

18.10.2018

Työelämä- ja tasa-
arvovaliokunta
Viite: HE 96/2018 vp

Espoon kaupungin lausunto

Espoon kaupunki katsoo, että hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämistä ei muodosta toimivaa kokonaisuutta jo olemassa olevan tai kaavaillun lainsäädännön kanssa. Esitys jättää eri viranomaistahojen vastualueet ja yhteistyön menettelyt liian epäselviksi. Lain tavoitteet ovat oikean suuntaiset, mutta maakunta- ja kasvupalvelu- uudistuksen kokonaisuus ei turvaa keinoja tai resursseja tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi uudistuksen lähtökohtana on maakunta palvelujen järjestäjänä, mutta kotoutumisen haasteet ovat ensisijaisesti kaupunkipolitiikan kysymyksiä.

Kaikki pääkaupunkiseudun kaupungit ovat 15.5.2018 päättäneet ja lausuntonaan eduskunnalle todenneet seuraavaa: Maakunta- ja sote- uudistuksella on paljon vahingollisia vaikutuksia kasvavien kaupunkien taloudelle, palveluille ja investointikyvyille, eikä se ota huomioon pääkaupunkiseudun erityispiirteitä. Maakunta- ja sote- uudistus ei riittävästi toteuta sille asetettuja tavoitteita, eikä ehdotuskokonaisuutta tule esitetyssä muodossa hyväksyä.

Kasvupalveluissa esitetty Uudenmaan erilliskorjaus huomioi pääkaupunkiseudun erityispiirteet ja on oikeansuuntainen näiden palveluiden ja toimintojen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Erilliskorjaus huomioi kaupunkien merkityksen globaalissa kovenevassa kilpailussa ja työmarkkinoiden laajentuessa globaaleiksi. Huomioitavaa kuitenkin on, että kasvupalveluiden erillinen korjaus olisi mahdollista toteuttaa pääkaupunkiseudulla myös erillislainsäädännöllä riippumatta maakunta- ja sote- uudistuksen toteutumisesta.

Kotouttaminen ja maakuntauudistus

Maakuntauudistus on väärä lähtökohta kotoutumisen edistämisen kehittämiseen. Maahanmuutto on Suomessa ja muualla länsimaissa ennen kaikkea urbaani ilmiö. Mitään asiakkaiden tarpeista tai maahanmuuttajaväestön maantieteellisestä jakautumisesta nousevia perusteita rakentaa kotoutumisen edistämisen ratkaisuja nimenomaan maakuntahallinnon varaan ei ole. Suomen maahanmuuttajista (indikaattorina muu äidinkieli kuin suomi tai ruotsi) asui vuoden 2018 alussa pääkaupunkiseudun neljässä kaupungissa 49 prosenttia. Kuudessa suurimmassa kaupungissa asuu 61 prosenttia Suomen maahanmuuttajista. Kymmenen suurimman kaupungin osuus Suomen maahanmuuttajista on 67 prosenttia.

Maakuntauudistuksen yhteydessä on ollut tapana argumentoida, että palveluiden järjestämiseen tarvitaan tarpeeksi leveät hartiat, jotka Juha Sipilän hallituksen mukaan löytyvät maakuntien väestöpohjasta. Espoon kaupungissa asuvien vieraskielisten määrä ylittää Keski-Pohjanmaan ja Kajaanin maakuntien nykyisen asukasluvun noin kuuden vuoden kuluttua. Espoon vieraskielisten kaupunkilaisten määrä ylittää Porvoon ja Salon nykyisen asukasmäärän vuoden 2019 aikana.

18.10.2018

Suomen väestö on keskittymässä entistä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille. Valtaväestöä selvästi voimakkaammin tämä kaupungistumisen globaali megatrendi näkyy kuitenkin maahanmuuttajien asumispreferensseissä. Tästä syystä kotoutumisen edistämisen hallinnollisia ratkaisuja ja rahoituskanavia uudistettaessa tulisi lähtökohdaksi ottaa maakuntahallinnon luomiseen liittyvien poliittisten näkemysten sijaan jo toteutunut ja ennustettavissa oleva väestönkehitys.

