



21.6.2010

Viite: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö SM024:00/2009

Diaarinumero: 7143/030/2008

Espoon kaupunginhallitus antaa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä seuraavan lausunnon:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumista koskevaa sääntelyä selkiytettäisiin säätämällä kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta eri laeissa. Ehdotettu laki ja myöhemmin eduskunnan käsittelyyn tuleva turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeva laki tulisivat voimaan samanaikaisesti.

Lain valmistelu- ja lausuntovaiheessa molempien lakien sisällöt tulisi olla tarkasteltavissa yhtäaikaaisesti. Tässä lakiesityksessä pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamista koskevat ehdotukset eivät ratkaise kotoutumisprosessiin liittyviä pulmia, vaan ne saattavat entisestään korostua, kun turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säännellään eri laeissa.

Lain soveltamisala

Lain soveltamisalaa halutaan laajentaa koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia, mikä on myös tervetullut uudistus suhteessa voimassa olevaan lakiin. Sitä säädettäessä maahanmuuton painopiste oli humanitaarisessa maahanmuutossa. Vaikka esitys sisältää mm. ajatuksen kaikille maahanmuuttajille suunnatun perustietoaineiston jakamisesta, ei lain voida muuten katsoa voimakkaasti uudistavan voimassa olevan lain kohderyhmien ulkopuolisten maahanmuuttajien, kuten Suomeen töihin muuttaneiden henkilöiden asemaa. Kotoutumista edistävät toimenpiteet kohdistuisivat edelleen erityisesti pakolaisiin ja kansainvälistä suojelua saaneisiin henkilöihin sekä maahanmuuttajiin, jotka ovat työttömiä työnhakijoita tai saavat toimeentulotukea.

Humanitaarisista syistä maahan tulleiden henkilöiden erityispalveluilla on vankat perusteet ja kotouttamispolitiikan tärkeintä yksittäistä välinettä, työvoimapolitiittista kotouttamiskoulutusta koskevat säännökset ohjaavat kotouttamistoimien kohdistamista. Mainituista syistä huolimatta lakiesitys voisi huomioida paremmin toimintaympäristössä nykyisen lain voimassaoloaikana tapahtuneet muutokset, kuten työperäisen maahanmuuton kasvun. Kuntien velvoittaminen alkukartoitusten ja kotouttamissuunnitelmien tekemiseen uusille kohderyhmille on hyödytöntä, ellei valtio turvaa alkukartoitusten perusteella kotoutumissuunnitelmiin kirjattuihin toimenpiteisiin korvamerkittyjä resursseja. Tässä viitataan nimenomaan kunnan peruspalveluihin kuulumattomiin toimenpiteisiin, kuten kotouttamiskoulutuksen järjestämiseen. Toimenpiteisiin suunnatut resurssit eivät saa olla pois valtion maahanmuuttajien kotouttamiseen allokoituista työllistämisvaroista ja niiden tulee vastata palvelujen todellisia kustannuksia.

Epäselvä työnjako

Kotoutumisen edistämistä koskevan lakiesityksen tavoitteina on kotoutumista koskevan sääntelyn selkiyttäminen, viranomaisten nykyistä selkeämpi ja yksityiskohtaisempi työnjako sekä maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteistä säätäminen niin, että ne

muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Tavoitteet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Lakiesityksen pykälissä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa viranomaisten velvollisuudet ja eri tahojen välinen työnjako jäävät silti useissa kohdissa epäselviksi.

Velvoitteiden ja resurssien välinen ristiriita

Lakiesitykseen sisältyvien, kuntien velvoitteita lisäävien uudistusten toteuttamiseen tulee ylipäättään ohjata todellisia kustannuksia vastaava rahoitus. Kuntien itsehallinnon perustuslain suojan vaatimuksiin sisältyy edellytys, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin on turvattava riittävä rahoitus (rahoitusperiaate).

Valtion on kannettava nykyistä paremmin vastuunsa myös voimassa olevan lain mukaan valtiolle kuuluvien, kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus on tärkein yksittäinen kotouttamispolitiikan väline. Sen rahoitus loppui pääkaupunkiseudun työ- ja elinkeinotoimistoissa vuonna 2009 kesken loppukesän tai alkusyksyn aikana. Kotouttamiskoulutuksen riittämättömyys näkyy myös siinä, että ns. rinnasteisen koulutuksen osuus seudun kaikesta kotouttamiskoulutuksesta on paisunut lähes puoleen. Rinnasteisen koulutuksen järjestämisen kustannuksista vastaa valtion sijaan koulutuksen järjestäjätaho, kuten kunnan vapaa sivistystyö. Uskottavasta kotouttamispolitiikasta ei voida puhua, jos koulutuspaikkojen määrässä on puutteita tai jos koulutuksiin pääsemisen odotusajat ovat kohtuuttoman pitkiä. Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota kotouttamisen rahoituksen riittämättömyyteen (HaVM 8/2009 vp, EK 16/2009 vp). Vaikka koulutukseen pääsemisen jonotusajat eivät vastaa yli kymmenen vuotta voimassa olleen kotouttamislain tavoiteaikoja, on tilanteesta vaikea saada tarkkaa kuvaa. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan jonotusaikoja ei voida nykyisin käytössä olevilla tietojärjestelmillä seurata tilastollisesti.

