

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Tämänhetkisen aikataulun mukaisesti vuoden 2024 loppupuolella tulee voimaan sekä uusi kotoutumislaki että laki työllisyyspalveluiden siirrosta kunnille. Kotoutumislaisissa korostetaan erityisesti velvollisuutta vastata siitä, että kotoutumisohjelman ja muiden kunnan järjestämistä olevia palveluita järjestettäisiin sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Lakiesityksessä todetaan myös, että maahanmuuttaneiden määrän kasvaessa kotoutumisen edistämisen merkitys tulee kasvamaan erityisesti työn, hyvinvoinnin ja hyvien väestösuhteiden näkökulmasta. Osallisuuden tunne on tulijan kannalta kotoutumisen tärkeimpiä tekijöitä. Palveluiden tarve ja niiden tarjonta eroavat suuresti toisistaan suurten ja pienten kuntien välillä jo nyt ja erojen voi olettaa vain kasvavan. Todennäköisesti maahanmuuttaneiden palveluissa tapahtuu eriarvoistumista, koska kunnat toimivat oman itsehallintonsa mukaisesti ja kunnissa priorisoidaan palveluita eri tavalla. Myös kuntien taloudellinen tilanne eroaa toisistaan, jolloin riittäviin palveluihin ei voida resursoida kaikkialla samalla tavalla ja tarjolle voi jäädä vain minimipalveluita. Todennäköisesti palveluiden saatavuus tulee vaikuttamaan myös siihen, että maahanmuuttajat keskittyvät entistä enemmän kasvukeskuksiin.

Ehdotetun 9 §:n 4 momentin mukaan kunta voi tarjonnan täydentämiseksi lisäksi hyödyntää palveluntarjoajan toteuttamaa neuvontaa. Pykälä perusteluineen jättää hieman epäselväksi, miltä osin ohjausta ja neuvontaa voidaan hankkia ostopalveluna ja miltä osin kunnan on tuotettava sitä itse. Ylipäätään esityksessä jää hieman avoimeksi, miltä osin kunnan on järjestettävä palvelut itse ja miltä osin niitä voi tuottaa ulkoinen palveluntuottaja. Palveluntuottajien kannalta tilanne aiheuttaa epävarmuutta, joten nyt säädettävällä lainsäädännöllä voi olla heidän osaltaan merkittäviä yritysvaikutuksia.

Hankintojen osalta on tarpeen varmistaa, että kunnilla on riittävät resurssit ja osaaminen hankintojen tekemiseen, ja että palvelujen saatavuuden jatkuvuus on turvattu myös ehdotetun lain voimaantuloa seuraavana aikana ennen kuin kunnat ovat ehtineet tehdä omia ehdotetun lain mukaisia palveluhankintojaan.

Myös kunnan ja työvoimaviranomaisen välinen tehtävänjako jää avoimeksi, sillä esityksessä ei ole eritelty työvoimaviranomaisen roolia työnhakijana olevia kotoutuja-asiakkaita koskevissa tehtävissä. Avoimeksi jäi myös, olisiko kotoutuja-asiakkaalla oikeus osallistua halutessaan ehdotetun lain mukaisiin palveluihin muun kunnan kuin oman kotikuntansa alueella.

Yleisesti ilahduttaa, että lakiesityksessä on huomioitu kotoutumisen edistämisen erilaiset kumppanuudet eri kohdissa ja että järjestöjen roolia halutaan tehdä näkyvämmäksi ja vahvemmaksi osaksi kotoutumistyön kokonaisuutta. Esityksessä tuodaan esiin, että järjestöjen resurssit tulee taata (mm. "Kolmannen sektorin roolin vahvistaminen entisestään edellyttää, että kolmannen sektorin toimijoilla on osaamista ja muita resursseja toimintaansa, ja että kolmannen sektorin ja viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto toimivat." ja "Kolmannen sektorin ja viranomaisten yhteistyö mahdollistaa onnistuneen kotoutumisen. Järjestöjen roolin kasvattaminen edellyttää niiden toimintamahdollisuuksien ja resurssien turvaamista."). Missään ei kuitenkaan ole selkeää kirjausta tai ajatusta siitä, että miten resurssien turvaaminen tehdään. On suurena vaarana, että järjestöihin kohdistuvat odotukset kasvavat ja yhteistyötä järjestöjen kanssa vaaditaan viranomaisilta lain tasolla, mutta samaan aikaan yhä useammalla järjestöllä on toimintavaikeuksia resurssien puutteen vuoksi.

Tulevina vuosina koulutus- ja työperusteinen maahanmuutto tulee valtakunnallisten suunnitelmien toteutuessa lisääntymään huomattavasti. Lakiehdotus antaa rajallisesti työkaluja näiden ryhmien palveluiden järjestämiseen. Kotoutumisen edistämässä heikoimmassa asemassa olevat ryhmät ovat paremmin esillä ja onkin hyvin perusteltua, että heidän osaltaan säädetään monialaisista palveluista. Samalla vahvistetaan tarpeettomasti eri maahanmuuttajaryhmien erilaisuutta, myös koulutus- ja työperusteiset muuttajat tarvitsevat perheineen palveluita ja kotoutumisen edistämistä. Kuntien elinkeinorakenteelle osaavan työvoiman saaminen ja ns. vetovoimatekijät voivat olla aivan keskeisiä. Kansainvälisten opiskelijoiden ja työperusteisten muuttajien palveluita voitaisiin mahdollisesti toteuttaa myös vähäisemmillä resursseilla esimerkiksi digitaalisesti Talent Boost ja Work in Finland -brändäyksen alla.