Maakuntahallinnon sijaan kotouttamisen edistäminen vaatisi erityisesti toimivia kaupunkipoliittisia ratkaisuja. Niiden tarvetta alleviivaa pääkaupunkiseudun taloudellinen merkitys Suomen kannalta ja pääkaupunkiseudun työikäisen väestön kehitys. Kolme vuotta sitten julkaistun, jo liian maltilliseksi osoittautuneen pääkaupunkiseudun vieraskielisen väestön kasvuennusteen mukaan pääkaupunkiseudun työikäisestä väestöstä hiukan alle 30 prosenttia on vieraskielisiä vuonna 2030. Pääkaupunkiseudulla syntyy 40 prosenttia yritysten liikevaihdosta. Yksityisen sektorin työpaikoista on pääkaupunkiseudulla noin 30 prosenttia. Maahanmuuttajien integroituminen työmarkkinoille ja yhteiskuntaan pääkaupunkiseudulla on seudun ja Suomen kohtalonkysymyksiä.

Hallituksen esityksen suhde muuhun lainsäädäntöön ja rahoitukseen

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemien selvitysten mukaan maahanmuuttajat pitävät työtä tärkeimpänä yksittäisenä onnistuneen kotoutumisen osatekijänä. Käynnissä olevassa kasvupalvelu-uudistuksessa määritellään maahanmuuttajien työmarkkina-aseman kohentamisen edellytykset. Jo olemassa olevan tai ehdotetun lainsäädännön kytkökset nyt eduskunnan käsittelyssä olevaan kotouttamislakia koskevaan hallituksen esitykseen kyseenalaistavat julkishallinnon kyvyn vastata kasvavan maahanmuuttajaväestön kotoutumisen haasteisiin. Hallituksen esityksen 24 §:n mukaan maakunnan on huolehdittava siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään "käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää".

Aikuisten maahanmuuttajien kohdalla tärkein yksittäinen kotoutumisen edistämisen politiikan työkalu on kotoutumiskoulutus, joka hallituksen esityksen 19 §:n mukaan "järjestetään pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena siten kuin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 19 §:ssä säädetään". Koulutus kuuluu siis valtion rahoitusvastuun piiriin.

Maakunnallisten kasvupalveluiden järjestämisen maakuntien välisessä rahoitusallokaatiossa ei kuitenkaan millään tavalla huomioida maahanmuuttajien kotoutumisen rahoitustarpeita, vaan kasvupalveluiden yleiskatteellisen rahoituksen jakoperusteena maakuntien rahoituslaissa maakunnille ovat: työttömät työnhakijat (60 %), työttömyysaste (15 %) ja yritysten toimipaikat (25 %). Jos halutaan, että kotoutumispalvelut järjestetään Uudenmaan maakunnassa sellaisena, kuin maakunnassa esiintyvä palvelutarve edellyttää, on kasvupalveluiden rahoitusallokaation perusteisiin välttämätöntä tehdä muutos, jossa huomioidaan se, että yli puolet Suomen maahanmuuttajista asuu Uudenmaan alueella.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten perusteella, joiden mukaan maahanmuuttajien työllisyydenhoidon asiakaspalvelu vaatii 1,5-2 kertaa enemmän resursseja ja ryhmän työttömyysaste on toistaiseksi pysynyt noin 2,5 –kertaisena. Työvoiman saatavuuden turvaamiseksi maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatiossa on onnistuttava paremmin.

Uudenmaan ulkopuolella kotoutumisen edistämisen palveluiden riittävä rahoitus on uhattuna kasvupalvelurahoituksen yleiskatteellisuuden vuoksi. Mikäli sosiaali- ja terveystalouden

18.10.2018

järjestäminen vaatii hallituksen ennakointia enemmän varoja, syö niiden järjestäminen yleiskatteellisesta kasvupalvelurahoituksen puitteissa rahoitettavan kotoutumisen edistämisen toimintaedellytyksiä.

Esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä kaipaisi täsmennystä myös suhteessa sosiaali- alan lainsäädäntöön. Yksin ilman huoltajaa maahan tulleet alaikäiset ovat erityisen haavoittuva ja erityistä tukea tarvitseva ryhmä, jonka huolenpidon, hoidon ja kasvatuksen järjestämiseen liittyvät kysymykset poikkileikkaavat useata eri lainsäädäntöä. Tämän hetkinen tulkinta eri lakien yhteensovittamisesta on sekava. Ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten hoidon ja kasvatuksen järjestämiseen hallituksen esitys antaa hyvin ohuen ohjauksen ja tuen eikä juuri ota kantaa siihen, miten vastuukysymykset pitäisi ratkaista. Ko. asiakasryhmä ei näy omana erityisenä ryhmänään myöskään sosiaalihuollon tai lastensuojelun lainsäädännössä. Näin ollen hoidon, huolenpidon ja kasvatuksen järjestäjät jäävät hyvin yksin mm. vastuukysymysten ja mahdollisesti rinnasteisesti sovellettavien lainsäädäntöjen osalta. Esimerkiksi se, millaisia viranomaispäätöksiä nuorten osalta tulee tehdä, on hyvin epäselvää eikä uusi lakiesitys anna suurimpiin kysymyksiin minkäänlaista vastausta.

Uudenmaan erilliskorjaus

Kasvupalvelu-uudistukseen Uudenmaan osalta HE 35/2018 mukaan tehtävä erilliskorjaus, jossa kasvupalvelujen järjestämisvastuu siirtyy muista maakunnista poiketen Uudenmaan maakunnan sijaan pääkaupunkiseudun kaupunkien perustamalle kuntayhtymälle, on kotoutumisen edistämisen kannalta oikea linjaus. Kaupunkien väestöpohjan muuttuminen hyvin nopeasti maahanmuuton vaikutuksesta ja sen mukanaan tuomat, muusta maasta poikkeavat kotoutumisen edistämisen haasteet kannustavat kaupunkeja kuntayhtymän omistajina kiinnittämään nykyistä TE-hallintoa enemmän huomiota erilaisiin maahanmuuttajien työmarkkinaintegraation erityiskysymyksiin. Esimerkkinä kaupunkien kannalta liian vähäiselle huomiolle jääneistä kysymyksistä voi mainita korkeakoulutettujen maahanmuuttajien vaikeudet osaamista vastaavan työn löytämisessä. Tilastokeskuksen mukaan korkea-asteen koulutuksen suorittaneista 15–64 -vuotiaista ulkomaalaistaustaisista 19 prosenttia työskenteli vuonna 2014 työntekijäammateissa, kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus oli neljä prosenttia. Vuonna 2014 Suomessa asuvista ulkomaalaistaustaisista työikäisistä 34 prosentilla oli korkea-asteen koulutus. Espoossa vastaava luku oli 47 prosenttia.

Yhteistyö ja vastuunjako eri viranomaisten välillä

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen vaatii onnistuakseen hyvin tiivistä poikkihallinnollista yhteistyötä. Kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollista luonnetta kuvaa se, että hallituksen esitykseen sisältyy kuusi strategisen tason ohjelmaa: Valtion kotouttamisohjelma, maakuntastrategia, alueiden kehittämisen maakuntaohjelma, maakunnan tai kuntayhtymän oma täydentävä kotouttamisohjelma, maakunnallinen alueellinen hyvinvointikertomus ja -ohjelma sekä kuntien kotouttamisohjelmat. Perustellusti voidaankin esittää huoli strategisen ohjauksen selkeydestä.

