

SISÄASIANMINISTERIÖ

07.09.2018

INRIKESMINISTERIET

SISÄASIANMINISTERIÖLLE

Pyydettynä lausuntonaan hallituksen ehdotuksesta Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä Väestöliitto ry lausuu kunnioittaen seuraavaa:

Pidämme lakiluonnosta kaiken kaikkiaan edistysaskeleena maahanmuuttajien kotoutumisessa Suomeen.

Esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä pyrkii selkiyttämään eri viranomaisten velvollisuuksia maahanmuuttajien kotouttamisessa sekä kotouttamisprosessia. Lain tärkeimmät parannukset ovat mielestämme perustietopaketti maahan asettuville sekä lain soveltamisalan laajentaminen siten, että kotoutumissuunnitelma voitaisiin tarpeen mukaan tehdä myös muille kuin työttömille työnhakijoille ja toimeentulotuen saajille. Positiivista on myös alaikäisten ja perheenjäsenten aiempaa selkeämpi huomioiminen ja lain soveltaminen myös EU-kansalaisiin.

Suurimmat haasteet lain soveltamisessa liittyvät mielestämme paikallishallinnon riittävän resursoinnin turvaamiseen ja paikallistason viranomaisvastuiden selkiyttämiseen. Esimerkiksi kieliopintojen riittävän ja johdonmukaisen tarjonnan organisoiminen ja kotouttamisvastuun valtavirtaistaminen kunnan eri sektoreille tulee vaatimaan resurssien panostusta ja sitoutumista yhteiseen tavoitteeseen. Myös kotoutumissuunnitelmien laadunvalvonta ja seuranta vaatisivat yksityiskohtaisempaa käsittelyä laissa.

Väestöliitto toivoo, että lain soveltamisohjeessa huomioidaan kaikissa kohdin maahanmuuttajien oman aktiivisen toiminnan tukeminen kotoutumisessa. Aktiivisuudesta rankaisevia tulkintoja ja säännöksiä ei pidä sallia. Erityisesti maahanmuuttajan aktiivinen toiminta osa-aikatyön, omaehtoisten opintojen tai vapaaehtoistyön hankkimisessa on pääsääntöisesti palkittava eikä se saa heikentää maahanmuuttajan taloudellista asemaa eikä aiheuttaa turhaa byrokratiaa.

Edellä esitetyn lisäksi haluamme nostaa seuraavassa esiin seikkoja, joihin toivomme tarkempaa huomiota lakiehdotuksen viimeistelyssä ja käsittelyssä Eduskunnassa sekä lain soveltamisohjeiden muotoilussa.

5 § Tulkin ja kääntäjän käyttö

Sekä lakitekstissä että sen perusteissa käytetään mielestämme virheellistä tulkitseminen-termiä ammatillisemman tulkkaaminen-termin sijasta. Ehdotamme termin vaihtamista sekä lakiin että sen perusteluihin.

7 § Perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta

Perustiedon jakaminen on lakiesityksen parhaita uudistuksia. Näin tavoitetaan eri perusteiden vuoksi maahan saapuneet. Perustietopaketti on erityisen merkittävä tietolähde avioliitto- ja perhesyiden perusteella maahan saapuville, koska nämä eivät saa tätä tietoa työnantajalta tai oppilaitoksesta eivätkä humanitääristen muuttajien tavoin kunnallisista palvelujärjestelmistä. Käännöskielten valinnassa olisi huomioitava erityisesti ne kielialueet, joilta saapuu Suomeen naisia ja miehiä puolisoina. Aineisto pitäisi siksi saada käännettyä suurimpien maahanmuuttokielten lisäksi ainakin thaiksi, kiinaksi, turkiksi ja arabiaksi.

Väestöliitto on valmis tarjoamaan osaamistaan perustietopaketin sisältöihin liittyen. FINFO-neuvontapalvelumme perusteella meillä on hyvä näkemys niistä keskeisistä kysymyksistä, joista maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa.

