



Päätöshistoria

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala Nuorisopalvelukokonaisuus 24.5.2022

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkökulmasta on tärkeää lakiehdotuksen laaja näkökulma kotoutumiseen sekä kokonaisvaltaisuus, joka näkyy pyrkimyksenä ”nopeuttaa ja tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. Tärkeänä pidetään myös, että lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä”.

Kotouttaminen on vahvasti myös nuoren sukupolven kysymys: ”ulkomaalaistaustaisia alle 15-vuotiaita lapsia oli noin 87 000, mikä on noin 19,6 prosenttia kaikista ulkomaalaistaustaisista, kun samaan aikaan suomalaistaustaisista alle 15-vuotiaita oli 15,2 prosenttia”. Toisaalta ”maahanmuuttajalasten hyvinvointi on Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttaman vuoden 2021 Kouluterveyskyselyn perusteella suomalaistaustaisia lapsia heikompaa”. Kotoutumisessa on erittäin tärkeä huomioida lasten ja nuorten tilanne muista sukupolvista erilaisena. Vanhempien kiinnittyminen esimerkiksi koulutukseen ja työelämään voi näkyä ja heidän ja lasten ja nuorten välillä eritahtisena kotoutumisena, joka voi tuottaa esimerkiksi perheen sisällä tuen tarvetta.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkökulmasta on keskeistä huomioida vapaa-ajan merkitys merkittävänä kotoutumisen areenana, jolla voidaan työ- ja koulutusjärjestelmän rinnalla tunnistaa ja tukea kotoutumista monin tavoin. Lasten ja nuorten kaverisuhteet ja niiden antama tuki ja vapaa-ajan monenlaiset yhteisöt voi nähdä osin vielä hyödyntämättömänä voimavaraa: kiinnittyminen paikalliseen yhteisöön on merkittävää ja vahvistaa osaltaan kiinnittymistä yhteiskuntaan: suurena kaupunkina vapaa-ajan ja kulttuurin palveluilla on merkitystä. Lakiehdotuksessa hyvien väestösuhteiden merkitys on nostettu tärkeäksi: Hyvät



etniset suhteet edistävät maahanmuuttajien kotoutumista sekä osallisuutta, kun taas kielteiset asenteet eri väestöryhmien välillä, syrjintä ja rasismi aiheuttavat turvattomuutta ja vähentävät eri väestöryhmien vuorovaikutusta ja siten vaikeuttavat kotoutumista. Väestöryhmien väliset suhteet ja asenneilmapiiri vaikuttavat maahanmuuttajien kotoutumiseen ja mahdollisuuteen osallistua yhteiskuntaan. Myös syrjintää voi tapahtua myös vapaa-ajalla, jolloin toimivien väestösuhteiden vahvistaminen kulttuurin, liikunnan, kirjaston ja nuorisotyön palveluissa on keskeistä. On tärkeää, että lakiehdotuksessa huomioidaan tämä selvästi: Kulttuuri- ja liikuntapalveluilla sekä nuorisotyöllä on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen sekä osallisuuden ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden edistämisessä, joka on tärkeää yhteisöön kiinnittymisen ja yhteisen sosiaalisen identiteetin kehittymisen kannalta. Nuorisotyö, kulttuuri ja liikunta tarjoavat mielekästä tekemistä ja kohtaamisia valtaväestön kanssa myös koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kulttuurilla, liikunnalla ja nuorisotyöllä on myös tärkeä rooli kielen oppimisen ja opintojen tukemisessa, sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentamisessa sekä vertaistoiminnassa, jota myös maahanmuuttajien omat yhdistykset toteuttavat.

Nuorisotyön merkitys uuden sukupolven kotoutumisessa on merkittävä. Nuorisotyön on kaikille avointa ja vapaaehtoista ja monenlaiset nuoret kohtaavat sen toiminnoissa toisiaan sekä nuorisotyön ammattilaisia. Nuorisotyön huomioiminen kotoutumisessa lakiehdotuksessa on tärkeää: Nuorisotyö on kaikille nuorille avointa toimintaa, johon nuori voi osallistua oman halunsa mukaisesti ja omista lähtökohdistaan. Maahanmuuttajanuoret ovat nuorisotyön aktiivinen ja edelleen kasvava käyttäjäryhmä. Nuorisotyön rooli on nuorten inklusiivisuuden varmistamisessa, kaveruussuhteiden tukemisessa, mielekkään tekemisen tarjoamisessa. Monenlaisten nuorten inklusion varmistamiseksi nuorisotyön ammattilaisten antirasistisen työotteen vahvistaminen Helsingin kaupungin nuorisopalveluissa, pidetään tärkeänä myös kotoutumisen edistämisessä.

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

Kotoutumiskoulutus (24–25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26–30 §)

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

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

Nuorisotyön näkökulmasta on tärkeää, että lapsen ja nuoren kotoutuminen huomioidaan kotoutumissuunnitelmassa ja nähdään, että vapaa-ajan toimijoilla on siinä roolinsa: ”Kotoutumislain mukaan kotoutumis-



suunnitelma voidaan laatia perheelle, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Perheen kotoutumissuunnitelma tehdään etenkin silloin, kun on tarvetta tukea lapsen tai nuoren kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla. Perheen kotoutumissuunnitelmassa kiinnitetään huomiota jokaisen perheenjäsenen kotoutumisen ja osallisuuden mahdollisuuksiin”. Nuorelle sopivien, mielekkäiden vapaa-ajan vieton tapojen, harrastamisen tai muun kiinnostavan tekemisen sekä hänen kaveruussuhteidensa vahvistamisen näkökulmat ovat erityisen tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien yksintulleiden lasten ja nuorten palveluissa.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Nuorisotyön näkökulmasta ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten kuntaan ohjaamisessa toivotaan huomioitavaksi kotoutumislakiin yhtenä näkökulmana nuorten opintomahdollisuuksien laajuus.

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

Valtion korvaukset (8 luku)

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Lisätiedot

Mikko Votka, nuorisoasiainjohtaja, puhelin: 310 71252

mikko.votka(a)hel.fi

Sini Perho, suunnittelija, puhelin: 310 71596

sini.perho(a)hel.fi

Sosiaali- ja terveystoimiala 20.5.2022

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Yleistä lausunnosta

Kaupunginkanslia on pyytänyt sosiaali- ja terveystoimialalta lausuntoa 20.5.2022 mennessä hallituksen esityksestä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystoimiala antaa seuraavan lausunnon:

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



13.6.2022

"Perusmuotoista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelmaa koskevat esitykset ovat, kuten lain perusteluissakin todetaan, lähtökohdiltaan samat kuin nykyisessäkin laissa, mutta nykylain mukaisesta alkukartoitus termistä luovutaan.