Ministeriöiden välinen koordinaatio ja ministeriöiden vastuunkanto

Kotouttamisen haasteissa on vaikeaa onnistua, ellei ministeriöiden keskinäistä koordinaatiota saada toimimaan nykyistä paremmin. Vastuu kotouttamiseen liittyvistä kysymyksistä jakautuu monen eri ministeriön kesken. Työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja ympäristöministeriön tulee kantaa aiempaa vahvemmin oman hallinnonalansa vastuu kotouttamisesta sekä talousarvioesityksiä että erilaisia linjauksia valmisteltaessa. Esimerkkinä nykyistä toimivamman koordinaation tarpeesta voisi mainita lakiesityksen soveltamisalapykälän, joka jättää EU-kansalaisten aseman epäselväksi suhteessa ulkomaalaislain ja toimeentulotuesta annetun lain säädöksiin.

Esimerkkinä substanssiministeriöiden vahvemman vastuunkannon tarpeesta voisi mainita niiden peruskoulun päättötodistusta vaille jääneiden nuorten tai oppivelvollisuusiän ylittäneiden nuorten tilanteen, joiden opiskeluvaikeudet eivät riitä toiseen asteen koulutukseen pääsemiseen tai siellä pärjäämiseen. Suomen koulutusjärjestelmässä ei ole tarjolla heidän tarpeisiinsa soveltuvaa koulutusta lukuun ottamatta yksittäisten kuntien omaehtoisesti järjestämää opetusta. Lakiesitys tarjoaa ratkaisuksi tilanteeseen nuorille tehtäviä kotoutumissuunnitelmia ja säätiörahoitteista, kymmeneen kuntaan noin kolmen vuoden ajan kohdistuvaa kokeilua. Tähän ongelmaan tulisi ensisijaisesti puuttua etsimällä opetusministeriön johdolla asiaan valtakunnallinen ja pysyvä ratkaisu.

Pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien kuntasijoitus

Lakiesityksen pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien kuntasijoituksia koskevat pykälät ja perustelutekstit sekä esityksen nykytilan kuvaus antavat lukijalle perusteettomasti sellaisen kuvan, että em. ryhmät ohjataan kuntiin järjestelmällisesti kuntien ja valtion paikallishallinnon sopimalla ja järjestelmällisellä tavalla. Espoon kohdalla vuonna 2009 puolet näihin ryhmiin kuuluvista uusista kuntalaisista on tullut kuntalaisiksi täysin riippumatta sinänsä toimivasta yhteistyöstä kaupungin ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Espoolaiseksi vuonna 2010 tulleista, oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista yksikään ei vuonna 2010 ole tullut kuntalaiseksi voimassa olevan lain tai lakiesityksen kuvaamalla tavalla. Kuntapaikkojen puutteesta johtuen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat muuttavat pääsääntöisesti suoraan vastaanottokeskuksesta omaehtoisesti Espooseen. Ellei tilanteeseen saada muutosta, johtaa se väistämättä pääkaupunkiseudulla vailla vakinaista asuntoa asuvien maahanmuuttajien määrän kasvuun.

Kunnallinen itsehallinto

Esityksen joidenkin pykälien (27 §, 30 §, 31 §, 36 §) kohdalla on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka ne sopivat yhteen perustuslain turvaamien kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kanssa. Perustuslain kuntien itsehallinnon suojaa koskevan 121 §:n toisen momentin säännös edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, kunhan sääntelyllä ei rajoiteta valtuustolle kuuluvaa päätösvaltaa kunnallisen itsehallinnon ydinasioissa. Lakiesityksen suhdetta perustuslakiin valottavassa esityksen osiossa (s. 95–99) tulisi arvioida lakiesityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään.

Tietosuojakysymykset

Lakiesitys sisältää ehdotuksia (esim. 10 §, 13 §, 15 §, 16 §, 47 §) maahanmuuttajille laadittujen erilaisten suunnitelmien yhteensovittamisesta ja viranomaisten välisestä tietojen siirrosta. Niiden suhdetta salassapitosäädöksiin ja tietosuojalakiin tulee selvittää.

Osallisena Suomessa -kokeilu

Ehdotuksen kahdeksas luku, jossa säädettäisiin Osallisena Suomessa -kokeilusta, ei palvele lakiesityksen tavoitetta säätää kotoutumisesta ja maahanmuuttajien osallisuuden edistämisestä selkeästi ja johdonmukaisesti. Kotouttamislain kaivatun kokonaisuudistuksen tulisi kehittää ja selkeyttää kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamisen säädöspohjaa pitkäjänteisesti. Valtaosin säätiöiden rahoittama, noin kymmeneen kuntaan kohdistuva ja noin kolme vuotta kestävästä projekti ei lakiin sisällytettynä edistä tätä tärkeää tavoitetta.

LIITE ESPOON KAUPUNGIN LAUSUNTOON HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTTAMISEN EDISTÄMISESTÄ: PYKÄLÄKOHTAISET KOMMENTIT

2 § Soveltamisala

EU-kansalaisten osalta olisi selvennettävä kotouttamislain, ulkomaalaislain ja toimeentulotuesta annetun lain suhdetta toisiinsa. Ongelma nousee esille toimeentulotukea saavan EU-kansalaisen kohdalla. Uusi kotouttamislaki velvoittaa kunnan viranomaista aktiivisesti edistämään myös EU-kansalaisen kotoutumista. Toisaalta ulkomaalaislaissa todetaan, että EU-kansalaisilla on oikeus oleskella maassa kolme kuukautta työnhakijana ja yli kolme kuukautta, mikäli heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat tai tarvittaessa sairausvakuutus niin, että he eivät turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. Toisin sanoen EU-kansalaisella ei ulkomaalaislain mukaan olisi enää maassa oleskelun oikeutta, jos hän toistuvasti turvautuu toimeentulotukeen.