Myös työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien tulisi saada palveluita, jotka auttavat heidän onnistunutta kotoutumistaan yhteiskuntaan. Lisäksi tiedotus mahdollisista palveluista työ- ja koulutusperäisille maahanmuuttajille tulisi olla oikea-aikaista ja säännöllistä: ennen maahanmuuttoa Welcome to Finland –kirjanen, ja saapumisen jälkeen kotikunnan jonkinlainen tervetuloa-kortti tai -kirjanen, ja kutsu matalan kynnyksen palvelutoimistoon, jotta uusi asukas pääsee tutustumaan paikallisiin palveluihin. Myös matalan kynnyksen toiminta voi olla asettautumisen kannalta keskeistä. Toiminnan löytymiseksi Uudenmaan ELY-keskus on kehittänyt kotoutumisentukena.fi-verkkopalvelun, jonka kielivalikoimaan suunnitellaan lisättäväksi myös englannin kieli. ELY-keskusten erilaiset verkostot mahdollistavat kumppanuustyön, jonka avulla voidaan tehdä alueellista

kehittämistyötä ja yhteensovittamista, jotta myös koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton palvelut kunnissa kehittyisivät.

Soveltamisalan määrittelyssä (2§) on hyvin huomioitu ilman huoltajaa Suomessa asuvien alaikäisten ryhmät, joiden kohdalla asiakasryhmään tunnistamisessa on havaittu puutteita. Olisi kuitenkin hyvä vielä tarkentaa ilmaisua lain kohdassa, jossa todetaan jälkihuolto-oikeus niille pakolaiskiintiössä valituille alaikäisille, jotka ehtivät täysi-ikäistyä prosessin aikana. Nyt alle 25-vuotiaisiin sovellettava kohta 2 jää hieman epäselväksi: 2) joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa. Tämä muotoilu ei eroa riittävästi kohdasta 1, jossa oikeastaan todetaan sama. Kohtaa 2 voisi vielä tarkentaa esimerkiksi näin: joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa ja täysi-ikäistynyt valintaprosessin aikana.

Kyseessä on runsaasti tukea tarvitseva asiakasryhmä, jolle jälkihuolto-oikeuden voidaan katsoa olevan kotoutumisen kannalta olennainen tukimuoto. Monet nuorista ovat viettäneet vuosia pakomatalla ja pakolaisleireillä huonoissa olosuhteissa, eikä itsenäisen aikuisen elämän opettelu ilman riittävää tukea ole realistista.

Kiinnitimme huomiota siihen, että lakiesityksessä ei kiinnitetä huomioita maahanmuuttaneiden osallisuuteen kotoutumista koskevien palveluiden ja toimenpiteiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Tutkimusten mukaan osallisuuden kokemus (ja sen tosiasiallinen toteutuminen) ovat kytköksissä yleiseen hyvinvointiin ja sitoutumiseen tarjolla oleviin palveluihin. Tämän vuoksi on tärkeää, että osallisuusnäkökulma otettaisiin huomioon ja että laki velvoittaisi vahvistamaan toimintaperiaatetta, että maahan muuttaneet ja vieraskieliset otetaan systemaattisesti mukaan kotoutumisen palveluiden, toimenpiteiden ja kokonaisuuksien suunnitteluun ja kehittämiseen vaikuttavamman sekä kestävämmän toiminnan aikaansaamiseksi. On myös tärkeää, että henkilöstön osaamista muun muassa kunnissa, hyvinvointialueilla sekä palveluntuottajien ja järjestöjen keskuudessa vahvistetaan, jotta aidon osallisuuden tukeminen mahdollistuu kotoutumisen eri vaiheissa.

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

Perusmuotoisen ja monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin osalta on huomioitava, että osa kartoitettavista asioista on sellaisia, että ne eivät välttämättä käy ilmi heti kotoutumisen alkuvaiheessa tai muutamalla tapaamiskerralla. Esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tulevat usein esiin vasta varsinaisen pidemmän palvelun, kuten koulutuksen, alettua. Siksi on tärkeää, että palvelutarpeen arvioinnin jälkeisissäkin palveluissa ja koulutuksissa toimitaan joustavasti ja tarvittaessa asiakas ohjataan hänelle paremmin soveltuvaan palveluun. Maahanmuuttajien erilaiset taustat ja elämäntilanteet vaativat palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelmaa tekeville työntekijöiltä hyvää ammattitaitoa. Kunnissa on huolehdittava, että kotoutuja-asiakkaiden kohtaamisessa tarvittava ammattitaito ei siirry kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden työhön vaan ko. osaamista voidaan hyödyntää tärkeissä alkuvaiheen palveluissa.

Johdantojakson ja siihen sisältyvien palveluiden onnistumista tullaan seuraamaan ja olisi tarpeen, että työssä olisi käytössä yhdessä luotuja työvälineitä kuten palvelutarpeen arviointilomakkeita, joiden avulla saataisiin vertailukelpoista tietoa. Matalan kynnyksen palveluille ja esimerkiksi ohjaus- ja neuvontapalveluille tulisi suunnitella malleja, joita esimerkiksi työtä aloittavissa kunnissa voitaisiin hyödyntää ja samalla voitaisiin arvioida, onko järkevää suunnitella kaikki palvelut itse vai olisiko tarpeen tehdä kuntien välistä yhteistyötä. Kolmannen sektorin aito mukaan saaminen vaatii myös paikallisia rahoitusratkaisuja.

