



24.6.2010

POPELY/2050/00.02.00/2010

Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO
hare@intermin.fi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

29.06.2010

INRIKESMINISTERIET

Viite Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle kotouttamislain uudistamiseksi

Asia Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten yhteinen lausunto kotouttamislain uudistamisesta

Sisäasiainministeriö on pyytänyt ELY-keskuksilta lausuntoa kotouttamislain uudistamisesta. Ohessa Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten yhteinen lausunto, johon on sisällytetty alueiden TE-toimistojen näkemykset lukuun ottamatta Oulun seudun TE-toimistoa, joka laatii lakiluonnoksesta oman lausuntonsa.

2§

Kotouttamislain soveltamisalan laajeneminen koskemaan kaikkia maahanmuuttajia on hyvä asia.

3 §

3 § kohtaan 4 esitetään lisäystä: *"sosiaalisella vahvistamisella maahanmuuttajalle suunnattuja toimenpiteitä elämäntaitojen parantamiseksi, syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja integroitumiseksi suomalaiseen yhteiskuntaan"*

7 §

Kaikille maahan muuttaville oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, määräaikaisen oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä jaettava perustieto on kannatettava esitys.

9 §

Esityksen mukaan jokaisella maahanmuuttajalla olisi oikeus pyytää alkukartoituksen tekemistä. Pyyntöön perustuvan oikeuden sijaan olisi perusteltua, että TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneelle



tai toimeentulotukea saavalle henkilölle alkukartoitus tehtäisiin automaattisesti. Lisäksi maahanmuuttajalle jaettavassa perustietopaketissa sekä ohjausta ja neuvontaa tarjoavien viranomaisten pitää tuoda riittävän selkeästi esille mahdollisuus alkukartoitukseen, jotta henkilö osaa sitä pyytää. Riskinä on, että erityisesti avioliiton kautta Suomeen tulleet naiset, jotka eivät ole TE-toimiston tai sosiaalitoimen asiakkaita, jäävät vaille tietoa oikeudestaan alkukartoitukseen.

Lakiluonnoksessa esitetään, että *"Kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen tekemisen kahden kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on sitä pyytänyt"*. Tähän kohtaan tulisi tarkentaa näiden kahden toimijan vastuunjako esim. seuraavasti: *"Työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen tekemisen työnhakija-asiakkaaksi rekisteröityneelle ja kunta toimeentulotukiasiakkaana olevalle tai muulle kartoitusta pyytävälle maahanmuuttajalle kahden kuukauden kuluessa siitä, kun..."*.

Lakiluonnoksen 9 §:ssä todetaan, että *"alkukartoituksessa arvioidaan, tarvitseeko maahanmuuttaja 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman"*. Alkukartoitus voidaan esityksen mukaan hankkia myös ostopalveluna. Tällöin alkukartoituksen tekijä ei ole viranomainen. Tämän vuoksi alkukartoituksessa ei voida tehdä päätöstä siitä, onko asiakas kotoutumissuunnitelman tarpeessa, vaan kyseinen päätös kuuluu viranomaisen tehtäväksi. Parempi muotoilu tähän kohtaan olisi *"alkukartoituksen perusteella arvioidaan, tarvitseeko maahanmuuttaja 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman"*.

Jos alkukartoituksella TE-toimiston osalta tarkoitetaan jo nykyisin kotoutumiskoulutuksiin ohjaamisessa hyödynnettävää osaamiskartoitusta, sitä ei voida rajata ainoastaan niille, jotka ovat oleskelleet Suomessa alle vuoden. Osaamiskartoitus on oleellinen työkalu asiakkaan ohjaamiseksi oikeaan koulutukseen, joten se tulee jatkossakin tehdä kaikille, joiden koulutustarpeiden selvittäminen nähdään perustelluksi.

Lisäksi tulisi laatia ohjeet, joiden mukaisesti alkukartoituksia laaditaan. Asiakkaan edun mukaista on, että alkukartoitukset ovat peruslinjauksiltaan samanlaisia koko maassa. Tämä takaa yhdenvertaisen kohtelun. Lisäksi ohjeistamalla alkukartoitusten tekoa voidaan varmistua siitä, että kunnan ja TE-toimistojen alkukartoitukset ovat edes jossain määrin yhteismitallisia. On resurssien haaskausta, jos henkilölle laaditaan ensin kunnan palveluiden piirissä alkukartoitus, jota ei kuitenkaan voida hyödyntää hänen siirtyessä TE-toimiston asiakkaaksi.