Onkin epäselvää, tulisiko sosiaaliviranomaisen keskittyä toistuvasti toimeentulotukea saavan EU-kansalaisen kotouttamiseen 2 §:n mukaisesti vai maasta poistamisen edistämiseen. EU-kansalaisten osalta tulisi selventää kotoutumislakia, ulkomaalaislakia, toimeentulotukilakia, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia, näiden lakien suhdetta toisiinsa sekä suhdetta perustuslaillisiin oikeuksiin.

3 § Määritelmät

Pykälän mukaan kotoutumisella tarkoitetaan "maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen". Teksti ulottaa yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisen tavoitteen koskemaan myös suomalaista yhteiskuntaa.

Täsmällisempi muotoilu voisi kuulua: "Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on tukea maahanmuuttajaa yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen".

7 § Perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta

Perustiedon jakaminen maahanmuuttajille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan yhteiskunnassa ja työelämässä sekä muista yhteiskunnan perusasioista on tervetullut uudistus. Kotouttamisen koordinoinnista vastaava ministeriö on oikea taho vastaamaan perustietoaineiston yhteensovittamisesta, kääntämisestä, jakelusta ja kustannuksista. Aineistoa valmisteltaessa tulee tehdä tiivistä yhteistyötä muiden perustietoa jakavien tahojen, kuten Infopankin kanssa.

8 § Ohjaus ja neuvonta

Pykälässä kiinnitetään huomiota vain kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston maahanmuuttaja-asiakkaille antamaan asianmukaiseen ohjaukseen, opastukseen, ja neuvontaan. Myös monien

muiden viranomaisten (kuten maahanmuuttoviraston, työsuojeluviranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja verohallinnon) neuvontapalveluiden ja omakielisten palveluiden kehittäminen olisi tärkeää "erityisesti alkuvaiheen kotoutumisen tehostamiseksi ja edellytyksenä aktiivisena kansalaisena toimimiselle", mihin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan.

Julkisen sektorien palveluiden kehittämisessä yksi keskeinen tavoite on nykyisin omatoimisuuden ja sähköisen asiainnoin lisääminen. Maahanmuuttajien kohdalla tämä edellyttää monipuolisten neuvontapalveluiden ja palveluohjauksen kehittämistä.

9 § Alkukartoitus, 10 § Alkukartoituksen järjestäminen

Kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston välinen vastuunjako on ilmaistu epäselvästi 10 §:ssä. Alkukartoituksen oikeudelliset vaikutukset ovat epäselviä.

Koska alkukartoituksen ideana on selvittää maahanmuuttajan työllistymiseen vaikuttavia seikkoja, voidaan 9 §:n katsoa koskevan oppivelvollisuusiän ylittäneitä maahanmuuttajia. Maahanmuuttajienkin kohdalla päävastuu työikäisen ja työkykyisen väestön työllisyysneuvonnasta kuuluu valtiolle ja työ- ja elinkeinohallinnolle. Myös julkishallinnon työllisyysneuvonnan asiantuntemus löytyy työ- ja elinkeinohallinnosta, joten työllistymiseen vaikuttavien seikkojen selvittämisen vastuun osittainen ja epätarkasti määritelty vastuun siirtäminen valtiolta kunnille ei ole perusteltua.

Työllistymisen lisäksi alkukartoitus liitetään 9 § kielikoulutukseen. Kuten 21 §:ssä todetaan, kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työ- ja elinkeinohallinnon järjestämänä työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. Kuntien tekemillä tai teettämillä alkukartoituksilla ei näin olisi selkeää yhteyttä kotouttamispolitiikan keskeisimpään välineeseen.

Alkukartoituksista kunnille aiheutuvia kustannuksia käsitellään tarkemmin alla 47 §:n yhteydessä.

12 § – 18 § Kotoutumissuunnitelmaa koskevat pykälät

Maahanmuuttajan oikeus kotoutumissuunnitelmaan on 12 §:n ensimmäisessä momentissa määritelty osittain epäselvästi. Pykälän mukaan maahanmuuttajalla on oikeus suunnitelmaan, jos "hänen katsotaan alkukartoituksen perusteella tai muutoin" tarvitsevan sitä. Mihin sana "muutoin" viittaa? Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen perusteella epäselvän muotoilun voidaan katsoa koskevan lähinnä työ- ja elinkeinotoimistojen laatimia kotoutumissuunnitelmia. Epäselväksi jää myös se, miten ratkaistaisiin tilanne, joissa kunnalla ja maahanmuuttajalla on alkukartoituksen tekemisen yhteydessä eriävä näkemys kotosuunnitelman laatimisen tarpeesta.

Kotoutumissuunnitelman kestoa voidaan pidentää 12 §:n mukaan enintään kahdella vuodella, mutta pykälässä ei mainita mikä taho suunnitelman pidentämisestä päättää. Myös pidentämisen perusteet jäävät epäselväksi ja jättävät tulkinnanvaraa.

Kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston välinen vastuunjako on ilmaistu epäselvästi 13 §:ssä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "työ- ja elinkeinotoimistoa ja kuntaa veloitettaisiin tekemään pääsääntöisesti yhteistyötä kotoutumissuunnitelmien laatimisessa".

