

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Hyvä, että kotoutumissuunnitelman kesto on aiempaa joustavampi. Positiivista on myös, että yksilöllisyyttä ja erityisesti työelämälähtöisyyttä korostetaan. Tärkeää myös, että entistä enemmän panostetaan työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien aktivoimiseen.

Kunnan mahdollisuutta järjestää palveluja / toimintaa yhdessä yhdistysten / järjestöjen kanssa korostetaan. Monilla järjestöillä ja erityisesti maahanmuuttajajärjestöillä voikin kotoutumisen kannalta olla paljonkin merkitystä. Miten tätä toimintaa aiotaan tukea / rahoittaa?

Resursseissa huomioitava erityisesti myös tulkkauksen riittävyys, palvelut hidastuvat, mikäli tulkkveja ei ole saatavilla.

Alaikäiset ja ihmiskaupan ovat keskeisiä haavoittuvassa asemassa olevaa kohderyhmää, jotka ovat nousevat hyvin esille uudessa lakiluonnoksessa, mikä on positiivinen asia.

Uuden kotoutumislain ehdotuksessa viitataan Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin ja sen mukanaan tuomaan kotoutuja-asiakkaita koskevaan velvollisuuteen lisätä omatoimista työnhakuaan. Mallissa kotoutumissuunnitelmaan sisällytetään kaikille kotoutuja-asiakkaille työnhakuvelvollisuus pääsääntöisesti täysmääräisesti (4 työnhakuvelvollisuutta / kuukausi). Luku- tai kielitaidottomuus, tai muu vastaava osaamisen puute ei vielä yksinään ole peruste alentaa työnhakuvelvollisuutta. Lakiin tarvittaisiin selkeät reunaehdot harkinnalle, jonka perusteella työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa. Nykyisellään lausuttavana olevan uuden kotoutumislain ja Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin väliin jää harmaa alue, johon kumpikaan laeista ei ota kantaa.

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

Lakiluonnoksessa avataan osaamisen ja kotoutumispalvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman merkitystä. Sen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä koskevassa laissa on säädetty. Kotolaissa olisi tarpeen tarkennus, että työllisyyspalveluissa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan kirjattava työnhakuvelvollisuus voidaan asettaa, kun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen määrittelemiseksi tarvittavat tiedot ovat käytettävissä. Alkukartoituksen kielitesti esimerkiksi antaa hyvin oleellista tietoa kotoutuja-asiakkaan osaamisesta, oppimisvalmiuksista, kielitaidosta sekä luku- ja kirjoitustaidosta. Näillä puolestaan on vaikutusta siihen, kykeneekö asiakas millään tavoin kommunikoida mahdollisten työnantajien kanssa ja hakemaan työtä. Siten kielitesti antaa tärkeää taustatietoa myös työnhakuvelvollisuuden määrittämisessä.

Monialaisen kotoutumissuunnitelman yhteydessä tulisi avata tarkemmin ketkä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistuvat ja mitkä palvelut sen aikana ovat mahdollisia. Voiko monialaisen kotoutumissuunnitelman laatia yhdessä asiakas ja koto-omavalmentaja? Kuluuko monialaisen kotoutumissuunnitelman aikana kotoutumisaika, vai verrataanko tätä aikaa äitiyslomaan ja sairauslomaan, jolloin kotoutumisaika ei kulu? Mitkä palvelut asiakkaalle ovat mahdollisia monialaisen kotoutumissuunnitelman aikana? Määritelläänkö asiakkaalle työnhakuvelvollisuus monialaisen kotoutumissuunnitelman aikana?

Miten varmistetaan se, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tavoitetaan kaikki aikuiset kansainvälisen suojelun perusteella Suomeen muuttavat sekä vanhempainvapaan jälkeen lastaan kotona hoitavat vanhemmat, joilla kotoutumisprosessi on joko keskeytynyt vanhempainvapaaseen tai jotka ovat olleet hoitovapaalla Suomeen muutosta alkaen?

Todellisuudessa myös kiintiöpakolaiset sekä myönteisen ole-luvan saaneet muuttavat kuntien välillä itsenäisesti eikä aina suoraan vastaanottokeskuksesta kuntaan, joten mikään taho ei ohjaa heitä kuntiin, joten miten näistä henkilöistä saadaan tieto kuntaan. > Tiedonkulku tulee varmistaa.