9 § Alkukartoitus

Alkukartoituksen tekemisestä säädetään lakiehdotuksessa asianmukaisesti. Soveltamisohjeissa olisi kuitenkin eriteltävä se, millaisin kriteerein 'erityisiä toimenpiteitä tarvitsevat' määritellään. Näin voidaan turvata eri kunnissa asuvien maahanmuuttajien keskinäinen yhdenvertaisuus.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Alkukartoituksen tarkoituksena on arvioida maahanmuuttajan kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarpeet. Alkukartoituksessa selvitetään tätä tarkoitusta varten maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, oppimisvalmiudet sekä muut **kotoutumiseen** vaikuttavat seikat.

10 § Alkukartoituksen järjestäminen

Alkukartoituksessa tulisi mielestämme arvioida kaikkien perheen jäsenten tarve kotoutumissuunnitelmaan, mukaan lukien alaikäiset lapset. Siksi alkukartoitus tulisi tehdä muiden perheen jäsenten läsnä ollessa.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen tekemisen kahden kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on sitä pyytänyt. **Perheellisen henkilön alkukartoitukseen tulee paikalle pyytää mahdollisuuksien mukaan muut perheenjäsenet.**

Kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto, joka on tehnyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan ja **tarpeen mukaan hänen perheenjäseniään** muun viranomaisen tai palvelujen järjestäjän palveluihin, jos se ei itse järjestä niitä palveluja, joita maahanmuuttaja alkukartoituksen perusteella tarvitsee. Palveluihin ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä niiden järjestäjän kanssa.

11 § Kotoutumissuunnitelma

Koemme tärkeäksi sisällyttää lain perusteluihin maininnan siitä, että kotouttamissuunnitelmassa voi olla myös toimenpiteitä tai palveluita, jotka tukevat erityistä tukea tarvitsevien yksilöiden tai perheiden hyvinvointia niin, että aktiivinen ja tehokas osallistuminen muihin kotouttaviin toimenpiteisiin mahdollistuu. Tällaista toimintaa tai palvelua voivat olla esimerkiksi vanhemmuutta vahvistava toiminta, traumaattisten kokemusten käsittely tai muu psyykkistä hyvinvoinnin tukeva toiminta.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Suomen tai ruotsin kielen opiskelun lisäksi kotoutumissuunnitelma voi sisältää maahanmuuttajan oman kielen ja yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta, luku- ja kirjoitustaidon sekä perusopetusta täydentävää opetusta, kotoutumiskoulutusta, työvoimakoulutusta ja muita kotoutumista yksilöllisesti edistäviä toimenpiteitä **sekä yksilön ja perheen psyko-sosiaalista hyvinvointia ja elämänhallintaa tukevaa toimintaa, esimerkiksi ohjattua vertaisryhmätoimintaa.**

12 § Oikeus kotoutumissuunnitelmaan ja kotoutumissuunnitelman kesto

Lakiehdotuksen mukaan kotouttamissuunnitelman tarvetta arvioidaan alkukartoituksessa. Laissa tai sen perusteluissa olisi oltava jonkinlaiset kriteerit sille, milloin kotoutumissuunnitelmalle on tarve ja milloin sen laatimisesta on todennäköistä hyötyä.

Perustelujen sanamuotoa tulisi selkeyttää siten, ettei niistä saa sellaista käsitystä että kotouttamissuunnitelma laaditaan ainoastaan niille, joilla on 'tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua suunnitelmassa mainittuihin toimenpiteisiin'. Perusteluista tulisi myös ilmetä selkeämmin se, että tarjolla olevien kotouttamistoimenpiteiden on oltava sellaisia, että ne vastaavat kotoutujien tarpeita ja kotoutujat voivat osallistua niihin. Kokonaan työelämän ulkopuolella olevien puolisoiden ja heidän lastensa hyvinvointia ja kotoutumista edistävät muun muassa monet kolmannen sektorin toimijoiden tarjoamat toimenpiteet.

Perusteluissa sivulla 68 mainitaan, että 'Maahanmuuttajalla ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin, ellei tätä oikeutta synny muun lainsäädännön perusteella.' Tässä yhteydessä olisi kuitenkin mainittava, että kotouttamistoimet tulisi kunnissa nähdä investointina tulevaisuuteen samalla tavalla kuin esimerkiksi peruskoulutuksen järjestäminen.