Espoon maahanmuuttajapalveluiden sosiaalityöntekijät osallistuvat työ- ja elinkeinotoimistossa voimassa olevan lain mukaan pääsääntöisesti pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien kotouttamissuunnitelmien laatimiseen, vaikka usein sosiaalityöntekijöiden rooli suunnitelmaa laadittaessa jää muodolliseksi. Niinpä entistä laajemman kohderyhmän kotoutumissuunnitelmien laatimista "pääsääntöisesti" yhteistyössä ei voida pitää kunnan kannalta järkevänä resurssien käyttönä. Uusien kohderyhmien osalta on epäselvää, mikä kunnan viranomaisen suunnitelmien laatimiseen osallistuisi ja mikä hänen roolinsa suunnitelman laatimisessa olisi.

Kotoutumissuunnitelman laatiminen, seuraaminen ja muuttaminen olisivat uusia velvoitteita kunnille niiden maahanmuuttajien osalta, jotka eivät saa toimeentulotukea. Mikäli kuntien velvollisuudesta tehdä kotoutumissuunnitelmia ko. ryhmälle säädetään lakiuudistuksen yhteydessä, tulisi siitä aiheutuvat kustannukset korvata täysimääräisesti kunnille. Kuntien itsehallinnon perustuslain suojan vaatimuksiin sisältyy edellytys, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin on turvattava riittävä rahoitus (rahoitusperiaate).

Yksityiskohtaisissa perusteissa korostetaan 12 §:n ja 14 §:n kohdalla aivan oikein nopean koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen pääsyn nopeuden merkitystä. Toimenpiteeseen pääsyn tavoiteajasta säädettäisiin 14 §:ssä nykyainsäädäntöä vastaavalla tavalla. Työ- ja elinkeinohallinnon resurssien puutteen johdosta voimassa olevan lain tavoiteajoilla ei juuri ole ollut yhteyttä todellisuuteen pääkaupunkiseudulla.

Alaikäisille laadittavaa kotoutumissuunnitelmaa perustellaan yläasteikäisenä tai vanhempana Suomeen muuttaneiden, heikon tai vähäisen koulutustason omaavien nuorten tilanteella. On totta, että heillä saattaa olla huomattaviakin sopeutumisongelmia. Heidän ongelmiaan ei kuitenkaan voida ratkaista kotoutumissuunnitelman tekemisellä, ellei tarjolla ole sopivaa koulutusta, johon osallistuminen suunnitelmaan kannattaisi kirjata. Tämän koulutusjärjestelmämme aukon paljastavan ryhmän koko kasvaa jatkuvasti. Espoon kaupunki on omaehtoisesti luonut 15–25-vuotiaiden nuorten tarpeisiin nuorten maahanmuuttajien opetusryhmän, eli NUMA:n Matinkylän koulun yhteyteen. Näiden nuorten tilanteeseen tulisi viipymättä etsiä valtakunnallinen ratkaisu opetusministeriön johdolla.

Kunnan olisi 17 §:n mukaan aktiivisesti tarjottava ja seurattava kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluita ja toimenpiteitä "käytettäväksi osoitettujen määrärahojen puitteissa". Kuten 21 §:ssä todetaan, kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työ- ja elinkeinohallinnon järjestämänä työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena. Käytännössä esim. nettobudjetoidun Espoon työväenopiston maahanmuuttajille alennetulla kurssimaksulla tarjoamien kielikoulutusten lisääminen nostaisi muiden kuntalaisten kurssimaksuja ja johtaisi todennäköisesti väestöryhmien välisen vastakkainasettelun voimistumiseen. Työvoimapoliittisen koulutuksen ulkopuolelle jäävien maahanmuuttajien koulutuksen kehittäminen kunnissa edellyttäisikin korvamerkittyjä resursseja valtiolta kunnille. Nämä resurssit eivät saa olla pois valtion maahanmuuttajien kotouttamiseen allokoiduista työllistämisvaroista ja niiden tulee vastata palvelujen todellisia kustannuksia. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi korvamerkitty valtionapu tai vapaan sivistystyön opintoseteleiden kaltaiset järjestelyt. Jos palveluiden rahoitus jätetään kuntien vastuulle, johtaa se siihen että palvelujen taso ja kattavuus tulevat vaihtelemaan asuinkunnittain huomattavasti eikä yhdenvertaisuusperiaate maahanmuuttajien osalta toteudu.

19 § Kotoutumistuki

Lakiesityksen tulisi tarjota mahdollisuus maksaa perheryhmäkodissa asuvalle nuorelle alennettua kotouttamistukea sillä perusteella, että hän saa henkilökunnalta räätälöityä tukea kotoutumiseensa eikä perheryhmäkodissa asuvalle nuorelle synny asumis- tai muita elämiskustannuksia. Perheryhmäkodit toimivat lain ohjeiden mukaisesti lastensuojelulaitostyyppisesti. Vaihtoehtona olisi, että nuorella olisi velvollisuus säästää kotoutumistuki erityiselle selvitystilille, jota hänen edustajansa hallinnoisi sinä aikana kun alaikäinen asuu perheryhmäkodissa. Käyttöoikeus säästettyihin varoihin tulisi kun nuori täyttää 18 -vuotta ja muuttaisi asumaan itsenäisesti. Edustaja maksaisi selvitystililtä käyttövarat nuorelle perheryhmäkodissa asumisen aikana. Kuukausittainen käyttövara olisi samansuuruinen kuin lapsen saama toimeentulotuki. Lastensuojelun piirissä olevalla lapselle voidaan lastensuojelulain mukaan avata tämäntyyppinen selvitystili, mutta lastensuojelulaki ei näiltä osin koske perheryhmäkodissa asuvia nuoria.