Perusmuotoisen ja monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin kohdalla todetaan, että henkilö on ohjattava tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin ja että henkilö voidaan ohjata tarvittaessa myös palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan. Muotoilu viittaa siihen, että kunnan toimintoja pidetään ensisijaisena ja vain tarvittaessa asiakkaita ohjattaisiin muiden tahojen tuottamiin palveluihin. Kuitenkin tiedetään, että kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä tärkeää on laaja yhteistyö eri toimijoiden välillä ja kaikkein toimijoiden tarjoamien palveluiden hyödyntäminen on järkevää, jotta jokaiselle asiakkaalle löytyisi sopiva palvelu.

Ehdotettujen 13 ja 15 §:n ja niiden perustelujen mukaan muun muassa henkilöstöresursseihin liittyvistä syistä voitaisiin jättää kokonaan toteuttamatta monialaisen palvelutarpeen arvioinnit tai jättää laatimatta monialaisia kotoutumissuunnitelmia. Tähän liittyy riskejä siitä, ettei kyseisiä säännöksiä nähtäisi käytännössä velvoittavina ja ettei säännösten tarkoitus monialaisen palvelun tarjoamisesta maahanmuuttajille välttämättä toteutuisi tavoitellulla tavalla.

Ehdotetussa 21 §:ssä säädetään suunnitelman kestosta ja päättymisestä. Pykälän 3 momentin 2 kohta mahdollistaa nykyistä sääntelyä vastaavasti suunnitelman keston pidentämisen tilanteissa, joissa suunnitelmaa ei ole voitu tietyistä syistä toteuttaa. Nykyisessä sääntelyssä ei ole ollut asiaa koskien minkäänlaista aikarajaa, vaan käytännössä suunnitelman toteuttamisessa voisi olla hyvinkin pitkä tauko, jonka jälkeen kotoutumissuunnitelmaa voitaisiin vielä jatkaa. Olisiko selvyuden vuoksi tarpeen määritellä tarkemmin kohdassa tarkoitettu "tilapäisyys", jotta suunnitelman toteuttamisen tilapäinen keskeytyminen ei voisi jatkua määrittelemättömän pitkää aikaa?

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

Kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi on viime vuosina tehty paljon sekä alueellista että valtakunnallista kehittämistyötä. Jatkossa täytyy varmistaa, että kehittämistyön tulokset saadaan kattavasti viestitettyä myös uusille koulutuksen järjestäjille. Kehittämistyössä on otettu huomioon hyvin monenlaisia kotoutumiskoulutuksen laatuun vaikuttavia osatekijöitä. Toivomme, että kunnat uudistuksen jatkovalmistelussa perehtyvät hankintamalleihin ja hyödyntävät jo kertynyttä tietoa arvioidessaan kotoutumiskoulutuksen tuotantotapoja jatkossa.

Myös koulutukseen liittyvä ohjausprosessi vaatii kunnissa oman suunnittelunsa. Työvoimakoulutuksena järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa hyödynnetään toimivaa koulutusportti-järjestelmää, johon muodostuvien jonojen perusteella koulutustarpeisiin on pystytty

joustavasti reagoimaan. Jonot muodostuvat kielitaidon lähtötasoarvioinnin perusteella, joten hakijat pystytään ohjaamaan heille parhaiten sopiviin ryhmiin. Oikea-aikaisuus ja ohjaus kullekin henkilölle parhaiten sopivaan ryhmään on koko kotoutumiskoulutuksen onnistumisen yksi avaintekijä.

Kotoutumiskoulutuksen hankinta tulee vaatimaan kunnilta alueellista ja todennäköisesti myös valtakunnallista yhteistyötä. Laadukas erilaiset opiskelijat huomioiva koulutus vaatii keskitettyjä ratkaisuja, jotta opetusta voidaan eriyttää tarpeiden mukaisesti kuitenkin niin, että matkat tai odotusajat kotoutumiskoulutukseen eivät muodostu liian pitkiksi. Työ vaatii välttämättä yhteistä suunnittelua, koska myös etäopetuksen mahdollisuus on tarpeen hyödyntää. Mikäli kunnat toimivat pitkälti omina hankintayksiköinä, yksi haaste on hankintaosaamisen riittävyys. Nykyisin kotoutumiskoulutuksen hankintaan on sisällynyt kattavaa yhteistyötä palveluntuottajien kanssa ja koulutuksen laatua on valvottu. Koulutuksen laadun seuraaminen ja valvonta on yksi kotoutumiskoulutuksen järjestämisen myötä kunnalle tuleva tehtävä. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus ja koulutuksen laatu ovat myös poliittisia kysymyksiä, jolloin seurantatiedon tärkeys entisestään korostuu.

Työperusteisen maahanmuuton kasvaessa on oletettavaa, että puolisoina Suomeen tulevat hakeutuvat kotoutumispalveluihin. Aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamisen roolia sekä oman alan urapolkujen suunnittelua tulisi myös tästä syystä korostaa osana kotoutumispalveluita ja huolehtia siitä, että kunnan henkilöstöllä on riittävä osaaminen eri sektoreiden osaamisen tunnistamiseen.

Omaehtoisten opintojen osalta mahdollisuus jatkaa opintoja työttömyysetuudella vuosi kotoutumisajan jälkeen on hyvä kirjaus, vaikka ei välttämättä vielä riitä opintojen loppuun saattamiseen.