Mitä ovat ne perheen kokonaistilanteet, jolloin tulee tehdä perheen kotosuunnitelma, miten taataan, että joka kunnassa on yhdenvertaiset osaajat ja ohjeistukset tätä arvioimaan?

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

Laissa kotoutumisaikaa lyhennetään, mutta miten varmistetaan, että valtavirtapalvelut pystyvät palvelemaan maahanmuuttajia kotoutumisajan jälkeenkin. Kotoutumisajan lyhentäminen lisää paineita valtavirtapalveluissa, ja valtavirtapalveluissa ei aina ole osaamista tai valmiuksia vastata tämän erityisryhmän tarpeisiin.

Kotolain perusteella myönnettävien omaehtoisten opintojen tukemisen aikana kotoasiakkaalla on nykyisellään pääsäännön mukainen työnhakuvelvollisuus. Tämä koskee myös alle 25-vuotiaita aikuisten perusopetusta suorittavia ammattikouluttamattomia asiakkaita. Koska opintojen aikana kotoasiakkaalla on velvollisuus hakea ja vastaanottaa työtä, opintojen keskeyttämiselle on suuri vaara. Kuitenkin perusopetuksen suorittaminen ja suomen/ruotsin kielen oppiminen parantaa merkittävästi nuoren mahdollisuuksia saavuttaa valmiudet ammatilliseen koulutukseen. Ammatillinen koulutus puolestaan auttaa työelämään pääsyä, kiinnittymistä työelämään ja siten

yhteiskunnan täysivaltaisen osallisuuden saavuttamista. Lausuttavana olevassa uudessa kotoutumislaisissa tulisi turvata alle 25-vuotiaiden kotoasiakkaiden mahdollisuus suorittaa perusopetus.

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

Kohdassa 20 § todetaan, että kotoutumissuunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Pohjoismaisen työllisyyspalvelumallin mukaisessa asiakaspalvelumallissa kotoutumissuunnitelma kuitenkin tulee päivittää 3 kuukauden välein. Milloin suunnitelman päivittäminen on mahdollista kolmea kuukautta pidemmällä aikavälillä?

Tervetullut uudistus lausuttavana olevassa kotoutumislaisissa on, että kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielen päättöttestaus. Toivottavaa on, että päättöttestaus olisi neutraali koulutuksen järjestäjästä riippumaton testi ja testaaja. Silloin kotoasiakkaat olisivat tasavertaisessa asemassa alueesta tai koulutuksen järjestäjästä riippumatta.

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

Todella tärkeä ja hyvä uudistus laissa on se, että lasten/nuorten asumisen jatkuminen tulee turvata kunnissa, jossa hänellä on kotoutumisen ja kouluttautumisen mahdollisuudet eikä nuorta siirrellä paikkakunnalta toiselle vain siksi, missä esim. perheryhmäkoteja sattuu olemaan. Perheryhmäkotien sijoittumista tulisi myös säädellä tällä perusteella.

Alaikäisten maahantulleiden oikeus jälkihuollon palveluihin tulee olla myös kansalaisuuden saamisen jälkeen.

Laissa tulisi ottaa jotain kantaa ja ohjeistaa myös tukiasumisyksiköiden reunaehdoista ja palveluista, sillä useat yksin alaikäisenä maahan tulleet asuvat myös tukiasumisyksiköissä.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

”Kunta voisi kalustaa asunnon välttämättömiltä osin ennen kiintiöpakolaisen maahantuloa ja hakea siihen valtiolta korvausta 6 3§:n nojalla.” > Erittäin järkevä ja käytännöllinen tapa toimia, tämä olisi hyvä saada voimaan jo 1.1.2023, koska on resurssia säästävä ja tarkoituksen mukainen toimintatapa.

”On hyvinvointialueen vastuulla tarjota etuuksiin liittyvä ohjaus ja neuvonta sekä dokumentoida käydyt keskustelut siten kuin laissa säädetään.” > Miksi kiintiöpakolaisten ja kuntapaikoille ohjattujen etuuksiin liittyvä ohjaus ja neuvonta on HVA:n vastuulla, kun muutoin ohjaus ja neuvonta on kuntien vastuulla? Asiakkaalle täytyy avata sosiaalihuollon asiakkuus etuuksiin liittyvää ohjausta varten ja tämä on resurssin tuhlausta eikä lainkaan tarkoituksen mukaista, jos henkilöllä ei muutoin ole sosiaalihuollon palveluiden tarvetta. Tämä pitäisi olla kunnalle kuuluvaa perustason ohjausta ja neuvontaa. Tai laissa tulisi tarkentaa, että jos asiakkaalla on sosiaalihuollon asiakkuus, tuolloin myös etuuksiin liittyvä ohjaus ja neuvonta olisi HVA:n vastuulla.

Lausuttavana oleva kotolaki lisää paineita kunnan neuvontatyötaakohtaan. Kunnalle ei saa sisällyttää neuvontatehtäviä, jotka kuuluvat toisen viranomaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuuden piiriin. Eri

palvelujen yhdyspintatyössä on sovittava selkeästi eri tahojen vastuut ja roolit. Jokaisella viranomaisella on omaan tehtävään liittyvä neuvontavastuu, joka takaa kaikille tasa-arvoisen tiedon ja palvelut.

Kunta koordinoi yhdessä ELY-keskuksen kanssa kiintiöpakolaisten vastaanottoa. Yhteistyön sujuvuuden näkökulmasta olisi erittäin tärkeää, että hyvinvointialueella on nimetty vastuuhenkilöitä, joilla on riittävää osaamista ja ymmärrystä kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyvistä käytänteistä.

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

Tehtäviä on hyvin monella eri taholla, erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö tulee saada sujuvaksi. Lisäksi tekstissä mainitaan, että kunta voi järjestää palveluja myös muiden kuntien kanssa (s. 95, mm. etäpalvelujen mahdollisuus myös mainittu). Mikäli TE2024 uudistuksessa muodostuu kuntien yhteistoiminta-alueita, miten nämä yhteensovitetään tässä mahdollisesti toteutetun kuntien yhteistyön kanssa? Huolehdittava, ettei tule sekavaa kokonaisuutta.

Resurssien määrä sekä työllisyyspalveluissa että hyvinvointipalveluissa tulee mitoittaa oikein ja saada näihin rahoitus. Sujuva palveluihin ohjautuminen epäonnistuu, jos molemmissa ei ole tarpeeksi resursseja.

Jossain määrin jää tulkinnan varaiseksi se, mitkä tehtävät ovat kotoutumisen edistämisen palvelua (kunnat) ja mitkä taas sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä (HVA:t). Tästä saattaa seurata palveluiden eriarvoisuutta alueista ja kunnista riippuen.

Kunnan vastuu palvelujen ulkopuolelle olevien maahanmuuttaneiden osalta korostuu kotolain sisällössä. Tavoitteen saavuttaminen tarvitsee tuekseen myös kannustumia, jota edesauttaisivat em. ryhmän tavoittamisessa ja kotouttamista edistävien toimenpiteiden piiriin saamisessa.

Valtion korvaukset (8 luku)

Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen kotoutumisen edistäminen kuuluu kunnille. Erityisesti alkuaiheessa kunnille aiheutuu merkittäviä tulkitsemiskustannuksia, jotka johtuvat pääosin kotoutumisesta, esim. suunnitelman teko, lähiympäristöopastus, viranomaislupien hoitaminen, asumisohjaus jne. Alkuvaiheessa tulkitsemiskustannuksia tulisi korvata kunnille enemmän.

Koto-asiakkaiden tarvitsemien tulkitsemispalveluiden saatavuuteen ja riittävyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tulkitsemispalveluiden tarve on Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä kasvanut. Koto-asiakkaille on tullut enemmän asiakkaan vastuulla olevia velvollisuuksia ja velvoittavia tapaamisia. Jotta velvoittavat tapaamiset ja yhteydenotot voivat toteutua, tarvitaan tulkitsemispalveluita.

Ei ole järkevää, etteivät laskennalliset korvaukset eikä muu yleiskatteellinen ja laskennallinen rahoitus ole ”korvamerkittyä” johonkin tiettyyn tarkoitukseen, vaan on kunnan tai hyvinvointialueen päätettävissä, miten niiden kaikki eri lähteistä tulevat kokonaistulot kohdennetaan niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Miten siis tullaan takaamaan, että kotoutumisen osaaminen varmistetaan molemmissa kunnissa ja hyvinvointialueilla?