20 § – 21 § Kotouttamiskoulutusta koskevat pykälät

On hyvä, että kotouttamiskoulusta koskevissa pykälissä korostetaan kotimaisten kielten opiskelua sekä työelämään pääsyyn yhteiskunnassa pärjäämiseen liittyviä valmiuksia. Hyvää on myös se, että koulutuksessa saavutettavalle kielitaidolle on asetettu tavoitetaso (B1.1, eli toimiva peruskielitaito). Ko. tason saavuttamista on tosin syytä epäillä pääkaupunkiseudulla, jossa työvoimapolitiittinen kotouttamiskoulutus on kroonisesti aliresursoitua.

22 § – 24 § Omaehtoista opiskelua koskevat pykälät

Koska päätös omaehtoisen koulutuksen tukemisesta ja päättämisestä kuuluu mukaan työ- ja elinkeinotoimistolle, tulee vastuun omaehtoisten opintojen seurannasta myös kuulua työ- ja elinkeinotoimistolle.

On erinomainen uudistus, että omaehtoisen opiskelun tukemisesta voidaan painavasta syystä päättää myös opintojen aloittamisen jälkeen. Tämä uudistus auttaa välttämään maahanmuuttajanuorten epäoikeudenmukaista ja passivoivaa kohtelua, josta voimassa olevan lainsäädännön voimassaoloaikana on saatu valitettavia esimerkkejä. Myös omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytysten täsmentäminen niin, että opiskelu edistäisi aiempaa paremmin kotoutumista ja työllistymistä, on tervetullut uudistus.

Omaehtoista opiskelua voitaisiin 22 §:n mukaan tukea enintään 24 kuukauden ajan. Se on harvaa poikkeusta lukuun ottamatta liian lyhyt aika kielen oppimiseen tai esim. peruskoulun suorittamiseen. Pykälässä puhutaan "opintojen muodostamasta kokonaisuudesta", jonka merkitys jää epäselväksi.

Kuten lakiesityksessä todetaan (s. 20), on rinnastettavan, eli omaehtoisen koulutuksen osuus ollut viime vuosina noin 40 % kaikesta pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksesta. Esityksen nykytilan arvioinnissa (s. 37) annetaan ymmärtää, että rinnasteisen koulutuksen kasvua selittävät koulutuksen tarjonnan kasvu ja rinnasteisen koulutuksen suosio maahanmuuttajien keskuudessa. Espoon kaupungin näkökulmasta rinnasteisen koulutuksen osuuden kasvua selittää lähinnä työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen riittämättömyys. Rinnasteisen koulutuksen järjestämisen kustannuksista vastaa valtion sijaan koulutuksen

järjestäjätaho, kuten kunnan vapaa sivistystyö. Muutoksen voi nähdä tulonsiirtona muilta koulutuksen järjestäjätahoilta valtiolle.

26 § Muut kotoutumista tukevat ja edistävät toimenpiteet ja palvelut

Vaikka pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan maahanmuuttajajärjestöjen merkitystä ja peräänkuulutetaan järjestöjen tukemista, ei lakiuudistus tuo mukanaan mitään uusia rahoitusmekanismeja, joiden avulla valtio voisi tukea maahanmuuttajajärjestöjen tai niiden muodostamien katto- tai keskusjärjestöjen toimintaa.

27 § Kunnan kotouttamispolitiikka

Lain jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka yksityiskohtaisesti kunnan kotouttamispolitiikan tavoitteista voidaan säätää laissa vaarantamatta perustuslaillista suojaa nauttivan kunnallisen itsehallinnon periaatteiden toteutumista. Kysymys on Espoon kaupungin kannalta periaatteellinen, sillä pykälässä mainitut kunnan kotouttamispolitiikan tavoitteet ovat sinänsä samansuuntaisia valtuuston hyväksymän, voimassa olevan Espoon monikulttuurisuusohjelman kanssa.

28 § Kunnan tehtävät

Nykyisessä laissa ilmaus kunnan yleis- ja yhteensovittamisvastuusta on koettu epäselväksi. Uudessa lakiesityksessä kunnan tehtävät jäävät edelleen epäselviksi, vaikka lakiesityksen nykytilan kuvauksen (s. 33) mukaan "paikallistason koordinaatiovastuuta tulisi edelleen kehittää". Ainoa tarkennus voimassa olevaan lakiin nähden on se, että yleis- ja yhteensovittamisvastuu koskee paikallistasoa.

Toisen momentin mukaan "kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajien tässä laissa tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää". Ilmaus on epätarkka, mutta samantapaiselle velvoittavalle tekstille olisi tarvetta myös valtion tarjoamien palveluiden ja tukitoimien osalta. Valtion vastuulle kuuluvan työvoimapolitiittisen kotouttamiskoulutuksen aliresursointi on suurin yksittäinen Suomen kotouttamispolitiikan ongelma. Voimassa olevan lain koulutukseen pääsemisen suositusajoilla ei juuri ole ollut yhteyttä todellisuuteen pääkaupunkiseudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yli kymmenen vuotta voimassa olleen lain ohjeellisia odotusaikoja ei pystytä tällä hetkellä edes seuraamaan.