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä ei ole nykylainsäädännössä kunnille määriteltyä tehtävää vaan laissa todetaan, että kunta voi sitä järjestää. Niin sanottu kunnan alkukartoitus ja sen perusteella tehtävä suunnitelma on velvoittava muuten kuin satunnaisesti toimeentulotukea saaville kuntalaisille. Mikäli henkilö ei noudata suunnitelmaa, voidaan hänelle myönnettyä perustoimeentulotukea alentaa. Toimeentulotukilain mukaan alentamispäätöksen johdosta henkilölle tulee tehdä suunnitelma sosiaalihuollossa.

Nykyisessä lainsäädännössä kunnan alkukartoituksen tekeminen on vahvasti kytketty osaksi sosiaalihuollon asiakasprosessia. Teknisluonteisesti yhteyttä ei voi katkaista. Kuntaan jääviin peruspalveluihin siirrettäessä se merkitsee kunnalle uutta tehtävää. Toisaalta monialaista palvelutarpeen arviointia ja suunnitelmaa koskevassa sääntelyehdotuksessa nykyisen alkukartoituksen yhteys sosiaalipalveluihin säilytetään. Muutoksena on se, että sen laatiminen tulee toimeentulotuen saajille toteuttaa monialaisesti. Muiden maahanmuuttajien kohdalla arvion ja suunnitelman tekemisestä vastaa vain kunta.

Esityksessä uutta ovat monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma, jotka perusmuotoista kotoutumissuunnitelmasta poiketen tulee tehdä viipymättä, kun taas perusmuotoinen kotoutumissuunnitelma tulee tehdä neljäntoista vuorokauden kuluessa palvelutarpeen arvion tekemisestä. Aiemmassa kotouttamislaissa on kuitenkin ollut vastaavanlaista sääntelyä, josta nykyistä kotoutumisen edistämistä koskevaa lakia säädettäessä luovuttiin käytännön syistä. Tuolloin useammilta toimijoilta puuttui tarvittavat resurssit monialaisen yhteistyön tekemiseen. Kotoutumissuunnitelmien sisältö oli myös tuolloin hyvin pelkistetty ja sisälsi pääsääntöisesti ai-noastaan toteamuksen siitä, että henkilö ohjataan työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen. Myös ehdotetussa uudessa säädöksessä (18 §) mahdollistetaan se, että kotoutumissuunnitelma voidaan laatia arviointiin liittyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Kotoutumisaika on lähtökohtaisesti kaksi vuotta ja kotoutumissuunnitelmaa tulee päivittää kerran vuodessa. Yleensä lainmukainen minimivaatimus toteutuu, vaikka suunnitelmaa olisi mahdollista päivittää useamminkin. Tämä tarkoittaa käytännössä suunnitelman päivittämistä vain kerran kotoutumisaikana, mikä on melko vähän ottaen huomioon



13.6.2022

asiakkaiden isot elämänmuutokset varsinkin kansainvälistä suojelua saaneiden asiakkaiden osalta.

Kun suhteutetaan pykälät 12-22 hallituksen esityksen kokonaisuuteen, niin herää kysymys siitä, miksi asiakkaan palvelutarvetta ei arvioitaisi systemaattisesti kaikkien kohdalla monialaisesti? Kummastusta herättää myös se, että lakiehdotuksessa annetaan teknisluonteisia maahanmuuttophallintoon ja henkilön oleskelulupaan, ikään, rikoksen uhrin asemaan, toimeentulotuen saamiseen perustuvia linjauksia toteuttaa monialainen palvelutarpeen arvio tai suunnitelma.

Mikäli kunnan työntekijällä ei ole ammattipätevyysvaatimusta, niin työntekijällä ei todennäköisesti ole sosiaalialan ammattilaiseen verrattuna riittävää osaamista ja asiantuntemusta sen arvioimiseen kuka tarvitsee monialaista palvelutarpeen arviointia yhdessä hyvinvointialueen kanssa tai ylipäättään asiakkaan palvelutarpeiden tunnistamiseen. Maahanmuuttaja ei välttämättä osaa myöskään tuoda esille sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvettaan ensimmäisessä alkuhaastattelussa.

Lakiesityksestä ei käy myöskään ilmi, miten kunta käytännössä toteuttaa kotoutumissuunnitelman kokonaiskoordinoituvastuuta. Toteutessaan tällaisenaan, hallituksen esityksessä on riski siihen, että asiakas ei saa kotoutumista edistäviä palveluja oikea-aikaisesti ja siinä laajuudessa kuin hän niitä tarvitsisi.

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

Lakiesityksessä määritellään asettautumisen edistämiseksi ne viranomaisen toimet, joilla tuetaan kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumishjelman ulkopuolella. Kunnan kotoutumishjelmaan on sisällyttävä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma, joko perusmuotoisena tai monialaisena suunnitelmana. Kunnan kotoutumishjelman laatimiseen kuuluvat maahanmuuttajat määritellään lakiehdotuksen 12 §:ssä ja heihin kuuluvat työttömät työnhakijat, kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, lasten kotihoidontukea saavat ja muut maahanmuuttajat, jotka pyytävät arviointia tai heistä tehdään kotoutumista edistävien palvelujen tarpeen ilmoitus (8 §, 49 §).

Henkilöitä, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, kutsutaan kotoutuja-asiakkaiksi. Lakiehdotuksen mukaisen kunnan kotoutumishjelman ja siitä laadittavan asiakirjan ero maahanmuuttajalle laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan jää epäselväksi.

