



Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 17.10.2018 klo 11.30

Pyyntönne kirjallisesta asiantuntijalausunnosta

Asia: HE 96/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Varsinais-Suomen liitto kiittää mahdollisuudesta lausua työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä. Varsinais-Suomessa maahanmuuttajien osallisuuden lisääminen on huomioitu muun muassa maakuntaohjelmassa 2018-2021. Sen mukaisesti tuemme maahanmuuttajien etenemistä toiselta asteelta korkea-asteelle, osallistamme maahanmuuttajat poliittiseen päätöksentekoon ja kehitämme kunnissa aktiivista elinvoimapolitiikkaa kotouttamisen edistämiseksi.

Varsinais-Suomen liitto keskittyy omassa asiantuntijalausunnossaan kommentoimaan kotouttamista koulutuksen, työperäisen maahanmuuton, rahoituksen, sekä kumppanuuden ja monialaisen yhteistyön näkökulmasta.

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) kumottaisiin. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Esityksessä säädettäisiin kotoutumisen edistämisestä ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät kotouttamista koskevat muutostarpeet. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kotoutumista edistävistä palveluista ja viranomaisten tehtävistä kotoutumisen edistämisessä samoin kuin kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa. Tällöin keskeisinä osa-alueina ovat aluekehitys, sekä elinvoiman, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Samalla kotoutumislaisissa huomioitaisiin maahanmuuton merkitys osana maakuntien kansainvälistymisen ja elinvoimaisuuden kehitystä. Maakunnalle säädettäisiin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Kunta säilyisi jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana.

Maakunta laatisi maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maakunnallisen maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman, ellei ohjelman laatiminen olisi perustellusta syystä tarpeetonta sen vuoksi, että kotouttaminen olisi riittävästi edellä mainituissa asiakirjoissa tullut käsiteltyä.

Lakiehdotuksen keskeinen päämäärä on ottaa huomioon tulevien maakuntien rooli kotoutumisen edistämisessä ja huomioida kotoutumistoiminnan kokonaiskoordinaation siirtyminen kunnilta uusille maakunnille. Maakunnat alueellisina palvelutuottajina, koordinaattoreina ja tilaajina parhaimmillaan tasaisivat palvelujen välisiä eroja kuntien välillä.

Varsinais-Suomen liiton lausunto

Hallituksen esityksellä on useita hyviä tavoitteita. Esityksen mukaan kotoutumista edistävien palvelujen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin maakunnan ja sen alueella olevien kuntien elinvoimaisuutta ja kansainvälistymistä, ja lisäksi edistää hyviä väestösuhteita sekä tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen. Muutos sisältää myös lukuisia riskejä. Useimpien tavoitteiden osalta ei esitetä varsinaisia konkreettisia toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Kuntien ja maakuntien vastuualueiden ja toimien koordinoimisen määrittelyssä on myös paljon limittäisyyttä, yhteisvastuullisuutta ja valinnanvaraisuutta. Tämä herättää huolen siitä, **onko vastuunjako kaikissa tilanteissa ja kaikille toimijoille sekä asiakkaille selvä.**

Maakunnallisen maahanmuuton ja kotoutumisen ohjelman laadinnan pitäminen vapaaehtoisena on hyvä linjaus. Kotoutumisen edistäminen voidaan helposti liittää osaksi maakuntaohjelmaa, jolloin se myös nivoutuu osaksi maakunnan kehittämisen, elinvoiman lisäämisen ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuutta. Aito tarve laatia erillinen maahanmuuton ja kotoutumisen ohjelma vaihtelee maakunnittain. Ainakin suuremmissa maakunnissa – kuten esim. Varsinais-Suomessa – erillisen ohjelman laatiminen on varmasti tarpeellista. Varsinais-Suomessa maakunnan yhteistyöryhmä on lokakuussa 2018 päättänyt maahanmuuttostrategian laadinnasta.

Lainsäädäntöesitys tunnistaa välillisesti maahanmuuton ja kotoutumisen yhteyden Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn edistämisessä, mutta **ei sisällä käytännön ehdotuksia työperäisen maahanmuuton edistämiseksi ja kehittämiseksi.** Suomessa vallitseva pula osaavasta työvoimasta ja myös huoltosuhteen ongelmat tulisi selvästi tunnistaa ja esittää myös kotoutumislainsäädännössä näiden haasteiden ratkaisemista tukevia toimia.