29 § Monialainen yhteistyö paikallistasolla

Kolmannessa momentissa viitataan paikallisiin tai seudullisiin, kotoutumista edistäviin ja tukeviin yhteistyösopimuksiin. Pykälän perusteluissa hyvänä esimerkkinä tällaisista sopimuksista mainitaan pääkaupunkiseudun kuntien ja valtion välille solmittu aiesopimus. Espoo on hyvin tyytyväinen aiesopimukseen ja sen myötä käynnistyneeseen kaupungin ja työ- ja elinkeinotoimiston entisestään tiivistyneeseen yhteistyöhön maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa.

On kuitenkin tärkeää muistaa, että ilman valtion sopimuksen myötä pääkaupunkiseudulle suuntaamien ja kipeästi kaivattujen lisäresurssien myöntämistä, ei nyt käynnissä oleva yhteistyön kehittäminen olisi ollut mahdollista. Vaikka sopimus on solmittu vuosille 2010–2012,

todetaan sopimuksessa, että siinä määriteltyjen "toimenpiteiden tarve ei ole määräaikainen, vaan tarve maahanmuuttajien työllisyydenhoidon kehittämiseksi on pysyvä ja vahvistuu entisestään nopeasti kasvavan maahanmuuttajaväestön mukana". Aiesopimuksen piiriin kuuluvan yhteistyön resurssit tulee turvata sopimuskauden jälkeenkin

31 § Kunnan kotouttamisohjelman sisältö

Lain jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka yksityiskohtaisesti määritelty, melko pitkä listaus kotouttamisohjelman sisältöä koskevista vaatimuksista voidaan säätää laissa vaarantamatta perustuslaillista suojaa nauttivan kunnallisen itsehallinnon periaatteiden toteutumista. Pykälän ensimmäinen lause voitaisiinkin muuttaa muotoon "kunnan kotoutumisohjelma voi sisältää".

Kyse ei ole vain periaatteellisesta asiasta, vaan toive pitkien ja ehdottomien vaatimuslistojen välttämiseksi liittyy myös ohjelman toimeenpanoon. Pykälän listauksessa mainittujen asioiden lisäksi Espoo ja monet muut kunnat ovat viime vuosina huomioineet ohjelmissaan myös muita seikkoja, kuten maahanmuuttoon liittyviä elinkeinopoliittisia näkökohtia. Laissa listattujen minimivaatimusten ja paikallisista tarpeista nousevien odotusten ristipaineessa ohjelmista voi helposti tulla pitkiä ja raskaita dokumentteja, mikä vaikeuttaa niiden toimeenpanoa yhteistyössä kunnan toimialojen ja tulosyksiköiden kanssa.

Pykälässä mainitun pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamista ja kotoutumisen edistämistä koskevan monivuotisen suunnitelman osalta kommentit löytyvät 40 § - 42 § kohdalta.

32 § Maahanmuuttajien perheryhmäkoti

Pykälän mukaan perheryhmäkoti on tarkoitettu yksin maahan tulleille, alaikäisille pakolaisille tai kansainvälistä suojelua saaneille lapsilla ja nuorilla. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa sekoitetaan ryhmäkoti ja perheryhmäkoti toisiinsa. Alaikäisten perheryhmäkodissa asuvat lapset ovat saaneet jo oleskeluluvan ja kuntapaikan, eikä heitä täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen siirretä aikuisten vastaanottokeskuksiin. He muuttavat 18 vuotta täytettyään asumaan itsenäisesti ja he kuuluvat sekä nykyisen että esitetyn kotouttamislain soveltamisalan piiriin. Ryhmäkodista, josta säädetään sisäasiainministeriön parhaallaan valmistelemassa vastaanottolaissa, siirretään 18 vuotta täyttäneet aikuisten puolelle vastaanottokeskuksiin.

33 § Valtion kotouttamisohjelma, 34 § Sisäasiainministeriön tehtävät, 35 § Ministeriöiden välinen yhteistyöelin

Pykälien tavoite kotouttamisen valtakunnallisten tavoitteiden ja taloudellisten puitteiden asettamiselle nykyistä järjestelmällisemmin on hyvä. Kotouttamisasiat kaipaavat sekä nykyistä vahvempaa koordinoitua ministeriöiden välillä että vahvempaa vastuunkantoa substanssiministeriöiltä. Tämä koskee sekä talousarvioesitysten että erilaisten linjausten valmistelua. Keskeisimpiä ministeriöitä ovat työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö ja ympäristöministeriö. Niiden tulee kantaa aiempaa vahvemmin oman hallinnonalansa vastuu kotouttamisesta.

Sisäasiainministeriön koordinaattoroolin kannalta on ongelmallista, että keskeisimmät kotouttamispolitiikan välineet, kuten työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus kuluvat muiden

ministeriöiden alaisuuteen, eikä sisäasiainministeriön hallinnonalalla ole paikallistason kotouttamispolitiikan toimijoita. Työllisyydenhoito kuuluu valtionhallinnossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle ja kotouttamisasioiden tärkein toimija valtion paikallishallinnossa on työ- ja elinkeinotoimisto. Tämä epäsuhta näkyy myös 34 §:n toisessa momentissa, jonka mukaan sisäasiainministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY) kotouttamiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä, vaikka työ- ja elinkeinohallinnon tulosohtaus toimii akselilla TEM – ELY – työ- ja elinkeinotoimisto.