14 §

Kotoutumissuunnitelman laativan viranomaisen tehtävissä tulisi korostaa suunnitelman laatimisen lisäksi suunnitelman toteuttamista ja siihen liittyviä vastuita. Tällä hetkellä kotoutumisessa heikoimmassa asemassa ovat ne maahanmuuttajat, joiden osallistuminen TE-toimiston kotouttaviin toimenpiteisiin ei ole elämäntilanteen, iän tai terveyden vuoksi mahdollista. Tällä hetkellä kunnalla ei ole useinkaan tarjota mitään toimenpiteitä kyseiselle ryhmälle. TE-toimiston asiakkaiksi ja kotoutumiskoulutukseen hakemaan ohjataan nekin asiakkaat, jotka eivät terveydentilansa vuoksi voi niihin täysipainoisesti osallistua. Niinpä lakiin pitäisi kirjata selkeä velvollisuus kunnalle järjestää toimenpiteitä näille henkilöille, jotka eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä tai kykene kokopäiväiseen opiskeluun.

18 §

18 §:ssä esitetään, että kotoutumissuunnitelma tarkastetaan vähintään kerran vuodessa. Olisi perusteltua, että kotoutumissuunnitelman seurannassa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin työllistymissuunnitelman seurannassa. Tällöin suunnitelma tarkastettaisiin 3 kuukauden työttömyyden ja 6 kuukauden työttömyyden kohdalla ja tämän jälkeen 6 kuukauden välein, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Maahanmuuttajan toimeentulon turvaamiseksi ja kantaväestön kanssa yhdenvertaisen aseman saavuttamiseksi on kannatettavaa, että nykyisen lain maininta siitä, että maahanmuuttaja voi saada työmarkkinatukea ainoastaan kotoutumistukena, poistuu. Toimeentulotuen varassa eläminen ennen kotoutumissuunnitelman laatimista ei tue maahanmuuttajan kotoutumista eikä anna oikeaa kuvaa suomalaisesta toimeentulotukijärjestelmästä viime sijaisena toimeentulon lähteenä.

Pykälässä todetaan lisäksi, että kotoutumissuunnitelma katsotaan keskeytyneeksi kuukauden kuluttua pysyväisluontoisesti työllistymisestä tai ammattiin tai tutkintoon johtavien päätoimisten opintojen alettua. Kotoutumissuunnitelman keskeytymisen merkitys on epäselvä nykyisessäkin laissa. Käytännössä kotoutumissuunnitelma keskeytyy silloin, kun asiakkaan työnhaku päättyy mistä tahansa syystä. Maahanmuuttajalla päätoiminen opiskelu voi olla rinnasteinen toimenpide tai työttömyysetuudella tuettava omaehtoista opiskelua, jolloin työnhaku ja samalla kotoutumissuunnitelma ovat voimassa opiskelujen aikana.

20 §

Kotoutumiskoulutuksen osalta lakiluonnoksessa esitetään, että *"Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä keskimäärin tason B1.1., jos kielen opiskelusta kotoutumissuunnitelmassa on erikseen sovittu"*. Yleisesti ottaen se, mitä



kotoutumissuunnitelmassa sovitaan, velvoittaa asiakasta ja velvollisuuksien noudattamatta jättäminen aiheuttaa selvityspyynnön ja mahdollisen korvauksettoman ajan. Tämän käytännön mukaisesti TE-toimisto joutuisi asettamaan sanktioita asiakkaalle, jos hän ei saavuta-kaan kotoutumissuunnitelmassa sovittua kielitasoa. Tällaisen tilanteen välttämiseksi TE-toimistot todennäköisesti pidättäytyvät asettamasta tavoitetasoa kotoutumissuunnitelmaan ja niinpä tämä lain kohta jää soveltamatta. Sen sijaan perusteltua olisi säätää kotouttamislaissa, että asiakkaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan päättyy sen jälkeen, kun asiakas saavuttaa tietyn laissa määritellyn kielitason. Tämä osaltaan helpottaisi TE-toimistojen työtä tilanteessa, jossa lakiluonnoksessa esitetyn mukaisesti kotoutumissuunnitelman kesto arvioitaisiin yksilöllisesti (12 §).