Lakiehdotuksessa maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen asettautuu kolmitasoiseksi pitkälti nykykäytäntöjen mukaisesti, jolloin eri



tehtäviä hoitavat ammattilaiset tiivistävät yhteistyötä asiakkaan eduksi palvelutarpeiden moninaistuesssa ja kasvaessa. Asettautumisen edistämässä painottuu neuvonta ja ohjaus työhön tai opiskelemaan muutaneelle. Kotoutumisen edistämässä painottuu puolestaan kotoutumishjelman mukaisten toimenpiteiden järjestäminen kotoutujasiakkaalle kaksi tasoisena eli perusmuotoisen kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman mukaisina toimenpiteinä ja tukena. Monialainen palvelutarpeenarvio ja kotoutumissuunnitelma tulee laatia kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyönä. Kunta vastaa edellä mainittujen toimenpiteiden toteutumisesta.

Ymmärrys maahanmuuttajan kotoutumisprosessin psykososiaalisesta luonteesta ja kokonaistavaltaisuudesta on kotoutumista edistävien sosiaalipalveluiden keskiössä. Niihin liittyviä tuen tarpeita ei ole kuitenkaan huomioitu pykälässä 11 tai koko laissa muuten kuin välillisesti monialaisen palvelutarpeenarvion ja suunnitelman sisältöinä.

Työllistämistä edistävät palvelut, suomen kielen kurssi, yhteiskuntaorientaatio ja muut vastaavat asiat ovat osia yksilöllisestä kotoutumisprosessista. Lakiesityksen osalta jää kuitenkin epäselväksi se, missä ja kenen taholta ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä toteutetaan tai toteutetaan niitä ollenkaan. Jos tapaamiset ja kontaktit jäävät maahanmuuttajan omaan aktiivisuuteen tai sattuman varaan tai ohjasta hyvinvointialueen palveluihin ei kunnasta tehdä, syntyy riski siitä, etteivät ilmiöt liittyen hyväksikäyttöön tai esimerkiksi kunniaväkivaltaan tule ilmi.

Kunnan kotoutumishjelmaan tulee kuulua myös monikielinen yhteiskuntaorientaatio kotoutumishjelman laatimisen kohderyhmälle. Koska kotoutumishjelma ei koske kaikkia maahanmuuttajia, esimerkiksi asettautumisen edistämisen kohderyhmiä, on jatkossa tarpeen seurata, miten muun maahanmuuttajaväestön ymmärryksen syntyminen suomalaisesta yhteiskunnasta toteutuu. Yhteiskuntaorientaation toteuttamisen ammatillisuuteen, sisältöihin ja vaikuttavuuteen tulee myös kiinnittää merkittävää huomiota.

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

Sosiaali- ja terveystoimiala katsoo alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelujen siirron hyvinvointialueen vastuulle perusteluksi ja pitää sosiaalihuoltolain muuttamisesta annettavan lain rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä kannatettavana.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Hallituksen esityksessä on yleisesti ja erityisesti kuntaan ohjaamista koskevassa luvussa tarkkaa kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien määrittelyä. Tehtävien määrittelyn tulee perustua ainakin sosiaalipalve-



13.6.2022

luja koskevissa kysymyksissä niitä koskevaan lainsäädäntöön. Sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön sisältöjä ei ole kuitenkaan huomioitu tehtävien määrittämisen yhteydessä kattavasti. On myös tärkeää huomioida, että osa nyt kuntien vastuulle määritellyistä toimenpiteistä ovat lähtökohdiltaan sosiaalipalveluissa kehittyneitä ja sisällöltään sosiaalihuollollisia työkäytäntöjä ja palveluja siitä lähtien kun sosiaalihuolto ohjasi pakolaisten vastaanottoa 1990-luvulla.

Sekä ensimmäisessä laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999) että voimassa olevassa laissa kotoutumisen edistämisestä kotouttaminen tai kotoutumisen edistäminen on perustunut kuntien peruspalveluihin, joita myös sosiaalipalvelut ovat olleet. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kotoutumisen edistämisen ohjauksessa kuntien toteuttamat eri hallinnonalojen peruslainsäädäntöön perustuvat työkäytännöt ovat muodostaneet yhteen sovitettuja palveluja maahanmuuttajille. Tämä on kuitenkin johtanut joissakin kunnissa peruslainsäädännön soveltamisen ymmärryksen tärkeyden vähentymiseen eikä eri hallinnonaloja koskevien kysymysten ratkaisemiseksi ole saatu riittäviä vastauksia valtakunnallisella tasolla.

Viimeisten kahdeksan vuoden aikana painotus kotoutumisen edistämässä on siirtynyt etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan toimenpiteiden (koulutus) kehittämiseen. Tälle on ollut myös ilmeinen tarve, sillä 2010-luvun alkupuolella maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen keskeisimpänä pulmana oli riittämätön suomen tai ruotsin kielen opetus. Hallituksen esityksen perusteelliset tietojärjestelmiä ja tiedonsaantioikeuksia koskevat kirjaukset tuovat esille nykytilanteen puutteet etenkin niissä kunnissa, joissa kotoutumisen edistämisen yksilöhuollollinen työ ei ole perustunut kunnan eri toimialojen peruspalveluihin ja niiden lainsäädäntöön, vaan niin sanottuun kunnan yleiseen toimialaan. Näiden epäkohtien korjaamiseksi ei ole esitetty ratkaisuja valtakunnallisella tasolla ennen tätä lakiesitystä.

Hallituksen esityksessä lähtökohdaltaan sosiaalipalvelu on muutettu kunnan uudeksi muista peruspalveluista irrotetuksi erilliseksi kotouttamispalveluksi tai -tehtäväksi. Vastaavia palvelusisältöjä voivat kuitenkin muut kuntalaiset saada sosiaalipalveluina edelleen. Tältä osin voi todeta, ettei hallituksen esitys noudata selonteossa annettua suositusta vastata maahanmuuttajien palvelutarpeisiin valtavirtaistetuilla palveluilla.

Kunnan ja hyvinvointialueen yksityiskohtaisessa kuntaan ohjaamisen tehtävien määrittelyssä ja niitä koskevissa perusteluteksteissä annetaan hyvin yksinkertaistettu kuva sosiaalipalvelujen luonteesta. Tästä johtuen maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen tehtävä näyttä-



tyy yksittäisinä, useimmiten vielä jonkun muun viranomaisen vastuulle kuuluvien maahanmuuttajaa avustavien tehtävien hoitona ja neuvontana. Hallituksen esityksessä tulisi painottaa koko yhteiskunnan ja sen viranomaisten vastuuta edistää maahanmuuttajan kotoutumista. Esimerkiksi perheenyhdistämisen osalta esityksessä voisi todeta, että Maahanmuuttoviraston tehtäviin tulee kuulua riittävä ja asiallinen neuvonta perheenyhdistämistä hakeneen läheiselle.

