Teemu Haapalehto 6.2.2023

Maahanmuuttoasioiden johtaja
Espoon kaupunki

Espoon kaupungin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

1. Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Espoo kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallintovaliokunnassa kotoutumisen edistämistä annettuun hallituksen esitykseen liittyen.

Espoo toteaa, että lakiehdotuksen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta katsoo, että kotoutumisajan lyhentäminen nykyisestä saattaa aiheuttaa haasteita tiettyjen kohderyhmien kotoutumisen onnistumiselle. Kotoutumislain tavoitteiden saavuttamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että kunta saa viipymättä tiedon palvelujensa piiriin kuuluvista kotoutujista.

Lakiuudistuksen keskeiset tavoitteet (kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen, palveluihin pääsyn nopeuttaminen, maahanmuuttajien kattava tavoittaminen maahanmuuton alkuvaiheessa, alkuvaiheen kotoutumisen palveluiden kokonaisvaltainen kehittäminen) ovat oikeansuuntaisia ja kunnianhimoisia.

Hallituksen esitys lisäisi kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä. Kotoutumisen tukemisen rahoitus koostuu hyvin monenlaisista elementeistä, joista moniin vaikuttaa hallituskauden aikana tehtävät tai suunnitteilla olevat rakenteelliset uudistukset. Lakiesitykseen kirjatut ajatukset tulevien vuosien rahoituksesta eivät täysimääräisesti vastaa työllistymisen ja palveluihin pääsyn nopeuttamisen ja alkuvaiheen kotoutumista tukevien palveluiden kokonaisvaltaisen kehittämisen tavoitteisiin.

Tavoiteltu nykytilan koheneminen ei tapahdu itsestään tai ilmaiseksi. Hallituksen tulisi osoittaa kunnille, joille ollaan kirjaamassa lakiin kokonaisvastuuta kotoutumisen edistämisestä, riittävät resurssit lain toimeenpanoon. Kysymyksen vakavuutta korostaa se, että sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtämiseen hyvinvointialueille liittyvät julkisten palveluiden rahoitusjärjestelmän muutokset kaventavat merkittävästi suurten, kasvavien kaupunkien taloudellista liikkumavaraa. Kuten lakiesityksessä todetaan, valtaosa kotoutumisen edistämisen palveluiden piirissä olevista maahanmuuttajista asuu näissä kaupungeissa.

Esimerkiksi Espoossa valtionosuudet kattoivat vuonna 2022 noin kaksi prosenttia kaupungin rahoituksesta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden hallintouudistuksen jälkeen vastaava osuus on vuonna 2023 noin 30 prosenttia.

Työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten maahanmuuttajien aiempaa laajempi tavoittaminen ja saaminen mukaan kotoutumista edistäviin palveluihin on kaivattu edistysaskel Suomen kotoutumispolitiikkaan. Siitä hyötyvät erityisesti kotona lapsiaan hoitavat pienten lasten vanhemmat, useimmiten äidit. Espoon kaupungin strategiaan, eli Espoo-tarinaan on kirjattu tavoite maahanmuuttajanaisten työllisyyden nostamisesta kohti pohjoismaista tasoa. Tutkimusten mukaan Suomi on onnistunut maahanmuuttajanaisten työmarkkinaintegraatiossa muita Pohjoismaita heikommin. OECD on kritisoinut erityisesti kotihoidon tuen ja ns. kuntalisien vaikutusta maahanmuuttajanaisten alhaiseen työttömyysasteeseen.

Esityksessä olisi voinut ottaa selvemmin kantaa myös muiden työvoiman ulkopuolella olevien, kuten ikäihmisten ja vammaisten, mahdollisuuksiin hyötyä kotoutumista edistävistä palveluista.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelmat ovat askel oikeaan suuntaan, mutta ne eivät yksin riitä: erityisen voimakkaasti pienituloisten maahanmuuttajaperheiden äiteihin kohdistuvat kannustinvaikutukset tulee huomioida sosiaaliturvaa uudistettaessa. Lisäksi ko. ryhmän, palvelutarpeen arviointia

Teemu Haapalehto 6.2.2023

Maahanmuuttoasioiden johtaja
Espoon kaupunki

seuraaviin ja kotoutumista edistäviin palveluihin tulee luoda rahoitusratkaisu, joka on linjassa hallitusohjelman kanssa (kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita).

Kuten lakiluonnoksen nykytilan kuvauksessa todetaan, ulkomaalaistaustaisten naisten ”elämäntilanteeseen soveltuvien joustavien kotoutumispalveluiden tarjonnassa on katveita”.

Näiden katveiden paikkaamisen rahoitusta ei voi jättää hallitusohjelman vastaisesti niiden kuntien vastuulle, jotka kantavat jatkossa suurimman vastuun lakisesityksessä kaavaillusta ”kuntien kokonaisvastuusta” kotoutumiseen liittyen. Esimerkiksi pykälän 13 perusteluissa (s. 193, kts. myös s. 196) sivutetaan kustannuksiltaan merkittävä ja kohderyhmän elämäntilanteen kannalta keskeinen palvelu kovin kevyesti toteamalla, että kunnassa tulisi olla tarjolla ”esimerkiksi lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa”. Näiden palveluiden rahoitukseen tulee löytää kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä hallitusohjelman mukainen, kuntia rasittamaton ratkaisu. Kysymys ei ole mittakaavaltaan vähäpätöinen: Espoossa kotihoidon tukea saavia maahanmuuttajia on viime vuosina ollut vuosittain noin 690–800 henkilöä.

Kotona lastaan hoitavien vanhempien kotoutumisen kannalta näin keskeistä asiaa ei tulisi säädellä kotoutumisen edistämistä koskevan lain yksityiskohtaisten perusteluiden yksittäisillä lauseilla. Sen sijaan ko, palveluista tulisi säätää vapaata sivistystyötä ja esimerkiksi varhaiskasvatuksen kerhotoimintaa koskien sekä ohjata riittävä rahoitus kunnille uskottavien palveluiden järjestämiseen. Nämä tehtävät eivät ole valtionosuustehtäviä, joita olisi huomioitu, kun yleistä kuntalaispalveluiden valtionosuusjärjestelmää on uudistettu.

Keskeisin maahanmuuton julkistaloudelle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten tekijä on lakiesitykseen sisältyvien korvausten sijaan maahan muuttaneiden työllisyysaste. Valtiolla ja kunnilla on vahva yhteinen intressi huolehtia maahanmuuttajien työllisyystilanteen kohenemisesta. Nousevan työllisyysasteen myötä muuta väestöä nuorempien maahanmuuttajien määrän kasvu kohentaa yhä selvemmin väestöllisen huoltosuhteen lisäksi myös Suomen taloudellisen kestävyyden kannalta keskeistä taloudellista huoltosuhdetta.

