Kotoutumisen tukemista koskeva hallituksen esitys

7.2.2023
Eduskunnan hallintovaliokunta

Teemu Haapalehto
Maahanmuuttoasioiden johtaja

Lain kokonaisuudistus on monilta osin oikeansuuntainen, mutta resurssointi ja viranomaisten työnjako eivät tue riittävästi lain tavoitteiden toteutumista

- Espoo kiittää mahdollisuutta tulla kuulluksi
- Lakiuudistuksen keskeiset tavoitteet (kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen, palveluihin pääsyn nopeuttaminen, maahanmuuttajien kattava tavoittaminen maahanmuuton alkuvaiheessa, alkuvaiheen kotoutumisen palveluiden kokonaisvaltainen kehittäminen) ovat oikeansuuntaisia ja kunnianhimoisia
- Lakiesitykseen kirjatut ajatukset tulevien vuosien rahoituksesta eivät täysimääräisesti vastaa lakiesityksen tavoitteita ja kunnianhimon tasoa
- Tavoiteltu nykytilan koheneminen ei tapahdu itsestään tai ilmaiseksi. Hallituksen tulisi osoittaa kunnille, joille ollaan kirjaamassa lakiin kokonaisvastuuta kotoutumisen edistämisestä, riittävät resurssit lain toimeenpanoon. Sote-uudistus kaventaa kuntien taloudellista liikkumavaraa
- Esityksen säätely on monilta osin turhan yksityiskohtaista ja ei ota riittävästi huomioon kuntien erilaisia toimintaympäristöjä (tämän vuoden lopussa vieraskielisten espoolaisten määrä ylittänee Suomen 14. suurimman kaupungin, Vaasan asukasluvun)
- Erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien osalta kunnan ja hyvinvointialueen välinen työnjako on esityksessä liian epäselvä ja osin epätarkoituksenmukainen

Isoja, periaatteellisia ja kalliita kotoutumispolitiikan kysymyksiä ei tule ratkoa säännöskohtaisten perusteluiden yksittäisissä lauseissa

- Työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten maahanmuuttajien laajempi tavoittaminen ja saaminen mukaan kotoutumista edistäviin palveluihin on kaivattu edistysaskel Suomen kotoutumispolitiikkaan. Siitä hyötyvät erityisesti ns. kotiäidit
  - Erityisen voimakkaasti pienituloisten maahanmuuttajaperheiden äiteihin kohdistuvat kannustinvaikutukset tulee huomioida sosiaaliturvaa uudistettaessa
- Esitys: ”Elämäntilanteeseen soveltuvien joustavien kotoutumispalveluiden tarjonnassa on katveita” ja kunnassa tulisi olla tarjolla ”esimerkiksi lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa” (kts. s. 193, 196)
  - 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
  - Asiaa ei tulisi säädellä kotoutumisen edistämistä koskevan lain yksityiskohtaisten perusteluiden yksittäisillä lauseilla → 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
- Samaan tapaan lakiesityksessä (s. 218) todetaan, että ”kunnan kotoutumiskoulutuksen tarjontaa tulisi tarvittaessa kehittää tarpeen mukaan myös työssä oleville kotoutuja-asiakkaille”

Maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen: palveluiden rahoitus jäävät vaillinaisiksi suhteessa muusta väestöstä poikkeaviin työllistymisen haasteisiin

- Väestökehityksen (ikääntyminen, maahanmuuttajien osuuden kasvu erit. työikäisissä) huomioiden maahanmuuttajien työllisyysasteen saaminen nousuun on välttämätöntä

- Ilman kansainvälistä liikkuvuutta työikäisen väestön määrä Suomessa laskisi Tilastokeskuksen mukaan 630 000 hengellä vuoteen 2050 mennessä

- Kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi työllisyyspalveluiden alueellisen rahoitusallokaation perusteisiin nostaa työikäisen väestön ja työttömien määrän rinnalle vieraskielisten osuus alueen työttömistä
  - Muuta väestöä heikomman työllisyystilanteen kohentaminen ja esimerkiksi suomen ja/tai ruotsin kielen taitoon liittyvät poikkeavat palvelut eivät ole niitä tuottaville kunnille ilmaisia
  - Työllisyydenhoidon kustannuksissa suuria eroja, koska maahanmuuttajat keskittyvät pääasiassa suurimmille paikkakunnille → 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

Kansainväliset tutkinto-opiskelijat ja Talent Boost -toimenpideohjelma

- 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
  - 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
  - Espoo kannattaa lämpimästi ohjelman 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