Esityksen 24§:ssä todetaan, että kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Toimiva peruskielitaito tarkoittaa eurooppalaisen viitekehyksen taitotasoa B1.1. Tämä tavoite noin vuoden mittaisen koulutuksen aikana tiedetään epärealistiseksi valtaosan kohdalla, vaikka koulutus olisi järjestetty hyvin laadukkaasti ja intensiivisesti. Ylioppilastutkintolautakunnan vuonna tekemän selvityksen (Juurakko-Paavola & Takala 2013) mukaan kevään 2012 ylioppilastutkinnossa keskipitkän ruotsin oppimäärän osalta suurin osa kokelaista ei saavuttanut lukion tavoitetason mukaista osaamista: tason B1.1.saavutti ruotsissa noin 29 % kokelaista. Keskipitkässä ruotsissa noin 65 % kokelaista jäi tasolle A2.2. Viimeistään näiden tietojen valossa pitäisi olla selvää, että kotoutumiskoulutukseen osallistuvan, taustoiltaan ja oppimisvalmiuksiltaan hyvin heterogeenisen, eri puolilta maailmaa tulevan opiskelijajoukon kohdalla tason B1.1. saavuttaminen suomen tai ruotsin kielessä noin vuoden mittaisen koulutuksen aikana on monien kohdalla epärealistista.

Tavoitetasoa B1.1. voi pitää järkevänä siitä näkökulmasta, että se on käytännössä pääsyvaatimuksena moniin kotoutumiskoulutuksen jälkeisiin koulutuksiin. Lisäksi voi olla perusteltua

pitää tavoitetasoa korkeana siitä syystä, että niille, jotka eivät sitä saavuta, tarjottaisiin mahdollisuus kerrata kotoutumiskoulutuksen osia tai muulla tavalla saavuttaa toimiva peruskielitaito. Olisi kuitenkin syytä rakentaa vihdoin pysyvä ratkaisu niiden henkilöiden koulutukseen, jotka eivät saavuta kotoutumiskoulutuksen kielellistä tavoitetta eivätkä pääse järkeviin jatkokoulutuspaikkoihin tai töihin.

Lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumiskoulutuksen onnistumista ei arvioitaisi vain sillä perustella, ovatko opiskelijat saavuttaneet tason B1.1. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden valtakunnallista seurantaa tulisi kehittää ja huomioida siinä muutkin aspektit kuin saavutetut suomen/ruotsin taitotasot. Vaikuttavuuden seurannan valtakunnallinen ja yhteismitallinen kehittäminen on erityisen tärkeää, kun vastuu koulutuksen toteuttamisesta on siirtymässä nykyistä laajemmalle joukolle ja vähemmän keskitettyyn järjestelmään. Vastuu valtakunnallisesta ja yhteismitallisesta seurannasta tulisi olla valtionhallinnolla kuten työ- ja elinkeinoministeriöllä tai Opetushallituksella.

Esityksen 24§:ssä todetaan, että kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista. Aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista tulisi sisältyä kotoutumiskoulutukseen aina. Myös uusien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan koulutuksenjärjestäjän omassa opetussuunnitelmassa tulee kuvata aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen, ja ylipäättään osaamisen tunnistamisen painoarvoa on kasvatettu uusissa opetussuunnitelman perusteissa.

Lakiesityksen 24 §:ssä todetaan, että koulutuspalvelun tuottaja voi poiketa opetussuunnitelman perusteista erityisestä syystä. Mikä on tällainen erityinen syy ja miksi olisi tarpeen poiketa opetussuunnitelman perusteista?

Edelleen 24 §:ssä todetaan, että kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisesti myös lukutaitokoulutusta tai aikuisten perusopetusta. On erittäin sekavaa, jos näitä koulutuksia aletaan kutsua tai mieltää kotoutumiskoulutuksiksi, koska niissä on hyvin erilaiset tavoitteet ja lähtökohdat sekä kussakin omat opetussuunnitelmansa. Lisäksi tällainen kotoutumiskoulutuksen ”laaja määritelmä” tekee 28§ 1 mom. 5-kohdan tulkitsemisen sekavaksi. Olisi parempi, että tämä asia todettaisiin kokonaan omassa pykälässään eikä pykälän 24 ”kotoutumiskoulutuksen sisältö” alla. Säännöskohtaisissa perusteluissa s. 162 mainitaan ”muu kuin työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus, jota kotoutuja-asiakas voi opiskella omaehtoisesti kotoutumislain nojalla”; olisi selkeämpää, että kotoutumiskoulutus-sanaa käytettäisiin vain koulutuksista, joissa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita – olivat ne sitten muodoltaan työvoimakoulutusta tai omaehtoista kotoutumislain mukaista opiskelua. Termin ”kotoutumiskoulutus” laajentaminen kaikenlaisiin omaehtoiisiin koulutuksiin on hyvin harhaanjohtavaa.

Ehdotetun 24 §:n 1 momentin sanamuoto ("kotoutuja-asiakkaalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, järjestetään...") ei huomioi tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevia nuoria, jotka eivät kotikunnan puuttumisen vuoksi ole oppivelvollisia mutta voivat silti osallistua kotoutumiskoulutukseen. Ehdotettu sanamuoto vastaa nykyistä, ja sanamuodon ei ole soveltamiskäytännössä tulkittu estävän kotoutumiskoulutuksen tarjoamista henkilölle, joka ei kotikunnan puuttumisen vuoksi kuulu lainkaan oppivelvollisuuslain soveltamisalaan. Selvyyden vuoksi ehdotetun pykälän sanamuotoa olisi kuitenkin hyvä korjata näiltä osin.

Ehdotetun 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa lienee tarkoituksenmukaista vaihtaa kunnan tilalle termiksi työvoimaviranomainen, sillä lausuntokierroksella olevan työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen mukaan työvoimaviranomainen voisi olla muukin taho kuin yksittäinen kunta. Asiaa on avattu ehdotetun pykälän perusteluissa, mutta pykälässäkin tehtävät tulisi selvyyden vuoksi määritellä työvoimaviranomaiselle.