Hallituksen eduskunnalle vuonna 2021 kotoutumisesta laatiman selonteon mukaan vuosina 2000–2017 suomalaistaustaisten työllisten määrä väheni noin 10 000 henkilöllä, mutta ulkomaalaistaustaisten työllisten määrä kasvoi noin 100 000 henkilöllä. Suomalaistaustaisen työllisten määrä laskenee jatkossa väestön ikääntymisen myötä. Tilastokeskuksen väestöennusteessa (2018) kuvataan tilannetta, jossa maahan- ja maastamuuttoja ei olisi lainkaan. Tässä skenaariossa Suomen työikäisen väestön määrä vähenisi vuoteen 2030 mennessä 217 000 henkilöllä. Vuoteen 2050 mennessä työikäisten määrä laskisi 630 000 henkilöllä.

Kotoutumisen edistämisen kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi työllisyyspalveluiden alueellisen rahoitusallokaation perusteisiin nostaa työikäisen väestön ja työttömien määrän rinnalle vieraskielisten osuus alueen työttömistä. Maahanmuuttajien muuta väestöä heikomman työllisyystilanteen kohentaminen ja esimerkiksi suomen ja/tai ruotsin kielen puutteellisen osaamisen vaatimat, muista työttömistä poikkeavat palvelut eivät ole niitä tuottaville kunnille ilmaisia. Lakiesityksessä todetaan, että työssäkäyntitilaston mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli vuonna 2019 16,5 prosenttia pienempi kuin suomalaistaustaisilla.

Työllisyyspalveluiden kustannuksia ei ole huomioitu kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa. Maahanmuuttajien työllisyydenhoidon kustannukset eivät jakaannu kuntakentälle tasaisesti, koska maahanmuuttajat keskittyvät pääasiassa suurimmille paikkakunnille. Kuten lakiesityksen nykytilan arvioinnissa todetaan, Suomen vieraskielisistä 73 prosenttia asuu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa ja puolet kaikista vieraskielistä asuu pääkaupunkiseudulla.

Ilman muusta väestöstä poikkeavan työllisyystilanteen vaatimien palveluiden rahoitusta hallitus ei vastaa eduskunnan (TrVM 6/2018 vp) siltä edellyttämään kotoutumisen merkittävään

nopeutumiseen, kotoutumista edistävien toimintojen tehostumiseen, yritysten tarpeita vastaavien kotoutumispalveluiden kehittämiseen tai viivyttelemättä käynnistettäviin toimiin maahanmuuttajanaisten työllistymisen edistämiseksi.

Yleisesti Espoo toteaa, että nyt kommentoitavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää poikkeuksellisen pikkutarkkaa ja yksityiskohtiin menevää säätelyä eikä riittävässä määrin ota huomioon kuntien toimintaympäristöjen tai kotoutujien palvelutarpeiden välisiä eroja.

Hallituksen esityksessä viitataan usein toiseen esitykseen työllisyyspalveluita koskien, jonka kohdalla ei voida tässä vaiheessa tietää lopputulosta. Työvoimaviranomainen saattaa tulevaisuudessa olla kunta tai usean kunnan yhteinen työvoimapalvelualue. Isot rakenteelliset ja keskeneräiset muutokset samanaikaisesti tekevät myös kuntien lausuntojen antamisen haastavaksi.

On hyvä, että laissa on tuotu esille selkeästi, että kotoutumista edistäviä palveluja järjestävät monet eri tahot, ei pelkästään kunta (Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen 10 §). Kunnalle kaavailtu ”kokonaisvastuu” kotoutumisen edistämisestä on kuitenkin pulmallinen käsite, koska myös muilla julkishallinnon toimijoilla on oma roolinsa. Kunnalla ei ole esimerkiksi ohjaavaa roolia suhteessa itsehallinnolliseen hyvinvointialueeseen, mikä jättää kysymyksen ”kokonaisvastuun” merkityksestä hyvinvointialueen palveluiden osalta auki.

Kotoutuja-asiakkaat tulee nähdä kuntalaisina samoin kuin kaikki muutkin kunnan asukkaat ja heillä tulee olla oikeus samoihin palveluihin kuin muillakin. Kotoutuja-asiakkaat tarvitsevat tukea kotoutumiseensa ja heille tulee sitä järjestää eri toimijoiden toimesta, mutta senkaltainen tuki, jota tarjotaan muille kuntalaisille sosiaali- ja terveyspalveluiden toimesta, tulisi järjestää myös kotoutuja-asiakkaalle sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Opiskelijat ovat tosiasiallisesti keskeinen osa työvoiman maahanmuuttoa. Hallitus on asettanut tavoitteeksi sen, että jatkossa valmistuvista ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista jäisi Suomen työmarkkinoille 75 prosenttia nykyisen noin 50 prosentin sijaan. Tutkinto-opiskelijoiden suomen ja/tai ruotsin kielen opetus ei kotoutumislakiesityksen piirissä, mutta osana kotoutumispolitiikan kokonaisuudistusta tulisi huolehtia siitä, että tutkintorakenteita muuttamalla tai muuten (esim. korkeakoulujen rahoitukseen rakennetuilla, Suomen työmarkkinoille työllistymiseen tutkinnon suorittamisen jälkeen liittyvillä kannustimilla) opiskelijoilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus tutkinto-opintojen aikana hankkia kielellisiä valmiuksia pärjätä Suomen työmarkkinoilla. Tämä kohentaisi Suomen tekemistä koulutusinvestoinneista Suomelle koituvaa hyötyä ja helpottaisi väestön ikääntymisestä Suomen talouden kestävyydelle kohdistuvaa painetta. Puutteelliset kielen opiskelumahdollisuudet todetaan lakiesityksessä (s. 34), mutta kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi ratkaista se, miten puutteet korjataan.

Lakiesityksen nykytilan kuvauksen lopussa todetaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hyväksyneen 16.6.2020 Talent Boost -ohjelman, jonka ”päämääränä on lisätä osaajien maahanmuuttoa vahvistamaan Suomen työllisyysastetta, korkeakoulujen laatua, monimuotoisuutta ja kansainvälisyyttä sekä yritysten ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan kasvua, kansainvälistymistä ja uudistumista sekä investointien saamista Suomeen”. Espoo kannattaa lämpimästi näitä tavoitteita, mutta toivoo että hallitus sitoutuisi omien tavoitteidensa edistämiseen. Keväällä 2022 kehysriihen ja kesän 2022 budjettiriihen ratkaisuilla hallitus leikkaa vuoden 2023 kehyksen rahoitusta Talent Boost -ohjelman toimeenpanoon suurissa kaupungeissa 66 prosentilla.

Lakiesityksen 10 §:ssä säädetään ohjauksesta ja neuvonnasta. Pykälän perusteluissa (s. 188 alkaen) viitataan hallintolain 8 §n 1 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Perusteluissa todetaan, että ”vaikka pykälässä säädettäisiin erityisesti kunnan vastuulla olevasta matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, koskisi yleinen ohjaus- ja neuvontavelvoite hallintolain mukaisesti

kaikkia viranomaisia. Hallintolain mukaisesti myös muilla kuin kunnan viranomaisella olisi velvollisuus antaa neuvontaa vastuualueensa palveluista ja tarvittaessa ohjata maahanmuuttaja eteenpäin muiden viranomaisten palveluihin. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ei kuitenkaan erikseen säädettäisi tästä velvollisuudesta, sillä yleislaki soveltuu myös muihin kotoutumista edistäviin viranomaisiin, kuten hyvinvointialueisiin, Maahanmuuttovirastoon, Kansaneläkelaitokseen ja Digi- ja väestötietovirastoon.”

Käytännön kokemus kuntien tuottamista neuvonta- ja ohjauspalveluista osoittaa, että Maahanmuuttoviraston ja Kansaneläkelaitoksen osalta hallintolain lähtökohta toteutuu maahanmuuttajien kohdalla heikosti. Kyseisten viranomaisten vastuulle kuuluvissa asioissa kunnan neuvonta- ja ohjauspalveluiden puolelle ”läikkyvä” asiakastarve on pulmallinen ainakin kahdesta eri syystä: se hämärtää viranomaisten välisen, lainsäädäntöön nojaavan työnjaon rajoja sekä vaarantaa yksilön oikeusturvan kannalta keskeisissä asioissa (toimeentulo, oleskeluoikeus) oikeellisen tiedon saatavuuden. Näiden valtion viranomaisten ohjauksesta ja neuvonnasta on näistä syistä perusteltua säätää tarkemmin pykälätasolla kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Valtion viranomaisten neuvonta- ja ohjauspalveluiden kytkeminen ainakin suurimmissa kaupungeissa kaupunkien neuvonta- ja ohjauspalveluiden yhteyteen olisi perusteltua asiakaslähtöisyyden kannalta.

Pykälän 13 perusteluista käy ilmi, että kotoutumisohjelma on yleinen asiakirja kunnan ja muiden kotoutumista tukevien tahojen palveluista, ei yksittäiselle asiakkaalle tehtävä asiakirja. Tämän tulisi käydä selvästi ilmi myös pykälätekstistä.

2. Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (14–24 §)

Lakiesityksessä esitetään kotoutumissuunnitelman keston yleistä lyhentämistä kolmesta kahteen vuoteen. Esitykseen sisältyy kuitenkin ehdotuksia siitä, kuinka maahanmuuttajien osaamisen kehittämistä pyritään mahdollistamaan eri keinoin myös kotoutumissuunnitelman ulkopuolella ja sen jälkeisenä aikana. Pidämme tavoitteita hyvinä, mutta esitämme, että lakimuutoksen seurauksia kotoutujien työllistymiseen ja osaamisen kehittymiseen tulee seurata tarkasti. Mikäli kotoutumissuunnitelman keston lyhentämisen vuoksi maahanmuuttaja-asiakkaat ohjautuvat nykyistä vähemmän koulutuksiin ja työllistyvät avoimille työmarkkinoille nykyistä heikommin, lakiin tulee tehdä tarvittavat muutokset.

Pidämme hyvänä ehdotusta, että ihmiskaupan uhrien kohdalla ensimmäinen kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia myös ensimmäisestä oleskeluluvasta kuluneen kolmen vuoden määräajan jälkeen. Muiden maahanmuuttajien kohdalla pidämme tärkeänä sitä, että työvoimaviranomainen tai kunta saa viipymättä tiedon henkilöistä, jotka voivat hyötyä kotoutumispalveluista, jotta heille ehdittäisiin laatia kotoutumissuunnitelma kolmen vuoden sisällä oleskeluluvan saamisesta.

Esityksessä (84 §) Kansaneläkelaitokselle ehdotetaan tehtäväksi toimittaa kunnan kotoutumispalveluista vastaavalle taholle tieto alle kolme vuotta sitten maahan muuttaneista kotihoidontuen saajista. Pykälää olisi hyvä tarkentaa niin, että Kela velvoitettaisiin toimittamaan tieto vähintään kuukausittain tai muuten säännöllisin väliajoin. Kelan tehtävät voisi myös kirjata omaksi pykäläkseen hallituksen esityksen 7. lukuun valtion kotoutumista edistäviä toimia koskien.

Pidämme hyvänä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa aikaa voitaisiin lakiesityksen mukaan pidentää kahdella vuodella asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisen palvelutarpeen

Teemu Haapalehto 6.2.2023

Maahanmuuttoasioiden johtaja
Espoon kaupunki

vuoksi esimerkiksi silloin, kun asiakas tarvitsee luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tai kuntoutukseen osallistumista.

Kannatamme esitystä, että työvoimaviranomainen voisi yhdessä asiakkaan kanssa, eli ilman hyvinvointialueen edustajaa, päivittää monialaista kotoutumissuunnitelmaa omalla järjestämisvastuulla olevan palvelun osalta. Tämä tehostaisi viranomaisten ajankäyttöä sekä joustavoittaisi asiakkaan palvelua.

Lakiesityksen mukaan “monialaisuutta ja eri palveluiden yhteensovittamista edistetään lakiehdotuksessa myös uudella ehdotuksella siitä, että kotoutumiskoulutuksessa voisi olla myös työ- ja toimintakykyä edistäviä elementtejä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kuntoutusta. Valmistelussa arvioitiin tarvetta kuntouttavalle työtoiminnalle, jota koskevassa lainsäädännössä kotoutuja-asiakkaat on eksplitiisittisesti rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, ja todettiin, että on tarkoituksenmukaisempaa lisätä esimerkiksi kielikoulutukseen kuntouttavia elementtejä kuin lisätä kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan kielen opetusta.”

Ehdotus tuoda kielikoulutukseen työ- ja toimintakykyä edistäviä elementtejä on tarpeellinen. Yhtä perusteltua olisi poistaa kuntouttavan työtoiminnan säätelystä keinotekoinen rajaus, joka sulkee kotoutuja-asiakkaat palveluiden ulkopuolelle.

Lakiesityksen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi voidaan jättää laatimatta ilman huoltajaa maahan tulleelle alaikäiselle, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakassuunnitelmalla. Tämä on hyvä asia, koska yhtään ylimääräistä päällekkäistä suunnitelmaa ei ole perusteltua asiakkaalle tehdä.

Esityksen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin aikana selvitetään henkilön osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä mahdollisten työllisyys-, koulutus-, sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Pykälän 14 perusteluissa (alkaen s. 195) todetaan, että ”osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ei tule sekoittaa työvoimapalveluiden, sosiaalihuollon tai muun lainsäädännön mukaiseen palvelutarpeen arviointiin”.

Sekoittamisen välttämiseksi pykälää olisi hyvä täsmentää erityisesti työ- ja toimintakyvyn arvioimisen osalta (kts. perusteluiden sivu 199). Lakiesitys lähtee siitä, että kartoituksia voi tehdä kunnan työntekijä, jonka ammattipätevyyksistä ei säädetä erikseen. Mikäli työ- ja toimintakyvyssä on puutteita esimerkiksi fyysisestä tai psyykkisestä terveydentilasta johtuen, ei asian arvioiminen tulisi olla kunnan tehtävä tilanteessa, jossa terveyspalveluiden järjestämisvastuu ja näiden palveluiden pätevät ammattiosaajat ovat siirtyneet kunnista hyvinvointialueille. Työ- ja toimintakyvyn osalta arvioiminen tulisikin tapahtua monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin (15 §), ei osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin (14 §) yhteydessä.

Kun valtionhallintoon kuuluva TE-toimisto on työttömien kotoutujien osalta vastannut Espoossa vastaavasta ohjaamisesta ennen työllisyyden kuntakokeilun alkua, on koulukseen pääsemisessä mennyt kuukausia. Vuosina 2014–2020 koulutukseen pääsemisen odotusaika on Espoossa ollut keskimäärin 124 päivää. Mikäli lainsäätäjä haluaa nopeuttaa koulutukseen pääsemistä nyt esitetyllä tavalla vastuun siirtyessä kunnalle, tulee koulutuksen saatavuutta määritteleviin koulutus- ja ohjausresursseihin tehdä nopeuttamisen edellyttämä tasokorotus. Resurssien tulee myös seurata jatkossa kotoutuja-asiakkaiden määrissä tapahtuvia muutoksia ilman viiveitä.

Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ei voi korvata sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia, joka on asiakkaan elämää ja tuen tarpeita laaja-alaisemmin käsittelevä. Jos monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistuu sosiaalihuollon edustaja, on hänen tärkeää tuoda yhteiseen arviointiin

näkemys nimenomaan siitä, minkälaisella sosiaalihuollon tuella voidaan edesauttaa asiakkaan kotoutumisohjelman toteutumista.

Perheen kotoutumissuunnitelmaa koskevassa pykälässä (21 §) kuvataan, että kunnan on perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen, nuoren ja perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen sekä vanhempien kotoutumiseen liittyvän monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin. Kunnassa arviointia tekevän ammattilaisen koulutusvaatimuksia ei ole määritelty, joten vaikuttaa kunnan ammattilaiselle haastavalta tehtävältä arvioida perheen tuen tarpeita laajasti. Tämä kuulostaa enemmän sosiaalihuollon palvelulta, perhekeskuksessa olevien lapsiperhepalveluiden tehtävältä. Kunnat eivät voi (Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta) järjestää sosiaalihuollon palveluita. Lakiesityksestä ei selviä riittävästi yksilöllisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunnitelman keskinäinen suhde ja perheen kotoutumissuunnitelman velvoittavuus.

Pykälässä 24 todetaan, että kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman noudattamiseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyömisen vaikutuksesta työttömyysetuuteen säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Kunnan mahdollinen rooli toimeentulotukea saavan, kotoutumissuunnitelmansa toteuttamisen laiminlyövän kotoutuja-asiakkaan ”ilmiantajana” jää auki. Mikäli kunnalle tällainen rooli tulisi, se tuskin vaikuttaisi myönteisesti vaikeasti tavoitettavan kohderyhmän kunnan palveluita kohtaan kokemaan luottamukseen.

3. Kotoutumiskoulutus (26–27 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (28–32 §)

Lakiesityksen pykälän 26 perusteluissa (s. 217) todetaan, että mikäli kotoutumiskoulutuksen opiskelijan on työllistymisen kannalta tarpeen saada pätevyys Suomessa säädeltyyn ammattiin, opiskelija ohjataan tutkinnon tunnustamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle. Edelleen perusteluiden mukaan ”koulutuksen aikana neuvotaan opiskelijaa tutkinnon tunnustamisprosessin käynnistämisessä sekä siihen liittyvissä mahdollisissa jatkotoimissa osana urasuunnittelua ja ohjausta”.

Tutkintojen tunnustamiseen, pätevöittävään täydennyskoulutukseen ohjaamiseen, pätevöittävään täydennyskoulutukseen ja ko. opintojen ja työttömän maahanmuuttajan toimeentuloa koskevien säädösten ja ehtojen yhteensovittamiseen ei Suomessa ole olemassa rakenteellista ratkaisua. Koulutuspolkuja rakennetaan vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen sirpaleisen ja lyhytjänteisen hankerahoituksen ja huonosti yhteensopivien eri alojen säännösten puitteissa. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi luoda rakenteellinen ratkaisu säänneltyihin työvoimapula-alojen ammatteihin pätevöitymiseen (esim. hoiva-alan ammattilaiset sekä varhaiskasvatuksen opettajat). Tarvittavat muutokset on tehtävä kotoutumisen edistämistä koskevaan lakiesitykseen, korkeakoulujen ja jatkuvan oppimisen säätelyyn ja rahoitukseen sekä työttömien palveluita ja toimeentuloa koskevaan säätelyyn.

Työssä olevien maahanmuuttajien suomen ja/tai ruotsin kielen opetus auki oleva yhteiskuntapoliittinen kysymys. Asiaa koskevassa keskustelussa on pohdittu esimerkiksi työnantajien roolia sekä vapaan sivistystyön roolia ja rahoitusta. Lakiesityksen pykälän 27 perusteluissa (s. 218) todetaan, että ”kunnan kotoutumiskoulutuksen tarjontaa tulisi tarvittaessa kehittää tarpeen mukaan myös työssä oleville kotoutuja-asiakkaille”.

Näin suurta yhteiskuntapoliittista kysymystä ei tule ratkoa lakiesityksen perusteluteksteihin kirjatulla toteamuksella ja ilman palveluiden toteutumisen vaatimaa rahoitusratkaisua.

Pykälän 27 mukaan kunnan on sovitettava kotoutumiskoulutus yhteen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen palveluiden sekä kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa. Näissä tehtävissä onnistumiseksi pykälässä olisi hyvä todeta, että kunta voi tuottaa

palveluita itse tai osittain omistamansa koulutuskuntayhtymän kautta, yhteistyössä oppilaitoksen tai korkeakoulun kanssa tai järjestää niitä tekemällä julkisia hankintoja.

Työllisyydenhoidon palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille, kunnan palveluiden (myös omaehtoisten koulutusten) tulisi rinnastua statukseltaan muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Tällä hetkellä kuntakokeilujen ohjatessa asiakkaita kunnan palveluihin (esim. maahanmuuttajien osaamiskeskuspalvelut), ohjaus on hallinnollisesti raskaampaa kuin nykyisen, julkisista työvoimapalveluista säädetyn lain mukaisissa palveluissa. Toisin kuin ELY-keskuksen hankkimissa palveluissa, asiakkaalta vaaditaan esim. suostumuslomakkeiden täyttämistä työllisyyspalveluiden järjestämisvastuussa olevan kuntakokeilun ohjatessa asiakasta oman organisaationsa tarjoamiin palveluihin.

