



Elinkeinojohtaja

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämisestä

HEL 2018-010563 T 03 00 00

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, HE 62/2018 vp

Lausunto koskee hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä HE 96/2018 vp. 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. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen sovitettaisiin yhteen maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa. Uusi laki kumoaisi samalla voimassa olevan saman nimisen lain.

Helsingin kaupunki on lain valmistelun yhteydessä 12.6.2017 antanut lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksista hallituksen esityksiksi laeista julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä.

1) Maakuntaudistus ei tue kotoutumisen tuloksellisuutta, Uudenmaan kasvupalvelujen erilliskäyttö mahdollistaa kotoutumisen kokonaisuuden rakentumisen

Maahanmuutto yhdistyy voimakkaasti kaupungistumiseen. Ilmiö on kansainvälinen eikä juurikaan poikkea Suomessa. Nykyisten ennusteiden mukaan maahanmuutto keskittyy yhä voimakkaammin suuriin kaupunkeihin. Pääkaupunkiseudun vieraskielisten asukkaiden määrä kasvaa nopeasti. Pääkaupunkiseudun vieraskielisen väestön kasvuennusteen mukaan pääkaupunkiseudun työikäisestä väestöstä lähes 30 prosenttia on vieraskielisiä vuonna 2030. Maahanmuuttajien kotoutumisen onnistuminen pääkaupunkiseudulla on erittäin merkittävää koko Suomelle. Pääkaupunkiseudun kunnat ja niiden muodostama kuntayhtymä ovat keskeisissä roolissa kotoutumisen onnistumisessa. Kotoutumisen onnistuminen edellyttää useisiin elämänalueisiin liittyvien kysymysten yhdenaikaista ratkaisemista, joten suuret kaupungit ovat tärkeimpiä kotoutumisen onnistumisen mahdollistajia. Maakunta ei kykene koordinoimaan kotoutumisen laajoja kysymyksiä. Maakunnalla ei ole kykyä eikä oikeanlaisia kannusteita rakentaa kotoutumisen edistämisen kokonai-



Elinkeinojohtaja

suutta. Kuntayhtymä voi yhdistää kasvupalvelut sekä kuntien tarjoamat kotoutumista edistävät palvelut yhdeksi strategiseksi kokonaisuudeksi.

Edelleen lakiesityksen mukainen maakuntien saaman rahoituksen yleiskatteellisuus saattaa heikentää kotoutumista tukevien palvelujen laaja-alaisuutta. Kun kotoutumisen edistämiseen sisältyy suhteellisen vähän lakisääteisyyttä ja palvelujen järjestämiseen runsaasti tulkinnanvaraa ja erilaisia toteutusmahdollisuuksia, on olemassa riski, että joissain maakunnissa kotoutumisen edistämistä rahoitetaan minimipanos-tuksella. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle ohjattu rahoitus varmistaa kotoutumiseen suunnatun rahoituksen ohjautumisen kotoutumisen edistämiseen. Jos kotoutumisen edistämiseen ei ole riittäviä kannusteita, kotoutumisen rahoitus saattaa vähentyä merkittävästi maakunnissa. Hitaasti etenevästä kotoutumisesta koituu kuitenkin yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia ja pääkaupunkiseudulla kustannukset ovat erittäin merkittävät koko maan taloudelle.

2) Kotoutumisen strategista johtamista tulee vahvistaa ja kuntien roolia selkeyttää

Lakiehdotukseen sisältyy kuusi strategisen tason ohjelmaa: Valtion koto-ohjelma, maakuntien maakuntastrategia, aluemaakuntaohjelma, maakuntien/kuntayhtymän oma täydentävä koto-ohjelma, soten osalta hyvinvointiohjelma ja kuntien koto-ohjelmat. Näin monta tasoa heikentää valtion strategista ohjausta. Lisäksi on sekä kansallisesti että kansainvälisesti korostettu paikallistason merkitystä kotoutumisessa ja kotoutumisen edistämisessä. Lainsäädännön mukaiseen kotouttamisjärjestelmään sisältyy se riski, että kotoutumisen edistämisen päätöksenteko ja paikallistason vahva asiantuntemus erkanevat toisistaan.

