Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle
Lausunto

10.11.2021 VN1281/2020

Asiantuntijakuuleminen 11.11.2021

ASIA: VNS 6/2021 VP VALTIONEUVOSTON SELONTEKO KOTOUTUMISEN EDISTÄMISEN UUDISTAMISTARPEISTA

Eduskunnalle kesäkuussa 2021 annetussa selonteossa esitetään suuntaviivoja kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi siten, että voidaan varmistaa kasvavan maahanmuuttajaväestön osallisuus yhteiskunnassa, ja samalla vastata esimerkiksi työikäisen väestön vähenemiseen hyödyntämällä maahanmuuttajien osaamista. Lisäksi selonteolla vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp).

Kotoutumisohjelma

Selonteossa esitetään valmisteltavan kotoutumisohjelma, joka muodostaisi valtakunnalliset raamit työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien sekä kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen alkuvaiheelle. Kotoutumisohjelmalla tuettaisiin maahanmuuttajien työllisyyttä ja työllistymistä tukevia valmiuksia sekä kielitaitoa, yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta. Selonteossa esitetään kotoutumisohjelman osalta linjaukset, joita tarkennettaisiin selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta uudistettavassa kotoutumislaissa ja muussa relevantissa lainsäädännössä. Muilta osin selonteon toimeenpanoa tarkennetaan laatimalla toimeenpanosuunnitelma.

Kotoutumisohjelmaan esitetään kuuluvan johdantojakso, jolla pyritään varmistamaan kotoutumisen nopea käynnistyminen sekä vahvistamaan tarve- ja työelämälähtöisyyttä kotoutumisen alusta lähtien. Alkuvaihetta kehittämällä pyrittäisiin myös tunnistamaan nykyistä paremmin maahanmuuttajat, joilla on valmiudet siirtyä nopeasti työelämään ja maahanmuuttajat, jotka tarvitsevat työllistymisen tueksi esimerkiksi ammatillisen osaamisen kehittämistä tai SOTE-palveluita. Johdantojaksoon esitetään kuuluvan palvelutarpeen ja osaamisen tunnistamisen sekä koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelun lisäksi myös monikielinen yhteiskuntaorientaatio, jonka avulla pyrittäisiin lisäämään osallistujien tietoa yhteiskunnasta ja työelämästä.

Selonteossa esitetään alustavana linjauksena, että kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä vahvistettaisiin koko kohderyhmän osalta, mikä selkeyttäisi erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuita. Kotoutumisen edistämisen vastuukysymykset liittyvät keskeisesti valmisteilla olevaan työllisyyspalveluiden siirtoon paikallistasolle ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Lopulliset ratkaisut kotoutumisen edistämisen vastuukysymyksistä esitetäänkin kytkettävän käynnissä oleviin rakenteellisiin uudistuksiin ja kotoutumislain kokonaisuudistukseen.

Kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus olisivat esityksen mukaan jatkossakin keskeisiä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita. Kotona lapsia hoitaville vanhemmille soveltuvien koulutusten lisäämiseksi esitetään, että lastenhoidolla tuettuja joustavia koulutuksen toteutusmalleja kehitetään ja levitetään.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja perheiden tuen tarpeisiin vastataan myös muun muassa kotouttavan sosiaalihuollon palveluilla. Kotoutumista edistävien sosiaalihuollon ja muiden sote-palveluiden siirtyminen hyvinvointialueille edellyttää kuntien ja hyvinvointialueiden välisten yhteistyökäytäntöjen kehittämistä kotoutumisen edistämisessä ja pakolaisten vastaanotossa. Erityisen tärkeää yhteisten toiminta- ja menettelytapojen luomisen arvioidaan olevan esim. pakolaisten vastaanoton alkuvaiheen palveluissa ja lapsiperheiden palveluissa, kun osa palveluista siirtyisi hyvinvointialueille ja suuri osa, muun muassa varhaiskasvatus ja perusopetus, jäisivät edelleen kuntiin.

Kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton ja alkuvaiheen kotoutumisen järjestämisestä esitetään säädettävän erikseen tarkentaen kunnan ja tulevan hyvinvointialueen rooleja ja vastuita. Esityksen mukaan kotoutumisesta kunnassa vastaavalla viranomaistaholla olisi jatkossakin velvoite ohjata viiveettä sosiaalihuollon palvelutarvearvioon henkilöt, joilla arvioidaan olevan sosiaalihuollon tarve. Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ohjattaisiin esityksen mukaan pääsääntöisesti aina sosiaalihuoltolain mukaiseen palvelutarvearvioon. Lisäksi arvioon esitetään ohjattavan aina myös alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret.

Esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on vahvistaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä. Tämä edellyttää työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamisen kehittämistä, jotta ohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on tieto kotoutumista edistäviä palveluita tarvitsevista henkilöistä ja maahanmuuttajilla tieto saatavilla olevista palveluista. Selonteossa esitetään, että jatkovalmistelussa selvitetään tarvittavat lainsäädäntö- ja tietojärjestelmämuutokset, joilla hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavien maahanmuuttajien kohdalla voidaan siirtää tieto KELAsta myös kuntiin, jotta kunnat voivat toteuttaa velvoitettaan kotoutumispalveluihin ohjaamiseksi. Lisäksi työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisen vahvistamiseksi ja kotoutumista edistäviin palveluihin ohjaamiseksi hyödynnettäisiin mm. matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita, monialaista viranomaistyötä, järjestöyhteistyötä ja monikielistä viestintää. Esityksen mukaan tulee myös lisätä kotoutumispalveluista tiedottamista oleskeluluvan saamisen yhteydessä eri syistä Suomeen muuttaville.

Kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamisen tehostamiseksi ja kotoutumista edistäviin palveluihin ohjaamiseksi tulee kehittää yhteistyötä ja käytäntöjä erityisesti perhekeskusten ja neuvoloiden sekä kotoutumispalveluiden välille. Tavoitettavuuden edistämiseksi selonteon valmistelun yhteydessä on selvitetty mahdollisuuksia säätää viranomaisille velvoite tarjota kotoutumisohjelman palveluita systemaattisesti myös kotihoidon tukea saaville maahanmuuttajille, usein kotona lapsia hoitaville äideille, hyödyntäen tavoittamisessa ja kotoutumista edistäviin palveluihin ohjaamisessa kotihoidon tuen saajia koskevia Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoja. Kotihoidon tukea saavia koskevia Kansaneläkelaitoksen

rekisteritietoja ei nykyisen lainsäädännön puitteissa kuitenkaan ole mahdollista käyttää tähän tarkoitukseen. Lainsäädännön muuttamista on pidetty ongelmallisena etenkin suhteessa kotihoidon tuen tarkoitukseen ja perustuslain yhdenvertaisuusvelvoitteen näkökulmasta. Perhevapaita ja etuusjärjestelmää kehitettäessä tuleekin jatkossa huomioida myös maahanmuuttajien tarpeet ja tavoittaminen kotoutumisen edistämiseksi.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalla on velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa sekä hakeutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään. Nykyisen lainsäädännön velvoittavuutta koskevat säädökset säilytettäisiin ja kotoutumisohjelmaa kehitettäisiin myös hallituksen valmisteleman pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin (HE esitys 167/2021vp) lähtökohdat huomioiden.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaika on 3 vuotta ja sitä on mahdollista pidentää enintään 2 vuodella. Selonteossa esitetyn kotoutumisohjelman keston esitetään olevan yksilöllinen, mutta pääsääntöisesti enintään 2 vuotta. Lisäksi kotoutumislain uudistuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa ohjelman keston pidentäminen tai väliaikainen keskeyttäminen olisi tarkoituksenmukaista.

Ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset

Ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset ovat sosiaalihuoltolain mukaisesti pääsääntöisesti erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita, joiden palveluntarpeisiin pyritään vastaamaan laaja-alaisesti verkostomaista työskentelyä hyödyntäen (mm. yhteistyö nimettyjen edustajien, perheryhmäkotien sekä oppilaitosten kanssa). Suurin osa ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä tarvitsee erityisiä tukipalveluja vielä täysi-ikäistyttyään erityisesti asumisen, koulutuspolkujen sekä talouden- ja arjenhallinnan osalta. Sekä lastensuojelun että kotoutumislain mukaisen jälkihuollon ikärajaa nostettiin 25 ikävuoteen vuonna 2020. Lainsäädäntöjen muutokset vahvistavat osaltaan jälkihuollon piirissä olevien nuorten mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa tukea.

Selonteossa esitetään ilman huoltajaa tulleiden palveluiden järjestämisen uudistamista siten, että turvataan näille lapsille ja nuorille yhdenvertaiset palvelut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin. Lisäksi uudistamisessa etsittäisiin keinoja niiden ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten palveluiden turvaamiseksi, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain nojalla.

Maahanmuuttajat sosiaali- ja terveyspalveluissa

Sosiaali- ja terveyspalvelut tukevat osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Ohjaus ja neuvonta sekä viestinnän selkeys ovat erityisen tärkeitä, jotta maahanmuuttaja-asiakkaat pääsevät tarvettaan vastaaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisesti valtaväestön kanssa. Vastauksina maahanmuuttajien tuen tarpeisiin ovat yhtäältä tarpeelliset erityispalvelut ja toisaalta koko väestölle suunnattujen palvelujen kehittä-

minen erityisiä tarpeita huomioivaan, inklusiiviseen toimintatapaan. Terveyspalveluissa inklusiivisuutta voidaan lisätä panostamalla kokonaisvaltaiseen palveluohjaukseen, tulkkiavusteisen työskentelyn edistämiseen sekä kiinnittämällä erityistä huomiota monikieliseen ja -kanavaiseen tiedonvälitykseen. Esimerkiksi pakolaisuudesta, kidutuksesta tai sodan aiheuttamista traumoista kärsiville henkilöille tarjottava tuki vaatii erityistä ammattiosaamista.

Selonteossa esitetään kotouttavan sosiaalityön ja sosiaalista osallisuutta edistävän toiminnan kehittämistä, maahanmuuttoon liittyvien kokonaisuuksien lisäämistä sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja täydennyskoulutukseen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden esteettömän saatavuuden ja monikielisen viestinnän edistämistä sekä ulkomaalaistaustaisen terveys- ja hyvinvointiseurannan kehittämistä. Perheiden monimuotoisuuden tunnistamisen ja huomioimisen osaamista esitetään vahvistettavan perhekeskusverkostossa.

Sari Haavisto
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö