

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lakiesityksen tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita ja lähtökohtaisesti tämä on kannatettavaa.

Lakiesityksessä kotoutumista tarkastellaan pääasiallisesti työllistymisen näkökulmasta ja kotoutujaa erilaisten palvelujen ja toimenpiteiden objektina. Kotoutumisen päävastuu tulee kunnille, mutta lakiluonnoksessa kuntien muut kuin henkilöasiakkaan työllistymistä edistävät palvelut jäävät takalalle. Lakiesityksessä on kuntien muut palvelut sivuutettu eikä kuntien kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluiden kotouttavaa työtä harrastusmahdollisuuksineen tai hyvien yhteiskuntasuhteiden rakentajana osata tai haluta tuoda riittävän vahvasti esille. Yritysten ja työnantajien vastaanottokykyyn ja haluun vaikuttamisen keinoja kotoutumisen edistämisessä ei myöskään ole nostettu esiin.

Kotoutuminen tulee kuntien vastuulle. Rahoitusmekanismien kirjavuus herättää epäilyksiä siitä, ovatko kunnille tulevien tehtävien ja veloitteiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset ja niihin valtiolta saatava kompensatio balanssissa. Esimerkiksi tulkkauksesta aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti niin hyvinvointialueelle kuin kunnalle.

Lakiesitys tunnistaa lapset, nuoret ja työikäiset ja turvaa heille oikeuden kotoutumispalveluihin. Sen sijaan ikääntyneet jäävät erityisryhmänä kokonaan lakiesityksessä huomiotta.

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

- 12 §:ssä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmä on pääsääntöisesti selkeästi määritelty. Tämä antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet potentiaalisille kotoutumisen edistämisen palveluista hyötyville kohderyhmille päästä palvelujen piiriin paitsi kansainväliset tutkinto-opiskelijat. KV-opiskelijat olisi tarpeen nostaa erilliseksi kohderyhmäksi, jotta heidät voitaisiin saada paremmin palveluiden piiriin.
- Valtioneuvoston asetuksella on tarpeen säätää osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja tuottamisesta samoin kuin monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamistavasta.
- Maahanmuuttajalle tulee aina toimittaa Oleskelulupapäätöksen yhteydessä Perustietoa Suomesta -opas ja siihen tulee sisällyttää informaatio Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin mahdollisuudesta (esim. kansainväliset opiskelijat jäävät nykyisin vaille tätä tietoa).
- Lisäksi kaupunginhallitus kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumisen edistämisen palveluita olisi perusteltua olla tarjolla 12 §:n puitteissa myös työperusteisesti maahan tuleville henkilöille.
- 13 §:ssä esitetään monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi kunnan ja hyvinvointialueen yhdessä tehtäväksi. Esityksen mukaan arviointi on tehtävä viipymättä, mutta tarkempaa aikaikkunaa ei ole määritelty. Esitämme, että 13 §:n toiseksi viimeisen luvun viimeiseen lauseeseen täydennyksenä, että palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä mahdollisuuksien mukaan viipymättä, mutta kuitenkin viimeistään 2 kk:n kuluessa. Hyvinvointialueella monialaisen arvion tekeminen on oltava mahdollista virassa olevan sosiaalityöntekijän lisäksi virassa olevalla sosiaaliohjaajalla. Muutoin on vaarana, että monialaisten palvelutarpeiden arviointi viivästy.
- 18 §:ssä kotoutumissuunnitelman kesto ja päättyminen on esitetty määräytyväksi yksilöllisesti kotoutujalle. Kotivanhempien kannustaminen kotoutumispalvelujen pariin tärkeää ja kannatettavaa. Uusi, osa-aikaisesti toteutettava kotoutumissuunnitelma mahdollistaa esim. suomen kielen opiskelun ja perhe-elämän yhdistäminen. Tämä ei kuitenkaan ole velvoittavaa eikä siihen sisälly kannusteita, joten on mahdollista, että kotivanhemmat eivät tule hakeutumaan kotoutumispalvelujen piiriin. Kotoutumisaika kuluu kotihoidon tuella ollessa ja edelleen on suuri riski, että kotivanhemmat jäävät kotoutumispalvelujen ulkopuolelle.
- Kansainvälisten opiskelijoiden kotoutumisajan kulumisen opiskeluaikana tulisi jäädyttää, jotta esim. kotoutumiskoulutukseen (kieli) on mahdollista osallistua valmistumisen jälkeen tai vaihtoehtoisesti osa-aikaisesti opintojen aikana.