Lakiesitys ei luo riittävää kotoutumisen kokonaisuutta. Esitys kohdistuu työllisyyden edistämiseen (alkukartoitukset, kotoutumissuunnitelmat ja kotoutumiskoulutus), mutta sen käsittely jää samalla kuitenkin varsin suppeaksi ja paikoin epämääräiseksi, kun laissa samanaikaisesti kotoutuminen ja sen edistäminen ymmärretään laajasti (kielitaidon ja työllistymisen lisäksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutuminen, yleiset osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuudet, terveys ja hyvinvointi ja hyvät väestösuhteet). Laissa tulee rajata selkeästi, mistä kotoutumisen kokonaisuuden osasta tässä yhteydessä on kysymys ja lain tulee käsitellä rajattua aluetta riittävän yksiselitteisesti.

Laki esittää, että maakunta (kuntayhtymä) järjestää 2 § mukaisesti lain soveltamisalaan kuuluville henkilöille, käytännössä työttömille maahanmuuttaja-työnhakijoille sekä kansainvälisen suojelun piirissä oleville henkilöille alkukartoitukset, kotoutumissuunnitelmat (kasvupalveluina tai sosiaali- ja terveystalvetuina) ja kotoutumiskoulutusta (pääsääntöisesti kasvupalveluna). Sen sijaan tarkentamatta jäävät hallituksen esi-



Elinkeinojohtaja

tyksessä kunnan tehtävät, muiden kuin edellä mainittujen ryhmien kotoutumista tukevat palvelut sekä muut kuin edellä mainitut palvelut. Lisäksi esitetty lainsäädäntö jättää hyvin paljon erilaisia mahdollisuuksia alkukartoitusten, kotoutumissuunnitelmien ja kotoutumiskoulutuksen käytännön toteutukselle maakunnissa. Koska kotoutumisen kokonaisuus jää hyvin vähälle huomiolle, tulevat käytännöt todennäköisesti vaihtelevaan merkittävästi. Jos kotoutumisesta halutaan tehdä toimiva kokonaisuus Suomeen, tulee lainsäädännöllä voida ohjata toimintaa haluttuun suuntaan. Suuret kaupungit ovat rakentaneet kotoutumiseen liittyviä kokonaisuuksia yli hallinnonalojen, mutta valtakunnallisesti toiminta vaihtelee hyvin paljon.

Alkukartoituksia, kotoutumissuunnitelmia ja kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin lakiesityksen mukaan maakunnissa kasvupalveluina sekä sosiaali- ja terveysterveysten palveluina siten kuin näiden palveluiden järjestämisestä erikseen säädetään. Etenkin kasvupalveluiden, mutta myös sosiaali- ja terveysterveysten osalta pyrkimyksenä on ollut lisätä valinnanvapautta ja kilpailullisuutta palvelujen tuottamisessa sekä luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Lakiesityksen perusteella on siten erittäin vaikea ennakoita, millä tavalla eri maakunnissa tullaan lopulta kotoutumista edistäviä palveluja järjestämään ja tuottamaan ja kuinka suuresti kasvupalveluina järjestettävät ja sosiaali- ja terveysterveysten palvelut ja niiden järjestäminen ja tuottaminen poikkeavat toisistaan. Erilaiset toimintamallit tarjoavat mahdollisuuksia verrata niitä keskenään ja hakea parhaita mahdollisia toimintamalleja, mutta suurena vaarana on tälläkin hetkellä varsin monimuotoisen ja vaikeaselkoisen palvelujärjestelmän muuttuminen entistä sekavammaksi, maahanmuuttajien oikeuksien vaihtelu maakuntien välillä sekä järjestelmän heikko kokonaiskoordinaatio ja strategisen ohjauksen puute.

