

Asia: VN/31974/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

-

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

Pohjanmaan ELY-keskus kannattaa sitä, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempi säännös osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta (12 §, 13 §). Tämä toimisi vahvempana ohjauksenvälineenä ja sillä taataan valtakunnallisesti yhdenmukaisemmat palvelut ja edistetään yhdenvertaisuusperiaatetta.

Lakiluonnoksessa (18 §) esitetään, että ensimmäinen kotoutumissuunnitelma olisi tehtävä kolmen vuoden kuluessa ensimmäisestä oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Pohjanmaan ELY-keskus esittää, että mikäli lainsäädännössä halutaan pitää kiinni kolmesta vuodesta, olisi hyvä tehdä poikkeuskirjaus ammattikorkeakoulun kansainvälisistä opiskelijoista. Ammattikorkeakoulun kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden koulutus ei usein kestä alle 3 vuotta. Näin ollen he ovat voimassa olevan kotoutumislain ja nyt esitetyn lainsäädännön kirjauksen automaattinen väliinpuotoajaryhmä työllisyyspalveluissa laadittavissa mahdollisissa kotoutumissuunnitelmissa valmistumisensa jälkeen. Pohjanmaan ELY-keskus esittääkin, että em. kohderyhmän osalta voitaisiin soveltaa neljän vuoden aikamäärettä mikäli kansainvälinen tutkinto-opiskelija on suorittanut ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa. Lisäksi voisi pohtia, että tulisiko kotoutumislain puitteissa vastuuttaa korkeakouluja edistämään kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden asettautumisen ja kotoutumisen edistämistä tutkinnon suorittamisen aikana tai viitata vahvemmin asiaan perusteluiden puolella. Korkeakouluille on suunnattu mm. Talent Boost –rahoitusta sekä osalle korkeakouluista on myönnetty SIMHE-status ja tähän erillusrahoitusta.

Pohjanmaan ELY-keskus kannattaa uutta ehdotusta (21 §) siitä, että kotoutumissuunnitelmaa voitaisiin pidentää erityisestä syystä myös silloin, jos kotoutumissuunnitelman enimmäisaika olisi kulunut henkilön saadessa kotihoidontukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan. Pohjanmaan ELY-keskus painottaisi vahvemmin lainsäädännön kirjauksessa sitä, että kotoutumissuunnitelmaa voitaisiin pidentää, mikäli kotihoidontukea saanut on osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan ja siihen on sisältynyt osa-aikaista kielikoulutusta.

Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että lainsäädännössä olisi tarkoituksenmukaista määritellä mahdollisesta julkisen vallan käytöstä kotoutumissuunnitelman laadinnassa ja sen toteuttamisen seurannassa. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ei oletettavasti ole julkisen vallan käyttöä. Sikäli kun arvioinnissa todetaan henkilöllä olevan tarve kotoutumissuunnitelmalle voi kotoutumissuunnitelman laadinnassa tulla kyseeseen julkisen vallan käyttö sikäli kun esityksen mukaan suunnitelman noudattaminen on velvoittavaa ja asiakkaan tulee ilmoittaa kunnalle suunnitelman toteuttamisesta tai muista muutoksista. Näin ollen Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että kotoutumissuunnitelman laadinta ja toteuttaminen edellyttänee kotoutuja-asiakkaalle (riippumatta tämän työmarkkina-asemasta) jonkinlaista asiakkuutta kunnassa, jonka kunnan tulisi määritellä. Näiltä osin esimerkiksi matalan kynnyksen maahanmuuttajien tno-palvelu ei voisi toteuttaa kotoutumissuunnitelmaa sikäli kun palvelussa ei muodosteta asiakkuuksia. Tätä seikkaa olisi hyvä vielä selkiyttää lain perusteluissa.

Perheen kotoutumissuunnitelman (19 §) olisi hyvä todeta esimerkiksi perusteluiden puolella varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osallistamisen mahdollisuus ja tarkoituksenmukaisuus erilaisissa tilanteissa.