Maakunta voi tuottaa kotoutumispalvelut itse tai antaa edellytykset täyttävälle palveluntuottajalle koko prosessin hoidon. Muutoksena aiempaan nähden asiakkaan alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelman sekä palveluohjauksen laadinta ja toteutus voidaan osoittaa markkinoille ml. näiden tarkistaminen ja seuranta. Maakunta hoitaisi asian kuitenkin silloin kun perustellut syyt ovat olemassa, ts. menettely on maahanmuuttajien tai maahanmuuttajaryhmän edun mukaista. **On tärkeää, että maahanmuuttajien tasavertainen kohtelu voidaan varmistaa kaikissa tilanteissa ja että alueellisen eriarvoisuuden lisääntyminen maahanmuuttajien kotouttamisessa voidaan välttää.** Riittävän henkilöstöresurssin varmistaminen on erityisen tärkeää.

Esityksen mukaan osa kotouttamisen edistämiseen suunnattavaa rahoituksesta on tarkoitus siirtää maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Positiivisesti ajatellen tämä luo maakunnille mahdollisuuksia panostaa jopa aikaisempaan enemmän kotoutumisen edistämiseen. Realistisempaa lienee uhkakuva siitä, että **kotoutumisen edistämiseen tarkoitettut varat uhkaavat hukkuvat maakunnan yleiskatteellisen rahoituksen suureen kokonaisuuteen. Tästä aiheutuu helposti myös alueellista eriarvoisuutta.** Eri maakunnissa asuvat kotouttamistoimenpiteiden piirissä olevat ihmiset eivät ole tasa-arvoisessa asemassa. Tämä voi johtaa myös maahanmuuttajien hakeutumiseen niihin maakuntiin, joissa heille suunnatut palvelut on parhaiten resursoitu. Kun osasta valtion kunnalle maksamista korvauksista luovutaan ja siirretään ne maakunnan yleiskatteelliseen rahoitukseen, niin tämä **voi vähentää kuntien halukkuutta hoitaa maahanmuuttajien kotouttamista.**

Uudistuksen myötä palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavat aiempaa useammat tahot, mukaan lukien yksityiset palveluntuottajat. Tällöin myös **palvelujen yhteensovittamisen tarve kasvaa.** Toimijoiden määrän kasvaessa ja viranomaisvastuiden jakautuessa maakunnan ja kunnan välillä voi kotoutumista edistävien palveluiden tehokas ja oikea-aikainen yhteensovittaminen sekä maahanmuuttajan ohjautuminen tarvetta vastaavaan palveluun tai palvelukokonaisuuteen olla entistä vaikeampaa. Tämä tulee huomioida lain valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

Maakunnan hankkiessa kotoutumisen edistämiseen tarkoittamia palveluita kunnilta tai kuntayhtymiltä tulee huolehtia siitä, että kaikkia kilpailutukseen osallistuvia **palveluntarjoajia kohdellaan samalla tavalla ja huolehditaan kilpailuneutraliteetin toteutumisesta.** Palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa on hyödynnettävä täysimääräisesti nykyisten koulutuksen järjestäjien, ylläpitäjien ja korkeakoulujen olemassa oleva osaaminen, kokemus ja infrastruktuuri. Koulutuksen järjestäjien nivominen osaksi maahanmuuttajien palveluntuotantojärjestelmää on aivan oleellista.

Lakiesityksessä todetaan maahanmuuttajien olevan heterogeeninen ryhmä ja tunnistetaan ongelmat korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisessa. Samalla kuntia kannustetaan ottamaan maahanmuuttajien tuoma voimavara mukaan monimuotoistamaan kunnan yritysten, muun elinkeinoelämän ja yhteisöjen toimintaa, ja hyödyntämään heitä mm. kansainvälistymisessä ja innovaatiotoiminnassa. Ehdotuksesta puuttuu kuitenkin joustavuus englanninkielisen koulutuksen sopivuudesta kotoutumissuunnitelmaan niiden maahanmuuttajien kohdalla, jotka ovat jo suorittaneet aiemman korkeakoulututkinnon alalta, jossa työskentelykielenä on tai voi olla englanti ja joilla on sujuva englannin kielen taito. **On ongelmallista, jos kotoutumissuunnitelmassa ei voida tunnistaa ja tukea kansainvälisiä huippuosaajia,** jotka hakeutuvat jo valmiiksi vahvan kielitaitonsa ja aiemman tutkintonsa perusteella englanninkielisiin maisteri- tai tohtorikoulutustasoihin koulutusohjelmiin. Suomen kielen taidon hallitsemiseksi tulisi näissä jo valmiiksi korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien ryhmissä riittää sivutoiminen opiskelu ja esimerkiksi yliopiston tarjoamat suomen kielen kurssit tai omaehtoinen opiskelu. Erityisesti pakolaistaustaisilla huippuosaajilla voi olla taloudellisia vaikeuksia aloittaa opintojaan, jos niitä ei alkuvaiheessa tueta kotoutumissuunnitelman kautta. Suomi menettää tässä tärkeitä resursseja, kun huippuosaajat hakeutuvat tasoaan alempiin koulutuksiin.