36 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ei voi antaa lakiesityksessä ohjaavaa roolia vaarantamatta perustuslaillista suojaa nauttivan kunnallisen itsehallinnon periaatteiden toteutumista.

Myönteistä on, että pykälän perustelutekstin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi osana kotouttamiseen liittyviä tehtäviään tukea maahanmuuttajajärjestöjen toimintaa tiedollisesti ja rahallisesti.

Pykälässä mainitun pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisen alueellisen strategian osalta kommentit löytyvät 40 § – 42 § kohdalta.

40 § Sopimus kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä, 41 § Suunnitelma kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä, 42 § Kuntaan osoittaminen

Kuntaan osoittamista koskevat pykälät vastaavat muuten pitkälti nykyistä lainsäädäntöä, mutta 41 § pykälän avulla pyritään lisäämään suunnitelmallisuutta pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kuntapaikka- ja kotoutumistarpeisiin varautumiseksi.

Tosiasiallisesti em. ryhmien muuttoliike on Espoon osalta siinä määrin ennakoimatonta, että suunnitelmallisuus ei toteudu. Kunta ei voi laatia realistista suunnitelmaa kuntasijoituksista tilanteessa, jossa huomattava osa kansainvälistä suojelua saaneista henkilöistä hakeutuu omatoimisesti kuntiin. Vaikka omaehtoinen muutto vastaanottokeskuksesta kuntaan muodostaa Espoossa jo puolet kaikesta pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kuntasijoituksista, on pykälän teksti muotoiltu niin kuin kaikki kuntaan osoittamiset tapahtuisivat suunnitellusti ja perustuisivat kunnan ja valtion välisiin sopimuksiin. Oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista yksikään ei vuonna 2010 ole tullut espoolaiseksi voimassa olevan lain tai lakiesityksen kuvaamalla tavalla. Lisäksi suurimpiin kaupunkeihin, erityisesti pääkaupunkiseudulle, muuttaa merkittävässä määrin omatoimisesti toisesta kunnasta kotipaikan saaneita pakolaisia ja kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä. Kotoutumislain ja rekisteröintiä koskevien säännösten suhdetta pitää selvittää.

Tärkeää on kiinnittää huomiota pääkaupunkiseudun kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kasvavaan asunnottomuuteen. Lakiesityksen nykytilan kuvauksessa (s. 11–12) todetaan, että pakolainen voi itsenäisesti hankkia uuden asunnon ja muuttaa toiseen kuntaan. Lakiesityksen mukaan kunnat perustelevat vastaanottohaluttomuuttaan vetoamalla mm. pakolaisille sopivan kokoisten asuntojen järjestämisen vaikeuksiin. Huomattava osa

oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista siirtyy pääkaupunkiseudulle edellisessä kappaleessa kuvatulla tavalla ilman itsenäisesti hankittua asuntoa. Kaupungeilla ei ole kapasiteettia huolehtia näiden asiakkaiden asumispalveluista. Tämän tosiasian huomiotta jättäminen lakiuudistuksessa ja kuntiin osoittamisen ohjaamisessa tulee ilman muuta lisäämään pääkaupunkiseudulla vailla vakinaista asuntoa asuvien kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden määrää.

45 § Laskennallinen korvaus

Pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvauksia korotettiin 1.10.2010 lukien 10 %:lla (sitten vuoden 1993), mikä ei vastaa todellisia kustannuksia pääkaupunkiseudulla. Näkemyksemme mukaan korotuksen tulisi olla 50 % ja sidottu indeksiin. Korvausjärjestelmää tulisi lakiuudistuksen yhteydessä kehittää myös niin, että se huomioisi pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden muuttoliikkeen maakunnista pääkaupunkiseudulle.

Pykälän perusteluiden mukaan korvausta ei voida maksaa kolmen vuoden ylittävältä ajalta, vaikka viranomaiset jatkaisivat pakolaisen kotoutumisaikaa yli kolmen vuoden. Laskennallisen korvauksen keston tulisi vastata maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavan oikeuden kestoa myös niissä tapauksissa, joissa tätä oikeutta pidennetään 12 §:n kolmannen momentin mukaisesti.

47 § Erillisten kustannusten korvaaminen

Pykälän mukaan kunnille korvataan lakiesityksen 9 §:ssä ja 10 §:ssä määritellyn alkukartoituksen kustannukset. Kustannustasoksi on arvioitu lakiesityksen taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa luvussa 700 € henkilöä kohden siitäkin huolimatta, että taloudellisten vaikutusten arviossa todetaan, että "erityistilanteissa osaamisen ja oppimisvalmiuksien selvittäminen kestää viikkojakin". Lakiesityksen kustannusarvio sisältää kunnan arviointien järjestämiseen tarvittavan henkilöstöresurssin, varsinaisen selvityksen ja tarvittavat testaukset sekä muun asiantuntija-arvioinnin ja tulkkauksen. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaiden osalta alkukartoitus voidaan lakiesityksen mukaan sisällyttää osaksi työvoimapolittisia toimenpiteitä, kuten vuoden 2009 aikana tehtiinkin Espoon työ- ja elinkeinotoimistossa n. 700 asiakkaan osalta.

