



15.10.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 17.10.2018 klo 11.30/ HE 96/2018 vp /asiantuntijapyyntö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä noudattelee monilta osin samoja periaatteita kuin nykyinen voimassa oleva kotoutumislaki. Uusista lakiesitykseen sisältyvistä linjauksista erityisen kannatettavia ovat alaikäisten palveluiden osalta perhehoidon mahdollistaminen, korvausjärjestelmän yksinkertaistaminen ja eri palveluiden kattavampi yhteensovittaminen.

Erityisesti Uudenmaan ELY-keskus haluaa ottaa esille seuraavat lakiesityksen kohdat

Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen kohdennettavan ns. kasvupalvelurahoituksen jakokriteereinä olisivat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että esitetyn jakokriteerin käyttö ei välttämättä riitä turvaamaan tuloksellista ja yhdenvertaista panostusta kotoutumisen edistämiseen kasvupalveluissa.

Maakunnan yleiskatteellisen rahoituksen kohdentuminen riittävällä tasolla kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja rakenteisiin jää epävarmaksi. Maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen jakokriteeri ei huomioi alueen ulkomaalaisten asukkaiden tai kotoutumispalvelujen tarpeessa olevien määrää. Kotoutumiskoulutukseen kohdennettua määrärahaa on Uudellamaalla käytetty viime vuosina noin 30 MEUR per vuosi. Määrärahatarvetta kohdentuu palveluhankinto-

jen lisäksi myös toimintamenoihin, tai mikäli maakunta päättää ostaa palveluja markkinoilta, ostopalveluihin, koska maahanmuuttaja-asiakkaiden alkuvaiheen palveluissa käytetään tulkkauspalveluja ja ohjaus- ja neuvonta tehdään henkilökohtaisena palveluna. Monikanavaiset sähköiset palveluratkaisut eivät ole vielä kehittyneet sille tasolle, että niillä pystyttäisiin oleellisesti vähentämään henkilökohtaisen palvelun tarvetta kohderyhmässä.

Yhtä lailla valinnanvapauteen liittyvät mahdollisuudet vaativat viranomaisohjausta, tukea ja neuvontaa. Maakunnan omavalvontaohjelmassa (27§) on määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden tuottaminen, saatavuus ja laatu varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta vai palveluntuottaja. Maahanmuuton alkuvaiheessa maahanmuuttajan tiedot ja käsitys palvelujärjestelmästämmme ovat hyvin sirpaleiset ja voivat jäädä sattumanvaraisiksi. Viime vuosina etenkin kotoutumiskoulutuksen markkina on kasvanut erittäin suureksi ja kilpailu on kiristynyt, joten jatkossa tulee pitää huolta siitä, että viranomaisohjaus palveluohjauksessa toteutuu siten, että myös heikomman tietotaidon omaavat asiakkaat saavat tarkoituksenmukaisia ja laadukkaita palveluita, eivätkä joudu epäasiallisen ja katteettoman markkinoinnin kohteiksi. Toisaalta esityksen mukaisesti kotoutumispalveluiden tuottaminen markkinoilla voi tehostaa toimintaa erityisesti niillä alueilla, joihin muodostuu toimivat ja kilpaillut markkinat kasvupalveluille.

Olipa kotoutumisen viranomaispalvelujen järjestämisen tapa maakunnan tai Uudenmaan kuntayhtymän vastuulla, markkinoilla tuotetut palvelut vaativat ohjausta ja valvontaa. Lisäksi kotoutuminen on erittäin poikkihallinnollista toimintaa, joten suunnittelusta, ohjauksesta ja valvontaresurssista tulee huolehtia. Esityksen henkilöstövaikutuksissa ei tähän ole otettu kantaa, mutta maakunnan tai alueellisesti kotoutumisesta vastaavan viranomaisen henkilöstöresurssia ei suunnittelun, kehittämisen ja valvonnan tehtävistä voi vähentää. Jos toimijoita on useita, maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmän (26§) rooli korostuu. Maakunnan omavalvontaohjelma on oleellinen osa toimenpiteiden seuranta ja se onkin oikeansuuntainen toimenpide tukemaan alueellista ja valtakunnallista kotoutumisen edistämisen toimeenpanoa. Markkinoilla tuotettujen palvelujen osalta tulee huolehtia prosessien jatkuvuudesta,

tarkoituksenmukaisesta ohjauksesta ja asiakkaan monialaisten palvelutarpeiden turvaamisesta.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä jo aikaisemman lainsäädännön perusteella alkukartoituksilla ja kotoutumissuunnitelmilla on katsottu olevan suuri merkitys. Uudessa lakia koskevassa esityksessä (10§-17§) näiden työvälineiden merkitystä halutaan edelleen korostaa. Käytännön työssä esimerkiksi Uudenmaan alueella suurin osa alkukartoituksista ja kotoutumissuunnitelmista tehdään Uudenmaan TE-toimistossa. Kunnat tekevät kotoutumissuunnitelmia niille, jotka eivät tule TE-toimiston asiakkaaksi. Tavallisimmin työ TE-toimistossa tarkoittaa samalla käyntikerralla tehtyä alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelmaa. Käytännössä URA-järjestelmään merkitään muutama rivi tekstiä ja yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen kanssa tehdään vain poikkeustapauksissa lähinnä kansainvälistä suojelua saavien osalta, vaikka sitä edellytetään jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Toisaalta alkukartoitukseen liittyvää kielitaidon lähtötasotestausta tehdään Uudellamaalla erikseen hankitussa Testipiste-palvelussa, joten siltä osin koulutukseen ohjaus oikealle lähtötasolle toimii hyvin.

