

Hyvät kotoutumislain toimeenpanon edistämiseksi asetetun hankkeen (SM015:00/2011) ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet!

Lähetän ohessa lausunnolle luonnoksen valtioneuvoston asetukseksi kotoutumisen edistämisestä sekä siihen liittyvän esittelymuistion.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 3.5 mennessä sähköpostitse kotouttamisyksikön sähköpostiosoitteeseen mmo.kotouttaminen@intermin.fi

Valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämisestä

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty sisäasiainministeriön esittelystä, säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 9 §:n 2 momentin ja 44 §:n 6 momentin nojalla:

Alkukartoitus ja sen järjestäminen

1 §

Alkukartoituksen järjestäminen

Alkukartoitus voidaan jättää käynnistämättä, jos:

- 1) maahanmuuttajan oleskelulupa, oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti on voimassa enintään kolme kuukautta;
- 2) maahanmuuttajalle on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa.

2 §

Kunta alkukartoituksen käynnistäjänä

Kunta käynnistää alkukartoituksen sitä pyytävälle maahanmuuttajalle, joka ei ole työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröitynyt henkilöasiakas.

Alkukartoituksen järjestämisestä voidaan sopia myös kuntien välisenä yhteistyönä.

3 §

Alkukartoitukseen rekisteröityminen

Alkukartoitukseen osallistuva maahanmuuttaja rekisteröidään työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään tai kunnan asiakastietojärjestelmään. Asiakastietojen tallettamisesta tietojärjestelmään kerrotaan maahanmuuttajalle.

Työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta toimittavat toimialueensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle vuosittain alkukartoitukseen osallistuneiden henkilötiedot sekä tiedot kunkin alkukartoituksen käynnistämisen- ja päättymisajankohdasta.

4 §

Alkukartoituksen sisältö

Alkukartoitukseen sisältyy alkuhaastattelu ja tarvittaessa tarkentavia toimenpiteitä.

Alkuhaastattelussa selvitetään seuraavat maahanmuuttajan yleiset työllistymisen, opiskelun ja kotoutumisen valmiudet:

- 1) luku- ja kirjoitustaito;
- 2) suomen kielen taito;
- 3) opiskelutaidot ja -valmiudet;
- 4) aikaisempi koulutus ja työkokemus;
- 5) erityistaitoihin liittyvä osaaminen ja muut vahvuudet;
- 6) omat työllistymis- ja koulutustoiveet; sekä
- 7) elämäntilanne ja siitä johtuvat palvelutarpeet.

Alkukartoitukseen voidaan sisällyttää alkuhaastattelussa saatujen tietojen perusteella seuraavia tarkentavia toimenpiteitä:

- 1) henkilön osaamisen kartoitusta ja tunnistamista;
- 2) luku- ja kirjoitustaidon testausta;
- 3) suomen tai ruotsin kielen suullisen ja kirjallisen taidon testausta;
- 4) opiskelutaitojen selvittämistä;
- 5) urasuunnittelua; sekä
- 6) palvelutarpeiden kartoitusta.

5 §

Alkukartoituksen toteutus

Alkukartoituksen haastattelut, tehtävät ja selvitykset tehdään maahanmuuttajan äidinkielellä tai kielellä, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän, jos maahanmuuttaja ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä.

Alkukartoitus toteutetaan siten, että sen perusteella maahanmuuttaja voidaan ohjata työmarkkinoille, tarvetta vastaavaan koulutukseen tai muihin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin. Alkukartoituksen perusteella arvioidaan myös muun kuin kotoutumisen edistämisestä annetun lain 12 §:n 1 momentin perusteella kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun maahanmuuttajan tarve suunnitelmaan.

Kustannusten korvaaminen

6 §

Laskennallisen korvauksen määrä

Kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45 §:ssä tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin siten, että 7 vuotta täyttäneen henkilön osalta maksetaan 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 845 euroa vuodessa.