Kotouttamistoimiin panostamalla voidaan saada laajamittaisesti maahanmuuttajien potentiaali käyttöön samalla kun ehkäistään syrjäytymistä ja yhteiskunnallista osattomuutta. Koemme, että on arveluttavaa määritellä kotoutumissuunnitelman pituus sen ajankohdan perusteella, jolloin päätös suunnitelman laatimisesta on tehty.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti hänen omien tavoitteidensa, työ- ja koulutushistoriansa sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen toimenpiteiden perusteella. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan päättyy kolmen vuoden kuluttua siitä, kun kotoutumissuunnitelma **on tehty**.

15 § Alaikäisen kotoutumissuunnitelma

Lain perusteluissa mainitaan, että alaikäiselle laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, jos siihen on tarvetta alaikäisen olosuhteista johtuen. Toivomme, että tässä yhteydessä mainitaan ne kriteerit, joiden voimassa ollessa kotoutumissuunnitelmasta vastuussa olevan viranomaisen tulee erityisesti harkita kotoutumissuunnitelman tarvetta. Kriteereinä voidaan käyttää esimerkiksi lapsen mahdollisuuksia terveyttä ja kehitystä tukevaan elämään, lapsen lähtökohtia suoritua ikätasonsa mukaisessa koulutuksessa ja lapsen vanhempien valmiuksia tukea lapsen kehitystä ja kouluttautumista.

Alaikäisten kohdalla on myös tarpeellista määritellä tarkemmin se prosessi, jonka kautta alaikäinen tulee kotoutumissuunnitelman tarveharkintaan ja se viranomainen, joka tämän tarveharkinnan tekee sekä miten lapsen tai nuoren ohjaus tämän viranomaisen luo tapahtuu. Ehdotamme, että alaikäisen lapsen tarveharkinta kotoutumissuunnitelmaan tehdään samalla kun tehdään hänen vanhempiensa alkukartoitus. Perheellisen henkilön alkukartoitukseen kutsuttaisiin siis myös hänen perheenjäsenensä, mukaan lukien alaikäiset lapset.

Varhaiskasvatuksessa, koulussa, sosiaalitoimessa sekä terveydenhuollossa tarvitaan osaamisen vahvistamista niin, että niiden lasten tarpeet, joiden tarvetta ei ole kartoitettu alkukartoituksessa, osattaisiin tunnistaa muissa viranomaisyhteyksissä. On myös huolehdittava siitä, että vanhemmillä on oikeus ja mahdollisuus osallistua lapsen kotoutumissuunnitelman tekoon ja tulla siinä kuulluksi.

Ehdotamme myös, että lain perusteluissa mainitaan, että lapsen yksilöllinen kotoutumissuunnitelma voi sisältää myös hänen vanhemmilleen suunnattua vanhemmuutta vahvistavaa toimintaa, kuten esimerkiksi ohjattua vertaisryhmätoimintaa.

Toteamme tyytyväisyydellä, että lain perusteluissa ehdotetaan, että kotoutumissuunnitelma tehdään aina teini-iässä saapuneelle sekä ilman huoltajaa tulleelle alaikäiselle. Nämä kriteerit tulisi kuitenkin olla mainittuina myös itse laissa.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Kunta laatii alaikäisen maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. **Tarveharkinta tehdään samassa yhteydessä kuin perheellisen aikuisen alkukartoitus. Kotoutumissuunnitelma laaditaan kuitenkin aina alaikäisenä yksin saapuneille lapsille sekä teini-ikäisenä maahan tulleille.** Alaikäisen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös paikallisten viranomaisten monialaisena yhteistyönä.

16 § Perheen kotoutumissuunnitelma

Vanhempien kielitaidottomuus ja/tai luku- ja kirjoitustaidottomuus taikka vaatimaton koulutustausta vaikuttavat vanhempien kykyyn ohjata lapsiaan koulutuksessa. Ehdotamme siksi lain perusteluihin mainintaa siitä, että perheen kotoutumissuunnitelman tarve tulisi selvittää aina kun perheelliselle henkilölle tehdään alkukartoitus. Perheen kotoutumissuunnitelma voidaan nähdä myös lastensuojelun ennalta ehkäisevänä toimenpiteenä.