Lakiesityksessä todetaan, että alkukartoitusten tekeminen on kunnille uusi velvoite, jonka hoitamisesta ei ole kunnissa kokemuksia ja jonka hoitamiseen ei ole kunnissa varauduttu. Ainakaan Espoon hallinnossa ei ole tällä hetkellä yksikköä, jonka vastuualueelle tämän uuden velvoitteen hoitamisen voitaisiin selvästi katsoa kuuluvan. Mikäli kuntien velvollisuudesta tehdä alkukartoituksia säädetään lakiuudistuksen yhteydessä, tulisi siitä aiheutuvat kustannukset korvata täysimääräisesti kunnille. Tällöin kyseeseen tulisivat ainakin uusien yksiköiden perustamiskustannukset, henkilökunnan koulutuksen ja palkkaamisen kustannukset sekä toimitiloista ja työvälineistä aiheutuvat kustannukset. Kuntien itsehallinnon perustuslain suojan vaatimuksiin sisältyy edellytys, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin on turvattava riittävä rahoitus (rahoitusperiaate).

Lastensuojelupalveluihin rinnastettavista palveluista aiheutuvat kustannukset tulisi korvata muiden laitoshoidossa olevien nuorten tapaan kunnille siihen saakka, kunnes he täyttävät 21 vuotta. Perheryhmäkodista yksin muuttavilta nuorilta puuttuu lakisääteinen oikeus jälkihuoltoon, vaikka lakiesityksen nykytilan kuvauksessa (s. 42) todetaan heidän

kotoutumisensa olevan erityisen haasteellista. Tämä epäkohta vaikeuttaa haavoittuvassa asemassa olevien nuorten kotoutumista ja laskee kuntien halua ottaa vastaan alaikäisiä pakolaisia ja kansainvälistä suojelua saavia lapsia.

Pykälän mukaan kunnan järjestämän tulkkipalvelun kustannukset korvataan kunnalle vain pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden osalta. Tämä asettaa erilaiset maahanmuuttajien ryhmät eriarvoiseen asemaan maahantulosyyn perusteella.

Tulkkipalveluiden nykytilanteesta voi mainita esimerkiksi koulujen käyttämät tulkkipalvelut. Kotouttamislain soveltamisalan takia kunnat saavat korvauksia koulujen käyttämien tulkkien palveluista vain, jos oppilas on paluumuuttaja, kiintiöpakolainen tai oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija. Espoon koulut tilaavat tarvittaessa tulkkeja muidenkin maahanmuuttajaoppilaiden asioiden selvittämiseen, mutta on perusteltua epäillä, toimivatko kaikki kunnat samalla tavalla. Korvauskelpoisten tulkkauksekustannusten seuraaminen ei käytännössä ole mahdollista, ellei koulutoimi ylläpidä rekisteriä oppilaiden maahantulon syistä, mikä voi olla ongelmallista tietosuojalain kannalta. Sama ongelma koskee maahantuloperusteeseen liitettyjen korvausten hakemista ylipäätään.

48 § Korvausaika ja korvauksen maksaminen

On hyvä, että Suomen pakolaiskiintiössä otettujen henkilöiden osalta laskennallisten korvausten korvausaika nousee lakiesityksen mukaan kolmesta neljään vuoteen.

57 § – 74 § Osallisena Suomessa -kokeilu

Valtaosin säätiöiden rahoittamasta, noin kymmeneen kuntaan kohdistuvasta ja noin kolme vuotta kestävästä projektista ei tulisi säätää kotouttamislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tämä ei palvele esityksen tavoitetta (s. 45) säätää kotoutumisesta ja maahanmuuttajien osallisuuden edistämisestä uudessa laissa selkeästi ja johdonmukaisesti.

Kokeilun tarkoitusta koskevan 59 §:n ensimmäisessä momentissa mainitut tavoitteet ovat sinänsä arvokkaita, mutta niitä tulisi ensisijaisesti edistää muokkaamalla työvoimapolitiittisen tarjoamista koskevaa lainsäädäntöä, kehittämällä työvoimapolitiittisen koulutuksen tarjontaa laadullisesti ja ennen kaikkea suuntaamalla ko. koulutukseen riittävät resurssit. Momentin mukaan kehittäminen koskisi asiakaslähtöisiä koulutussisältöjä sekä suomen ja ruotsin kielen opetusta, yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta sekä työllistymistä ja työelämään osallistumista tukevan opetuksen tehostamista. Samojen tavoitteiden tulisi koskea ajallisesti ja maantieteellisesti rajatun kokeilun sijaan Suomen kotouttamispolitiikan tärkeimmän yksittäisen välineen, työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen kehittämistä.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen ulkopuolisten ryhmien osalta Osallisena Suomessa -kokeilun tavoitteet ovat oikeansuuntaisia, mutta lain kokonaisuudistukseen sisällytetty kokeilu on väärä tapa ko. ryhmän ongelmien ratkaisemiseen.

Osallisena Suomessa -kokeilua valmisteltiin vuoden 2009 aikana sisäasianministeriön koolle asettamassa strategiatyöryhmässä. Ryhmän kokeilua koskevan ehdotuksen mukaan kokeilun lähtökohtana on pyrkiä "purkamaan niitä normeja ja hallinnon rajoituksia, jotka asettavat esteitä valtion ja kuntien uusille ja innovatiivisille kotouttamisen toimintamalleille". Kotoutumisen

keskeisimmät ongelmat eivät kuitenkaan yleisesti ottaen johdu lainsäädännön puutteista tai hallinnollisista raja-aidoista, vaan resurssien puutteesta.