Ehdotetussa 29 §:ssä säädetään omaehtoisten opintojen jatkamisesta suunnitelman enimmäiskeston täytyessä. Uudenmaan ELY-keskus pitää kannatettavana, että maahanmuuttaja voisi jatkaa kotoutumissuunnitelman enimmäisajan täytyessä kesken olevia omaehtoisia opintojaan. Opintojen keskeneräisyys kotoutumisajan päättyessä koskee kuitenkin käytännössä kaikenikäisiä kotoutujia, minkä vuoksi olisi perusteltua, että alle 25-vuotiaille pykälän 1 momentissa ehdotettu poikkeussäännös koskisi yhdenvertaisesti kaikenikäisiä asiakkaita.

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

Monikielistä yhteiskuntaorientaatiota on kehitetty mm. Suomen Pakolaisapu ry:n ja Uudenmaan ELY-keskuksen yhteistyönä. Kehittämistyö on edelleen kesken ja palvelun hankinnan vastuun jakautuminen kaikille maan kunnille ei kuulosta kokonaisuuden kannalta lainkaan järkevältä.

Lainsäädännöllä voidaan todennäköisesti vaikuttaa siihen, että monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon ohjaututaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearvioinnin kautta, mutta palvelun kehittämisessä on vielä tehtävää mm. materiaalien kehittämisessä eri maahanmuuttajaryhmille sopivaksi sekä isona asiana kouluttajien koulutuksen järjestäminen valtakunnallisesti. Ruotsissa on kehitetty malli koulutuksesta, joka voisi muokattuna soveltua myös Suomeen, mutta sen kehittämiseen tarvitaan valtakunnallinen vastuutaho. Ehdotamme, että esimerkiksi Opetushallitus voisi ottaa vastuun ko. kokonaisuuden kehittämisestä, johon kuuluvat sekä materiaalien kehittäminen että kouluttajien koulutus. Välivaiheen ratkaisuna voisi mahdollisesti olla hanke, missä Pakolaisavulle ja muulle verkostolle kertynyttä tietoa voidaan välittää ja edelleen kehittää hankkeen sisällä. Asetus yhteiskuntaorientaatiosta on tarpeen, jotta toteutus olisi eri kunnissa laadultaan ja määrältään yhteismitallinen.

Uudenmaan ELY-keskus pitää monikielistä yhteiskuntaorientaatiota merkittävänä lisäyksenä ja parannuksena kotoutumispalveluiden tarjontaan. Pykälän mukaan kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio. Todetaan, että yhteiskuntaorientaation voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja. Suomessa monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisestä on eniten

kokemusta Uudenmaan ELY-keskuksella ja Uudenmaan ELY-keskuksen hankintoja toteuttaneilla palveluntuottajilla. Keskeinen haaste on ollut erikielisten asiakkaiden opiskeluryhmien kasaaminen. Yhteiskuntaorientaation käytännön toteuttaminen tulee vaatimaan vähintään kuntarajat ylittävää, kenties jopa aluerajat ylittävää tai valtakunnallista yhteistyötä. Tavoitteena tulisi olla paikan päällä toteutettava yhteiskuntaorientaatio ainakin joillekin kohderyhmille, johon voidaan yhdistää mahdollisuus käydä asioita läpi keskustellen. Etätoteutus voisi tavoittaa suurempia ryhmiä silloin, kun lähitoteutus on vaikea toteuttaa. Vähintään uusilla tulijoilla tulisi olla käytössään nettisivusto, missä voisi itsenäisesti suorittaa orientaatioon sisältyviä oppisisältöjä.

Käsitteenä kotoutumishjelmaa ei voi pitää kovin onnistuneena. Termi sekoittuu helposti aiemman lainsäädännön kotouttamishjelman kanssa. Tälläkin hetkellä kotouttamishjelma ja kotoutumissuunnitelma menevät usein sekaisin, joten pääasiassa johdantojaksosta ja kotoutumiskoulutuksesta rakentuvalla kokonaisuudelle tulisi luoda uusi käsite. Jopa kotoutumisen alkuvaiheen palvelut on ilmaisuna osuvampi, vaikka tuntuukin kovin mielikuvituksettomalta ehdotukselta.

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

Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asumisen järjestäminen voidaan järjestää perheryhmäkodissa, perhehoidossa tai muulla tarkoituksen mukaisella tavalla (31 §) Muu tarkoituksen mukainen tapa voi olla esimerkiksi vastaanottovaiheessa alkanut yksityismajoitus. Kotoutumisajan yksityismajoitusta ei ole säännelty millään tavalla ja sukulais- tai muissa perheissä asuvat lapset ja nuoret ovat saaneet tukea kunnilta sattumanvaraisesti ja kuntakohtaisesti. Yksityismajoittajaperheille ei ole tarjottu mitään tukea. Pahimmassa tapauksessa kenelläkään ei ole tarkkaa tietoa siitä, että missä ja kenen luona lapsi tai nuori milloinkin asuu. Nuoria on myös kadonnut ulkomaille yksityismajoituksesta. Vaikka vastaanottovaiheessa nuorten asuinpaikoista tehdään yksityismajoituspalvelu, asiaa ei oleskeluluvan saamisen jälkeen välttämättä seurata millään tavalla.

Uudessa laissa on annettu hyvinvointialueen tehtäväksi palvelutarvearvion perusteella sosiaalihuoltolain mukainen päätös ilman huoltajaa tulleen alaikäisen asumisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että päätös on tehtävä myös yksityismajoittajien osalta. Uudenmaan ELY-keskus pitää tätä hyvänä kirjauksena, koska esityksen perusteella joku taho ottaa vastuun lapsen asumisesta. Olisi kuitenkin syytä miettiä tarkemmin rakenteita, joilla perheitä tuetaan kasvatus- ja hoivatoimissa sekä lapsen kotoutumisessa. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että kotoutumisvaiheen yksityismajoitus olisi tunnistettava omaksi asumismuodokseen ja kehitettävä sitä sellaisena. Käytännössä hyvinvointialueet ovat oikeutettuja myös hakemaan korvauksia yksityismajoitusperheiden tukemisesta. Tällä voisi olla myös positiivisia vaikutuksia palvelun kehittymisessä. Myös aluehallinnon ja hyvinvointialueiden on aloitettava suunnittelutyö tämän asian kuntoon saattamiseksi käytännössä.

ELY-keskuksille esitetään uutena tehtävänä edustajatoiminnan ohjausta, suunnittelua ja valvontaa (34 §). Edustajien valvonta on tarpeellinen ja tärkeä tehtävä ja sopii sijoitettavaksi ELY-keskukseen muiden ilman huoltajaa tulneiden alaikäisiä koskevien tehtävien lisäksi. Valvontatehtävästä säädettyä olisi huomioitava myös valvonnan toteuttamisen mahdollistaminen käytännössä.

Edustajan vapauttamista tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaamisesta (36 §) säädetään niin, että edustajan vapauttamista koskevan hakemuksen käräjäoikeuteen voi tehdä edustaja, 15 vuotta täyttänyt lapsi itse, hyvinvointialue, lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja.

ELY-keskuksen olisi voitava tehdä valvontatehtävän käytännön toteutumisen mahdollistumiseksi hyvinvointialueelle suosituksia tai kehotuksia edustajan tehtävän lakkauttamisesta, jos valvonnan yhteydessä ilmenee esimerkiksi toistuvaa tehtävän laiminlyöntiä, rikollista tai nuoren edun vastaista toimintaa. Yhteistyö hyvinvointialueen kanssa on tässä rakennettava toimivaksi ja sujuvaksi, jotta tieto kulkee viranomaisten välillä.

Edustajien valvontatehtävän keskittämisestä tiettyyn ELY-keskukseen ei ole hallituksen esityksessä mainittu, mutta siitä on käyty keskustelua työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten kesken. Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että valvontatehtävän järjestämisessä tulee huomioida, että jokainen ELY-keskus on ajantasaisesti tietoinen alueellaan tapahtuvista alaikäisiä koskevista asioista. Edustajien kanssa tehtävässä yhteistyössä syntyvät tilanteet vaikuttavat myös perheryhmäkotien ja kuntien toimintaan. Alaikäisiin liittyvästä tehtävästä saadaan parhaiten kokonaisuus siten, että jokaisella ELY-keskuksella olisi myös edustajien valvontatehtävä omalla alueellaan.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Kunnan vastaanottotyö tulee uuden kotoutumislain perusteella muotoutumaan uudella tavalla, kun tehtävät jakautuvat kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Lainsäädännössä mahdollisimman selkeä tehtäväjaon määrittely auttaisi kuntia organisoimaan palvelut mahdollisimman toimivalla tavalla. Uhkana on myös osaavan henkilökunnan siirtyminen hyvinvointialueen työntekijöiksi, vaikka tärkeitä kotoutumisen johdantojaksoon ja kotoutumishjelmaan liittyviä tehtäviä jää kunnalle.

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

Kunnalla on uuden kotoutumislain ja TE2024 uudistuksen toteutuessa hyvin laajat tehtävät kotoutumisen edistämisessä. Esityksen 43§:ssä säädetään, että kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Lakiesityksessä ei kuitenkaan ole mitenkään määritelty, mihin toimenpiteisiin ELY-keskus voi ryhtyä mikäli kotoutumisen edistämisen tavoitteita ei ole saavutettu. Lakiesityksessä on säädetty valtakunnallisen tietovarannon käyttöönotosta, mutta vertailukelpoisen tiedon kerääminen eri palveluiden saatavuudesta ja tuloksellisuudesta jää edelleen haasteeksi. Tavoitteiden saavuttamista voi monissa kohdin edistää alueellisesti eri kuntien yhteistyönä toteutetut palvelut, mutta jää täysin kuntien omien päätösten varaan, miten ja missä laajuudessa yhteistyötä tehdään.

Pykälässä 46 säädetään kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen yhteistyöryhmästä, johon voi osallistua eri toimijoita ja myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on mainittu yhtenä kokouksiin osallistujana. ELY-keskuksen alueellisen työn näkökulmasta osallistuminen kaikkien

kuntien kokouksiin on epärealistista. Kokonaisuutena kotoutumisen edistämässä on monia tehtäviä, joita täytyy toteuttaa suuremmissa kokonaisuuksissa kuin yksittäisten kuntien toimesta. Kunnat päättävät yhteistyöalueistaan, mutta toivottavaa on, että esimerkiksi monikielistä yhteiskuntaorientaatiota tai kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin laajemmissa kokonaisuuksissa ja joidenkin koulutusten osalta myös valtakunnallinen yhteistyö on tarpeen. Esimerkiksi korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille räätälöityä kotoutumiskoulutusta on voitu tällä hetkellä tarjota nimenomaan kunta- ja jopa aluerajat ylittävien toteutusten ansiosta.

ELY-keskusten tehtävien osalta on tärkeää, että laaja alueelliseen kehittämiseen, yhteistyöhön, yhteensovittamiseen, seurantaan ja valvontaan liittyvä tehtävä kattaa kaikki maahanmuuttajaryhmät, jotka kuuluvat kotoutumislain soveltamisalaan. Tulevina vuosina koulutus- ja työperusteinen maahanmuutto on lisääntymässä ja tehtävien määrittelyssä ko. tehtäväalue ei saisi jäädä vain yhden sanan, asettautuminen, varaan. Voisiko tehtävän määrittelyä täsmentää niin, että tehtävänä on kotoutumisen ja koulutus- sekä työperusteisten maahanmuuttajien asettautumisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta.