22 §- 24 §

Lakiluonnoksessa esitetään, että rinnasteisen toimenpiteen termi poistetaan ja käyttöön otetaan "omaehtoinen opiskelu". Tammikuussa 2010 voimaan tuli julkisen työvoimapalvelulain muutos, jossa mahdollistetaan työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu. Nämä termit (omaehtoinen opiskelu ja työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu) ovat niin samankaltaisia, että ne ovat vaarassa sekoittua. Ne tulisivatkin erottaa selvästi toisistaan.

Termeistä riippumatta on toivottavaa, että omaehtoisen opiskelun ja työttömyysetuudella tuettavan opiskelun säädökset olisivat mahdollisimman yhteneväiset. Niinpä esitetty 24 kuukauden määräaika opintokokonaisuutta kohden ja opiskelun tukemisesta päättäminen opintojen alkamisen jälkeenkin painavasta syystä ovat kannatettavia esityksiä, samat säädökset koskevat myös työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua.

Omaehtoisen opiskelun osalta on hyvä, että vapaan sivistystyön organisaatioiden järjestämä koulutus ja korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien täydennys- ja pätevyttämiskoulutus lisätään tuettavien opintojen listaan.

30 § - 31 §

Kunnan kotouttamisohjelman osalta lakiluonnos esittää lisävelvoitteita kunnille. Seurantavälin toteaminen laissa ja kotouttamisohjelman sitominen kunnan talousarvioon on hyvä asia ja tukee kotouttamisen suunnittelua kunnissa.

Kotouttamisohjelman sisällön osalta lakiluonnoksen luettelo kotouttamisohjelmaan sisällytettävistä osista on pitkä ja muotoilu "*sisältää suunnitelman...*" luo kuvan raskaasta ohjelmasta, jonka sisällä on monta erillistä suunnitelmaa. Kotouttamisohjelma on velvoite erityisesti niille



kunnille, jotka ottavat vastaan pakolaisia. Jo nykyisellään pakolaisten vastaanottoa suunnittelevat kunnat kokevat kotouttamisohjelman laadintavoitteen raskaaksi resurssien puutteen vuoksi, ja se saattaa osaltaan joko hidastaa tai kokonaan estää pakolaisten vastaanoton aloittamisen kunnassa. Esimerkiksi kohtien 4 ja 5 osalta (suunnitelma lasten ja nuorten kotoutumisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistämisestä sekä suunnitelma työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien, kuten ikään-tyneiden, vammaisten ja kotiäitien ja luku- ja kirjoitustaidottomien henkilöiden kotoutumisen ja sosiaalisen vahvistamisen edistämisestä) on hyvä, että kunnat veloitetaan ottamaan kyseiset ryhmät huomioon, mutta muotoilu voisi olla kevyempi, esimerkiksi ” *kotouttamisohjelmassa tulee huomioida...*”. Lisäksi kohta 2 (suunnitelma kunnan yleisten palvelujen soveltumisesta maahanmuuttajille sekä suunnitelman erityisesti kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä) on kokonaisuudessaan kotouttamisohjelman ydin. Tarkoitus lienee on, että kotouttamisohjelma itsessään on juuri tuo suunnitelma siitä, miten kunnan palvelut soveltuvat maahanmuuttajille ja mitä erityisiä toimenpiteitä kotoutumisen tueksi tarjotaan. Niinpä 31 § voitaisiin muotoilla esimerkiksi siten, että ”*Kunnan kotouttamisohjelma on suunnitelma kunnan ja muiden toimijoiden yleisten palvelujen soveltumisesta maahanmuuttajille sekä suunnitelma erityisesti kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä. Kotouttamisohjelma sisältää... /kotouttamisohjelmassa tulee lisäksi huomioida...*”.

32 §

32 §:ssä säädetään perheryhmäkodista. Kyseisestä pykälästä kuitenkin puuttuu viittaus siihen, miten perheryhmäkodin tai vastaavan yksikön paikkaluku määritellään tai henkilöstön määrä mitoitetaan. Pohjois-Pohjanmaalla Pudasjärven kaupungissa sijaitsevan tukiasumisyksikön perustamisessa ongelmana oli ja edelleen on juuri säätelyn puute paikkaluvun ja henkilöstömäärän mitoituksessa. Yhteisesti noudatettavia sääntöjä tarvitaan, jotta alaikäisille tarjottavat palvelut olisivat yhdenmukaisia koko maassa ja olisivat lasten edun mukaisia. Asumismuodon nimityksestä riippumatta säätelyn tulee koskea kaikkia yksiköitä, joihin alaikäisiä maahanmuuttajalapsia ja nuoria sijoitetaan.

