

Vihdin kunnan lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lakiuudistuksen myötä kunnille on siirtymässä suuri määrä lisävastuita ja tehtäviä, mutta samanaikaisesti kuntien valtiolta pakolaisten vastaanottamisesta saamat korvaukset tulevat vähentymään, kun niitä jaetaan laskennallisesti kuntien ja hyvinvointialueiden kesken. Näissä jaoissa ei riittävästi huomioida sitä lisätyötä, mitä kunnille on tulossa alkuvaiheen kotoutumisen ohjauksessa työvoimapalveluiden siirtymässä TE-toimistolta kunnille, minkä myötä kunta on pääasiallinen alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatija sekä vastaisi myös työvoimakoulutuksena järjestettävästä kotoutumiskoulutuksesta. Myös vaatimus työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien nykyistä huomattavasti laajemmasta tavoittamisesta lisää kunnan resurssitarvetta. Lisäksi neuvonta- ja ohjauspalveluiden järjestämisen suhteen kunnille tulee huomattavaa lisävastuuta aiempaan verrattuna. Vihdin kunta pitää tärkeänä, että lisävastuista ja -tehtävistä kunnille aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti.

Lakiehdotuksessa viranomaisten väliset vastuuroolit jäävät paikoin hieman epäselviksi erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Esim. monialaisen alkukartoituksen ja kotosuunnitelman laatimisen vastuujaoit eivät näytä riittävän selkeiltä. Tätä monialaisen yhteistyön järjestäytymistä olisi voinut kuvata tarkemmin.

Suomi on sitoutunut kansainvälisten sopimusten nojalla vastaanottamaan humanitäärisin perustein erittäin haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia. Tätä ei kuitenkaan lakiluonnoksessa ole tarpeeksi selvästi tuotu esille. Lähes poikkeuksetta erityisen haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten kotoutumisaika on pidempi kuin kaksi vuotta. Esimerkiksi usein on myös haasteita luku- ja kirjoitustaidossa. Pakolaisuuden aiheuttamien elämän tilanteiden takia koulunkäynti on saattanut keskeytyä moneen kertaan. Myöskään työurat eivät ole olleet yhtäjaksoisia, vaan henkilöt ovat joutuneet tekemään erilaisia työtehtäviä eri paikoissa myös ilman ammatillista koulutusta. Harvalla täysi-ikäisellä kiintiöpakolaisena Suomeen tulleella henkilöllä on ollut mahdollisuus opiskella ammatillisessa koulutuksessa. Yleisesti voidaan myös todeta, että useilla pakolaisena maahan saapuneella on taustalla vaikeita kokemuksia ja mahdollisesti jopa traumatausta jne. Usein heillä esiintyy terveydellisiä haasteita, joiden hoitaminen vie aikaa, ja ne saattavat vaikeuttaa henkilöiden sitoutumista tarjottavaan koulutukseen. Kiintiöpakolaiset ovat myös se ryhmä, joka käyttää kunnan ja tulevan hyvinvointialueen palveluita keskimääräisesti enemmän kuin muut vieraskieliset, johtuen juuri edellä mainituista seikoista. Kotoutumisajan lyhentäminen tuo erityisesti paineita muutenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kotoutumiseen.

Uudessa kotoutumislakissa painotetaan maahan muuttaneiden pääsyä nopeasti työmarkkinoille. Työmarkkinoille pääsyn tukeminen ja työmahdollisuuksien tarjoaminen on lähtökohtaisesti kannatettava ajatus. Mutta kotoajan lyhentäminen ei välttämättä ole se keino, millä tähän päästään parhaimmalla tavalla. Kahden vuoden kotoutumisajan aikana harva pystyy omaksumaank sellaisen kielitaidon tai osaamisen, millä olisi mahdollisuus siirtyä sellaisiin tehtäviin, joissa tarvitaan parempaa suomen

kielen osaamista. Vaarana tällöin on, että henkilöt siirtyvät työtehtäviin, jossa suomen kielen osaamista ei vaadita. Tällöin on suurena uhkana se, että myös Suomeen syntyy eriytyneitä työmarkkinoita ja työralla eteneminen ei ole mahdollista. Tämä synnyttää työmarkkinoita, joissa on paljon matalapalkkaisuutta, joka taas omalta osaltaan kiihdyttää eriytymiskehitystä yhteiskunnassa.

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

Monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadintaan liittyen vastuuroolit kunnan ja hyvinvointialueen välillä eivät tule selkeästi esiin lakiesityksestä. Kunnalla näyttäisi olevan aloitteellinen rooli ja toisaalta tulkkauskulujen korvaamisen yhteydessä linjataan, että tulkin hankkiminen olisi kunnan vastuulla. Tätä voisi olla hyvä määrittellä tarkemmin. Lakiesityksen perusteella näyttäisi siis, että kunnan aloitteellinen rooli on ratkaiseva, jotta tämä arvioinnin ja myöhemmin kotoutumissuunnitelman laatiminen saadaan käyntiin kunkin asiakkaan osalta lukuun ottamatta alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleita, joiden sijoittaminen on hyvin selkeästi hyvinvointialueen vastuulla. Tämä kunnan aloitteellinen rooli olisi hyvä ottaa huomioon myös korvauksiin liittyvissä jaossa kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Asiakkaan kannalta on myös haasteellista ja sekaannuksia aiheuttavaa, jos esimerkiksi jossain kohtaa kotoutumisprosessia ns. tavallinen kotoutumissuunnitelma on se oikea laadittava asiakirja ja toisessa vaiheessa taas monialainen kotoutumissuunnitelma. Henkilökunta viranomaisissa vaihtuu ja toisaalta maahanmuuttaja ei kotoutumisprosessin aikana yleensä pysty itse arvioimaan tarpeitaan ja että mitä tahoa lähestyä missäkin tilanteessa. Oikealta taholta ajanvaraamisen lisäksi haasteena on mm. se, että ymmärtääkö asiakas aina sitä, että mitä ovat sellaiset elämänmuutokset, joiden takia suunnitelman päivittäminen olisi tarpeen ja jolloin tulisi ilmoittaa muuttuneesta tilanteesta.

On erittäin hyvä asia, että lakiuudistuksessa tuodaan vahvasti esiin mm. kotiäitien asemaa kotoutumisessa, mutta jotkut uudistukset eivät tätä tue. Kotoutumissuunnitelma tulee laatia 14vrk kuluessa osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnista ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä. Tällaiset aikarajaukset eivät tue niitä realiteetteja, joissa mm. raskaana oleva suurperheen äiti elää. Hänellä ei ole juuri oleskeluluvan saatuaan ja juuri kuntaan sijoituttuaan realistista mahdollisuutta sitoutua kovin konkreettisen kotoutumissuunnitelman sisältöön ja toisaalta voi olla tilanne, että on pidempäänkin kuin 3 vuotta maassa oleskelleita naisia, jotka ovat vasta tulleet sellaiseen elämäntilanteeseen, että esim. tavoitteellinen kotoutumiskoulutus on käytännössä mahdollinen. Suomessa on lainsäädännön ja mm. Kelan kotihoidontuen kautta pyritty turvaamaan perheille valinnanvapaus ja mahdollisuus hoitaa lapsiaan kotona, kunnes he täyttävät kolme vuotta, mutta em. tilanteessa muodostuu tosiasiallinen ristiriita tämän periaatteen ja uuden lain hengen välillä.

Kotoutumiskoulutus (24 § ja 25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (25 §)

Tällä hetkellä kunnissa ei ole osaamista kotoutumiskoulutusten kilpailuttamisen yms. järjestämisen asioissa. Ilmeisesti on tarkoitus, että työvoimapalveluiden vuonna 2024 tapahtuvan uudistuksen myötä osaaminen ja tähän liittyvä rahoitus siirtyisi myös

kuntiin. Tämä jää kuitenkin vielä arvailujen varaan lakiesityksen perusteella. Kysymyksiä herättää myös se, että miten resurssijako kuntiin tehdään, kun tämän hetkiset TE-toimistojen palvelualueet toimivat varsin eri logiikalla kuin kuntien rajat.

Tulevaisuuden kotoutumiskoulutusten järjestämiseen liittyen listaamme alla kysymyksiämme/huomioitamme:

- Millä edellytyksillä myös pienille paikkakunnille voidaan järjestää jatkossa kotoutumiskoulutuksia?
- Koulutuspaikkojen tarjoamisessa kotoutujille tulee huomioida julkisen liikenteen tuomat rajoitukset. Missä koulutukset järjestetään ja miten niihin päästään liikkumaan sujuvasti eri paikkakunnilta?
- Kuinka nopeasti voidaan päästä kotoutumiskoulutuksiin?
- Miten varmistetaan jatkossa kielikoulutukseen pääsy myös niille henkilöille, jotka tulevat kuntaan yksittäin eri aikatauluilla?
- Kotokoulutuksen kouluttajille tulee laatia valtakunnalliset standardit siitä, mitä koulutuksen tulee pitää sisällään eri tasoilla. Tällöin voidaan taata, että kotoutuja-asiakkaat saavat yhdenvertaisen opetuksen riippumatta asuinpaikkakunnasta.
- Kotokoulutuksen päättötestauksessa tulisi olla valtakunnalliset kriteerit, näin pystytään tukemaan tasavertaista arviointia.