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä (42 §) koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien ja hyvinvointialueiden on rakennettava toimiva yhteistyömalli. Näin ollen sosiaali- ja terveys-toimiala katsoo, että kuntaan ohjaamista koskevaa säädöstä (41 §) tulee muuttaa siten, että kuntaan ohjaamisesta kuntapaikalle sovitaan ELY-keskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen kesken kaikkien henkilöiden osalta eikä ainoastaan silloin kun on kyse alaikäisestä ilman huoltajaa tulleesta lapsesta. Hallituksen esityksen mukaan kuntapaikalle ohjattaviin kuuluisivat kiintiöpakolaiset tai vastaanottokeskuksen tunnistamat haavoittuvassa asemassa olevat.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun 8.7.2021 näkemyksen mukaan: Haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kuuluu useita erilaisia ryhmiä ja haavoittuvuutta aiheuttavat eri tekijät, kuten fyysinen tai psyykkinen terveydentila. Lisäksi esimerkiksi kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhriksi joutuneet henkilöt ja ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa. Lapset turvapaikanhakijoina tarvitsevat erityistä suojelua ja ovat haavoittuvassa asemassa aina. Lainsäädäntö tunnistaa myös alaikäisten lasten yksinhuoltajat, raskaana olevat henkilöt, vammaiset henkilöt, ihmiskaupan uhrin ja ikääntyneet ihmiset haavoittuvassa asemassa oleviksi.

Helsingin viime aikoina kuntapaikoille vastaanottamissa vastaanottokeskuksen haavoittuvassa asemassa katsomilla pakolaisilla tai kiintiöpakolaisilla on kaikilla ollut merkittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve. Kuntapaikalle kuntaan ohjaamisessa tulee jatkossa erityiseksi kysymykseksi palvelujen saaminen esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö jo kuntaan siirtyessään tarvitsee asumispalveluja tai laitoshoidtoa. Sen vuoksi ehdotetun säädöksen muotoa on tarpeen muuttaa niin, että kuntaan ohjaamisessa kuntapaikoille sovitaan yhdessä kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä koskevassa säädöksessä (42 §) tehtävien määrittelystä kunnan ja hyvinvointialueen kesken on myös tarpeen voida sopia eri kuntien ja hyvinvointialueiden kesken paikallisten tarpeiden ja voimavarojen mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeen määrittelyä ei myöskään voida tehdä kunnassa vaan se tehdään hyvinvointialueella sosi-



aali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisesti. Sen sijaan kunnan kotoutumisen edistämisen tehtäviä hoitaville tulee säätää sosiaalihuoltolain 35 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus siltä osin kuin nykyisessä lainsäädännössä sitä ei ole jo säädetty.

Säädöksessä todettu asunnon järjestämistä koskeva rajausta alaikäisenä ilman huoltajaa tullee lapselle tulee heikentämään täysi-ikäistyneiden nuorten tilannetta nykyisestä. Sosiaali- ja terveystoimiala ei kannata tätä vaan katsoo tarpeelliseksi sisällyttää kuntien tehtäviin asunnon järjestämisen myös perheryhmäkodeista tai muista asumismuodoista itenäistyneille nuorille heidän täytettyään 18-vuotta. Hallituksen esityksen mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa tulneiden lasten vastaanotosta sovitaan ELY-keskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

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

Lakiesityksessä (8 §) annetaan vahva ohje ohjata asiakas kunnan kotoutumispalveluihin. Esityksessä viitataan monessa kohtaa, että kunnan kotoutumispalveluihin tulee tehdä ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, mutta esityksessä ei kuitenkaan painoteta sosiaalihuoltolain mukaista ilmoitusta. Ohjaus toisin päin on kirjattu vain tarvittaessa tehtäväksi. Ohjausta kotoutumispalveluista hyvinvointialueen palveluihin olisi hyvä painottaa esityksessä, jotta suunnitelmia tehtäisiin todellisuudessa vahvasti yhdessä. Tältä osin tarvitaan myös muutos sosiaalihuoltolain 35 §:n, jotta ilmoitusvelvoite koskisi myös kunnan kotoutumispalveluja.

Ehdotus ilmoitusvelvollisuudesta on yksi kunnan perustehtävien muutoksesta kertova yksityiskohta. Aiemmin vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta ei ole tarvittu, koska muut kunnan peruspalvelut ovat olleet velvollisia tekemään sosiaalihuoltolain mukaisen ilmoituksen. Näiden kahden ilmoitusvelvollisuuden suhdetta ja toteutusta tulee vähintään jatkossa tarkasti seurata ja olisi perusteltua selkeyttää niiden keskinäistä suhdetta sekä ilmoituksen johdosta tehtäviä toimenpiteitä lakiesityksessä tarkemmin. On mahdollista, että työvoiman ulkopuolella olevalle maahanmuuttajalle on laadittu sosiaalihuoltolain mukainen asiakassuunnitelma, jonka yhteydessä maahanmuuttaja on jo kieltäytynyt kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja sen pohjalta mahdollisesti tehtävästä suunnitelmasta.

Maahanmuuttajan voi olla lukuisassa viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden toimintaympäristössä vaikea hahmottaa, mistä viranomaisesta milloinkin on kyse ja selkeästi ilmaista mielipidettään ja esimerkiksi haluttomuuttaan osallistua kotoutumisen palvelutarpeen laadintaan. Muun tahon, esimerkiksi järjestötoimijan ilmoitus, voi näin ollen



13.6.2022

johtaa monimutkaiseen hallinnolliseen selvittelyyn ja ylimääräiseen työhön sekä hyvinvointialueella että kunnassa.

Ilmoitusvelvollisuutta perustellaan esityksessä työvoiman ulkopuolisen väestön tavoittamisella. Ilmoitusvelvollisuuden käyttöönoton har- kintaa tulee kuitenkin tarkastella myös yksilön perusoikeuksia ja yh- denvertaisuutta koskevassa kontekstissa ja suhteessa moneen muu- hun yhteiskunnan järjestämään palveluun, jossa henkilöiden tavoitta- misen vahvistaminen olisi toivottavaa, mutta ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan säädetä. Ilmoitusvelvollisuuden suhdetta tavoittamisen on- gelmaan tulisi perustella yksityiskohtaisemmin. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan kokemuksen mukaan maahanmuuttajien ja etenkin kotoutujien liikkuvuus työvoiman ulkopuolelta työvoimaan kuuluviksi ja takaisin on suurta. Näin ollen merkittävä osa kotona lapsiaan hoitavista vanhemmistakin on jossakin vaiheessa myös työllisyyspalvelujen piiris- sä.