Kelan ja maahanmuuttoviraston tehtävät, valtion viranomaisten osaaminen

- Espoo pitää ratkaisevana sitä, että nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on huomioitu tarve rakenteelliselle ratkaisulle kotihoidontukea saavia kotoutujia koskevasta tiedonsaannista
  - Maahanmuuttajanaisten muita Pohjoismaita heikompi asema työmarkkinoilla on rakenteellinen ongelma, johon täytyykin etsiä rakenteellisia ratkaisuja
  - Kelalta kuntiin lain voimaan astuessa saatava tieto kotihoidon tuen saajista on välttämätön lisä aiempaa laajempaan kotona lapsiaan hoitavien vanhempien tavoittamiseen ja kotoutumisen tukemiseen
- 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, mikä on vaikeasti tavoitettavassa kohderyhmässä keskeinen onnistumisen edellytys
- 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

Neuvonta ja ohjaus (Kela, Migri)

- Esityksen 10 § säädettäisiin erityisesti kunnan vastuulla olevasta matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, mutta myös Kelan ja Migrin osalta tulisi säätää neuvonnasta
  - Hallintolain mukaisesti myös muilla kuin kunnan viranomaisella olisi velvollisuus antaa neuvontaa vastuualueensa palveluista

- Käytännön kokemus kuntien tuottamista neuvonta- ja ohjauspalveluista osoittaa, että Maahanmuuttoviraston ja Kansaneläkelaitoksen osalta hallintolain lähtökohta toteutuu maahanmuuttajien kohdalla heikosti

- Kunnan neuvonta- ja ohjauspalveluiden puolelle ”läikkyvä” Migrin ja Kelan asioihin liityvä neuvonnan ja ohjauksen asiakastarve on pulmallinen ainakin kahdesta syystä:
  - Se hämärtää viranomaisten välisen, lainsäädäntöön nojaavan työnjaon rajoja sekä
  - vaarantaa yksilön oikeusturvan kannalta keskeisissä asioissa (toimeentulo, oleskeluoikeus) oikeellisen tiedon saatavuuden

”Kuntaan osoittaminen” vai kuntalaiseksi tuleminen?

- ”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

Pakolaisten vastaanottoon kunnalle jäävät tehtävät osin keinotekoisia ja päällekkäisiä suhteessa hyvinvointialueeseen

- Esityksen pykälän 44 perusteluissa on tarpeettomankin yksityiskohtaista kuvausta kunnan tehtävistä
  - S. 208: ”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”.
  - Tehtävä sopisi hyvin hyvinvointialueen sosiaaliohjaajalle, osana sosiaalihuoltoa
  - Maksusitoumus kalusteisiin myönnetään toimeentulotukena sekä maahanmuuttajille että muille kuntalaisille hyvinvointialueelta ja on luontevaa, että sama organisaatio avustaa käytännössä hankintojen tekemisessä
- S. 242: ”Kunta vastaisi lähtökohtaisesti kiintiöpakolaisen vastaanottamisesta lentokentältä”
  - Tehtävä soveltuisi hyvin osaksi ympärivuorokautista sosiaalihuollon kriisipäivystystä ja on vieras nykyisten kuntien palvelufunktioille
- 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

Pakolaisten vastaanottoon kunnalle jäävät tehtävät osin keinotekoisia ja päällekkäisiä suhteessa hyvinvointialueeseen

- 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 mm. varmistaa 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 näistä
  - 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
  - Tulisi noudattaa 33 § perusteluiden periaatetta: ”Esitettyjen muutosten tavoitteena on turvata kohderyhmälle yhdenvertaiset palvelut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin”

Tietojärjestelmiä koskeva säätely kohtuutonta kunnille ja edusta vastuullista julkisten varojen käyttöä

- Espoon lausunto 6/2022: 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
- TEM:n valmisteleman hallituksen esityksen pohjalta eduskunta on päätynyt muuttamaan lakia niin (EV 129/2022 vp), että kunnat ovat olleet pakotettuja korvaamaan sote-tietojärjestelmien käyttömahdollisuus tilapäisillä, vuoteen 2025 ulottuvilla tilapäisillä tietojärjestelmä-virityksillä
- TEM:n mukaan ”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 kaikista maahanmuuttajista sekä kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneista maahanmuuttajista on ollut kuntalaisena kunnissa, joissa on käytetty nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojärjestelmiä kotoutumisen edistämisen henkilötietojen käsittelemiseen
- Lainsäätäjä on luonut tilanteen, jossa kymmenet tai sadat kunnat joutuivat viime syksyn ja talven 2022-2023 aikana hätäisesti ja omalla kustannuksellaan rakentamaan/hankkimaan tietojärjestelmän, johon tietoja kotoutumisesta kirjataan → näillä järjestelmillä ei ole käyttöä 2025 alun jälkeen, jos kesän 2022 lausuntokierroksen jälkeen lakiin lisätty valtakunnallisen tietojärjestelmän käyttövelvoite (74 §) toteutuu →Tämä ei ole vastuullista julkisten varojen käyttöä

Kiitos!

Teemu Haapalehto
Maahanmuuttoasioiden johtaja

teemu.haapalehto@espoo.fi
Puh. 046 877 3200