Yksikään hallinnon sektori ei voi muista palveluista erillään kantaa kokonaisvastuuta maahanmuuttajien kotoutumisesta, vaan kotoutumisen tukemista tulee lähestyä holistisesti. Poikkihallinnollisen yhteistyön lisäksi kullekin hallinnonalalle ja viranomaistoimijalle tarvitaan selkeää omien vastuiden määrittelyä. Yllä mainittuun kasvupalveluiden erilliskorjaukseen liittyen hallituksen esitys jättää sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisestä vastaavan Uudenmaan maakunnan ja kasvupalveluiden järjestämisestä Uudellamaalla vastaavan kuntayhtymän välisen

18.10.2018

vastuunjaon hyvin epäselväksi viitattaessaan monissa pykälissä vain "maakuntaan". Tällaisia vastuunjakoon liittyviä epäselvyyksiä löytyy ainakin 11 §:n kolmannesta momentista, 13 §:n kolmannesta momentista, 14 §:stä, 22 §:stä, 23 §:stä ja 34 §:stä. Asiaan ei tule selvyttä myöskään esityksen 64 §:ssä, jonka toisessa momentissa sanotaan, että kasvupalvelukuntayhtymän asiakkaiden osalta "kuntayhtymä ja Uudenmaan maakunta vastaavat yhdessä palveluiden yhteensovittamisesta ja tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta".

Kotoutumispalveluiden rajaaminen

Usein tarkoituksenmukaisten kotoutumispalveluiden tarjoamista rajoittaa lainsäädäntö ja hallinnolliset käytännöt. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelman kesto on nykyllä lainsäädäntöä vastaavalla tavalla rajattu esityksen 16 §:n mukaan pääsääntöisesti kolmeen vuoteen, jota voidaan jatkaa yhteensä viiteen vuoteen erityisistä syistä. Erityisen pulmalliseksi tämä raja on osoittautunut maahan tultuaan pitkään kotona lasta hoitaneiden vanhempien, käytännössä usein äitien kohdalla. Kotoutumissuunnitelman kesto, kotoutumista tukevien kasvupalveluiden kohderyhmää ja ehtoja sekä tämän kohderyhmän tulonsiirtoihin liittyviä kannustimia tulisi pohtia uudelleen syyskuussa 2018 julkaistun OECD:n raportin (Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland) suositusten pohjalta.

Ammatillisten valmiuksien opettaminen osana kotoutumiskoulutusta

Esityksen 18 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksena oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille annetaan suomen ja ruotsin kielen opetuksen sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia koskevan opetuksen lisäksi ammatillisten ja muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta.

Esityksen perusteluteksteissä korostetaan tarvetta entistä vahvemmalle ammatilliselle orientaatiolle kotoutumiskoulutuksessa. Ajatus on oikeansuuntainen, mutta käytännön kokemus osoittaa, että ammatillisesti orientoituneen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen ja kotoutujien ammatillisen osaamisen kehittämisen kannalta ongelmaksi nousee eri hallinnonalojen erilaiset lähestymistavat. TE-hallinto järjestää markkinaehtoisesti julkisten hankintojen kautta työvoimapolitiittista koulutusta (jatkossa hallituksen esitysten mukaan kasvupalvelukoulutusta). Ammatillisen osaamisen kehittäminen OKM:n hallinnonalalla taas perustuu järjestämislupiin sekä valtionosuusrahoitukseen. Lähestymistapojen yhteensovittaminen tarkoituksenmukaisen koulutuksen järjestämiseksi on usein mahdotonta. Ammatillisen osaamisen kehittämistä kaipaaville kotoutujille kasvupalvelukoulutusta kilpailutettaessa ei voida esimerkiksi vaatia ko. koulutuksen tuottajilta ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa, koska silloin kasvupalveluiden tuottamisesta kiinnostuneita potentiaalisia tarjoajia ei kohdeltaisi markkinaneutraalilla tavalla.

Hallituksen esitys ei tarjoa ratkaisuja tähän pulmaan, mikä tarkoittanee sitä, että 18 §:n ajatusta ammatillisten valmiuksien opettamisesta olisi vaikea panna toimeen.

