

Asia: VN/31974/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä. Suomen Punainen Risti pitää hyvänä, että esityksessä on pyritty ottamaan kokonaisvaltainen lähestymistapa kotoutumisen tukemiseen. Esityksessä on myös erityisen hyvin otettu huomioon kotoutumisen tuen monitoimijuus ja eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitys. Järjestöjen rooli kotoutumisen tuessa on hyvin tunnistettu perusteluissa ja huomioitu myös lain tekstitasolla. Kiitämme myös sitä, että esityksessä korostetaan kotoutujan osallisuuden ja tasa-arvon kokemuksen merkitystä, ja että näitä painotetaan mm. kotoutumisohjelman keskeisinä osina. Osallisuuden käsittäminen laajasti maahanmuuttajan mahdollisuutena osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan, mukaan lukien järjestö- ja vapaaehtoistoimintaan (1§), on omiaan edistämään onnistunutta kotoutumista.

Esityksessä on pyritty varmistamaan se, että osan nykyisistä kuntien palveluista ja tuesta siirtyessä hyvinvointialueille, ei kotoutumisen tuen vastuutaho eri osa-alueilla jäisi muutoksen keskellä epäselväksi. On kuitenkin selvää, että näin suuren muutoksen yhteydessä ei voida täysin välttyä sellaisilta katvealueilta, jotka selviävät vasta hyvinvointialueiden käytännön työn alettua. Siksi on erityisen tärkeää, että nyt hyvin toimivat verkostot voivat jatkaa työtään keskeytymättä ja osaltaan varmistaa tiedon ja kokemuksen siirtymisen toimijalta toistelle.

Esityksessä on todettu, että kolmannen sektorin ja viranomaisten yhteistyö mahdollistaa onnistuneen kotoutumisen, ja että järjestöjen roolin kasvattaminen edellyttää niiden toimintamahdollisuuksien ja resurssien turvaamista. Nykyisellään kuntien tarjoama tuki voi olla rahallista tai muuta tukea, esimerkiksi kunnan tilojen tarjoamista järjestöjen käyttöön. Rahallinen tuki voi siirtyä hyvinvointialueiden vastuulle, mutta kuntien mahdollisesti tarjoama muu tuki saattaa vähitellen pienentyä vastuutahon vaihtuessa. Kuntien rahoitusmallin muuttuessa voimakkaasti tulisikin tarkoin seurata, minkälaisia vaikutuksia muutoksella on siihen tukeen, mitä kunnat

kykenevät järjestöille tarjoamaan ja mikä vaikutus muutoksella ylipäättään on kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyölle pitkällä tähtäimellä, myös kotoutumisen tuen osalta.

Hallituksen esityksen yksi keskeinen tavoite on ohjauksen ja neuvonnan saatavuus, ja nimenomaan matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden parantaminen. Esityksessä on todettu, että: ”Kunnan olisi huolehdittava, että kunnan alueella on tarvetta vastaavasti toimipisteitä ja palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta riippumatta maahanmuuton syystä ja maassaolon kestosta.” Neuvonnan ja ohjauksen vahvistaminen lain tasolla on positiivinen muutos ja edesauttaa osaltaan kotoutumista.

Samalla huomioimme, että esityksessä huomioidaan kunnan tehtäviä koskevan pykälän perusteluissa (42§), että: ”kunnan olisi myös tarjottava maahanmuuttajille kotoutumislain 9 §:n mukaista ohjausta ja neuvontaa. [...] Kunta voi neuvoa myös perheenyhdistämiseen liittyvissä asioissa.”

Näiltä osin Suomen Punainen Risti haluaa muistuttaa useissa eri yhteyksissä esiin tuomastaan huolesta liittyen perheenyhdistämisen vaikeuksiin. Perheyhteyksien palauttaminen edesauttaa ihmisten hyvinvointia ja siten edistää kotoutumista. Kuitenkin juuri neuvonnan ja ohjauksen osalta suojelua Suomesta saaneet perheenkokoajat ovat tällä hetkellä hyvin eriarvoisessa asemassa. Osa kunnista tarjoaa tukea ja ohjausta perheille perheenyhdistämisen edistämiseksi, ja osa ei. Kuntien varsin vaihteleva kyky ja mahdollisuudet tarjota neuvontaa ja tukea perheenyhdistämismenettelyssä olisi suhteellisen helppo ratkaista nykyistä kattavammalla koulutuksella ja riittävällä resurssoinnilla. Suomesta suojelua saaneiden perheiden perheenyhdistämiseen liittyvä neuvontatyö tulee jatkossakin olemaan kunnan vastuulla, ja tähän neuvontaan tulisi kannustaa myös lainsäädännön tasolla.