7 §

Alkukartoituksen järjestämisestä maksettava korvaus

Kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista 700 euroa jokaisen siihen osallistuneen henkilön osalta. Korvaus voidaan maksaa saman henkilön osalta vain kerran.

Korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että kunta on järjestänyt vähintään tämän asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaisen alkuhaastattelun.

Voimaantulo

8 § Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011.

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä asetuksen täytäntöönpanoa edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä päivänä toukokuuta 2011

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ

1 Tausta

Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) vahvistettiin 30 päivänä joulukuuta 2010. Kotoutumisen edistämisestä annetulla lailla kumotaan voimassa oleva kotouttamislaki ja sen nojalla annetut alemmanasteiset säädökset. Laki kotoutumisen edistämisestä tulee voimaan pääosin 1 päivänä syyskuuta 2011.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan alkukartoituksesta ja sen järjestämisestä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maahanmuuttajalle tehtävästä alkukartoituksesta säädettyt lain 9 ja 10 § ovat uusia. Hallituksen esityksen (HE 185/2010 vp) tavoitteena oli, että kaikki maahanmuuttajat saisivat perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta ja nykyistä useampi maahanmuuttaja pääsisi kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Palvelujen vaikuttavuutta lisättäisiin siten, että ne aloitettaisiin mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen ja toteutettaisiin tarvelähtöisesti yksilölliseen alkukartoitukseen perustuen.

Vaikka maahanmuuttajille tehtävästä alkukartoituksesta ei ole aiemmin säädetty, on alkukartoituksia tehty maahanmuuttajille osana aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta Opetushallituksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti. Opetussuunnitelmasuosituksen luvussa 4.1. kuvataan alkukartoituksen sisältö osana kotoutumiskoulutusta.

Osana onnistunutta kotoutumiskoulutusta on todettu olevan huolellinen alkukartoitus. Alkukartoituksen tavoitteena kotoutumiskoulutuksessa on ohjata kartoitettava sopivaan opetusryhmään. Kartoitus toimii valintakriteerinä ennen koulutusta tai tasomittarina koulutuksen alussa. Kartoitustilanteessa kartoitettava saa jo ennen varsinaisten opintojen alkua tietoa esimerkiksi tulevan koulutuksen sisällöstä, vaatimuksista ja erilaisista vaihtoehdoista sekä mahdollisuuden kysyä itseään tässä vaiheessa askarruttavista asioista.

Myös työhallinnossa työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) palvelumalliin kuuluu alkukartoitus. Alkukartoituksen tavoitteena on tällöin nopeasti tunnistaa ja määritellä asiakassegmentti, jonka palvelut ja palvelumalli parhaiten vastaavat asiakkaan tilanteeseen ja tarpeisiin sekä käynnistää asiakkaan palveluprosessi. Alkukartoituksen tavoitteena ei ole kuitenkaan paneutua syvällisesti asiakkaan tilanteeseen eikä määritellä täsmällisesti asiakkaalle tarjottavia palveluita. Julkisen työvoimapalvelun näkökulmasta osuva alkukartoitus tukee osaltaan palvelun vahvaa alkua ja vähentää asiakkaan pallottelua asiantuntijalta toiselle.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan alkukartoituksessa arvioidaan alustavasti maahanmuuttajan työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Alkukartoituksessa selvitetään tätä tarkoitusta varten tar-

vittavassa laajuudessa maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat. Alkukartoituksessa arvioidaan maahanmuuttajan kielitaidon lähtötasoa sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksia siltä osin kun ne vaikuttavat tarpeeseen tukea hänen kotoutumistaan. Alkukartoitus voi tarvittaessa sisältää esimerkiksi osaamisen kartoitusta ja tunnistamista, kielitaidon arviointia ja testausta, urasuunnittelua, kotouttamisneuvontaa, palvelutarpeiden kartoitusta ja palveluohjausta sekä ohjausta kotoutumissuunnitelman laatimiseen tai muutoin kieli- ja muuhun koulutukseen.