Kuntaan ohjautuminen

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä on erityisesti kuntaan ohjaamista koskevien kirjausten osalta realistisempi kuin olemassa oleva lainsäädäntö. On eduskunnan arvovallan ja lainsäädännön uskottavuuden kannalta hyvä, että hallituksen esitys pyrkii kuntaan osoittamisen osalta vahvistamaan lainsäädännön suhdetta todellisuuteen, joka on suurissa kaupungeissa ollut arkea jo vuosien ajan.

18.10.2018

Käytännössä esityksen kuntaan ohjaamista koskevat pykälät 36-38 merkitsevät sitä, että kuntaan ohjaaminen tapahtuu suurinta vastuuta asiassa kantavien suurten kaupunkien osalta sopimusperusteisesti ainoastaan kiintiöpakolaisten osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”kiintiöpakolaisten maahantuloprosessi eroaa muiden kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta lähtökohtaisesti siten, että pakolaiskiintiö perustuu eduskunnan vuosittaiseen päätökseen ja siihen, että kiintiöpakolaiset odottavat Suomeen pääsyä kolmansissa maissa. Kuntaan ohjaaminen ja erityisesti asunnot on siksi varmistettava ennen Suomeen saapumista suoraan kuntiin muuttaville kiintiöpakolaisille, joista osa on kiireellistä uudelleen sijoitusta tarvitsevia ns. hätätapauksia.” Edelleen sivulla 133 todetaan, että ”kuntaan siirtymisen nopeutuminen säästäisi turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksissa ja nopeuttaisi kotoutumisen käynnistymistä”.

Asia on juuri näin valtionhallinnon silmin katsottuna, mutta oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneen henkilön tai hänen asuinkuntansa asuntotilanteen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko henkilö saanut oleskeluluvan kiintiöpakolaisena vai turvapaikkaprosessin kautta. Jälkimmäisestä ryhmästä on viime vuosina karkeasti viidesosa tullut suoraan oleskeluluvan saatuaan tai lyhyen muulla paikkakunnalla asumisen jälkeen espoolaiseksi. Tarkkoja lukuja asiasta on vaikea esittää, sillä kaupungeilla ei ole käytettävissä tilastotietoa uusien maahanmuuttajataustaisten asukkaidensa oleskeluluvan perusteista.

Jättämällä kuntaan ohjaamisen, tai oikeammin ehkä ohjautumisen, pitkälti vastaanottokeskuksen tai oleskeluluvan saaneen henkilön itsensä käsiin, hallituksen esitys ei tarjoa ratkaisuja suurten kaupunkien tätä kautta pahentuvaan asuntopulaan, maahanmuuttajien asumisen keskittymiseen ja joidenkin asuinalueiden heikkoon sosioekonomiseen kehitykseen kytkeytyvän segregaatiokehityksen haasteisiin. Myös erityisesti syksyn 2015 jälkeen esiin tullessiin vuokramarkkinoiden lieveilmiöt jäävät vaille ratkaisua.

Edellä mainituista syistä jääkin auki, mitä 38 §:n ensimmäisessä momentissa mainittu maakunnan vastuu ohjaamisesta oikeastaan tarkoittaa. Kuntaan ohjautumisen osalta vähimmäisvaatimus kotoutumisen edistämisen ja kaupunkien toimintaedellytysten osalta on se, että kuntaan osoittamista koskevien pykälien kohderyhmien osalta valtion korvaukset kunnille seuraavat ilman viivettä uuteen kotikuntaan, jos henkilö muuttaa 41 §:n kolmannen momentin mukaisesta ensimmäistä rekisteröidystä kotikunnasta toisaalle.

Hallituksen esityksen kuntaan ohjaamista koskevia tietoja koskevassa pykälässä 39 tulisi määritellä selvästi tietojen tallentamisen vastuutahot. Nyt pykälässä todetaan passiivissa, että ”tiedot tallennetaan”.