Jotta nykyinen epätasa-arvoinen tilanne korjaantuisi, Suomen Punainen Risti katsoo, että esitystä tulisi muuttaa niin, että kunnan velvollisuuksiin kuuluu tarjota neuvontaa myös perheenyhdistämiseen liittyvissä asioissa. Näin ollen 9§:ää (Ohjaus ja neuvonta) tulisi muuttaa seuraavasti:

[...]” Kunnan on tarvittaessa annettava tietoa kunnan, hyvinvointialueen, muun viranomaisen, oppilaitoksen, korkeakoulun, järjestön, yhdistyksen, yhteisön tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista ja työllistymistä edistävästä palveluista, suomalaisesta yhteiskunnasta, koulutusjärjestelmästä ja työelämästä, perheenyhdistämisestä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa.” [...]

Lisäksi ehdotamme muutosta 19 §:än (Perheen kotoutumissuunnitelma):

[...] Kunnan on perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen, nuoren ja perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen, perheyhteyksien ylläpitämiseen ja palauttamiseen sekä vanhempien kotoutumiseen liittyvän monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin [...]

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

Suomen Punainen Risti pitää hyvänä, että esityksessä tunnistetaan osaamisen tunnistamiseen liittyvät haasteet ja pyritään lisäämään ja tehostamaan maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja. Tässä työssä yritysten ja muiden toimijoiden, ml. vastaanottokeskusten yhteistyö on erityisen tärkeää, niin että maahanmuuttajien osaamista voidaan kehittää ja ylläpitää jo ennen varsinaista työelämään osallistumista. Mahdollisimman aikaisin solmitut yhteydet potentiaalsiin työnantajiin ja yrityksiin paitsi edesauttavat työllistymistä myöhemmin, myös mahdollistavat osaamisen ylläpitämisen ja mielekkään tekemisen.

Ks. lisäksi yllä ehdotettu muutos esityksen 19§:ään.

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

-

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

Suomen Punainen Risti pitää hyvänä, että kotoutumishjelmaan sisältyvät palvelut nähdään esityksessä laajasti niin, että niihin sisältyy myös palveluja, joiden tavoitteena on ”edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista, terveyttä ja hyvinvointia, arjen kansalaistaitoja sekä osallistumista järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan.” Erityisen tärkeää on, että mukaan on uutena elementtinä lisätty arjen kansalaistaidot sekä osallistuminen järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Molempien lisääminen ja vahvistaminen edesauttavat kiinnittymistä lähiyhteisöön ja parhaimmillaan lisäävät eri väestöryhmien keskinäistä ymmärrystä ja dialogia.

Suomen Punainen Risti toivoo, että erityistä huomiota kiinnitetään tukea tarvitsevien sivistyksellisiin oikeuksiin, kuten koulutukseen. Kuntien resurssien vähentyessä olisi tärkeää, ettei mahdollisten leikkausten kohteeksi valikoidu ensisijaisesti erityistä tukea tarvitsevien koulunkäynnin tukeminen. Koulutuksella on keskeinen rooli osallisuuden, arjen taitojen sekä suomalaisen yhteiskunnan ymmärtämisen vahvistamisessa.

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

33 §:ssä esitetään säädettävän, että oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, on määrättävä edustaja viivytyksettä. Pykälän muotoilua muutettaisiin siis velvoittavampaan suuntaan. Muutos on hyvä ja perusteltu. Suomen Punainen Risti huomioi kuitenkin samalla, että pätevien edustajien saatavuudessa on ollut puutteita ja joillakin edustajilla on ollut huomattava määrä edustettavia, mikä on osaltaan heikentänyt tarjottavan tuen

laatua. Kyse ei ole suoraan kotoutumislain piirissä olevasta kysymyksestä, mutta myös tähän epäkohtaan olisi syytä puuttua.

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

Esitetyn 41§:n mukaan kuntapaikoille ohjattaisiin erityisesti suoraan kuntiin saapuvat kiintiöpakolaiset ja haavoittuvassa asemassa olevat luvansaaneet turvapaikanhakijat. Tällaisia ovat erityisesti alaikäiset, ilman huoltajaa tulleet luvansaaneet turvapaikanhakijat, sairaat, vammaiset, ikääntyneet sekä yksinhuoltajaperheet. Suomen Punainen Risti pitää esitystä hyvänä.

Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä kuntapaikalla ohjattavan vastaanotosta. (42 §). Tehtäviin sisältyy mm. 9§:ssä käsitelty ohjaus ja neuvonta, jonka tulisi Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan sisältää myös perheenyhdistämiseen liittyvä neuvonta, kuten yllä on tuotu esille.

Lisäksi huomioimme, että hallituksen esityksessä käsitellään lähinnä kiintiöpakolaisten sekä vastaanottokeskuksesta siirtyvien oleskeluluvan saaneiden vastaanottoa, mutta usein myöhemmässä vaiheessa ajankohtaiseksi tulee kuntaan saapuneen henkilön perheenjäsenten vastaanotto. Laissa tulisikin myös selkeästi kirjata kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan myöhemmin Suomeen saapuvien perheenjäsenten vastaanottopalvelut ja kuntien vastuu niiden järjestämisessä tarpeen mukaan.

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

Hallituksen esityksessä jää osin epäselväksi onko lakiin kirjattu riittävän selkeästi kunnille ja hyvinvointialueille jakautuvat tehtävät ja velvollisuudet.

Etenkin kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyy kysymyksiä, joiden järjestäminen jatkossa jää esityksen pohjalta epäselväksi. Esimerkiksi tulkkauksesta aiheutuneet kustannukset jaettaisiin jatkossa kunnalle ja hyvinvointialueelle eri suhteessa kuin laskennallinen korvaus johtuen siitä, että tulkitsemisen kustannukset painottuvat enemmän sosiaali- ja terveydenhuoltoon (s. 230). Kiintiöpakolaisten maahantulossa tulkkien käytön tulisi edelleen olla mahdollista, mutta sen kustannusten korvaaminen jää epäselväksi. Tulkin käyttö uudelleensijoitettujen maahantulossa on saapuvien pakolaisten oikeusturvan sekä turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Tulkin käyttö mahdollistaa tasavertaisen kommunikoinnin pakolaisten, vastaanottajien ja viranomaisten välillä ja edesauttaa maahantuloon kuuluvien viranomaistoimien tehokkaan hoitamisen sekä jatkoyhteyksiin ohjaamisen ongelmitta.

Esimerkiksi Suomen Punainen Risti on kiintiöpakolaisia vastaanottaessaan sopinut tulkin tilauksesta tapauskohtaisesti uudelleensijoitettavan kotikunnan kanssa. On epäselvää, tulisiko jatkossa suostumus kustannusten kattamisesta pyytää hyvinvointialueelta vai kunnalta, vai tulisivatko nämä kustannukset Maahanmuuttoviraston katettavaksi 94§:n perusteella. Samoin hyvinvointialueudistuksen myötä kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilöresurssit tulevat

käytännössä poistumaan, vaikka juuri tämä henkilöstö on osallistunut ensivaiheen vastaanoton järjestämiseen. Riskinä on, että tämän tyyppiset kulut ja vastuut jäävät katvealueelle, joita mikään taho ei katso kuuluvan vastuulleen.

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

-

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

-

#### **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

-

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

Esityksen vaikutusten arvioinnissa tuodaan perus- ja ihmisoikeuksien osalta esille, että esityksen myötä maahan muuttaneiden yhdenvertaisuus lisääntyisi, kun ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta parannettaisiin eri syistä Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta. Suomen Punainen Risti yhtyy näkemykseen, mutta huomioi edelleen, että yhdenvertaisuutta eri kuntiin muuttavien välillä tulisi edelleen lisätä perheenyhdistämiseen liittyvän neuvonnan osalta, kuten yllä on tuotu esille (9§).

Nykytilan arvioinnissa on huomioitu työ- ja elinkeinoministeriön tukema, Suomen Punaisen Ristin koordinoima valtakunnallinen vastaanottotoiminnan ja kotoutumisen tuen järjestöverkosto. Kappaleessa voisi nostaa esille myös yhteisöperustaisen kotoutumisen, jota on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön toimesta. Yhteisöperustaisesta kotoutumisesta on maailmanlaajuisesti hyviä kokemuksia. Tämä selvitys voitaisiin myös esityksessä huomioida ”Nykytila ja sen arviointi” - osuudessa.

Holopainen Eeva  
Suomen Punainen Risti