Sosiaali- ja terveystoimiala pitää toimenpiteiden suuntaamista etenkin naisten työllistymisen edistämiseen tärkeinä, mutta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumisen edistämisen tai työllisyyspalvelujen piirissä ollessaankin heidän asemansa jää heikommaksi. Naisten työ- listymisen edistämiseen tulisikin löytää uudenlaisia heidän omista läh- tökohdistaan löytyviä ratkaisuja. Näitä ratkaisuja tullaan etsimään muun muassa Tulevaisuuden sotekeskus-hankkeen kehittämisessä.

Esityksessä tuodaan erittäin laaja-alaisesti esiin huoli ja tarve erityisen haavoittuvassa asemassa olevien palveluista ja heidän tavoittamisesta. Kansainvälistä suojelua saaneiden haavoittuvuusasema ja hyvinvoin- tialueen palveluiden tarve, ei kuitenkaan nouse lakiluonnoksessa erityi- sesti esille, vaikka kansainvälistä suojelua saaneet ovat lähes aina pal- jon monialaisia palveluita tarvitsevia. Haavoittuvaa asemaa ei myös- kään tarkemmin määritellä eikä sen yhteydessä huomioida muun muassa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmis- kaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:n so- veltamista haavoittuvassa asemassa olevaan. Edellä mainittu pykälä toimeenpanee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansain- välistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa kos- kevia vaatimuksia.

Hallituksen esityksen keskeisimpiä ongelmakohtia on se, että esitys jät- tää muuten tarkasta sääntelystä huolimatta kunnille mahdollisuuden määritellä minkä toimialan yhteydessä kunnan kotoutumisohjelman palvelut järjestetään ja minkälaisilla ammattipätevyysvaatimuksilla niitä toteutetaan. Samaan aikaan kotoutumisohjelman palveluja järjestäviltä odotetaan ammattitaitoa kyetä arvioimaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tuen tarpeita ja niihin vastaavia palveluja. Hallituk-



sen esityksestä saakin paikoitellen sen käsityksen, että ilman ammatti-pätevyyttä oleva henkilö on pätevämpi arvioimaan laaja-alaisesti per-heiden, kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden erityisen haavoit-tuvassa asemassa olevien palvelutarpeita kuin sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset.

Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (2015/817, 4§) sosiaalihuol-lon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääräksi määritellään sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistä-minen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Menetelmällisesti toiminta on monimuotoista ja vastaa hyvin kotoutumi-sen edistämisestä annetun lain tarkoitukseen. Hyvinvointialueiden to-dellisiin mahdollisuuksiin edistää maahanmuuttajien kotoutumista, osal-lisuutta ja hyvinvointia ja huolehtia henkilöstön osaamisen kehittämi-sestä tuleekin kohdentaa riittävästi voimavaroja.

Esityksestä ei edelleenkään käy selkeästi ilmi millaista lisäarvoa kun-nan kotoutumispalvelut tuottavat koulutukseen ja työllistymiseen liitty-vien kokonaisuuksien ulkopuolella. Sen sijaan esityksessä on tunnistet-tavissa riski siihen, että hyvinvointialueet ja kunnat alkavat tuottaa pääl-lekkäisiä palveluja. Esimerkiksi, jos kunnan kotoutumisen palvelut alka-vat toteuttaa etsivän tai hakevan työn otetta tai jos asiakas on erinäisis-tä syistä johtuen asiakkaana sekä kunnalle että hyvinvointialueella, on vaarana, että kunnan kotoutumisen palvelut ja hyvinvointialueen sosi-aalipalvelut sekoittuvat toisiinsa. Lisäksi kirjaukset ja suunnitelmat jou-dutaan tekemään useaan kertaan, koska käytössä ei ole yhteistä asia-kastietojärjestelmää. Edellä mainitut seikat aiheuttavat tehottomuutta ja hankaloittavat palveluiden hakemista, antamista sekä kokonaiskuvan muodostamista.

Kokonaisuudessaan nykyinen esitys nostaa suuren huolen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palveluista ja alkuvaiheen tuesta. Kiintiöpakolaiset eivät ole ainut ryhmä, joiden tuen tarve on suuri. Tuen tarve on suuri myös pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneilla ja yksilöllisen ja inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneilla. Heidän kotoutumiseensa ei riitä se, että tehdään arvio ja suunnitelma. Tuen tarve voi olla hyvin monimuotoista ja laajaa. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysterveystarpeet on oleellista nostaa tärkeäksi tekijäksi kotoutumises-sa ja varmistaa se, että asiakkaat todella ohjautuvat oikeiden palvelui-den piiriin.

Valtion korvaukset (8 luku)

Esityksessä on ajatuksellisia ristiriitoja koskien valtionkorvauksien ha-kemista. Esityksessä todetaan, että jatkossa hyvinvointialueilla on oi-keus hakea korvausta kotoutumislain mukaisista sosiaali- ja terveyden-



13.6.2022

huollon erityiskustannuksista samoin kuin kunnat ovat hakeneet tähän asti. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalvet ovat kuitenkin jatkossa valtion rahoittamia, joten on epäselvää miksi valtio ei huomioisi kyseisiä menoja suoraan rahoituksessaan. Vertailukohtana on esimerkiksi TE-toimisto, joka saa rahoituksensa valtiolta eikä saa valtionkorvauksia järjestämästään palvelusta.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tiedonsaannin ja tietojärjestelmien osalta lakiesityksen haasteena on se, että lain pohjalta kunnille ja hyvinvointialueille tulee käyttöön eri järjestelmät kunnan kotoutumisen palveluille, työllisyyspalveluille ja hyvinvointialueelle. Useampi asiakastietojärjestelmä aiheuttaa jo lähtökohdaisesti haasteita tiedonvälitykselle ja ylimääräistä työtä. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, miten esimerkiksi monialainen palvelutarpeenarvio ja siihen liittyvä tiedonvälitys pystyttäisiin toteuttamaan eri toimijoiden välillä tietoteknisesti järkevästi. Kunnan kotoutumisen työntekijöillä ei ole ammattipätevyysvaatimusta, jolloin heillä ei voi olla oikeuta hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietoihin. Epäselvää on myös se, miten kunnan kotoutumispalveluissa tunnistetaan pykälän 13 § mukainen henkilö eli muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saava henkilö, jota he voisivat tehdä tarvittaessa ilmoituksen hyvinvointialueen sosiaalipalveluihin monialaisen palvelutarpeen arvion ja suunnitelman laatimiseksi.