42 §

Kuntaan osoittamista koskevassa pykälässä todetaan, että ”*ELY-keskus antaa pakolaiselle tai kansainvälistä suojelua saaneelle osoittamispäätöksen*” kuntaan. Kyseisellä yllä olevalla muotoilulla kuntaan osoituksesta tulisi päätös nykyisen osoituksen / ilmoituksen sijaan. Mahdollistaisiko tämä sen, että kuntaan osoitettava henkilö voisi valittaa päätöksestä? Nykykäytännössä henkilö ei ole voinut valitusta tehdä, mutta toisaalta hän ei ole ollut veloitettu muuttamaan osoitettuun kuntaan.



43 § - 51 §

Lakiluonnoksessa esitetään laskennallisen korvauksen maksamista kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajalta nykyisen kolmen vuoden sijaan. Tämä olisi hyvä asia ja osaltaan voisi helpottaa kuntapaikkojen saamista erityisesti kiintiöpakolaisille. Lakiluonnoksen pykälissä ei ole esitetty laskennallisen korvauksen korottamista, mutta korotustarve 40 %:lla ilmenee lain taloudellisten vaikutusten arviointikohdassa. Laskennallisten korvausten korottamiselle on ilmeinen tarve. Pakolaisia vastaanottavat kunnat tai vastaanottoa suunnittelevat kunnat ovat useasti ilmaisseet, ettei nykyinen laskennallisen korvauksen taso riitä kattamaan vastaanotosta ja kotouttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi laskennallisen korvauksen tason korotus mahdollistaisi sen, että ainakin pakolaisia vastaanottavat kunnat voisivat järjestää kotouttamistoimenpiteitä niille maahanmuuttajille, jotka eivät kykene olemaan työnhakijoina elämäntilanteensa, ikänsä tai terveydentilansa vuoksi.

47 §:n 2 momentin 2 kohdassa puhutaan alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneen henkilön sijoittamisesta. Muotoiluun esitetään liittäväksi *"alaikäisen ilman huoltajaa saapuneen henkilön sijoittamisesta perheryhmäkotiin tai vastaavaan asumisyksikköön sekä perhehoidosta..."*.

49 §:n mukaan ELY-keskus *"päättää korvauksen maksamisesta kunnalle sen tekemän hakemuksen perusteella"*. Pudasjärven tukiasumisyksikön kustannukset maksetaan tällä hetkellä kuukausiennakkoina, joita kunta ei erikseen hae vaan niiden maksamisesta päätetään vuosittain kunnan toimittaman talousarvion ja toimintasuunnitelman hyväksymisen nojalla. Käytäntö on sama kuin aikaisemmin vastaanottokeskusten kustannusten maksamisessa. Käytäntö on sekä ELY-keskuksen että kunnan kannalta toimiva ja säästää molempia osapuolia turhalta byrokratialta. Esitämme kyseisen toimivan käytännön mahdollistamista lainsäädännössä jatkossakin.

Luku 8

Kokeilulakia koskevia pykäläiä on kommentoitu sisäasiainministeriöön kesäkuussa ELY-keskuksille järjestetyn videoneuvottelun yhteydessä. On hyvä, että eri kotoutujaryhmille lähdetään kehittämään omia kotoutumispolkuja. Erityisesti eri syistä työmarkkinoiden ulkopuolella olevat henkilöt ja ne nuoret, jotka eivät ehdi suorittamaan peruskoulun oppimäärää Suomessa, tarvitsevat heille räätälöityä kotoutumiskoulutusta.



Johtaja sijaisena
yksikön päällikkö


Maritta Perälä-Heape

Vs. asiantuntija,
maahanmuutto


Hanna Määttä

TIEDOKSI Johtaja Leila Helaakoski, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Johtaja Jaana Korhonen, Kainuun ELY-keskus
Maahanmuuttopäällikkö Maire Mäki, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Ryhmäpäällikkö Anna-Liisa Hietala, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Ryhmäpäällikkö Mari Tuomikoski, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Suunnittelija Mari Jääskeläinen, Kainuun ELY-keskus
Maahanmuuttotiimi, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset