella JtypL:lla sekä TTL:lla on runsaasti muutoksia työttömän kotoutuja-asiakkaan palveluprosessiin. Arviointia, miten nämä lait vaikuttavat kotoutumisen edistämisen palvelujen käyttöön ja maahanmuuttaneiden kotoutumiseen, pitäisi alkaa tehdä ja tarvittaessa ottaa huomioon tulevilla lakimuutoksissa.

Uudessa palvelumallissa on haluttu pitää kaikkien ryhmien työnhakuveloitteet samoina. Tämä on ymmärrettävää tasapuolisuuden kannalta ja työnhaun suurempi painottaminen jo alusta alkaen on sinänsä tervetullutta. Tämä aiheuttaa kuitenkin monenlaista sotkua uusien kotoutuvien maahanmuuttaneiden prosessien suhteen, jos heillä ei ole lainkaan kielitaitoa suomi/ruotsi/englanti, eikä vielä mitään ymmärrystä yhteiskunnan toiminnasta. Myös koulutusten keskeyttämiset työnhakuveloitteiden vuoksi ovat jatkossa mahdollisia. Kotoutuvien maahanmuuttaneiden veloitteita on huomioitu erikseen vain luki-koulutuksen osalta. Kokemuksia veloitteiden toimivuudesta ylipäättään kotoutuja-asiakkaiden kohdalla ja erityisesti niiden vaikuttavuudesta omaehtoiseen koulutukseen pitäisi olla käytössä ja huomioon otettuina myös uudessa kotolaissa.

Migri myöntää korkeakouluopiskelijoille nyt A-oleskeluvan entisen B-luvan sijaan. Tällöin myös he voivat saada kotikunnan. Tämä muutos tulee lisäämään yhteydenottoja TE-toimiston/kuntakokeilujen kotoutumispalveluihin (esim. omaehtoisen tukemisen mahdollisuus ja muut kotouttavat palvelut). Samoin vaikutus työmarkkinoihin voi olla merkittävä, kun korkeakouluopiskelijat pääsevät Kelan etuisuuksien piiriin.

Myllymäki Kalle