Yleiset kommentit lakiehdotuksiin

Lain tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista (1§) ja kotoutuminen määritellään maahanmuuttajan yksilölliseksi prosessiksi, jonka aikana maahanmuuttajan osallisuus yhteiskunnan eri toiminnoissa syvenee ja monipuolistuu (3 §).

Lakiesitys ei merkittävältä osin muuta nykyainsäädännössä jo olevia elementtejä ja siten sen vaikuttavuutta maahanmuuttajien osallisuuden rakentamisessa tuleekin seurata.

Lakiesitys on luettavuudeltaan raskas, ottaen huomioon edellä mainitun huomion sen uudistavasta luonteesta, ja toistaa monissa kohdin samoja sisältöjä. Perustelut ja lain soveltamiseen liittyvät tarkennukset jäävät vähäiseksi merkittävässä kysymyksissä, kun taas toisissa kohdin esitys ulottuu hyvinkin yksityiskohtaisiin ja konkreettisiin määrittelyihin kysymyksissä, joissa kunnille ja hyvinvointialueille tulisi aidosti jättää suurempi mahdollisuus toimivan yhteistyön rakentamiseen.”

Lisätiedot

Sari Karisto, etelän aikuissosiaalityön päällikkö, puhelin: 310 37579

sari.karisto(a)hel.fi

Mika Porvari, toiminnansuunnittelija, puhelin: 040 3341703



13.6.2022

mika.porvari(a)hel.fi

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 18.5.2022

HEL 2022-006117 T 03 00 00

Keskeiset muutokset

Hallituksen esityksessä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa on merkittäviä muutoksia nykyiseen kotoutumispalveluiden toteuttamiseen. Kunnille tulee muun muassa uusia velvoitteita, viranomaisten välisiä tehtäväjakoja muutetaan, kotoutumisohjelma muuttuu palveluiden järjestämisen osalta, kotoutujien kotoutumisaikaan tehdään muutoksia, rahoitusjärjestelmää uudistetaan ja asiakastietojärjestelmiin tehdään muutoksia.

Kuntien uusi vastuu kotoutumisesta

Kotouttamisen toimenpiteet siirtyvät kokonaisuudessaan kuntien vastuulle. Tällä hetkellä päävastuu kotouttamisesta on valtiolla sekä alueellisesti ELY-keskuksilla. Kunnilla on ollut yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisestä paikallisesti sekä vastuu palveluiden järjestämisestä maahan muuttaneiden tarpeita vastaavaksi.

Maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen siirtyisi kokonaisuudessaan kunnan vastuulle osaksi kunnan peruspalveluita. Muutos nykytilanteeseen verrattuna olisi se, että kuntien tulisi toteuttaa kotoutumiseen liittyvät palvelut jatkossa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Osan palveluista kunta voisi myös ostaa oppilaitoksilta, yrityksiltä, järjestöiltä tai muilta toimijoilta laissa säädetyllä tavalla.

Kotoutumisohjelma ohjaamaan palvelujen järjestämistä

Merkittävä muutos nykyiseen olisi myös se, että kunnan tulisi laatia kotoutumisohjelma. Kotoutumisohjelma on esitys palveluiden järjestämisen tavoista ja vastuista, kun nykyinen kotouttamisohjelma on ollut strategiasta johdettu kokoelma tavoitteita ja kehittämistoimenpiteitä. Käytännössä nykyisen kotouttamisohjelman ohjausvaikutus toimialojen työhön ja toteutukseen on vaihdellut. Ehdotetussa muodossa painopiste siirtyisi palvelujen järjestämisen tavoista sopimiseen, jolloin sen ohjausvaikutus toimialojen työhön olisi merkittävämpi.

Kunnan tulisi uuden lain mukaan kirjata kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden



toimijoiden kanssa ohjelmaan. Esitetty kotoutumishjelma korvaisi nykyisen kunnan kotouttamishjelman, jonka sisällöstä ei ole tällä hetkellä määrätty lainsäädännöllä tarkasti.

Kotoutumisesta tarvelähtöinen kokonaisuus

Uudessa laissa ehdotetaan, että kotoutumispalveluista on tarkoitus muodostaa selkeä tarvelähtöinen kokonaisuus. Uuden lain myötä kotoutumishjelma sisältäisi ainakin maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadinnan, monikielisen yhteiskuntaorientaation, koulututusta ja palveluita, ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa, kotoutumiskoulutuksen sisältäen kielitaidon päättöarvioinnin sekä ohjelman päättyessä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarvioinnin. Lisäksi kunnan tulee tarjota jatko-ohjausta työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai tarpeellisiin palveluihin. Kunnassa tulisi lakisääteisesti olla myös tarjolla esimerkiksi lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa.

Tämä on selkeä muutos nykyiseen, ja lisäksi kunnan vastuulle tulee uusia velvoitteita muun muassa monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisestä, joka on aiemmin ollut alueellisesti ELY-keskuksen kotoutumiskoulutuksen vastuulla. Myös kielitaidon päättöarviointi ja jatko-ohjaus ovat kunnille uusia velvoitteita. Kotoutumissuunnitelman aikainen neuvonta ja ohjaus ovat myös uusia velvoitteita.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää kannatettavana esitystä kotoutumishjelmasta, jossa määritellään täsmällisemmin, palveluiden järjestäminen, niiden vastuutahot sekä tarvelähtöisyys. Tällä on vaikutusta myös toimialojen mahdollisuuteen ohjata kotoutumista.