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

Kunnan kotoutumisohjelma tulee olemaan pykälän mukaan huomattavasti laajempi kokonaisuus kuin voimassa olevan kotoutumislain 32 §:n mukainen kunnan kotouttamisohjelma. On hyvä asia, että tämä asiakirja yhdistyy konkreettisemmin kuin aikaisemman lain mukainen varsin käytännöstä irrallinen kotouttamisohjelma, kunkin maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan ja olisi eräänlainen palvelutarjotin, josta yksilölliseen kotoutumissuunnitelmaan poimitaan toimenpiteitä. Pykälä ei näyttäisi sisältävän säännöllistä päivittämisvelvollisuutta, kuten aikaisempi kotouttamisohjelma (4 vuoden välein), mutta kunnan tarjoamien kotouttamistoimien muutokset varmasti aiheuttavat säännöllistä päivitystarvetta. Kotoutumisohjelma on tervetullut työkalu yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien laatimisen perustaksi, mutta sen ylläpito vaatii paljon resurssia kunnassa ja haasteita tulee varmasti etenkin alussa, kun moni asia muuttuu sekä uuden kotoutumislain että suunnilleen samanaikaisen työvoimapaalveluiden siirron myötä. Samaan aikaan myös vasta sopeudutaan hyvinvointialueuudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin viranomaisten välisissä vastuurooleissa. Toisin sanoen samanaikaisesti sopeudutaan niin moneen massiiviseen muutokseen, että on hyvin haasteellista saada heti koottua sellaista kotoutumisohjelmaa, jota ei tarvitsisi pian merkittävästikin muuttaa, kun kaikkien muutosten yhteisvaikutusta koko kotoutumisen ohjauksen kannalta aletaan käytännössä näkemään ja ymmärtämään. Tästä syystä voisi olla paikallaan jonkinlainen siirtymäaika kotoutumisohjelman käyttöönottoon kunnissa.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällölle ei aseteta mitään standardeja tai vähimmäisvaatimuksia tässä lakiesityksessä, mutta oletettavasti näistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Painotus yhteiskuntaorientaation sijoittamisesta maahanmuuton alkuvaiheeseen ei ota huomioon sitä, että usein varsinkin kiintiöpakolaisen kohdalla alussa kuntaan sijoituttaessa on niin paljon sopeutumista ja uutta opeteltavaa, että yhteiskuntaorientaation sijoittaminen kaiken sen hälinän ja hämmennyksen keskelle ei ole ollenkaan hedelmällistä ja asiat eivät jää

edes kovin hyvin mieleen. Tämä korostuu kiintiöpakolaisen kohdalla, kun pakolainen tulee käytännössä suoraan leiriltä asuinkuntaansa. Kuitenkin sama liian tiedon kuormitus pätee pitkälti myös turvapaikan hakemisen kautta oleskeluluvan saaneen kohdalla. Voisi olla siis viisaampaa järjestää yhteiskuntaorientaatio esimerkiksi vaiheittain. Vaikkapa niin, että perustiedot tarjottaisiin kotoutumisen hyvin alkuvaiheessa, mutta yhteiskuntaorientaation ”syventävät opinnot” sitten myöhemmässä vaiheessa kotoutumispolulla.

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

Esitetyt muutokset vaikuttavat kokonaisuutena voimassa olevaa lainsäädäntöä selkiyttäviltä erityisesti viranomaisten vastuuroolien selkeämmän määrittelyn kautta mm. koskien edustajajärjestelmän ohjausta ja valvontaa. On myös kannatettavaa hyvinvointialueen yleiset tehtävät huomioon ottaen, että alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden lasten asumisen järjestämisvastuu siirtyy kunnalta hyvinvointialueelle. Muutoksen vaiheittaisuus voi kuitenkin olla haastavaa ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten sijoittamisen järjestämisen näkökulmasta. Kokotutumlain uudistuksessa, joka tulee voimaan vuoden 2023 alussa, toteutuu jo siirto asumisen järjestämisvastuusta, mutta perheryhmäkoteja koskeva muutos sosiaalihuoltolain alle tulisi vasta tämän kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä. Tämä vaiheittaisuus voi aiheuttaa epäselvyyttä vastuurooleissa.