3) Kotoutumisen tueksi ohjatut resurssit tulee kohdentaa maahanmuuttajien määrän mukaisesti

Maakunnalle ja kuntayhtymälle tulee varata riittävät resurssit kotoutumisen edistämiseen. Lisäksi niiden rahoituksessa tulee huomioida kasvukeskusten vetovoima uusien muuttajien suhteen. Toisin sanoen maakuntien ja kuntayhtymän rahoituksen tulee jakautua todellisten kustannusten mukaan tasavertaisuuden varmistamiseksi palveluissa. Kasvupalveluiden rahoituksessa tulee huomioida vieraskielisten työnhakijoiden määrä. Rahoitusmalleissa tulee myös huomioida maahanmuuttajien tarvitsemien useiden eri palveluiden yhteensovittaminen, sillä maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen vaatii onnistuakseen useiden eri hallinnonalojen palveluiden samanaikaista hyödyntämistä. Helsingin osaamiskeskusmallissa OKM:n ja TEMin rahoitusmallien yhteensovittaminen on ollut erittäin haastavaa. Kotoutumista edistäisi resurssien hyvä yhteensovittaminen jo maahantulon alkuvaiheessa, jotta



Elinkeinojohtaja

kotoutuminen nopeutuisi nykyisestä. Vieraskielisten määrän tulisi olla eri hallinnonalojen palveluissa yksi resurssiallokaation perusteista.

Lisäksi tulkikkustannusten jyvittämisessä on huomioitava, että Helsingin monia muita alueita laajemman palveluvalikon vuoksi suhteellisesti laskettu 30 prosentin osuus ei kattane tulkkauksen kustannuksia.

4) Kuntaan ohjaamisen malli tulee tehdä yhteistyössä kuntien ja kasvupalvelukuntayhtymän kanssa

Lakiehdotuksen mukaan (36 §) työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi 1 ja 2 momentissa tarkoitetun kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tarvittaessa yhteistyössä kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakuntien kanssa. Valmistelussa kuultaisiin kuntia tarvittavassa laajuudessa. Samassa pykälässä todetaan, että kuntiin sijoittamisen suunnitelma tehdään rinnakkain aluekehittämissuunnitelman kanssa huomioiden muun muassa alueen mahdollisuudet työllistymisen ja kouluttautumisen kannalta. Helsingin kaupunki kannattaa kuntaan sijoittamisen strategisten linjausten tekemistä ja tavoitteiden asettamista osana aluekehittämistä koskevaa päätöksentekoa. Helsingin kaupungin näkökulmasta kunnan ja kuntayhtymän tulee olla mukana alueellisten tavoitteiden suunnittelussa ja kehittämisessä, eivät yksin kuultavana asiassa. Suurten kaupunkien ja kasvupalvelukuntayhtymän tulee olla vahvasti mukana alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman luomisessa.

Kuntapaikkasijoittelussa tulee ehdotuksen mukaisesti huomioida paitsi alueen maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden saanti, myös alueen työllistymismahdollisuudet ja kasvukyky. Sijoittelussa tulee kuitenkin huomioida myös alueella jo olevien maahanmuuttajien määrä sekä alueen vetovoima omaehtoisessa muutossa. Tämänhetkisen arvion mukaan vuonna 2015–2016 saapuneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista noin 80 prosenttia tulee joka tapauksessa hakeutumaan pääkaupunkiseudulle seuraavien viiden vuoden aikana. Strategian ja mallin on vahvemmin kannustettava kaikkia alueen kuntia ottamaan laissa tarkoitettuja henkilöitä vastaan kuntapaikoilla, jotta vastuu kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta maakunnassa ei jää suurten kuntien vastuulle erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Maakuntatasoinen ohjausjärjestelmän (38 §) tulee perustua kattavaan ja systemaattiseen tietoon ja sen perusteella tehtäviin linjauksiin. Linjaukset on myös aina suunniteltava yhdessä alueiden vetovoimakusten kanssa. Linjausten valmistelussa tulee huomioida maakunnan alueella olevien vastaanottokeskuspaikkojen sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrän lisäksi myös alueella olevat yksityismajoituksessa asuvat hen-



Elinkeinojohtaja

kilöt, joita Helsingissä on huomattava määrä. Yleisesti kuntapaikkalinjauksissa tulee ottaa huomioon jo pääkaupunkiseudulla ja erityisesti Helsingissä olevien vieraskielisten huomattavan suuri osuus sekä alueen yleinen vetovoima muuhun maahan verrattuna.

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi


Marja-Leena Rinkineva
elinkeinojohtaja