Lakiesityksessä (31 §) esitetään helpotusta omaehtoisten opintojen tukemisen jatkamiseen kotoutuja-asiakkaille nykyistä sujuvammin. Pidämme hyvänä ehdotusta, että yli 25-vuotiaat asiakkaat voivat jatkaa työttömyysetuudella tuettavia omaehtoisia opintoja työllistymissuunnitelmalla, ja alle 25-vuotiaiden kohdalla kotoutumissuunnitelman kestoa voidaan pidentää enintään vuodella. Yli 25-vuotiaiden kohdalla olisi kuitenkin tärkeää lisätä, että kotoutumissuunnitelman päättyessä opintojen tukemista tulisi jatkaa työllistymissuunnitelmalla ensisijaisesti ilman erillistä uutta harkintaa ja tukipäätöstä. Muuten opintojen eteneminen voi vaarantua ja asiakkaalle aiheutuu tarpeetonta häiriötä toimeentuloon liittyvien selvityksien vuoksi.

Pykälää 31 § tulisi tarkentaa yli 25-vuotiaiden osalta niin, että siinä mainittaisiin mahdollisuus opintojen tukemisen jatkamiseen työllistymissuunnitelmalla ilman uutta harkintaa ja tukipäätöksen tekemistä.

4. Yleiset kommentit kunnan kotoutumisohjelmaan (13 §) ja monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon (25 §)

Espoo katsoo, että monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällölliset tavoitteet ovat kannatettavia. Vaarana kuitenkin on, että monikielinen yhteiskuntaorientaatio muodostuu palveluprosessin pullonkaulaksi, jos eri kieliryhmien palveluihin ei saada riittävän suuria asiakasvolyymeja edes pääkaupunkiseudulla, tai vaihtoehtoisesti palvelun hinta nousee kestämättömän korkeaksi. Monikielisen yhteiskuntaorientaation opetusmuotoinen järjestäminen toiminee sitten kotoutumisajan lyhentämistavoitteen vastaisesti.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämistä koskeva pykälä on hyvä esimerkki säätelystä, jossa kotoutumisen tukemisesta on vaikea huolehtia Suomen tulevaisuuden kannalta riittävällä tavalla kaikkia kuntia koskevien pienimpien yhteisten nimittäjien mukaisesti. Monissa kunnissa monikielisen yhteiskuntaorientaation kohderyhmään kuuluu suurimmissakin kieliryhmissä vain yksittäisiä henkilöitä. Suurissa kaupungeissa lakiin kirjattavien uusien tehtävien, kuten monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen on löydettävä rakenteellisia ratkaisuja. Espoossa vieraskielisen väestön kasvu on jo pitkään ollut yli 3 000 henkilöä vuodessa.

Kotoutumisen edistämiseksi olisi tutkittava mahdollisuuksia kuntien tehtävien eriyttämiseen niin, että suurten asiakas- ja palveluvolyymien kunnissa palveluiden saatavuus voisi poiketa pienistä kunnista, joissa asuu hyvin vähän maahanmuuttajia. Luonnollisesti tämä vaatisi raskaampien palveluvelvoitteiden kuntien muita kuntia suurempien kustannusten kompensointia.

5. Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

On hyvä, että hyvinvointialue vastaa ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen hoivasta, huolenpidosta ja kasvatuksesta lapselle sopivassa asumismuodossa. Tämä tehtävä sopii luontevasti sosiaalihuollolle.

Teemu Haapalehto 6.2.2023

Maahanmuuttoasioiden johtaja
Espoon kaupunki

6. Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

”Kuntalaiseksi tuleminen” voisi olla ”kuntaan ohjaamista” parempi termi, kun ”kuntaan ohjattavien” valtaosalla ei juuri tapahdu asiaan liittyvää ohjaamista, vaan kuntalaiseksi vastaanottojärjestelmästä siirtyminen tapahtuu itsenäisesti ja omaehtoisesti. Kuten lakiesityksessä todetaan (s. 56), vuonna 2020 vain 11 prosenttia oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista muutti kuntapaikoille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osoittamina. Ohjaamisen sijaan kyse on enemmänkin siitä, että valtionhallinto seuraa sivusta, kun suurin osa ko. ryhmää edustavista henkilöistä tulee kuntalaiseksi suurissa kaupungeissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Esityksen pykälän 44 perusteluissa on tarpeettomankin yksityiskohtaista kuvausta kunnan tehtävistä. Esityksen sivulla 208 kuvataan, että ”kunnan tulisikin jatkossa avustaa henkilöä muiden kalusteiden, käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden ostossa, mikäli sille on tarvetta. Tällöin kunnan työntekijä, esimerkiksi maahanmuutto-ohjaaja, voisi osallistua henkilön kanssa asiointiin”. Yhtä hyvin hyvinvointialueen kotouttavien sosiaalipalveluiden sosiaaliohjaaja tai ohjaaja voisi avustaa henkilöä kalusteiden hankinnassa. Tämä on tavanomaista sosiaalihuollossa toteutettavaa asiakkaan arjen sujumista tukevaa työtä. Maksusitoumus kalusteisiin myönnetään kuitenkin toimeentulotukena hyvinvointialueelta ja on luontevaa, että sama organisaatio avustaa käytännössä hankintojen tekemisessä. Kalusteiden hankintaa tuetaan muidenkin kunnassa asuvien henkilöiden kohdalla toimeentulotuella.

Hyvinvointialueen roolia tulisikin tarkastella pykälässä 44 ja sen perusteluissa samaan tapaan kuin pykälän 33 perusteluissa tehdään: ”Esitettyjen muutosten tavoitteena on turvata kohderyhmälle yhdenvertaiset palvelut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin”. Sosiaalihuollon palveluiden siirtyessä kunnalta hyvinvointialueelle, ei kunnalle jää muiden kuntalaisten osalta roolia esim. kalusteiden tai elintarvikkeiden ostamisessa. Tällaiset tehtävät ovat vieraita sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen jälkeisen kunnan organisaation palvelufunktioille. Kuten lakiesityksen sivulla 238 todetaan, ”kuntapaikalle ohjattavat, esimerkiksi pakolaiskiintiössä valittavat, ovat usein haavoittuvassa asemassa, ja heillä voi olla sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeita, joihin voidaan vastata hyvinvointialueen palveluilla”.

Esityksen sivulla 242 kuvataan, että ”kunta vastaisi lähtökohtaisesti kiintiöpakolaisen vastaanottamisesta lentokentältä. Mikäli henkilöllä olisi merkittäviä sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeita, joista johtuen vastaanottotilanteessa olisi oltava myös hyvinvointialueen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä, kunnan tulisi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa varmistaa, että tällainen henkilö on mukana vastaanottamassa henkilöä”. Resurssien käytön kannalta ei ole järkevää, että sekä kunnan että hyvinvointialueen edustaja olisi vastassa kiintiöpakolaista, vaan kunnan pitäisi voida sopia hyvinvointialueen kanssa siitä, mikä taho kiintiöpakolaisen lentokentältä hakee.

Espoossa perhe- ja sosiaalipalveluissa järjestettävillä, kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden uusien kuntalaisten kotoutumispalveluilla on ollut viime vuosina noin 700 uutta asiakasta vuodessa. Heistä enintään 30 henkilöä on ollut kiintiöpakolaisia. Tarvittaessa ympäri vuorokauden toimivaa lentokentälle jalkautuvaa vastaanottopalvelua ei ole perusteltua rakentaa näin pienille asiakasvolyymeille. Ympäri vuorokauden toiminnassa olevalle sosiaali- ja kriisipäivystykselle tai muille myös virka-ajan ulkopuolella toimiville sosiaalihuollon palveluille tehtävä sopii paremmin. Perusteluissa ei ole tarkoituksenmukaista määritellä kiintiöpakolaisten vastaanottoon kuuluvia tehtäviä näin tarkalla tasolla. Pitäisi riittää maininta siitä, että kunta ja hyvinvointialue voivat sopia vastaanottoon liittyvistä tehtävistä. Tärkeintä on, että kiintiöpakolainen saa juuri sellaisen vastaanoton, kuin hän tarvitsee.

Lakiesityksen mukaan ”moni kansainvälistä suojelua saava on kokenut lähtömaassa, matkalla tai Suomessa traumatisoivia tilanteita, joiden seurauksena heidän palvelutarpeensa, muun muassa

mielenterveyspalveluiden ja kuntoutuksen tarve, on muita maahanmuuttajia laajempaa.” On outoa ja yhdenvertaisuusajattelun vastaista, että osalle ko. asiakaskunnasta (kiintiöpakolaiset) kunnalle säädettäisiin yksityiskohtaisesti tehtäviä esim. lentokentälle vastaan menemiseen ja ruoan ostamiseen liittyen, mutta toisille (oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat) kunnalla ei näitä tehtäviä olisi. Tosiasiassa ko. ryhmät ovat usein taustaltaan, haavoittuvuudeltaan ja palvelutarpeiltaan hyvin samankaltaisia ryhmiä. Monet turvapaikanhakijat ovat voineet asua pitkään pakolaisleireillä, joilta kiintiöpakolaiset valitaan.

Mikäli lainsäätäjä haluaa säätää kunnalle erityisiä tehtäviä yksinomaan kiintiöpakolaisia koskien, tulisi lakiesityksessä avata, millä perusteella samankaltaiset ryhmät asetetaan kuntalaisina eriarvoiseen asemaan.

Pykälän 44 perusteluissa kuvataan, että ”kunnan tulisi… varmistaa kuntapaikalle vastaanotettavan henkilön alkuvaiheen viranomaispalvelujen ja muiden arjen edellytysten toimeenpano tarvittaessa ohjaamalla muiden viranomaisten tai toimijoiden palveluihin. Tällaisia ovat muun muassa henkilötunnuksen ja kotikunnan rekisteröinnit, työnhakijaksi rekisteröityminen, sosiaaliturvan piiriin pääsy, ulkomaalaisen henkilökortin ja matkustusasiakirjojen hankkiminen sekä pankkitilin avaaminen”. Jos henkilölle tehdään palvelutarpeen arvio sosiaalihuollossa ja hänelle nimetään omatyöntekijä, voi omatyöntekijä vastata siitä, että edellä mainitut ohjaukset tehdään ja henkilö saa näiden asioiden hoitamiseen tarvitsemansa tuen. Yksilöllistä tarjottavaa tukea ei ole tarkoituksenmukaista jakaa tällöin kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Kevyempää ohjauksellista tukea tarvitseva henkilö voisi saada edellä mainitut ohjaukset kunnan maahanmuuttajien neuvontapisteestä.

Lakiesityksessä todetaan, että vuoden 2023 alusta hyvinvointialueella on vastuu kaikista kunnalle nykyisin kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Pykälässä 44 ja sen perusteluissa tätä periaatetta ei noudateta johdonmukaisesti. Esimerkiksi tietojärjestelmien osalta lakiesityksessä todetaan, että ”monissa kunnissa kotoutumisen edistämisen vastuu on sosiaalipalveluissa, jolloin on käytössä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmä”, mikä kertoo siitä, minkälaisten vastuiden tulisi sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen yhteydessä siirtyä hyvinvointialueille lakiuudistuksen työnjakoa koskevan perusperiaatteen mukaisesti (ei sosiaalihuollon tehtäviä kunnille).

7. Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5–7 luvut)

Esityksessä katsotaan, että uuden monialaisen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman myötä viranomaisten välinen yhteistyö ja asiakkaan palveluiden yhteensovittaminen kohenee. Perustellusti voi esittää myös toisenlaisen arvion: sote-uudistuksen myötä kunnalle ja hyvinvointialueelle jakautuvat vastuut muodostavat uuden kotoutumispalveluiden rajapinnan, mikä tekee aiemmin kunnan vastuulle kuuluvien tehtävien yhteensovittamista nykyistä hankalampaa ja alttiimpaa yhteensovittamisen epäonnistumiselle.

Lakiesityksen pykälän 45 mukaan kunnan tulisi raportoida vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Raportointivelvoite on vieras kunnallisen itsehallinnon kannalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei ole itsehallinnollista kuntaa ohjaava viranomainen. Luontevampaa olisi, että kaupunki valmistelee määräajoin raportin kunnan päättäville elimille niiden asettamien kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toteutumisesta. Julkisena asiakirjana tällainen raportti olisi myös valtion viranomaisten käytössä.

Kunta voi monin eri tavoin pyrkiä varmistamaan riittävän tasoisen paikallisen yhteistyön eri toimijoiden kanssa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi yhdessä. Lakiesityksen pykälää 48 tulisi muokata niin, että ”kunta *voi* asettaa kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten

paikallistason yhteistyöryhmän” sen sijaan, että ”on asetettava” sellainen. Paras ymmärrys paikallistason yhteistyön edistämisestä ei ole lakia valmistelevassa ministeriössä, vaan kunnassa.

Kunnalle on kirjattu lakiesityksen pykälässä 47 velvoite kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen vastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Hyvinvointialueelle ei ole kirjattu pykälään 50 vastaavaa velvoitetta palvelujensa yhteensovittamisesta alueensa kuntien kotoutumisen edistämisen kanssa. Epäsymmetrinen asetelma ei palvele kunnalle kirjatun velvoitteen toimeenpanoa. Vastaava yhteensovittamisen velvoite tulisi kirjata myös hyvinvointialueelle.