Käytännössä on tärkeää, että määritellään selkeästi pelisäännöt, miten hyvinvointialue kuulee kuntaa perheryhmäkodin perustamisessa ja miten kunta voi siihen vaikuttaa. Samoin siitä, että miten kunta kuulee hyvinvointialuetta kuntaan osoittamisessa, kun asiakkaalla on sosiaali- tai terveydenhuollon palvelutarpeita. Em. tärkeä tarkemman määrittelyn paikka on myös se, että miten monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tehdään yhteistyössä kunnan ja hyvinvointialueen kanssa. Alaikäisen ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren kohdalla on erityisen tärkeää, että viranomaisvastuujat ovat selkeät, eivätkä aiheuta missään kohtaa prosessia asiakkaan epätietoisuutta tai selvittelyvastuuta, vaikka toki edustajalla on näissä aktiivinen rooli lapsen tai nuoren edunvalvojana.

Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuki (32 §) on hyvä uusi kohta lakiin ja on hienoa, että tuo 18-24 -vuotiaille ilman huoltajaa maahan tulleille nuorille tarjottu tuki on siinä määritelty selkeästi. Toki pykälän otsikko on hieman harhaanjohtava, koska tässä viitataan 18-24 -vuotiaille tarjottavaan tukeen eli lapsista ei ole enää kyse tuossa kohtaa. Sisällöllisesti pykälässä ja sen muistiossa määritellään riittävän selkeästi ja monipuolisesti, minkälaisesta tuesta voi olla kyse ja kenen vastuulla (hyvinvointialue tai kunta) mikäkin ensisijaisesti on.

Hyvä uudistus aiempaan verrattuna on myös poikkeus, että jo kansalaisuuden saanut alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut olisi oikeutettu kotoutumislain mukaisiin palveluihin aina 25 ikävuoteen asti.

Edustaja-asioissa lakiehdotus vaikuttaa kokonaistilannetta selkeyttävältä. Hyviä ja selkiyttäviä asioita ovat sekä kauan odotetun edustajarekisterin käyttöönotto että aikaisempaa selkeämpi edustajajärjestelmän ohjauksen ja valvonnan vastuuroolien määrittely.

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

On hyvä, että kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Tämä on hyvä asia, sillä paikallistuntemus mahdollistaa mm. alueiden erityispiirteiden paremman huomioimisen ja alueellisten verkostojen tehokkaamman hyödyntämisen. Jatkossa kunnille siirtyy kuitenkin huomattava määrä uusia kotoutumisen edistämistä tukevia toimintoja. Tämän huomioiden kunnille tulisi saada lisäresursseja, jotta kaikki niille asetetut tehtävät voidaan toteuttaa laadukkaasti ja aikataulussa. Hallinnollisten tehtävien lisääminen kuntaan saattaa aiheuttaa sen, että ohjaukselliseen asiakastyöhön jää vähemmän aikaa. Kunnat ovat myös hyvin erilaisessa asemassa resurssiensa ja palvelurakenteensa kehityksen näkökulmasta.

Kunnan tulee jatkossa seurata kotoutumisen edistämistä koskevia tavoitteita sekä tukevia toimenpiteitä. Mittareina käytetään mm. maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta ja hyvinvointia, terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä. Tuloksista tulee raportoida kahden vuoden välein ELY-keskukselle. Jotta kotoutumisen edistämisen mittarit ja niiden seuranta olisi jatkossa mielekästä ja tarkoituksenmukaista, olisi toivottavaa, että kunnille tuodaan konkreettisia esimerkkejä siitä, millä menetelmillä kunnassa asetettuja tavoitteita tulee mitata ja miten mittarit tulisi asettaa, jotta niistä saataisiin alueellisesti ja valtakunnallisesti verrannollisia tietoja. Alueet ovat myös hyvin erilaisia, joten mittarien määrittelyssä täytyy erityisesti tähdätä jonkinlaisen yhteismitallisuuden löytämiseen alueiden välillä siinä määrin kuin se ylipäänsä on mahdollista. Lisäksi kahden vuoden välein toteutettava mittaaminen on nähdäksemme kotoutumisen kokonaisprosessin näkökulmasta turhan lyhyellä aikavälillä, eikä välttämättä anna oikeaa kuvaa kotoutumisen prosessimaisuudesta. Alueelliset erityispiirteet, kuten erilaiset resurssit ja palveluiden vaihteleva lähtötaso eri kunnissa, täytyy huomioida tuloksia mitattaessa ja arvioitaessa.