Hallituksen esityksen (HE 185/2010 vp) perustelujen mukaan alkukartoituksen kesto ja laajuus voisivat vaihdella riippuen maahanmuuttajan tilanteesta ja tarpeesta. Se voisi sisältää vain lyhyen haastattelun tai tarvittaessa perusteellisemmän osaamisen testaamisen ja tunnistamisen tai kielitason testaamisen ja arvioinnin. Alkukartoituksen laajuus olisi riittävä, kun selvitettyjen tietojen perusteella maahanmuuttaja voitaisiin ohjata työelämään, tarvetta vastaavaan koulutukseen, kotoutumissuunnitelman piiriin tai muihin palveluihin. Esimerkiksi kielitaidon tason tehokas kartoitus tehostaisi ja nopeuttaisi oikeaan opiskeluväylään ohjaamista.

Maahanmuuttajalle tehtävä alkukartoitus on lähtökohta yksilöllisten kotouttamispalvelujen tarjoamiselle. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 10 §:n 3 momentin mukaan alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, onko maahanmuuttajalla tarvetta kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja toimenpiteitä kotoutumisensa tueksi.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 6 luvussa säädetään kustannusten korvaamisesta. Aikaisemmin kustannusten korvaamisesta on säädetty pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä (512/1999). Lain 44 § sisältää yleissäännöksen lain mukaisten toimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista. Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus korvaisi kunnalle valtion talousarvion rajoissa toimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin lain 6 luvussa säädetään. Lain 44 §:n 6 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtion korvauksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45 §:n mukaan kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön kuntaan osoittamisesta, ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Lain 50 §:n mukaan kunnalle maksetaan laskennallista korvausta 9 §:n mukaisen alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asetuksella säädettäisiin edellä mainittujen laskennallisten korvausten suuruudesta.

2 Pykäläkohtaiset perustelut

Alkukartoitus ja sen järjestäminen

1 § Alkukartoituksen järjestäminen

Ehdotetulla pykälällä täsmennetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain 10 §:n 1 momenttia siltä osin kuin se määrittää maahanmuuttajan oikeutta osallistua alkukartoitukseen sitä pyytämällä.

Alkukartoituksen merkitystä voidaan pitää erittäin tärkeänä etenkin maahantulon alkuvaiheessa. Maahanmuuttajalle tehtävä alkukartoitus olisi lähtökohta yksilöllisten kotouttamispalvelujen tarjoamiselle. Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioisi, onko maahanmuuttajalla tarvetta kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Jotta viranomaiset voisivat arvioida esimerkiksi maahanmuuttajan tarvetta kotoutumissuunnitelmaan, tulisi alkukartoitus tehdä mahdollisimman huolellisesti ja perusteellisesti jokaisen maahanmuuttajan kohdalla.

Ehdotetussa pykälän 1 kohdassa säädettäisiin siitä, että alkukartoitus voitaisiin jättää käynnistämättä, jos maahanmuuttajan oleskelulupa, oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti on voimassa enintään kolme kuukautta. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 10 §:n 1 momentissa todetaan, että TE-toimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Varsin lyhyeksi aikaa myönnetty oleskelulupa tai oleskeluoikeuden rekisteröinti voisi antaa paikallisviranomaisille aiheen olla käynnistämättä alkukartoitusta maahanmuuttajalle, sillä maahanmuuttajan tosiasialliset mahdollisuudet osallistua kotoutumistoimenpiteisiin olisivat käytännössä olemattomat. Hänelle ei myöskään todennäköisesti ehdittäisi laatia alkukartoituksen jälkeen kotoutumissuunnitelmaa erittäin lyhyen maassa oleskelunsa aikana. Jos maahanmuuttaja voisi osoittaa perusteluja oleskelunsa jatkamiseksi esimerkiksi Suomessa jätetyllä jatko-oleskelulupahakemuksella, voisivat paikalliset viranomaiset perustellusti päätyä alkukartoituksen käynnistämiseen.