On hyvä, että kotoutumissuunnitelman jatko peruskoulutuksen suorittamiseksi huomioidaan. Olisi kuitenkin tärkeää, että kotoutumissuunnitelmaa voitaisiin jatkaa myös, jos kotoutujan ammatti- tai lukiokoulutus on kesken. Erityisesti pakolaistaustaiset perheet,

joissa voi olla useita aikuisia lapsia ja vanhempia koulutuksissa yhtäaikaaisesti, joutuvat kohtuuttomiin tilanteisiin, kun kotoutumissuunnitelma lakkaa ja kaikkien perheenjäsenten täytyy ottaa toimeentulonsa tueksi opintolainaa (esimerkiksi 5 aikuisen taloudessa lainaa voi kertyä vuositasolla jopa 32 500 euroa). Valtaväestön perheissä ei vastaavia tilanteita - joissa sekä vanhemmat että aikuiset lapset opiskelevat alemmalla tasolla kaikki yhtä aikaa - yleensä ole. Lisäksi vasta muuttaneilla pakolaisperheillä on vaikeuksia työllistyä opintojensa ohella ja siten täydentää toimeentuloaan. Näin ollen **mahdollinen kotoutumissuunnitelman pidennys ammatti- tai lukiotutkinnon suorittamisen ajaksi** (jos koulutus on aloitettu kotoutumissuunnitelman aikana) **tulisi kirjata lakiin.**

Edelleen valinnanvapausjärjestelmän osalta on syytä varmistaa maahanmuuttajien henkilökohtaisen palveluntarpeen toteutuminen kaikissa tilanteissa. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien intressit on turvattava. Lisäksi palveluntuottajan vaihtamisen pitää olla mahdollista ongelmatilanteissa. Yleiskatteellisen rahoituksen osalta tulee luoda mekanismi, joka varmistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden kotouttamisprosessissa käytössä olevien resurssien suhteen maakuntien välillä.

Lakiesityksessä esitetään myös erillisen maakunnallisen maahanmuutto –ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmän perustamista, ellei näitä asioita ole mahdollista kattavasti käsitellä aluekehittämisen yhteistyöryhmässä. Yhteistyöryhmän toiminta on tärkeää toimivan viranomaisyhteistyön varmistamisessa. Maakuntien edustus myös ministeriöiden välisessä yhteistyöelimessä, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön tukena muun muassa valtion kotouttamisohjelman valmistelussa, on tärkeää valtion ja maakuntien välisen keskusteluyhteyden varmistamiseksi.

Lakiluonnoksessa korostetaan monissa kohdin yhteistyön ja kumppanuuden merkitystä. Varsinais-Suomessa rakennettu kumppanuus ja sen työkalu, **Varsinais-Suomen kumppanuusfoorumi, ovat hyvä toimintakonsepti kotouttamistoimintaan liittyvän yhteistyön vahvistamiseen myös muiden kuin viranomaisten kesken.** Kumppanuusfoorumi on erityisesti maakuntaohjelmaa toteuttavien verkostojen kokonaisuus, jossa maakunnan, kuntien, oppilaitosten, järjestöjen ja yritysten avoin ja läpinäkyvä yhteistyö perustuu yhteisiin tavoitteisiin ja arvoihin sekä vastavuoroisuuteen.

Kumppanuuteen liittyy myös lakiesityksessä haettava **vahva poikkihallinnollisuus** eri toimenpiteissä. Tämä on kannatettava lähestymistapa. Varsinais-Suomessa muun muassa kotouttamistoimintaa tukeva järjestötoiminnan kehittäminen lisää yhteistyötä niin järjestökentän sisällä kuin kunnan ja maakunnankin kanssa. Vaikka vastuu kotouttamisesta on viranomaisilla, on järjestöillä tärkeä tehtävä yhteiskunnallisen osallisuuden, maahan muuttaneiden vaikuttamismahdollisuuksien ja laajemman toimijoiden välisen kumppanuuden rakentamisessa. Kotoutujen palvelutarpeet vaihtelevat suuresti, mihin on kyettävä vastaamaan palvelujen monimuotoisuudella.

Turussa 16.10.2018

Varsinais-Suomen liitto

Tarja Nuotio

aluekehitysjohdaja (tarja.nuotio@varsinais-suomi.fi)