Lakiehdotuksessa mainitaan, että kunnan tulee kehittää kotoutumista monialaisena yhteistyönä. Kunnan on huolehdittava kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. On hyvä huomioida, että hyvinvointialueet ovat muotoitumassa vuoden 2023 alusta ja kehittäminen ja toimintatapojen muotoutuminen kahden eri organisaation välille vie aikaa. Lisäksi työvoimapalveluiden siirtyminen kuntiin vuoden 2024 aikana tuo edelleen muutoksia kotoutumista edistävien palvelujen järjestämiseen. Isoista rakenteellisista muutoksista johtuen siirtymäajat olisivat toivottavia esimerkiksi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettavien tavoitteiden saavuttamisen mittaamiselle.

Valtion korvaukset (luku 8)

Kunnalle siirtyy uuden lakiehdotuksen mukaisesti paljon uusia vastuualueita kotoutumisen edistämisen tukemisessa. Lakiesityksessä ehdotetaan, että laskennalliset korvaukset jakautuisivat jatkossa sekä kunnan että hyvinvointialueen kesken. Monessa kunnassa maahanmuuttotyön budjetti koostuu ensisijaisesti laskennallisista korvauksista, ja tämä raha on mahdollistanut toiminnan kehittämisen ja resursoinnin. Kiintiöpakolaisten vastaanoton koordinointi ja toteuttaminen jää edelleen kunnan vastuulle. Pienissä kunnissa kiintiöpakolaisten ohjaus on usein maahanmuuttopalveluiden henkilökunnan tehtävä. Uusien tehtävien myötä kuntiin

tarvitaan myös resursseja. Ehdotuksen mukainen kunnan laskennallisten korvausten osuuden pienentäminen aiheuttaa monenlaisia paineita.

Lakiehdotuksen mukaan kustannusten korvaaminen esim. tulkitemispalveluiden suhteen ei perustuisi vuoden 2024 jälkeen enää todellisiin kustannuksiin vaan laskennalliseen korvaukseen, joka jakautuu kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Asiakkaiden oikeutta tulkkaukseen on korostettu eri yhteyksissä. Nyt kun vihdoin on päästy siihen, että eri tilanteissa käytetään luontevasti tulkkia, on suurena pelkona, että jatkossa tulkkaustilanteita karsitaan tai palataan siihen käytäntöön, että ”tulkkeina” toimivat paremmin suomea puhuvat ystävät ja sukulaiset.

On syytä huomioida, että vastaanoton alkuvaiheessa tulkkausta joudutaan käyttämään lähes kaikessa asiointissa. Tämän perusteella Vihdin kunta edellyttää, että hallituksen esityksessä huomioidaan tulkkaus- ja kääntökustannusten korvaaminen kunnalle ja hyvinvointialueelle täysimääräisesti toteutuneita kuluja vastaavasti pakolaistryhmän saapumisesta vähintään ensimmäisen vuoden ajan.

Hyvänä asiana uudessa laissa on se, että pakolaisten vastaanottoon varautumista voidaan edelleen tehdä jo ennen henkilöiden kuntaan muuttoa ja korvausaikaa on jopa pidennetty. Viime aikoina on ollut tilanteita mm. koronasta johtuen, että suunnitellut kuntaan saapumiset eivät ole toteutuneet ja asuntoja yms. on jouduttu pitämään varattuna pidempään. Lisäksi asunnot jouduttiin varustelemaan aikaisempaa pidemmälle mm. perheiden koronakaranteenista johtuen. Tämänkaltaisia tilanteita voi tulla myös jatkossa.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (luku 9)

On erittäin hyvä, että yhteistä valtakunnallisesti toimivaa asiakastietojärjestelmää tai tietovarantoa ollaan suunnittelemassa ja käyttöönottamassa. On myös tärkeää, että tietojen luovuttamisesta yhteistyökumppaneiden kesken on sovittu jo etukäteen. Tällä hetkellä ongelmia on tuottanut eri tahoilta asiakkaiden tietojen saaminen. Lisäksi kirjavat käytännöt erilaisissa asiakastietorekistereissä eivät mahdollista tietojen välitystä eri toimijoiden kesken tällä hetkellä. Vihdin kunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntö huomioi sujuvan tietojenvaihdon kotoutumisen toimijoiden kesken myös sote-uudistuksen täytäntöönpanon jälkeen.