TE2024-uudistuksen myötä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen rooli kotoutumisen edistämisessä muuttuu merkittävästi ohuemmaksi. Jatkossa se ei vastaisi esimerkiksi kotoutumiskoulutusten hankinnasta tai kotoutumisen kannalta keskeisten paikallisten työllisuuspalveluiden ohjaamisesta. Samalla myös elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen osaavan, näihin tehtäviin aiemmin keskittyneen henkilöstön määrä todennäköisesti pienenee. Lain jatkovalmistelussa tulee arvioida, minkälaiset välineet elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella on tosiasiassa esimerkiksi pykälässä 55 mainittuihin kotoutumisen edistämisen alueelliseen kehittämiseen, yhteensovittamiseen ja itsehallinnollisten kuntien ratkaisuihin liittyvien strategisten dokumenttien laatimiseen.

Palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille yhteistyötä paikallisten toimijoiden, kuten työantajien kanssa voidaan esityksen mukaan hyödyntää nykyistä kattavammin. Tämä on totta, mutta samalla hallituksen tulisi pidättäytyä tarpeettomasta ja mekanistisesta säätelystä (esim. niin sanottua pohjoismaista työvoimapalvelumallia koskeva säätely), jolla itsehallinnollisen kunnan liikkumatilaa syödään ja täten rajataan mahdollisuuksia tuottaa asiakkaille lisäarvoa paikallisen tilanteen ja kunnan asiakasrakenteen huomioimisella palveluita suunniteltaessa. Kuntaliitto on ottanut hyvin kriittisen kannan siihen, miten työllisyyspalveluiden suunnitellut lakimuutokset vaikuttaisivat kuntien perustuslaissa säädettyyn itsehallinnolliseen asemaan.

Lakiesitykseen on kirjattu kunnan velvoite huolehtia oman henkilöstönsä kotoutumisen edistämisen osaamisen kehittämisestä (46 §) ja hyvinvointialueen velvoite huolehtia oman henkilöstönsä kotoutumisen edistämisen osaamisen kehittämisestä (50 §). Valtion kotoutumista edistävien toimien pykäliin ei ole kirjattu vastaavaa ajatusta, mutta sellainen tulisi lakiin kirjata. Kotoutumispolitiikan kehittäminen vaatii laaja-alaista ymmärrystä eri hallinnonalojen säätelystä ja toiminnasta sekä näistä koostuvan kokonaisuuden muokkaamista yhdessä ko. hallinonalojen kanssa niin, että se palvelisi kotoutumisen edistämistä ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyttä kotoutuja-asiakkaan näkökulmasta. Tämä on vaativaa työtä, jossa myös valtionhallinnon osaamista tulee jatkuvasti kehittää.

8. Valtion korvaukset (8 luku)

Espoo pitää hyvänä hallituksen esityksen tavoitetta yksinkertaistaa nykyistä korvausjärjestelmää. Samoin Espoo näkee hyvänä siirtymisen pysyviin rahoitusratkaisuihin mm. ohjaus- ja neuvontapalveluiden osalta. Kuten lakiesityksessä viisaasti todetaan (s. 66), pysyviin toimintoihin tarvitaan pysyvä rahoitus. Tämä koskee myös esim. Talent Boost -ohjelman, muusta väestöstä poikkeavien työllisyyspalveluiden tarpeen, kotona lastaan hoitavien vanhempien kielikoulutusten ja koulutuksen ajaksi järjestettävän lastenhoidon, asiakasrakenteeseen nojaavan varhaiskasvatuksen positiivien erityiskohtelun, säänneltyjen ammattien pätevöitymiskoulutusten järjestämisen tai vaikkapa maahanmuuttajien uusyrityspalveluiden rahoitusta.

Espoo toteaa kuitenkin, että esityksen perusteella on vaikea riittävän tarkasti arvioida pirstaleisen korvausjärjestelmän vaikutuksia kunnan talouteen, kun huomioidaan mm. työmarkkinatuen ja kotoutumiskoulutuksen järjestämisen rahoitusmuutokset. Samoin hallituksen esityksen perusteella

ei ole mahdollista kattavasti arvioida sitä, missä määrin esitetyt korvausperusteet kattavat kunnan laajenevista ja uusista kotoutumistehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Lakiesityksen sivulla 76 todetaan, että ”siltä osin kuin kotoutumispalveluja järjestettäisiin osana kunnan järjestämisvastuulla olevia työllisyys- ja elinkeinopalveluita, rahoitettaisiin ne osana näitä palveluita siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä rahoituksesta säädetään”. Edelleen sivulla 100 todetaan, että resurssit kunnissa kasvavat työllisyydenhoidon tehtävien kasvaessa. Resurssien kasvu ei kuitenkaan toteudu kotoutumispolitiikan toimeenpanoa ja taloudellisen huoltosuhteen kannalta keskeisen maahanmuuttajien työllisyysasteen nostamista palvelevalla tavalla.

Lakiesityksessä todetaan (s. 10), että työssäkäyntitilaston mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli vuonna 2019 16,5 prosenttiyksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisilla. Suomalaistaustaisia heikommin työllistyneet maahanmuuttajat eivät jakaannu tasaisesti Suomen kuntiin. Kuten lakiesityksessä todetaan (s. 9), puolet heistä asuu pääkaupunkiseudulla.

TE2024-uudistuksessa työllisuuspalveluiden alueellinen rahoitusallokaatio tehdään kuitenkin vain työikäisen väestön ja työttömien määrän perusteella. Muuta väestöä selvästi huonompi työllisyystilanne ja maahanmuuttajien työllisyyden kohentamisen suuri relevanssi Suomen taloudellisen kestävyyden kohentamisen kannalta perustelevat sitä, että vieraskielisten tai ulkomaalaistaustaisten osuus työttömistä tulisi lisätä kolmanneksi työllisyyspalveluiden rahoitusallokaation kriteeriksi. Asiasta ei säädetä kotoutumisen edistämistä koskevassa laissa, mutta sillä on suuri merkitys kotoutumislain kokonaisuudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Työllisyyden ministeriryhmä on joulukuussa 2021 linjannut kotoutumisen palveluiden rahoituksesta osana ”kannustavaa rahoitusmallia”. Siinä kuntien rahoitusvastuuta työttömyysturvasta kasvatetaan. Muutosten jälkeen kuntien pitää rahoittaa työttömyysetuuksia myös niiltä päiviltä, kun työnhakija osallistuu työvoimapalveluihin. Tämä lisännee Espoon kustannuksia, sillä maahanmuuttajien aktivointiaste on tyypillisesti korkea muun muassa kotoutumiskoulutuksiin osallistumisen takia.

Ministeriryhmän erillisratkaisun mukaan kunnan työttömyysetuuksia koskevan rahoitusvastuun päivälaskuri jäädytetään, jos kunta maksaa työttömyysetuutta kotoutumisen perusteella. Pakolaisten osalta jäähdytys kestää kolme vuotta, muiden maahanmuuttajien kohdalla vuoden.