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

Pohjanmaan ELY-keskus kannattaa Opetushallituksen määräämää yhtenäisin tavoin järjestettävää kotoutumiskoulutuksen päättöttestausta (24 §). Myös perustelujen puolelle kirjattu mahdollisuus sisällyttää toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuus valinnaisina opintoina kotoutumiskoulutukseen on kaksikielisen alueemme näkökulmasta hyvin kannatettava esitys. Myös aiemman osaamisen tunnistamisen ja tutkintojen tunnustamisen mahdollistuminen osana kotoutumiskoulutusta on tarpeellinen. Pohjanmaan ELY-keskus kuitenkin katsoo, että em. olisi hyvä tunnistaa korkeakoulujen SIMHE-palveluiden ( Supporting Immigrants in Higher Education in Finland) tarjoamat mahdollisuudet, jotta toiminnassa vältetään päällekkäisten toimintojen muodostumista eri rahoituksin.

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

Monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällyttäminen kotoutumishjelmaan on kannatettava esitys. Pohjanmaan ELY-keskus toivoo, että perusteluissa (23 §) huomioidaan tai todetaan selkeästi se, että monikielinen yhteiskuntaorientaatio voidaan toteuttaa yhteisenä työnhakijoina oleville kotoutuja-asiakkaille, työmarkkinoiden ulkopuolella oleville kotoutuja-asiakkaille ja työelämässä oleville

kotoutuja-asiakkaille. Tämä edesauttaa riittävän suurten ryhmien muodostumista ja tuo siten toivottua kustannustehokkuutta ja alkuvaiheen palveluiden yhdenmukaisuutta.

Pohjanmaan ELY-keskukseen on viestitty paljon huolta kotoutumisajan lyhentämisestä kahteen vuoteen. Kotoutumisen tehostaminen ja nopeuttaminen valtakunnallisesti on perusteltua ja kannatettavaa mutta ei yksinkertaista vaan kompleksinen kokonaisuus, johon vaikuttaa myös Suomen maahanmuuttopoliittiset valinnat ja linjaukset. Sikäli kun Suomeen vastaanotetaan esimerkiksi kiintiövalinnoin kaikkein heikommassa asemassa olevia henkilöitä, ei tämän kohderyhmän kanssa välttämättä saavuteta asetettuja tavoitteita kotoutumisessa ja työllistymisessä esitettyjen toimenpiteiden kautta. Sisäministeriö on parhaillaan laatimassa uutta poikkihallinnollista maahanmuuttopoliittista ohjelmaa. Uudessa kotoutumislaissa asetetut tavoitteet kotoutumisajalle tulisi huomioida myös tulevassa maahanmuuttopoliittisen ohjelman strategisissa linjauksissa, jotta ne ovat toisiaan tukevia.

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

-

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

Pohjanmaan ELY-keskus esittää vaihtoehtoisena toimintatapana ennen kuntapaikalle ohjaamiseen esitettyä hyvinvointialueen kuulemisen (41 §) sijaan, että kunta/kunnat, hyvinvointialue ja ELY-keskus voisivat vaihtoehtoisesti vuosittain sopia yhdessä linjauksista kiintiöpakolaisten vastaanotolle sopimuksessa kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä (40 §) sikäli kun heillä ilmenee sosiaali- ja terveydenhuollon erityisiä tarpeita. Mahdolliset reunaehdot sekä hyvinvointialueilla käytettävissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon erityisosaaminen tai osaamisen puute voitaisiin tuoda esiin jo kuntien ilmoittaessa uma4-järjestelmän kiintiöpakolaisten kuntaansijoittamisen toiminnoissa (kuntatyökalu) tulevan vuoden kiintiöpakolaisten vastaanotosta. Tällöin maahanmuuttovirastolla olisi jo ennen kuntaan ohjaamista tietoa eri alueiden erityisosaamisesta ja mahdollisista osaamisen tai resurssien puutteista. Tätä alueellista tietoa voitaisiin hyödyntää jo Maahanmuuttoviraston pohtiessa kiintiöpakolaisten alueille sijoittumista. Tämä vaihtoehtoinen tapa toimia voisi parhaimmassa tapauksessa nopeuttaa kuntaan ohjaamisen prosessia nyt esitetystä. On myös syytä todeta (40 § - 42 §), että ELY-keskuksille tai kunnille toimitetaan kiintiöpakolaisten tarkemmat terveystiedot vasta sen jälkeen, kun kunta on jo hyväksynyt henkilön vastaanottamisen. Näin ollen ELY-keskuksilla, kunnilla tai hyvinvointialueilla ei ole tarkempia tietoja yksilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeista ennen vastaanotosta tehtävää päätöstä.

Lakiehdotuksessa 41 § esitetään, että ELY-keskuksen olisi sovittava kunnan lisäksi hyvinvointialueen kanssa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren ohjaamisesta 40 §:ssä tarkoitetulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle. Sikäli kun ryhmäkoti- ja perheryhmäkotitoimintaa järjestetään eriytetysti on kuntapaikkaprosessi tarpeenmukainen ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta. Pohjanmaan ELY-keskus kuitenkin esittää, että sikäli kun kyseessä on hybridiyksikkönä toimiva alaikäisyksikkö ja mikäli lapsi jää samaan kyseiseen yksikköön saadessaan oleskeluluvan, että kuntapaikkaprosessin läpikäyminen ei olisi välttämätöntä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti myös Pohjanmaan ELY-keskusalueen hybridiyksiköissä asuvat lapset sijoitetaan kuntaan kuntapaikkaprosessin kautta. Pohjanmaan ELY-keskus ei kuitenkaan katso tätä tarkoituksenmukaisena tai välttämättömänä toimintatapana, minkä voisikin huomioida

kotoutumislakia uudistettaessa. Kuntaan ohjaaminen on siis tarkoituksenmukaista silloin, kun alaikäinen muuttaa toiselle paikkakunnalle tai/ja perheryhmäkotiin on toisen palveluntuottajan/organisaation järjestämää kuin mitä ryhmäkoti.

Pohjanmaan ELY-keskus haluaa antaa erityiskiitoksen siitä, että perusteluihin on kirjattu kattavasti ja selkeästi kunnan ja hyvinvointialueen rooli- ja vastuujat kiintiöpakolaisten vastaanottoon valmistautumisessa ja alkuvaiheen palveluissa.

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

Pohjanmaan ELY-keskus kannattaa uutta kirjausta (43 §) siitä, että kotoutumisen edistämisen suunnittelun vähimmäiskriteerit on asetettu laissa, ja että kunnan tulee raportoida vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta sekä palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seurannasta alueelliselle ELY-keskukselle. ELY-keskukselle tehtävää raportointia ei ole tähän mennessä systemaattisesti toteutettu, ja nyt esitetty velvoite luo toimintojen seurannalle paremmat edellytykset. Nyt esitetty toimintamalli luo myös alueiden kunnille paremmat mahdollisuudet toimintojen suunnitelmallisuudelle, analysoimiselle ja vertailulle. Pohjanmaan ELY-keskus pitää myös tarpeellisena, että lainsäädäntöön on kirjattu kotoutumisen edistämisen linkittymisen osaksi kuntien elinvoiman edistämistä. Pohjanmaan ELY-keskusalue osallistui hiljattain Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksi antamaan selvitykseen, jossa tarkasteltiin miten työ- ja koulutusperäinen maahanmuutto on nivottu osaksi paikallisia tai alueellisia elinvoimastrategioita. Elinvoimaisuus,- pito- ja vetoimatekijöiden kytkeytyminen entistä vahvemmin maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikkaan paikallis- ja aluetasolla on tärkeää.

Luonnoksen 46 § todetaan, että kunnan on asetettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Pohjanmaan ELY-keskusalueella toimii esimerkiksi Pietarsaaren seutu, joka seutukunnallisesti tekee päätöksen kiintiöpakolaisten vastaanotosta ja edistää maahanmuuttajien kotoutumista. Itse pykälään voisi kirjata myös kuntien yhteisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän mahdollisuuden sikäli kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja perustelluksi.