Kotoutumisaikaa lyhennetään ja kotoutumista tehostetaan

Uudessa laissa säädettäisiin siitä, että asiakkaan kotoutumisaika lyhennettäisiin nykyisestä 3—5 vuodesta korkeintaan kahteen vuoteen. Perusteena esitetään kotoutumisen tehostamista. Toimialan näkemyksen mukaan osaamisen näkyväksi tekemisen kehittäminen on keskeistä riippumatta asiakkaan koulutus- sekä opiskelustaustasta. Toimialan mielestä kotoutumisajan lyhentäminen ei sinänsä tehostaisi kotoutumista, vaan tähän tarvittaisiin sekä tarpeen mukaisia kotoutumista että muita palveluita ja toimia.

Hyvänä pidetään kuitenkin sitä, että kotoutumissuunnitelman kesto voisi tietyissä tilanteissa, kuten perhevapaan takia, pidentää korkeintaan neljään vuoteen. Lisäksi palvelujärjestelmässä tulee ottaa huomioon myös ne asiakkaat, jotka ovat kotoutumispalveluiden tarpeessa, mutta ovat olleet pitkään Suomessa.



Palvelutarpeen arviointi

Kunta on jo nyt vastannut osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnista työvoiman ulkopuolella olevien, pitkään työttömänä olleiden sekä myös kansainvälisen suojelun asiakkaiden osalta. Näistä velvoitteista säädetäisiin maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista. Tätä seuraisi kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, joista säädettäisiin uudessa laissa.

Yhteiskuntaorientaatiolla on tarkoitus vahvistaa maahanmuuttajan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistaidoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista. Kotoutumisohjelman olisi myös sisällettävä koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaidon osaamista, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä. Nämä velvoitteet ovat kunnalle uusia.

Kotoutumiskoulutus ja lastenhoidolla tuettu toiminta

Merkittäviä vaikutuksia kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle ovat erityisesti kotoutumiskoulutuksen järjestämisen siirtyminen ELY-keskukselta kunnille ja erityisesti tilanteessa, jossa kunta päättäisi toteuttaa koulutukset osittain tai kokonaan itse. On toivottavaa, että mikäli järjestämisvastuu siirtyy kunnille, myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen liittyvää osaamista vahvistettaisiin ja isojen kaupunkien mahdollista kilpailutusta toteutettaisiin tarvittaessa yhteishankintana. Jokaisen toimijan oma erillinen toteutus voisi sirpaloida koulutuskenttää entistään.

Myös lasten hoidolla tuettujen palveluiden tarjonta kohdistuisi osaltaan kasvatuksen ja koulutuksen tuottamiin palveluihin. Nykytilanteessakin Helsinki toteuttaa lastenhoitopalvelulla tuettua suomen kielen koulusta, mutta tällä hetkellä tästä ei ole säädetty laissa vaan sen toteuttaminen on vapaaehtoista. On kannatettavaa, että lastenhoidon järjestämisen avulla saataisiin entistä suurempi määrä asiakkaita palveluiden piiriin. Lastenhoidon järjestäminen muiden palveluiden yhteydessä aiheuttaisi myös tilatarpeita, mikä olisi syytä ottaa tilojen suunnittelussa ja myös niiden resursoinnissa huomioon.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toteaa samalla, että Helsinki tavoittelee myös varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamista. Varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee lasten oppimisen valmiuksien parantumista sekä lisää osaltaan vanhempien työllisyyden mahdollisuuksia. Osallistumisasteen lisäys kuitenkin edellyttää riittävää määrää osaavaa henkilökuntaa, joka muodostuu jo nyt kaupungeille haasteeksi. On toivottavaa, että valtio huolehtii osaltaan myös ulko-



13.6.2022

maalaistaustaisten ammattilaisten joustavampien pätevytyksen väylien luomisesta ja resursoinnista pitkäjänteisesti.

Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus

Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta keskittyisi erityisesti kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin ja toimenpiteisiin liittyvään ohjaukseen ja neuvontaan sekä kotoutuja-asiakkaan yksilöllisen kotoutumis- ja työllistymisprosessin suunnitelmallisen etenemisen tukemiseen ja eroaisi siten yleisemmästä, matalan kynnyksen tarkoitetusta ohjauksesta ja neuvonnasta.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tämä tarkoittaisi muutoksia nykyisiin toimialan neuvontapalveluihin, joissa tulisi lain voimaantulon myötä olla entistä paremmin tarjolla neuvontaa ja ohjausta monilla kielillä, saavutettavassa palvelupisteessä sekä monessa eri kanavassa.

Päättöarviointi

Kotoutumissuunnitelman päättyessä toteutettaisiin kotoutuja-asiakkaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarviointi, jonka perusteella hänet ohjattaisiin työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai hänelle tarpeellisiin palveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tavoitteistaan ja tarpeistaan.

Mikäli kotoutuja-asiakas on työtön työnhakija, voitaisiin palvelutarpeen päättöarviointi suorittaa esimerkiksi työnhakukeskustelussa tai välttämättä erillistä loppukeskustelua ei tarvittaisi, jos hän jatkaisi työvoimapalveluiden asiakkaana. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaisesti tulisi määritellä täsmällisesti, että kaikille asiakkaille tehtäisiin palvelutarpeen arviointi riippumatta asiakkaan statuksesta.

Sen sijaan erityisesti työvoiman ulkopuolella olevalle maahanmuuttajalle voisi olla tarpeen, että kotoutumissuunnitelman päättyessä käytäisiin läpi hänen tilanteensa ja ohjattaisiin hänet ilmoittautumaan työllisyyspalveluiden asiakkaaksi tai muihin hänelle tarkoituksenmukaisiin palveluihin, mikäli hän ei olisi työllistymässä. Päättöarviointi ja jatko-ohjaus tulisi kuitenkin olla kunnan kotoutumisohjelman mukainen palvelu, josta voitaisiin perusmuotoisella tai monialaisella kotoutumissuunnitelmalla sopia yksilön tarpeiden mukaisesti.

Ilmoitusvelvollisuus

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin uutena elementtinä viranomaisen tai muun tahon toimesta mahdollisuus tehdä kunnan kotoutumisesta vastaavalle taholle ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, muttei ole hakeutunut palveluiden piiriin.



Lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella. Koska tavoitteena olisi tällä hetkellä tavoittamattomiin jäävien maahanmuuttajien tavoittaminen, on vaikea arvioida tarkkaan, missä määrin säännöksellä heitä tavoitettaisiin.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaan tällaisen ilmoittamiskäytännön vaikutukset jäävät esityksessä epäselviksi. Lisäksi tulisi määritellä tarkemmin, kenestä tällainen ilmoitus voitaisiin tehdä; kotoutumisen tukea tarvitsevat myös monet pitkään maassa olleet henkilöt, joilla ei olisi kuitenkaan tosiasiallista pääsyä kotoutumispalveluiden piiriin.

Toimeentuloon ja rahoitukseen liittyvät muutokset

Toimeentuloon ollaan myös esittämässä muutoksia. Toimeentuloon liittyvä esitys, jonka mukaan kotoutumistuella voisi omaehtoisesti opiskella meneillään olevan koulutuksen loppuun, on kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mielestä kannatettava. Nykytilanteessa on voinut käydä niin, että opiskelija on joutunut keskeyttämään koulutuksen, koska ei ole käytännössä ollut mahdollista siirtyä opiskelemaan opintotuella.

Kotoutumispalveluiden järjestäminen tulee huomioida kunnan talousarvioesityksessä. Kunnat saavat jatkossa korvauksen palveluiden järjestämisestä valtionosuutena sekä laskennallisina korvauksina. On kuitenkin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan otettava huomioon, että myös palveluiden uudelleen järjestäminen ja uusien velvoitteiden mukaiset järjestelyt voivat aiheuttaa lisäkustannuksia muun muassa lisääntyneiden asiakastarpeiden johdosta. Pelkkä vieraskielisten määrä kunnan asukkaista ei vielä ota huomioon suurien kaupunkien muuta maata haasteellisempaa toimintaympäristöä. Laskennalliset korvaukset jäävät usein todellista kustannustasoa vähäisemmiksi ja eivät riitä kattamaan todellisia kustannuksia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan palveluilla on merkittävä rooli kunnan työllisyyspalveluiden ohella kotoutumisen onnistumisessa, joten on toivottavaa harkita myös laajempaa tason korottamista kasvatuksen ja koulutuksen toimialan valtionosuuksiin kotoutumiseen liittyen.

Ohjaus, neuvonta ja omakielinen orientaatiojakso tulisivat valtionosuiden piiriin. Muut kotoutumispalvelut, kuten kotoutumiskoulutus, korvattaisiin kunnalle kotoutumislain nojalla joko laskennallisina korvauksina tai erillisinä korvauksina.

Myös tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin laskennallisina korvauksina, jolloin nykyisestä korvausten hakemisesta valtiolta



luovuttaisiin. Toimiala pitää myönteisenä, että rahoituksen uudistus yksinkertaistaisi nykyisin tulkitsemisen korvausten hakemiseen liittyvää hallinnollista työtä. Tulkitsemisen korvaaminen koskisi jatkossakin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tulkitsemista.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää tärkeänä, että tulevassa kuntien kotoutumisohjelmassa tehdään palveluiden järjestämisen lisäksi näkyväksi sen vaikutukset myös kunnan talousarvioon ja toimialojen osuuteen rahoituksessa.

Uusi tietojärjestelmä

Kotoutumisen tietojärjestelmää koskevaa esitystä kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ei pidä kannatettavana, koska tällöin olisi rinnakkain monia tietojärjestelmiä riippuen asiakkaan statuksesta. Erilliset tietojärjestelmät eivät myöskään lisäisi työllisyyden ja kotoutumisen yhteensovittamista vaan tämä saattaisi lisätä entisestään asiakastyössä tarvittavaa kirjaamisten määrää. Mittava erillinen tietojärjestelmä ei siten tehostaisi kotoutumista, mikä on lakiuudistuksen keskeinen tavoite. Uuden mittavan tietojärjestelmän luonti uuden lain voimaantuloon mennessä ei myöskään ole realistinen ehdotetussa aikataulussa.

Muut huomiot

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toteaa, että on toivottavaa, että raportointi valtion ja aluehallinnon tasoille ei lisäännä uusien määrittelyjen myötä.

Yhteenveto

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää kannatettavana esitystä kotoutumisohjelmasta, jossa määritellään täsmällisemmin, palveluiden järjestäminen, niiden vastuutahot sekä tarvelähtöisyys. Ehdotetussa muodossa painopiste siirtyisi palvelujen järjestämisen tavoista sopimiseen, jolloin sen ohjausvaikutus toimialojen työhön olisi parempi. Erityisesti ohjausvaikutus kasvaisi, jos toteutuksen rahoitus sidottaisiin palveluiden toteutukseen aiempaa vahvemmin.

Lisäksi uudet toimenpiteet kuntien vastuulle ovat kannatettava, mikäli niiden kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti ja todellisten kustannusten mukaan. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan palveluilla on merkittävä rooli kunnan työllisyyspalveluiden ohella kotoutumisen onnistumisessa, joten on toivottavaa harkita myös laajempaa tason korottamista kasvatuksen ja koulutuksen toimialan valtionosuuksiin kotoutumiseen liittyen.



13.6.2022

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaan kotoutumissajan lyhentäminen ei sinänsä tehostaisi kotoutumista, vaan tähän tarvittaisiin sekä tarpeen mukaisia kotoutumis- että muita palveluita ja toimia.

On toivottavaa, että mikäli järjestämisvastuu siirtyy kunnille, myös kotoutumiskoulutuksen kilpailutukseen liittyvää osaamista vahvistettaisiin ja isojen kaupunkien mahdollista kilpailutusta toteutettaisiin tarvittaessa yhteishankintana. Jokaisen toimijan oma erillinen toteutus voisi sirpaloita koulutuskenttää entisestään.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tämä tarkoittaisi muutoksia nykyisiin toimialan neuvontapalveluihin, joissa tulisi lain voimaantulon myötä olla entistä paremmin tarjolla neuvontaa ja ohjausta monilla kielillä, saavutettavassa palvelupisteessä sekä monessa eri kanavassa.

On kannatettavaa, että lastenhoidon järjestämisen avulla saataisiin entistä suurempi määrä asiakkaita palveluiden piiriin, mutta samalla kaupungin tulee määrätietoisesta tavoitella vieraskielisten varhaiskasvatusasteen nostamista, joka tukee lasten kouluvalmiuksia.

Lisätiedot

Riikka Merimaa-Jovanovic, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 64636
riikka.merimaa-jovanovic(a)hel.fi