Hallituksen esityksen (HE 185/2010 vp) perusteluissa todetaan, että koska ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia 12 §:n 2 momentin mukaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, ei tämän ajan jälkeen olisi tarkoituksenmukaista enää myöskään käynnistää alkukartoituksen laatimista. Koska laissa ei ole säädetty alkukartoituksen tekemiselle määräaikaa, voisi se johtaa tilanteisiin, joissa esimerkiksi maassa jo viisi vuotta asunut maahanmuuttaja tulisi pyytämään alkukartoituksen järjestämistä. Näissä tilanteissa maahanmuuttajalle ei olisi kuitenkaan mahdollista laatia kotoutumissuunnitelmaa, jonka vuoksi yksi alkukartoituksen päämääristä ei voisi toteutua ja alkukartoituksen laatiminen jäisi hyvin irralliseksi muista kotoutumisen edistämisestä säädetyistä yksilöllisistä toimenpiteistä.

Alkukartoituksen laatimista on perusteltu nimenomaan maahantulon alkuvaiheessa tapahtuvaksi toimenpiteeksi kotoutumisen polulla. Näin ollen pykälän toisena kohtana ehdotettaisiin, että alkukartoitus voitaisiin jättää käynnistämättä, jos maahanmuuttajalle on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa. Ulkomaalaislain 56 §:n mukaan pysyvä oleskelulupa

myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Ulkomaalaislain 57 §:n mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole laissa mainittuja esteitä. Edellä mainitut aikarajat ovat jonkin verran pitempiä kuin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetty takaraja kotoutumissuunnitelman laatimiseksi. On kuitenkin perusteltua määritellä takaraja selkeyden vuoksi tiettyyn luvan myöntämishetkeen ottaen huomioon myös edellä mainitut kotoutumisen edistämisestä annetun lain perustelut alkukartoituksen laatimiseksi maahanmuuttajan sitä pyytäessä.

2 §

Kunta alkukartoituksen käynnistäjänä

Ehdotetulla pykälällä pyritäisiin tarkentamaan kunnan ja TE-toimiston vastuunjako alkukartoituksen käynnistämisessä sitä pyytävälle maahanmuuttajalle. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan TE-toimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunta ja TE-toimisto voisivat järjestää alkukartoituksen itse, ostopalveluna tai sopia yhdessä sen järjestämistavoista paikallistasolla. Lainkohdassa saattaa jäädä kuitenkin epäselväksi se, mikä taho käynnistää alkukartoituksen sitä pyytävälle opiskelijalle, työhön tulevalle maahanmuuttajalle tai esimerkiksi kotona olevalle maahanmuuttajapuolisolle, joka ei tarvitse tai saa toimeentulotukea eikä perhetilanteesta johtuen ole myöskään työhallinnon asiakas. Opiskelijoiden kohdalla vastuu alkuvaiheen ohjauksesta ja mahdollisista oppimiskartoituksista voidaan katsoa perustellusti kuuluvan myös opilaitoksille, jos ne tarjoavat ulkomaalaisille opiskelijoilleen tällaisia palveluja.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunta käynnistäisi alkukartoituksen sitä pyytävälle maahanmuuttajalle, joka ei ole työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröitynyt henkilöasiakas. Suuri osa julkisista työvoimapalveluista ei julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaan edellytä työnhakijaksi rekisteröitymistä. Työnhakijaksi rekisteröityminen on edellytyksenä kuitenkin esimerkiksi henkilökohtaiselle työnvälityspalvelulle ja työttömyysetuuden ja liikkuvuusavustusten saamiselle. Ehdotettua vastuunjakoja ohjaisi ja täsmentäisi näin ollen myös julkisesta työvoimapalvelusta annettu laki.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan alkukartoituksen järjestämisestä voitaisiin sopia myös kuntien välisenä yhteistyönä. Edellä on tuotu esiin erilaisia alkukartoituksen järjestämistapoja paikallistasolla. Jokaisen kunnan tulisi tehdä itsenäinen ratkaisu siitä, miten se järjestäisi alkukartoituksen maahanmuuttajille. Monissa pienissä kunnissa asuu vain vähän maahanmuuttajia, jolloin oman järjestelmän luominen saattaa olla turhan raskasta ja kallista, varsinkin jos alkukartoitusta näillä paikkakunnilla ei ole aikaisemmin tehty. Tämän vuoksi on syytä kannustaa kuntia tekemään yhteis-