Ehdotetuissa 54 ja 55 §:ssä säädetään ELY-keskuksen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen mahdollisuudesta toimia valtionapuviranomaisena. Ehdotettu sanamuoto "voi toimia valtionapuviranomaisena" jättää hieman epäselväksi, onko tarkoitettu, ettei näin kuitenkaan välttämättä aina olisi tai että työnjaosta valtionapuviranomaisen tehtävissä voidaan ELY-keskuksen ja KEHA-keskuksen välillä sopia muullakin tavalla. Ehdotetuissa pykälissä on säädetty valtionapuviranomaisena toimimisesta ainoastaan valtionavustuslain 9, 11 ja 12 §:n osalta, mutta muiden valtionavustuslain mukaisten valtionapuviranomaisen tehtävien osalta vastaavasta roolinjaosta ei ole esityksessä ehdotettu säädettävän.

Ehdotetussa 57 §:ssä säädetään alueellisen yhteistyöryhmän tehtävistä. Pykälässä on lueteltu erilaisia tehtäviä, joiden kaikkien osalta sanamuotona on "tehtävänä voi olla". Sanamuodosta herää kysymys, onko yhteistyöryhmälle tarkoitettu säätää velvoittavasti joitakin tehtäviä, vai onko kaikki tehtävät tarkoituksella muotoiltu esimerkinomaisiksi, jolloin ELY-keskus voisi päättää yhteistyöryhmän tehtävistä haluamallaan tavalla.

Nykyisin Uudenmaan ELY-keskuksessa toimii maahanmuuttoasiain toimikunta. Toimikunta päättää puolivuositain alueellisesta työlupalinjauksesta ja käsittelee muita ajankohtaisia useimmiten työperusteiseen maahanmuuttoon liittyviä aiheita. Edellä mainittu yhteistyöryhmän määritelmä ei vastaa tällä hetkellä hyvin toimivaa yhteistyörakennetta. Emme vielä tiedä, miten jatkossa päätetään alueellisten työlupalinjausten kohtalosta, mutta vuoropuhelu työmarkkinajärjestöjen ja muiden toimijoiden välillä on palvellut hyvin yhteistyön tarpeita.

Valtion korvaukset (8 luku)

Korvausjärjestelmää, joka koskee valtion korvauksia kunnille pakolaisten ja joidenkin muiden ryhmien vastaanotosta, tulisi uudistaa kokonaisuudessaan. Valitettavasti sitä ei pystytty tekemään tämän lakiuudistuksen yhteydessä. Korvausjärjestelmään pystyttiin kirjaamaan joitain pienempiä

uudistuksia, kuten siirtyminen kuntien kanssa tehtävistä sopimuksista päätöksiin, joka yksinkertaistaa käsittelyprosessia. Järjestelmä kaipaa kuitenkin laajempaa uudelleen arviointia, joka lähtee korvausohjeen perusteellisesta läpikäynnistä ja korvausperusteiden yksinkertaistamisesta. Uudistamistyö on mahdollista myös uuden kotoutumislain voimassa ollessa, mutta se vaatii resursseja ja prosessien huolellista läpikäyntiä sekä sähköisten ratkaisujen etsimistä.

Laskennallisen korvauksen jakaminen kunnan ja hyvinvointialueen välillä on uudessa palveluiden organisointitilanteessa välttämätöntä, mutta jakoperusteet joudutaan palveluiden vielä kehittyessä ja muovautuessa määrittelemään ilman käytännössä syntyvää tietoa kulujen jakautumisesta. Lakiin tulee kirjata mahdollisuus jakosuhteen uudelleen määrittelyyn, mikäli se osoittautuu tarpeelliseksi.

Kuntien erityiskustannuskorvaushakemuksissa on paljon arkaluonteisia terveyteen ja sosiaalipalveluihin liittyviä tietoja, jonka käsittely sekä kunnan sisällä eri toimipisteissä että ELY-keskuksessa voi olla salassapitosäänöksiä haastavaa. Korvausjärjestelmän uudistamisen tavoitteena tulisi olla, että ko. arkaluonteiseen tietoon pääsyä rajoitettaisiin.

Valtion korvauksissa erityiskustannuksista (64 §) säädetään entiseen tapaan pitkäaikaisten sairauksien ja vammojen edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneiden huomattavien kustannusten korvaamisesta tai muista erityisistä syistä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Muut erityiset syyt voivat olla moninaisia ja nykyisessä korvausohjeessa on annettu esimerkkejä erityisesti lastensuojelulain mukaisten kustannusten korvaamiseen.

Uudenmaan ELY-keskukselle on enenevissä määrin saapunut erityiskustannuskorvaushakemuksia sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden kustannuksista esimerkiksi perhetyöstä, sosiaalisesta kuntoutuksesta ja asumispalveluista. Uusi sosiaalihuoltolaki astui voimaan vuonna 2015 ja monet tälle asiakasryhmälle myönnetyt palvelut myönnetään sosiaalihuoltolain perusteella. Sosiaalihuoltolain mukaista perhetyötä voidaan myöntää, vaikka lapsella tai perheellä ei olisi lastensuojelun asiakkuutta. Usein asiakkuus on esimerkiksi maahanmuuttajapalveluissa.

Asumispalveluja voidaan myöntää esimerkiksi henkilölle, jolla on sosiaalihuoltolain mukainen erityisen tuen tarve, vaikka varsinaista/diagnosoitua vammaa tai sairautta ei taustalla olisikaan. Esimerkiksi tämänkaltaiset tilanteet ovat hyvin hankalia nykyisen korvausohjeen näkökulmasta, joka on rakennettu esimerkkeineen pääasiassa vammojen ja sairauksien hoidosta sekä lastensuojelulain mukaisista toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen. Esimerkiksi lastensuojelulain mukaan voidaan myöntää tehostettua perhetyötä, joka on intensiivisempää, monialaista ja vastaa esimerkiksi kriisitilanteeseen perheessä. Sosiaalihuoltolain mukainen perhetyö vastaa taas asiakkaan tai perheen hyvinvoinnin tukemiseen ja tarjoaa apua perheen kotona. Molemmat palvelut voivat olla kustannuksiltaan huomattavia, mutta lähtökohdiltaan erilaisia. Ei voida kuitenkaan välttämättä ajatella niin, että sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut olisivat luonteeltaan tavanomaista sosiaalihuoltoa. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut olisi

selkeyden vuoksi avattava korvausohjeessa samaan tapaan kuin lastensuojelulain mukaiset kustannukset ja vähintäänkin olisi käytävä keskustelua siitä, että miten sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ovat suhteessa erityiskustannuskorvauksiin.

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (67 §) lainsäädäntöä pidetään ennallaan sanamuodon muutosta lukuun ottamatta. Uudenmaan ELY-keskus pitää ongelmallisena käytäntöä, jossa ELY-keskus pyytää lausuntoa ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivalta vastaanottokeskukselta ja toivoo nykyiseen prosessiin kevennyttä. Nykyinen käytäntö on hallinnollisesti raskas ja toimimaton, kun ihmiskaupan uhrien tukitoimista aiheutuvien kustannushakemusten määrä on ollut jo pari vuotta kasvussa. Ongelmallisen tästä käytännöstä tekee se, että vastaavan vastaanottokeskuksen lausunnoissa ei välttämättä selkeästi oteta kantaa siihen, onko kustannukselle korvausperusteita vai ei, eli onko kustannus syntynyt uhriasemasta johtuvien palveluiden ja toimenpiteiden järjestämisestä. Lisäksi ongelmaksi muodostuu se, että vastaanottokeskus ottaa kantaa kustannuksiin ainoastaan takautuvasti. ELY-keskus taas suosisi pidempiä sopimuksia ja päätöksiä, jotta lisätyöltä säästyttäisiin ELY-keskuksessa ja kunnissa. Tällä hetkellä tilanne on se, että kunnat hakevat erityiskustannuskorvauksia jopa muutaman kuukauden välein uudelleen, koska ELY-keskus ei voi tehdä pidempää päätöstä korvauksesta, koska päätös perustuu vastaanottokeskuksen lausuntoon.

Ehdotetussa 67 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotetussa 93 §:ssä säädetään paluumuuton tukemisesta. Nykyisen kotoutumislain perusteella on aiheutunut epäselvyyttä siitä, missä laajuudessa ihmiskaupan uhrien osalta voidaan korvata paluumuuttokustannuksia, sillä työ- ja elinkeinoministeriön antaman ohjeen "Ohje kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille" mukaan ihmiskaupan uhriksi joutuneen osalta voidaan korvata esimerkiksi turvalliseen vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät toimenpiteet. Selvyyden vuoksi voisi olla perusteltua lisätä ihmiskaupan uhrin ehdotetun 93 §:n piiriin tai lisätä ehdotettuun 67 §:än mahdollisuus korvata vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä kustannuksia siten, kuin ehdotetussa 93 §:ssä säädetään.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tiedonsaantiin ja tietojärjestelmiin tehtävät uudistukset ovat tarpeellisia ja toteutuessaan voivat merkittävästi helpottaa käytännön työtä. Hankaluuksia on aiheuttanut mm. se, että tietoja ei ole voitu välittää palveluntuottajalta toiselle.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta

22 a § Perheryhmäkoti

Perheryhmäkotien rajoitustoimenpiteistä on annettu kaksi vaihtoehtoa, rajoitusten pito ennallaan (vastaanottolain mukaiset aineiden ja esineiden haltuunottoon ja tilojen tarkastamiseen liittyvät) tai

niiden muuttaminen siten, että pykälään ei esitetä rajoitustoimenpiteitä koskevaa säätelyä. Uudenmaan ELY-keskus ei kannata vaihtoehtoa 2, jossa perheryhmäkodeissa ei olisi käytössä rajoitustoimenpiteitä. Käytännössä on todettu, että perheryhmäkodissa on tärkeää olla selkeät lakisääteiset keinot puuttua esimerkiksi päihteiden hallussapitoon. Vaikka rajoitustoimenpiteitä käytetään perheryhmäkodeissa harvoin, on ne hyvä olla lakiin kirjattuna. Tällä ehkäistään myös erilaisten omien rajoitustoimenpidekulttuureiden syntymistä perheryhmäkodeissa. Nuorilla ja lapsilla on oikeus elää turvallisessa ympäristössä, joka on päihtetön ja turvallinen myös muussa suhteessa. Ei voida ajatella niin, että päihteiden tai esimerkiksi teräaseiden tuominen perheryhmäkotiin olisi lapsen perusoikeus. Turvallisen ympäristön varmistaminen on perheryhmäkodin henkilökunnan tehtävä ja se on tarkoituksenmukaista turvata myös lailla. Vaikka rajoitustoimenpiteistä säädettäisiin laissa, ei se tarkoita sitä, että kasvatuksellisista keinoista luovuttaisiin tai niitä ei kehitettäisi samassa suhteessa kuin vaihtoehto 2 perusteluissa.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Vaikutusten arviointia sisältyy muuhun tekstiosuuteen.

Suokonautio Jaana
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Työllisyys ja
kotoutuminen -yksikkö