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietojärjestelmäpalvelun saaminen käyttöön on erittäin tärkeää. Tietojärjestelmien osalta huomioitava, että eri viranomaistoimijat voisivat käyttää samaa järjestelmää. Hyvinvointialueen ja kuntien välinen yhteistyö otettava huomioon. Jos tiedonsaanti keskitetään KEHA-keskukselle, on alueellisten toimijoiden sujuva tiedonsaanti varmistettava.

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta tiettyjä tietoja maahanmuuttajasta. Vastaavasti kunnan työllisyysviranomaisilla tulee olla mahdollisuus saada Kansaneläkelaitokselta kotoasiakasta koskevaa tietoa, jolla on vaikutusta kotoutumisajan määrittämisessä. Näitä tietoja ovat äitiys- ja vanhampainrahakauden alkamis- ja päättymispäivä.

Kuntien vastuulla on myös tarjota työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille palveluita. Tällöin on tärkeää, että kunnat saavat hyvinvointialueelta sekä Kelalta kyseisten henkilöiden tiedot. Kotihoidon tuella olevien osalta tarvitaan yhteistyötä sekä KELA:lta, että hyvinvointialueelta.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Pohjoismaisen työvoimapolun mallin ja lausuttavana olevan uuden kotoutumislain väliin jää asioita, joihin kumpikaan laeista ei ota kantaa. Yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja tulkinallisten ristiriitaisuuksien välttämiseksi näitä kahta lakia olisi syytä tarkastella huolellisesti rinnakkain.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Kotoutumisajalla olevien asiakkaiden palvelutarjonta, tarjolla olevat kotoutumiskoulutukset ja kotoasiakkaiden työllistymismahdollisuudet vaihtelevat alueellisesti. Kotoutuja-asiakkaille tulisi taata tasavertaiset palvelut asuinalueesta riippumatta. Osa kotoutumiskoulutuksista tarjotaan nykyisellään verkon kautta. Palvelujen järjestämisessä tulee huomioida, että monilla kotoutuja-asiakkaila ei ole verkon kautta tapahtuvan opetuksen edellyttämiä laitteita tai tarvittavia digitaitoja. Siksi verkkokoulutusten ja palveluiden rinnalle tarvitaan jatkossakin kasvokkain tapahtuvaa koulutusta ja mahdollisuutta asioida kasvokkain.

Kunnan tulee raportoida kotoutumisen toimenpideohjelmasta ja kotoutumispalveluista ELY-keskuksille kahden vuoden väliin. Tässä ongelmaksi nousee se, että meillä ei ole alueella eikä valtakunnallisesti vertailukelpoisia mittareita. Alueilla maahanmuuton ja kotoutumisen liittyvien tietojen saaminen ja hankalaa, ellei mahdotonta. Kotoutumisen edistämisen roolit on jaettu kunnan ja hyvinvointialueiden välillä erityisesti humanitäärisestä syistä tulleiden osalta. Ennen kuin raportit voidaan laatia, on tärkeää, että sovitaan kansallisesti yhteisistä mittareista ja tietojärjestelmistä, jotka tukevat seurannan ja raportin valmistelua. Tämä lisää myös kuntien hallinnollisia kustannuksia.

ELY keskuksille on annettu laajat valtuudet valvoa ja tehdä kanteluja kuntien kotoutumispalveluiden laadusta. Tulisi varmistaa ELY keskusten edellytykset vastata tähän rooliin kiinnittämällä huomio ELY keskusten henkilöstön pätevyyteen ja perehdyttämiseen kotoutumisen eri osa-alueilla. Esimerkiksi hyvät väestösuhteet ja kotoutumiskoulutuksen laatu ovat hyvin erilaisia aiheita. ELY keskuksessa tulisi olla resurssit perehtyä syvällisesti näihin eri alueisiin, jotta he voivat arvioida kuntien toimintaa.

Alueellisille yhteistyöryhmille määritellään osittain ETNOjen tehtävät. Tulisi yhdistää ETNOjen ja yhteistyöryhmien toiminta, jotta päällekkäisyydet vähenisivät. Minkälaisia laatumittareita asetetaan ELY-keskusten ja alueellisten ETNOjen toimintaan?

Willman Arto
Oulun kaupunki