Perheen kotoutumissuunnitelman toimenpiteisiin voidaan liittää läskykerhotoimintaa, tehostettua kodin ja koulun välistä yhteistyötä tai varhaiskasvatuksen kasvatuskumppanuutta, lapsen harrastustoiminnan tukemista tai vanhemmuutta vahvistavia ohjattuja vertaistuenryhmiä.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Suunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään erityisesti huomiota **ohjaavan ja lapsen kehitystä tukevan vanhemmuuden edellytyksiin ja vanhempien tuen tarpeeseen**. Perheen kotoutumissuunnitelma sovitetaan yhteen yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien sekä perheenjäsenille laadittujen muiden asiaan liittyvien suunnitelmien kanssa. **Perheen kotoutumissuunnitelman toteutus edellyttää useiden eri toimijoiden yhteistyötä. Nämä toimijat voivat olla sekä julkisen että kolmannen sektorin edustajia.**

17 § Kotoutumissuunnitelmasta aiheutuvat velvollisuudet

Lain perusteluissa tulisi mainita siitä, että kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen on huolehdittava henkilöstönsä osaamisen vahvistamisesta siten, että osataan tunnistaa perheen kokonaistilanteesta ja lapsen olosuhteista nousevat tarpeet ja pystytään tarjoamaan mahdollisuutta perheen ja alaikäisen kotoutumissuunnitelmaan.

26 § Muut kotoutumista tukevat ja edistävät toimenpiteet ja palvelut

Väestöliitto pitää ilahduttavana sitä, että lain perusteluissa mainitaan kolmannen sektorin ja maahanmuuttajayhdistysten mahdollisuudet tukea ja täydentää kuntien kotouttavaa toimintaa.

Haluamme myös muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että yksi kaikkein haavoittuvaisimmista ja kotoutumisen kannalta hyvin riskialtis ryhmä ovat alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret. Esitämme siksi lisättäväksi, että ilman huoltajaa turvapaikanhakijana Suomeen tulleille nuorille tulee järjestää lastensuojelun jälkihuoltoa vastaavia palveluita 21-vuotiaaksi saakka.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Sen lisäksi mitä edellä on säädetty, kotoutumista edistävinä ja tukevinä toimenpiteinä ja palveluina **tulee resurssien mukaan järjestää:**

1) alaikäisten maahanmuuttajien erityistarpeiden vaatimia ja lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavia toimenpiteitä ja palveluja;

2) erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien palveluja ja tukitoimia;

3) muita toimenpiteitä ja palveluja, jotka kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Lisäksi alaikäisinä ilman huoltajaa maahan tulleille turvataan lastensuojelun jälkihuoltoa vastaavia palveluita 21-vuotiaaksi saakka.

28 § Kunnan tehtävät

Onnistunut kotouttaminen antaa maahanmuuttajille valmiuksia käyttää yhteiskunnan normaaleja palveluja itsenäisesti ja omaehtoisesti ja heistä tulee täysivaltaisia kansalaisia erilaisin etnisin taustoin. Maahanmuuttotoustan ei tarvitse tarvetasolla edellyttää erityistukea tai -palveluita alkuvaiheen kotoutumisen jälkeen vaan asumisajan ja kotoutumisprosessin myötä heidän maahanmuuttajuuteensa perustuvat erityistarpeet häviävät.

Lain perusteluista tulisi ilmetä, että valtavirtaistaminen eli maahanmuuttajataustaisen väestön tarpeisiin vastaaminen ns. normaalipalveluissa toteutuu parhaiten silloin, kun alkuvaiheen kotouttamiseen on panostettu riittävästi.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös **alkuvaiheen kotoutujille**. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että **kotoutujille** tässä laissa tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. **Erytistä huomiota on kiinnitettävä kotoutumisen alkuvaiheen omakieliseen neuvonta- ja ohjauspalveluun.**

29 § Monialainen yhteistyö paikallistasolla

Monien toimijoiden yhteistyö paikallistasolla mahdollistaa erilaisten ensivaiheen kotoutujien tarpeisiin vastaamisen. Tässä yhteistyössä myös kolmannen sektorin rooli voi olla tärkeä, mutta sen rahoituksen turvaaminen on varmistettava. On myös tunnustettava, että etenkin maahanmuuttajayhdistykset toimivat hyvin pienin toimintavaroin. Vaikka osa kolmannen sektorin toiminnasta perustuu vapaaehtoisuuteen, kuntien on hyvä tehdä budjetteihinsa varaus, jolla voidaan kustantaa palkkioita ja pieniä toimintakustannuksia sovitusta kotouttamistoiminnoista ja -palveluista.