työtä alkukartoituksen järjestämisessä, jolloin sen järjestäminen olisi myös kustannustehokkaampaa.

3 §

Alkukartoitukseen rekisteröityminen

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin alkukartoitukseen osallistuvan maahanmuuttajan rekisteröimisestä. TE-toimisto tai kunta rekisteröisi maahanmuuttajan omaan jo käytössä olevaan tietojärjestelmäänsä. Rekisteröiminen voitaisiin tehdä lähtökohtaisesti henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Rekisteröimisestä säättämällä helpotettaisiin esimerkiksi alkukartoitukseen osallistuvien tilastointia. Erillistä tilastointia tarvittaisiin, jotta TE-toimisto ja kunta voisivat toimittaa toimialueensa ELY-keskukselle vuosittain alkukartoitukseen osallistuneiden henkilötiedot sekä tiedot kunkin alkukartoituksen käynnistämisen ja päättymisajankohdasta, kuten 2 momentissa säädetään. Rekisteröinnillä voitaisiin ainakin osittain varmistaa se, onko maahanmuuttajalle jo tehty alkukartoitus. Tällä on merkitystä kunnan saaman laskennallisen korvauksen suhteen, sillä korvausta voitaisiin maksaa saman henkilön osalta vain yhden kerran.

Asiakastietojen tallettamisesta tietojärjestelmään olisi kerrottava maahanmuuttajalle. Kotoutumislain 87 §:n 2 momentin mukaan kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tuottajalla, jonka asiakkaaksi maahanmuuttaja ohjataan, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä TE-toimistolta ja kunnan viranomaiselta lain 2 luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämiseksi välttämättömät tiedot. Näin ollen maahanmuuttajalta ei tarvitsisi pyytää erillistä lupaa häntä koskevien tietojen luovuttamiseen alkukartoituksen järjestävälle taholle, kunnalle tai TE-toimistolle.

4 §

Alkukartoituksen sisältö

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tarkemmin alkukartoituksen sisällöstä. Nykyisin alkukartoituksia tehdään monenlaisissa tilanteissa ja monenlaisia tarpeita varten, joten yhtä kaikille yleispätevää kartoituksen mallia ei ole mahdollista määritellä. Maahanmuuttajien heterogeenisyys vaikeuttaa lisäksi yhden yleispätevän mallin säätämistä ja käyttöönottoa.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston ALPO-tukirakenneprojekti koordinoi vuosina 2008-2013 valtakunnallista ESR-kehittämisohjelmaa *Maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen*. Hankkeessa kehitetään uusia toimintamalleja ja kotouttamisen alkuvaiheen palvelujärjestelmää. Hankkeen kumppaniprojekteissa on kehitetty tai parhaillaan kehitetään myös aikuisten maahanmuuttajien alkuvaiheen arviointia ja polutusta. Pääkaupunkiseudulla toteutettiin Kotoraide-projekti, jonka tavoitteena oli löytää parhaat kotoutumiskoulutuksen alkuvaiheen ohjauksen tavat ja yhtenäistää eri oppilaitosten alkukartoituksia. Kotoraideessa on luotu alkukartoituksen malli, jonka keskeiset osat ovat alkuhaastattelu, suomen kielen testit ja muut tarkentavat testit (sanelu, lukutesti, kielellisen hahmottamisen testi ja matematiikan testi). Turussa toimii PALO-hankkeessa perustettu Testorikielitaidon ja oppimisen alkukartoituskeskus. Testorin tavoitteena on löytää mahdollisimman sopiva suomen kielen opiskelupaikka. Oppimisvalmiuksia ja kielitaidon tasoa testataan erilaisilla kieli- ja kognitiivisilla kielenoppimiskykyä arvioivilla testeil-

lä ja haastatteluilla. Maahanmuuttajan tilannetta arvioitaessa otetaan huomioon hänen elämänsähistoriansa, tämänhetkinen tilanteensa ja tulevaisuuden suunnitelmat.