Hallituksen kotoutumisesta eduskunnalle antaman selonteon mukaan alle 5 vuotta Suomessa asuneiden maahanmuuttajien työllisyysaste vuonna 2018 oli 45,7 prosenttia, 5–9 vuotta asuneiden 56,4 prosenttia ja yli kymmenen vuotta Suomessa asuneiden 62,3 prosenttia. Saman vuoden yleinen työllisyysaste oli 71,7 prosenttia.

Ministerityöryhmän mukaan työttömyysturvan uudistus on valtiolle kustannusneutraali. Se kuitenkin vaikuttaisi tarkoittavan kustannusten nousua kunnissa, joissa suurin osa Suomen maahanmuuttajista asuu. Tähän vaikuttavat maahanmuuttajien muuta väestöä heikompi työllisyystilanne 1–3 vuoden jälkeenkin ja nyt linjatut rahoituskriteerit. Toteutuessaan työttömyysturvan rahoitusmalli tarkoittaisi käytännössä sitä, että valtio ryhtyisi sanktioimaan kuntia, jotka kantavat suurimman vastuun Suomelle tärkeästä maahanmuuttajien työllisyyden edistämisestä. Työttömyysturvan rahoitusmalli ei kannustakaan kuntia lain tavoitteiden mukaisesti ohjaamaan työvoiman ulkopuolella olevia naisia työvoiman piiriin. Näiltä osin Espoo katsoo lain tavoitteiden ja keinojen olevan keskenään ristiriidassa.

Uutena kohderyhmänä palveluiden piiriin tulevien kotivanhempien kotoutumisen tukeminen tuo kunnille merkittäviä lisäkustannuksia mm. lastenhoidolla tuettujen palvelujen järjestämisen osalta. Näiden palvelujen ryhmäkoot ovat usein pieniä ja ne on toteuttava lähipalveluna, jotta kotivanhemmat voivat niihin tosiasiallisesti osallistua. Tällöin yksittäisen palvelun ja sen

lastenhoidon järjestämisen kustannus helposti kohoaa korkeaksi. Tämän kohderyhmän tarvitsemien palveluiden korvaamiseen hallituksen esitys ei tuo selkeää ratkaisua.

9. Henkilötietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (9 luku)

Espoo totesi lausunnossaan hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta kesällä 2022, että on tärkeää huolehtia siitä, että kunnilta ei edellytetä asiakastietojen ylös kirjaamista edellyttävän alkuvaiheen kotoutumisen pitkäjänteisen asiakassuhteen ylläpitämistä tai sitä koskevan tiedon keräämistä ja raportointia ennen asiaa palvelevan, valtion vastuulla olevan tietojärjestelmän käyttöön ottamista.

Valitettavasti edellisessä kappaleessa kuvatut riskit kunnan kannalta ovat lauenneet lausuntokierroksen jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriön 22.11.2022 päivätyllä kirjeellä kunnille ministeriö kehottaa kuntia varmistamaan, että kotoutumislain mukaisiin kunnan tehtäviin tarvittavat tiedot jäävät kuntaan mahdollisesta asiakastietojärjestelmän vaihtumisesta huolimatta. Edelleen kirjeessä todetaan, että ”mikäli kotoutumisen edistämiseen liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä on hyödynnetty esimerkiksi sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmää, johon kunnalla ei ole käyttöoikeuksia enää 2023 jälkeen, kunnan tulee siirtää vuoden 2022 loppupuolella toiseen järjestelmään tai arkistoon tiedot, joita kunta tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Tämä tarkoittaa ainakin kotoutumissuunnitelmien ja alkukartoitusten tietoja. Tämä voi tarkoittaa myös esimerkiksi pakolaisten vastaanottoon tai kuntakorvauksiin liittyviä tietoja.”

Kirjeessä kunnille todetaan, että ”osassa kunnissa on järjestäydytty niin, että kotoutumislain mukaisia palveluita on hoidettu sosiaalihuollon toimialalla”. Näihin kuntiin kuuluvat mm. Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere ja Turku. Ylivoimainen valtaosa kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneista maahanmuuttajista on ollut kuntalaisena kunnissa, joissa on käytetty nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojärjestelmiä kotoutumisen edistämisen henkilötietojen käsittelemiseen.

Ministeriön mukaan kesän 2022 lausuntokierroksen ja vuoden 2023 alussa tapahtuneen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirron väliin jääneen ajan olleen liian lyhyt kotoutumisen valtakunnallisen tietojärjestelmän aikaansaamiseen. Nyt hallituksen esityksen mukaan ko. järjestelmän tulisi olla käytössä vuoden 2025 alussa ja kunnille tulee siihen 74 pykälän mukaan käyttövelvoite.

Jo toteutuneesta lainsäädännön uudistamisesta ja nyt esitetystä kotoutumisen edistämisen lain uudistamisesta muodostuu siis tilanne, jossa 309 kuntaa (joista ainakin maahanmuuttajien asukasvolyymien kannalta merkittävimmät kunnat ovat käyttäneet kotoutumisen edistämisen rekisterinä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä) tuli syksyn 2022 aikana omalla kustannuksellaan rakentaa oman kunnan kotoutumista koskevien henkilötietojen säilyttämiseen ja käsittelyyn oma tietojärjestelmäratkaisu. Nämä kymmenet tai sadat väliaikaiset tietojärjestelmät muuttuvat tarpeettomiksi, jos nyt esitetty laki ja sen pykälän 74 käyttöönottovelvoite astuvat voimaan vuoden 2025 alussa.

Tilapäisten, yhteensopimattomien, kalliiden ja pian turhaksi muuttuvien tietojärjestelmien rakentamisvelvoite, on synnyttänyt tilanteen, joka ei ole vastuullista julkisten varojen käyttöä. Taustalla on toisaalta vuoden 2025 valtakunnallisen järjestelmän käyttöönottovelvoite ja toisaalta se, työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelussa ohitettiin vuonna 2022 kevyesti se tosiasia, että ylivoimaisesti suurin osa kotoutumista koskevista tiedoista on tosiasiassa kirjattu sosiaalihuollon tietojärjestelmiin, jotka poistuivat vuoden 2023 alussa kuntien käytöstä.

Teemu Haapalehto 6.2.2023

Maahanmuuttoasioiden johtaja
Espoon kaupunki

Voi myös kysyä, että jos tietojärjestelmän rakentamisaikataulu kesän 2022 lausuntokierroksen ja vuoden vaihteen 2022–2023 välillä oli liian tiukka valtionhallinnolle, miksi se oli riittävä aika 309 kunnalle asian ratkaisemiseksi kuntakohtaisilla tietojärjestelmillä.

Espoo pitää ratkaisevana sitä, että nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on huomioitu tarve rakenteelliselle ratkaisulle kotihoidontukea saavia kotoutujia koskevasta tiedonsaannista.