Ehdotamme lakitekstin muotoilua seuraavasti:

Paikalliset viranomaiset kehittävät kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat ainakin opetus-, sosiaali- ja terveys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluista vastaavat viranomaiset sekä asumisesta ja kaavoituksesta vastaavat viranomaiset. Lisäksi yhteistyöhön osallistuvat työ- ja elinkeinotoimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita tarjoavat **järjestöt, yhdistykset ja uskonnolliset yhteisöt.**

32 § Maahanmuuttajien perheryhmäkoti

Uusi laki tuo toteutuessaan joitakin tarpeellisia uudistuksia oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kotouttamiseen, kasvatukseen ja hoivaan. Lakiesitys kaipaa kuitenkin vielä joitakin tarkennuksia.

Ilman huoltajaa tulleet lapset ja nuoret ovat jo kokeneet elämässään suuria ja haastavia muutoksia. Heidän hyvinvointinsa ja kotoutumisensa kannalta on tärkeää välttää mahdollisuuksien mukaan siirtoja paikkakunnalta toiselle sekä koulun vaihtoja. Perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden osalta onkin tärkeää kiinnittää huomiota niiden sijaintiin ja niihin sosiaalisiin siteisiin, joita nuorelle on muodostunut turvapaikkaprosessin aikana.

Ehdotuksessa todetaan asianmukaisesti, että lasten ja nuorten hoivan, kasvatuksen ja kehityksen erityistarpeet tulee ottaa huomioon kotouttamisen ja palveluiden järjestämisessä ja kuntaan osoittamisessa. Tämän lisäksi on huomioitava lasten kieli- ja kulttuuritausta sekä niihin liittyvät tarpeet silloin kun päätöstä sijoituksesta tehdään. Erityistä huomiota tulee kiinnittää myös täysi-ikäistyviin nuoriin, jotka eivät ole saaneet perhettään Suomeen. Heille pitää olla tarjolla tuettua asumista, jota kunnat voivat hankkia esim. ostopalveluna kolmannelta sektorilta.

Hallituksen esityksen sivulla 70 on ristiriitainen maininta siitä, että täysi-ikäisyyden saavutettuaan nuori siirretään aikuisten puolelle vastaanottokeskuksiin. Kyseessä on kuitenkin jo oleskeluluvan saanut nuori joka täysi-ikäisyyden saavutettuaan muuttaa asumaan itsenäisesti. Nämä nuoret tarvitsevat kuitenkin jälkihuollon toimia 21-vuotiaaksi asti, kuten 26 §:ssä ehdotamme.

Tässä yhteydessä on hyvä myös tuoda esiin se, että kun perheen yhdistäminen tapahtuu, tarvitaan vanhemmuuteen yleensä paljon tukea, jotta aiemmin maahan saapunut nuori ei joutuisi kieli- taitoisempana ottamaan liikaa vastuuta perheestään.

38 § Alueellinen maahanmuuttoasiain toimikunta

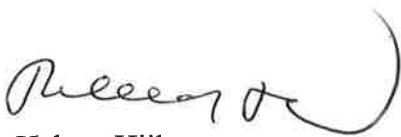
Lakiehdotuksessa säädetään perustettavista alueellisista maahanmuuttoasiain toimikunnista. Mielestämme näiden toimikuntien yhdistäminen etnisten suhteiden neuvottelukuntiin on päällekkäisen toiminnan estämiseksi välttämätöntä aina kun se on mahdollista, kuten perusteluissa mainitaan.

45 § Laskennallinen korvaus

Esitämme, että valtion kunnille maksamia laskennallisia korvauksia korotetaan ja että ne sidotaan indeksiin.

Helsingissä 22.6.2010

VÄESTÖLIITTO RY



Helena Hiila
toimitusjohtaja



Arto Nikkarinen
lakimies