TE-toimistojen henkilöasiakassegmentoinnissa alkukartoituksessa selvitetään asiakkaan tilanne ja tarpeet karkealla tasolla. Alkukartoituksen tavoitteena ei ole paneutua syvällisesti asiakkaan tilanteeseen, eikä määritellä täsmällisesti asiakkaalle tarjottavia palveluita. Se tapahtuu segmenttikohtaisessa työnhakuhaastattelussa. Alkukartoituksen pohjana on asiakkaan täyttämä työnhakijaksi rekisteröitymislomake. Alkukartoituksen tueksi laaditaan yksinkertainen ja lyhyt haastattelumalli sekä kriteerit segmenttiin sijoittamisen tueksi.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan alkukartoitukseen sisältyisi alkuhaastattelu ja tarvittaessa tarkentavia toimenpiteitä. Edellä mainittujen esimerkkien ja saatujen kokemusten perusteella alkukartoituksen jakaminen kahteen osaan on perusteltua. Alkuhaastattelu tehtäisiin kaikille alkukartoitukseen osallistuville. Ehdotetun 2 momentin mukaan alkuhaastattelussa selvittäisiin seuraavat maahanmuuttajan yleisiä työllistymisen, opiskelun ja kotoutumisen valmiuksia: luku- ja kirjoitustaito, suomen kielen taito, opiskelutaidot ja -valmiudet, aikaisempi koulutus ja työkokemus, erityistaitoihin liittyvä osaaminen sekä muut vahvuudet, omat työllistymis- ja koulutustarpeet sekä elämäntilanne ja siitä johtuvat palvelutarpeet. Samanlaisia kysymyksiä käytetään Kotoraide-projektissa ja PALO-hankkeessa. Esimerkiksi Kotoraitteessa haastattelu sisältää 20 kysymystä. Haastattelutilanteessa luku- ja kirjoitustaidon tarvetta voitaisiin selvittää esimerkiksi lukutestillä ja sanelulla. Lisäksi voitaisiin tehdä matemaattisia taitoja selvittävä testi.

Alkuhaastattelun perusteella alkukartoituksen järjestäjä arvioisi, tarvitseeko maahanmuuttaja lisäksi tarkentavia toimenpiteitä ja missä laajuudessa maahanmuuttajalle niitä tehdään. Tarkentavissa toimenpiteissä tulisi huomioida erityisesti sairauden tai vamman perusteella tehostettuja kotoutumistoimenpiteitä tarvitsevat maahanmuuttajat, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarvitsevat, lyhyen kouluhistorian omaavat maahanmuuttajat ja lisäksi mahdollisesti jo Suomessa työelämässä olleet maahanmuuttajat tai suomea omatoimisesti oppineet maahanmuuttajat. Tämän vuoksi tarkentavia kartoitusmalleja tulisi kehittää erilaisen taustan omaaville maahanmuuttajille. Näin on tehty esimerkiksi Kotoraide-projektissa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan alkukartoitukseen voitaisiin sisällyttää alkuhaastattelussa saatujen tietojen perusteella henkilön osaamisen kartoitusta ja tunnistamista, luku- ja kirjoitustaidon testausta, suomen tai ruotsin kielen suullisen ja kirjallisen taidon testausta, opiskelutaitojen selvittämistä, urasuunnittelua sekä palvelutarpeiden kartoitusta.

5 §

Alkukartoituksen toteutus

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan alkukartoituksen haastattelut, tehtävät ja selvitykset tehtäisiin maahanmuuttajan äidinkielellä tai kielellä, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän, jos maahanmuuttaja ei osaa kielilain mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Projekteissa saatujen kokemusten mukaan kartoitusten erilaiset tehtävät ja selvitykset tulisi lähtökohtaisesti tehdä maahanmuuttajan äidinkielellä. Toisaalta alkuhaastattelu onnistuu tavallisesti ilman tulkkia, koska hyvin usein kartoitettava ja kartoittaja puhuvat

molemmat esimerkiksi englantia tai venäjää. Kartoituksesta voidaan selvittää tietyissä tapauksissa yhteisen kielen puuttuessa myös kuvin ja näyttelemällä, mutta näiden keinojen käyttö tulee tapahtua vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Lisäksi toteutuksen osalta sovellettaisiin mitä kotoutumisen edistämisestä annetun lain 5 §:ssä muutoin säädetään tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Viranomaisen velvollisuus huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä ei koskisi esimerkiksi aineistoa, joka ei vaikuta asian käsittelyyn.

Ehdotetun 2 momentin mukaan alkukartoitus toteutetaan siten, että sen perusteella maahanmuuttaja voidaan ohjata työmarkkinoille, tarvetta vastaavaan koulutukseen tai muihin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin. Alkukartoituksen perusteella arvioidaan myös muun kuin kotoutumisen edistämisestä annetun lain 12 §:n 1 momentin perusteella kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun maahanmuuttajan tarve suunnitelmaan. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän on työtön ja rekisteröity työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla tai jos hän saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Näissä tapauksissa arviointia kotoutumissuunnitelman laatimiseksi ei lähtökohtaisesti tarvitse tehdä. Laki antaa kuitenkin myös muille maahanmuuttajille mahdollisuuden kotoutumissuunnitelmaan. Arviointi näissä tapauksissa suunnitelman laatimiseksi tehdään siis alkukartoituksen perusteella.

Kuten kotoutumisen edistämisestä annetun lain perusteluissa on korostettu, niin alkukartoitus tulee järjestää niin hyvin ja perusteellisesti kunkin maahanmuuttajan kohdalla, että sen järjestäjä voi ohjata maahanmuuttajan tarvittaessa saamaan tarvitsemiaan yksilöllisiä toimenpiteitä ja palveluita. Ohjaamisessa olisi ehdottoman tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä palvelujen järjestäjien, kuten oppilaitosten, järjestöjen sekä paikallisviranomaisten kanssa.

Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, onko maahanmuuttajalla tarvetta kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioidessa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja toimenpiteitä kotoutumisensa tueksi ja minkälaiset mahdollisuudet maahanmuuttajan on niistä itse hankkia tai saada. Kotoutumissuunnitelmaa ei ole välttämättä tarvetta laatia pelkästään kielen opiskelua varten, jos esimerkiksi opiskelijana maassa oleva voi saada tarvittavaa ja ilmaista suomen tai ruotsin kielen opetusta oppilaitoksestaan tai työnantajalla on mahdollisuus järjestää kielikursseja työssä olevalle maahanmuuttajalle, eikä yksilöllinen elämäntilanne juuri sillä hetkellä edellytä paikallisviranomaisten kanssa laadittua laajempaa suunnitelmaa muista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä. Edellä mainituissa tapauksissa myös tiedottaminen tarjolla olevista paikallisista kielikursseista tai niihin ohjaaminen voi olla riittävä toimenpide yksittäiselle maahanmuuttajalle.

Kustannusten korvaaminen

6 §

Laskennallisen korvauksen määrä

Ehdotettu pykälä vastaisi voimassaolevaa valtioneuvoston päätöksen (512/1999) säännöstä. Pykälän mukaan kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45 §:ssä tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin siten, että 7 vuotta täyttäneen henkilön osalta maksetaan 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 845 euroa vuodessa. Alle 7-vuotiaan korvausta maksetaan sen vuorokauden loppuun, jona henkilö täyttää 7 vuotta ja 7 vuotta täyttäneen korvausta maksetaan 7-vuotissyntymäpäivää seuraavasta päivästä alkaen.

7 §

Alkukartoituksen järjestämisestä maksettava korvaus

Ehdotetussa pykälässä määritetään alkukartoituksen järjestämisestä maksettavan korvauksen suuruus kunnalle. Kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista 700 euroa jokaisen siihen osallistuneen henkilön osalta. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan arvio alkukartoituksesta aiheutuvista kustannuksista perustuu ESR-hankkeissa saatuihin kokemuksiin. Alkukartoituksen järjestäminen on kunnille uusi tehtävä ja siitä aiheutuvat kustannukset täsmentyvät, kun alkukartoitusten tekemisestä kertyy kokemusta.

Ehdotetun pykälän mukaan kunnalle voidaan maksaa korvausta saman henkilön osalta vain kerran. Edellä olevissa pykälissä on korostettu alkukartoituksen tekemistä maahanmuuton alkuvaiheen toimenpiteenä ja alkukartoituksen tekemistä mahdollisimman huolellisesti ja perusteellisesti jokaisen maahanmuuttajan osalta. Näin ollen esimerkiksi toinen kunta ei voi hakea korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista, mikäli maahanmuuttajalle on tehty alkukartoitus jonkin toisen kunnan järjestämänä ja tälle kunnalle on jo maksettu korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Hallituksen esityksen (HE 185/2010 vp) mukaan alkukartoituksen laajuus olisi yksilöllinen riippuen maahanmuuttajan tilanteesta. Erityistilanteissa osaamisen selvittäminen saattaisi kestää viikkojakin. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että kunta on järjestänyt vähintään tämän asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaisen alkuhaastattelun. Tämä olisi siis korvauksen saamisen vähimmäisedellytys. Alkukartoituksen toteutuksessa tulee muistaa kuitenkin sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain 10 §:n 2 ja 3 momentin tavoitteet sekä tämän asetuksen 5 §:n 2 momentissa edellytetyt tavoitteet alkukartoituksen toteutukselle. Näiden tavoitteiden johdosta pelkän alkuhaastattelun tekeminen maahanmuuttajalle ei monissa tapauksissa riitä esimerkiksi sen arvioimiseksi, minkälaisia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita kyseinen maahanmuuttaja tarvitsee omassa kotoutumisprosessissaan, jotka voidaan ottaa osaksi hänen kotoutumissuunnitelmaansa. Huolellisesti tehdyn alkukartoituksen tavoitteena on myös nopeuttaa erikseen arvioitavan kotoutumissuunnitelman laatimista ja kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin pääsyä.

3 Vaikutukset

Alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on selvitetty hallituksen esityksen (HE 185/2010 vp) sivuilla 53-54. Alkukartoituksen järjestämi-

seen kohdennettiin valtion talousarviossa vuodelle 2011 ehdotuksen mukaisesti eli 420 000 euroa.

Laskennallisen korvauksen määrä kunnille vastaisi vuoden 2011 alussa korotettua määrää, josta on säädetty voimassa olevassa asetuksessa. Sen osalta ehdotus ei myöskään aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia.

4 Asetuksenantovaltuus

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:n 2 momentti sekä 44 §:n 6 momentti

5 Asian valmistelu

Ehdotus on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Asetuksen valmisteluvaiheessa kotoutumislain (1386/2010) toimeenpanon edistämiseksi asetetun hankkeen (SM015:00/2011) ohjausryhmän edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, Vantaan TE-toimistosta, Kuntaliitosta, Helsingin kaupungilta sekä SAK:sta ovat kommentoineet ehdotusta. Ehdotuksesta on lisäksi pyydetty lausunnot edellä mainitun ohjausryhmän jäseniltä.

Asetus on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

6 Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011.