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

Pohjanmaan ELY-keskus kannattaa uuden pykälän 63 § kirjausta, joka luo yhteneväisyyttä toimintatavoissa kiintiöpakolaisten vastaanotossa ja siihen valmistautumisessa. Pohjanmaan ELY-keskus toivoo, että tämä mahdollinen kirjaus huomioidaan myös Maahanmuuttovirastossa ja siten huomioidaan kiintiöpakolaisten matkajärjestelyissä. Tällä hetkellä kiintiöpakolaiset tai hätätapaukset saattavat saapua kuntaan vasta useiden kuukausien päästä kunnan ensimmäiseksi vastaanotto päiväksi kirjattuna päivästä.

Pohjanmaan ELY-keskus pyytää, että 70 § osalta tehdään vielä tarkennus siitä, että kumpi on päättävä osapuoli maksetun korvauksen palautusvelvollisuudesta – ELY-keskus vai KEHA-keskus. Kahdella eri viranomaisella ei ole perusteltua olla yhtäläisiä oikeuksia päätöksenteolle. Mikäli esimerkiksi laskennallisissa korvauksissa KEHA-keskus on päättävä osapuoli mutta erityiskustannusten osalta ELY-keskus, olisi tämä perusteltua kirjata perusteluiden puolelle tarkentavana seikkana. Mahdollisesti tässä pykälässä voisi viitata 54 § ja 55 § pykäliin ELY-keskuksen ja KEHA-keskuksen tehtävistä.

Paluu muuton tukeminen 93 § osalta voisi tarkastella, että voidaanko sitä soveltaa myös ihmiskaupan uhriin, mikäli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä lausuu toimenpiteen liittyvän henkilön asemaan ihmiskaupan uhrina. Voimassa olevassa korvausohjeessa todetaan, että ELY-keskukset voivat sopia ihmiskaupan uhrien turvallisen paluumuuton tukemisesta. Mikäli tämä kirjaus tavoitellaan säilytettäväksi jatkossakin korvausohjeessa niin voisi tarkastella, että olisiko tarkoituksenmukaista tukea yhdenmukaisin periaattein ihmiskaupan uhreja ja 2 §:n 3 tai 4 momentin henkilön vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa palaavia.

Kunnat ovat viestineet Pohjanmaan ELY-keskukselle huolensa tulkkauskuukustannuksia koskevan korvausjärjestelmän uudistamisesta siten, että niitä ei enää korvattaisi todellisten kustannusten mukaisesti, vaan ne jyvitetään vastaavasti laskennallisiin korvauksiin. Pohjanmaan ELY-keskus esittää huolensa että, esitetyt korvausprosentit kunnan ja hyvinvointialueen välillä vastaisivat nykyisiä tulkkauspalveluiden käyttöä. Oletettavaa on, että mikäli esitys menee tällaisenaan läpi, niin tulkkauspalveluita tullaan rajoittamaan kunnissa merkittävästi nykyisestä. Toisaalta on tiedossa, että nykyisillään tulkkauspalveluita käytetään jossain määrin ”liian kevein perustein” kun tiedostetaan todellisten kustannusten mukaisesti saatavat valtionkorvaukset. Samanaikaisesti on tiedossa, että joissakin asiakkuuksissa tulkkeja käytetään harvemmin kuin tarve vaatisi. Pohjanmaan ELY-keskus katsookin kokonaistilanteen huomioon ottaen, että tulkkauksen käyttöä olisi todennäköisesti jopa lainsäädännön keinoin ohjattava nykyistä vahvemmin tai luotava mallit/järjestelmät tulkkauspalveluiden käytön vahvemman seurannan mahdollistamiselle, jolloin voidaan vahvistaa myös yhdenvertaisuuden periaatetta valtakunnallisesti.

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

-

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

-

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

-

Ehrström Emine  
Pohjanmaan ELY - Pohjanmaan ELY-keskuksen ja Pohjanmaan TE-toimiston  
yhteislausunto