Nykyiseen käytäntöön verrattuna lakiesitykset alkukartoituksesta ja kotoutumissuunnitelmasta tuntuvat hyvin perustelluilta, mutta hyvin kunnianhimoisilta. Esityksessä mainitaan alkukartoituksen osalta, että maakunta vastaa siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumista edistävien palveluiden tarve tulee kokonaisvaltaisesti ja maahanmuuttajan palvelutarpeen edellyttäessä monialaisesti arvioiduksi. Kotoutumissuunnitelman osalta todetaan, että maahanmuuttajalle laaditaan monialainen kotoutumissuunnitelma, mikäli hänellä on arvioitu olevan monialaista yhteistyötä edellyttävä palvelutarve. Eri viranomaisten on tarkoitus täydentää monialaista kotoutumissuunnitelmaa palvelukokonaisuuden tarve ja viranomaisvastuut huomioiden. Mikäli yhteistä kotoutumissuunnitelmaa ei voida laatia ja maahanmuuttajalle laaditaan useampia asiakassuunnitelmia, kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiaan liittyvät suunnitelmat on sovittava yhteen ja palvelut toteutettava tarvittaessa monialaisena yhteistyönä. Palveluiden yhteensovittaminen on siis viety yksilötasolle, joka on linjauksena kannatettava. Käytännössä tämä

vaatii esimerkiksi Uudenmaan alueella, missä asuu valtaosa koko maan maahanmuuttajista, erittäin suuren resurssitarpeen, joka on huomioitava, jotta lain vaatimus voitaisiin täyttää. Suunnitelmia ja ohjaustyötä on tehtävä kasvokkain, vaikka viime vuosina esimerkiksi TE-toimiston palveluita on kehitetty vastakkaiseen suuntaan eli sähköisten palveluiden tehokkaampaan käyttöön. Lisäksi on erikseen huomioitava koko perheen kotoutumissuunnitelman ja alaikäisten kotoutumissuunnitelmien tekemiseen liittyvät yhteistyötarpeet. Myös palveluntuottaja voi jatkossa tehdä kotoutumissuunnitelmia, mutta myös lakiesityksen perusteluissa todetaan, että erityisesti palveluiden yhteensovittamisessa julkisilla toimijoilla on suuri vastuu.

Kunnat saavat kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta valtion korvauksia ja esityksessä korvausjärjestelmää on kehitetty huomattavasti yksinkertaisempaan suuntaan. Tulijoiden määrän kasvaessa yksinkertaistaminen on esimerkiksi sairaudesta tai lastensuojelukuluista maksettavien erityiskorvausten osalta välttämätöntä. Korvausjärjestelmän muuttuminen voi vaikeuttaa ainakin aluksi tulevia kuntapaikkaneuvotteluja, mutta suunta on oikea. Tulkkauskustannusten osalta on kuitenkin olemassa vaara, että kuluissa aletaan perusteettomasti säästää. Uudessa esityksessä tulkkauskulut on huomioitu, mutta taso ei vastaa nykyistä tasoa, jonka perusteella kansainvälistä suojelua saavan tulkkauskulut korvataan useissa palveluissa täysimääräisinä ja ilman aikarajaa. Tulkkauskulujen korvaustason nosto voisi palvella maahanmuuttajväestön yhdenvertaisuutta mahdollistamalla useammin tulkkipalveluiden saatavuuden.

Maahanmuuttajien palveluiden yhteensovittaminen on esityksessä annettu maakuntien tehtäväksi. Kunta puolestaan yhteensovittaa kunnassa annettavia palveluita. Maahanmuuttajien palvelut koko maassa ja erityisesti Uudellamaalla ovat monipuolistuneet huomattavasti viime vuosina. Tilanne on tuonut toisaalta lisää työtä, jolla projekteja ja eri toimijoiden palveluita sovitetaan toisiinsa ja toisaalta lisääntyvän tarpeen maahanmuuttajien henkilökohtaiselle ohjaamiselle, jotta hän löytäisi juuri hänelle sopivat palvelut, koulutukset ja etenemistavat. Esityksen mukaan (22§) maakunnan on tarvittaessa yhteistyössä kunnan, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava yhteensovittamisesta siten, että yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat maa-

hanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään ja maahanmuuttajaa koskevaa tietoa hyödynnetään palveluntuottajien kesken. Maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palveluntuottajat toimivat yhteistyössä keskenään siten, että maahanmuuttajilla on käytössään yhteen sovitettuja palveluita.

Mikäli Uudellamaalla kasvupalvelujen järjestämisestä annetussa laissa päädytään siihen, että Uudellemaalle perustetaan kasvupalveluiden järjestämistä varten kuntayhtymä, vaatii yhteensovittaminen maakunnan ja Uudenmaan kuntayhtymän välistä, todella tiivistä yhteistyötä. Tämän lakiesityksen mukaan (23§) kotoutumisen kehittäminen ja suunnittelu on tarkoitus sovittaa yhteen maakunnan aluekehitystä, elinvoimaa, hyvinvointia ja terveyttä sekä tarvittaessa muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Esityksen mukaan kotoutumista halutaan edistää erityisesti tiivistämällä yhteistyötä kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystalveluiden sekä kunnan ja muiden toimijoiden järjestämien palveluiden kesken. Kuntayhtymää koskevassa pykälässä (16§) todetaan, että Uudenmaan kuntayhtymä ja maakunta vastaavat yhdessä palveluiden yhteensovittamisesta ja tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta. Esityksessä ei ole haluttu määritellä kenellä yhteensovittamisen vastuu ensisijaisesti on, joten kokonaisuuden hallinta haastaa keskinäisen yhteistyön ja maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmä (26§) tulee todennäköisesti entistä tärkeämmäksi koko alueen kotoutumista edistävässä työssä.


Anna Viitanen

Yksikön päällikkö


Jaana Suokonautio

Maahanmuuttopäällikkö