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

- Kotoutumiskoulutus on uusi kunnan järjestämisvastuulle tuleva tehtävä. Kokonaisuus on laaja ja vaatii kunnissa niin substanssi- kuin hankintaosaamista sekä taloudellista panostusta. Koulutuksen järjestämiselle on turvattava kattava kompensatio uuden tehtävän hoitamiseksi.
- Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä työssäoppimisjakso, mikä on kannatettavaa työelämäyhteyksien luomiseksi. Vaihtoehtoisesti esityksen mukaan koulutuksen tulee sisältää työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa. Kuntouttava työtoiminta ei ole nykyisin mahdollista kotoutujille, vaikka se olisi usein erittäin käyttökelpoinen työelämää kuntouttava palvelu. Esitämmekin muutosta tältä osin kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön; kuntouttavaan työtoimintaan olisi helppoa integroida esim. suomen kielen opetus. Sen sijaan koulutukseen sisältyvä työ- ja toimintakykyä tukeva toiminta vaikuttaa oudolle.

- Samassa pykälässä on esitetty kotoutumiskoulutuksen tavoitteeksi toimivan peruskielitaidon saavuttaminen kotoutujalle. Tämä on tarkoitus osoittaa kaikkien osalta samantasoisella suomen tai ruotsin kielen päättötestauksella. Yleisluontoinen kielitestaus ei kuitenkaan ole riittävä osaamistason mittari. Esitämmekin tämän sijaan ammatti- tai toimialakohtaisen kielen valmennusta, tukea ja päättötestausta, mikä edistäisi tehokkaammin tutkintotavoitteisiin opintoihin hakeutumista tai työllistymistä.

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

- Kunnan kotoutumishjelma terminä on epämääräinen eikä anna kuvaa siitä, mistä esityksen mukaisessa kotoutumishjelmassa on kyse. Kotoutumishjelmaa eli kotoutumisen alkuvaiheen palvelujen kokonaisuutta kuvaisi paremmin esim. palvelutarjotin.
- Kunnille tulee esityksen mukaan velvoite laatia poikkihallinnollinen suunnitteluasiakirja kotoutumisen edistämisen suunnitteluun nykyisen Kotouttamishjelman/kotoutumisen edistämishjelman sijaan. Esityksemme mukaan suunnitteluasiakirjan nimi voisi olla kunnan kotoutumisstrategia, joskaan kaikissa kunnissa se ei olisi välttämättä tarpeen.
- Monikielisen yhteiskuntaorientaation rahoitus tulee turvata riittäväällä valtionosuuden lisäyksellä.
- Kotoutumislakiin vastuunjakoineen tulee merkittäviä muutoksia, joten lain rinnalle tarvitaan soveltamisopas.

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

Lakiesitys tältä osin on kannatettava. Tarkennusta tarvitaan siihen, miten vastuut ja velvoitteet jakautuvat ilman huoltajaa alaikäistä tulleen lapsen tai nuorten muuttaessa hyvinvointialueelta toiselle niin, että palvelujen jatkuvuus turvataan.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Ei kommentoivaa.

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

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät on kuvattu selkeästi. Kuntien kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä, seurannasta kuin myös palvelujen järjestämisestä ja palveluiden yhteensovittamisesta kasvaa lakiesityksen myötä merkittävästi. Hyvä yhteistyö hyvinvointialueen ja valtiotoimijoiden kanssa on edellytys onnistuneelle kotoutumiselle.

Kunnan tulee jatkossa seurata kotoutumisen edistämistä koskevia tavoitteita sekä niitä tukevia toimenpiteitä. Mittareina käytetään mm. maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta ja hyvinvointia, terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa- arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä. Tuloksista tulee raportoida kahden vuoden välein ELY- keskukselle. Tämä edellyttää sitä, että kunnille tarjotaan mittarit ja

menetelmät, millä asetettuja tavoitteita tulee mitata niin, että mittarit ovat alueellisesti ja valtakunnallisesti yhteismitallisia ja vertailtavissa.

Valtion korvaukset (8 luku)

- Esityksen mukaan osa valtion korvauksista kunnille maksetaan laskennallisina, jotka jaetaan kunnan ja hyvinvointialueen välillä, osa valtionosuuksina ja osa vieraskielisyyskertoimen mukaisesti. Todellisia kunnalle kohdentuvia korvauksia on hankala hahmottaa saati ennakoita. Vapaa muuttoliike aiheuttaa lisää epävarmuutta erityisesti, kun laskentaperusteeksi on esitetty on vieraskielisyyden kerroin.
- Esityksen mukaan valtio maksaa kunnalle laskennallisen korvauksen mm. henkilön vastaanottamisesta, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä tulkitsemisesta.
- On suuri riski, että tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset tulee kasvamaan ja niistä saatavat kuntien korvaukset puolestaan uhkaavat pienentyä. Tämä voi johtaa tulkkauspalveluiden käytön karsintaan, mikä ei edistä kotoutumislain tavoitteiden saavuttamista eikä nopeuta kotoutumista. Vaarana on, että heikoimmassa asemassa olevien tulkkaus jää vähälle, minkä vuoksi tämän kohderyhmän oikeusturva on uhattuna ja esimerkiksi lapsia käytettäisiin enemmän tulkkina.
- 59 §:ssä esitetyn matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestämisen lisäksi osaamiskeskus-tyyppisen palvelun korvaamista kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta olisi kannatettavaa.
- Omakielisiä työntekijöitä on hyödynnetty ja on tärkeää hyödyntää tulevaisuudessakin. Omakielisille ohjaajille tulee määritellä vähimmäiskelpoisuusvaatimukset; koulutusohjelmalle/täydennyskoulutukselle olisi tarve. Omakielinen ohjaus ei kuitenkaan poista tulkkausten tarvetta, vaikkakin vähentää sitä.
- 64 §:n ensimmäisen momentin erityiskustannuksia pitäisi mielestämme korvata myös kunnille erityiskustannuksina, esim. peruskoulunoppilaat, jotka tarvitsevat erityistä tukea koulussa. Alkuvaiheen kotoutujalapsen/-nuoren on usein vaikeaa diagnosoida Suomeen saapuessa. Syyt siihen ovat suomen kielen taidottomuus ja olemassa olevien tutkimuksien kulttuurisidonnaisuus. Ehdotamme, että sosiaalialan ammattilaisen (koulukuraatorin) arviointi tuen tarpeesta pitäisi olla riittävä peruste aiheutuneen erityiskustannuksen korvaamiseen.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

- Valtakunnallisesti toimivaa asiakastietojärjestelmä ja tietovaranto ovat kannatettavia. Nämä ovat kuitenkin vasta suunnitteluvaiheessa ja käyttöönotto vaihe on vasta ehkä v. 2025. Tietojärjestelmäkysymykset tulevat vastaan kuntien ja hyvinvointialueen välisessä yhteistyössä jo vuonna 2023 sote-uudistuksen täytäntöönpanon jälkeen. Kunnilla voi olla omia tietojärjestelmiä ja useimmilla ei ole lainkaan. Asiakastietojen vaihdon ja käsittelyn perusteet eivät tästä lainsäädännöstä ilmene. Oikeus tietojen vaihtoon on oltava, jotta monialainen palvelu pystytään toteuttamaan ongelmitta.

- Kunnat ja erityisesti kuntien tietohallinto on otettava mukaan valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän suunnitteluun heti alkuvaiheessa niin, että tietojen siirrot ja tietovarannon yhdistämiset järjestelmien välillä onnistuvat.
- Työministeriön on asiakastietojärjestelmän kehittämisessä otettava huomioon kuntien laaja-alainen kotoutumista tukeva toiminta, ei yksistään työllisyyttä edistävät palvelut.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

TE-palvelu-uudistukseen liittyvä laaja lakiesitys on parhaillaan lausuntokierroksella. Tässä lakiesityksessä viitataan useassa kohtaa TE-palvelu-uudistuksen lainsäädäntöön. Näiden rinnakkaiseen tarkasteluun ei ole ollut riittävästi aikaa. Joka tapauksessa nämä lainsäädännöt tuovat kunnille huomattavan määrän uusia tehtäviä, vastuita ja kustannuksia, joiden kokonaisuutta on tässä vaiheessa hankala hahmottaa. Selkokielliset esitykset, webinaarit ja talouden tunnuslukujen avaamiset ovat kunnille välttämättömiä muutosten haltuun ottamiseksi.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Ei kommentoitavaa.

Lehtinen Laura
Jyväskylän kaupunki