

Espoon kaupunginhallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annettavaksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

1. Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Espoo kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi. Lisäksi Espoo haluaa kiittää ministeriötä mahdollisuudesta kommentoida lain valmistelua jo ennen hallituksen esitysluonnoksen antamista.

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 lisääi 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 järjestämistä vastuun 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.

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-tarinaa 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. kuntalisten vaikutusta maahanmuuttajanaisten alhaiseen työttömyysasteeseen. Esityksessä olisi voinut ottaa selvemmin kantaa myös muiden työvoiman ulkopuolella olevien, kuten ikäihmisten ja vammaisten, mahdollisuuksiin hyötyä kotoutumista edistävästä 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 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 lakiesityksessä kaavaillusta ”kuntien kokonaisvastuusta” kotoutumiseen liittyen. Esimerkiksi pykälän 11 perusteluissa (s. 168) sivutetaan kustannuksiltaan merkittävä ja kohderyhmän elämäntilanteen kannalta keskeinen ”lastenhoidolla tuettu koulutustarjonta” kovin kevyesti toteamalla, että kunnassa tulisi olla sitä tarjolla. 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.

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 kestävyuden 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 työllisyysneuvonnan 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 viivyttämättä käynnistettäviin toimiin maahanmuuttajanaisten työllistymisen edistämiseksi.

Espoo katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen kommentointiaikataulu on liian tiukka, kun ottaa huomioon, että kyseessä on lain kokonaisuudistus, jolla on merkittäviä vaikutuksia kunnan talouteen ja vastuisiin ja jonka vaikutus ulottuu monelle sektorille kunnassa ja hyvinvointialueella. 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.

Lakiehdotuksessa viitataan usein toiseen lausunnolla olevaan lakiehdotukseen 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 terveystalveluiden toimesta, tulisi järjestää myös kotoutuja-asiakkaalle sosiaali- ja terveystalveluissa.

Opiskelijat 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 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. 31), mutta kokonaisuudistuksessa tulisi ottaa kantaa siihen, 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 saatujen tietojen mukaan hallitus aikoo leikata vuoden 2023 kehityksen rahoitusta Talent Boost -ohjelman toimeenpanoon 66 prosentilla.

Lakiesityksen 9 §:ssä säädetään ohjauksesta ja neuvonnasta. Pykälän perusteluissa (s. 164–167) 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.

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 kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

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

Pykälän 11 perusteluista käy ilmi, että kotoutumishjelma 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 (12-22 §)

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 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.

Pidämme hyvänä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa aikaa voitaisiin lakiesityksen mukaan pidentää kahdella vuodella asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisen palvelutarpeen 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 eksplisiittisesti 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 12 perusteluissa 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. 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 terveystalouden järjestämisvastuu ja näiden palveluiden pätevät ammattiosastajat ovat siirtyneet kunnista hyvinvointialueille. Pykälän perusteluissa todetaan vielä erikseen (s. 173), että kunnalla olisi kokonaisvastuu arvioinnista, vaikka sen osien toteuttamisen tueksi hankittaisiin ulkopuolelta erillisiä tausta-arvioiteja. Työ- ja toimintakyvyn osalta arvioiminen tulisikin tapahtua monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin (13 §), ei osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin (12 §) yhteydessä.

Pykälän 14 mukaan kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas kotoutumissuunnitelmassa sovittuun yksilöllistä tarvetta vastaavaan tai muuhun kotoutumista tai työllistymistä edistävään palveluun. kuukauden kuluttua kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Kun valtionhallintoon kuuluva TE-toimisto on työttömien kotoutujien osalta vastannut Espoossa vastaavasta ohjaamisesta ennen työllisyyden kuntakokeilun alkua, ei ohjaaminen ole tapahtunut kuukaudessa. 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 (19 §) 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 perhekeskuksessa olevien lapsiperhepalveluiden tehtävältä. Lakiesityksestä ei selviä riittävästi yksilöllisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunnitelman keskinäinen suhde ja perheen kotoutumissuunnitelman velvoittavuus.

Pykälässä 22 todetaan, että kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman noudattamiseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyömisestä vaikutuksesta työttömyysetuuteen säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Edelleen pykälän perusteluissa todetaan, että esimerkiksi perhevapailta olevan asiakkaan oikeutta perhe-etuuksiin ei voida rajoittaa, mikäli hän laiminlyö kotoutumissuunnitelmansa toteuttamista. Epäselväksi jää, onko yhdenvertaisuussäätelyn mukaista velvoittaa perhe-etuuksia saavia kotoutuja-asiakkaita 22 § mukaisesti, kun muilla perhe-etuuksien saajilla ei ole vastaavia velvoitteita. Myös kunnan mahdollinen rooli toimeentulotukea saavan, kotoutumissuunnitelmansa toteuttamisen laiminlyövä kotoutuja-asiakkaan ”ilmiantajana” jää auki. Mikäli kunnalle tällainen rooli tulisi, se tuskin vaikuttaisi myönteisesti vaikeasti tavoitettavan kohderyhmän kunnan palveluita kohtaan kokemaan luottamukseen.

3. Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Lakiesityksen pykälän 24 perusteluissa (s. 188) todetaan, että mikäli kotoutumiskoulutuksen opiskelijan on työllistymisen kannalta tarpeen saada pätevyys Suomessa säädeltyyn ammattiin, opiskelija ohjataan tutkinnon tunnustamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle. Edelleen perusteluiden mukaan ”neuvotaan ja tuetaan opiskelijaa tutkinnon tunnustamisprosessin käynnistämässä 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 säännelyihin 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 25 perusteluissa 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 25 mukaan kunnan on sovittava 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 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 29 § 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 (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Espoo katsoo, että monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällölliset tavoitteet ovat kannatettavia. Vaarana kuitenkin on, että monikielinen yhteiskuntaorientaatio muodostuu palveluprosessin pullonkaulaksi, kun palveluun ei saada riittävän suuria asiakasvolyymeja edes pääkaupunkiseudulla, tai vaihtoehtoisesti palvelun hinta nousee kestävämmän 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.

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. 53), 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.

Lakiesityksen mukaan ”osana alueellista suunnittelua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi laatia 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellinen strategia, johon pakolaisten vastaanoton alueella tulisi perustua ja joka tukisi kuntaan ohjaamisen poikkihallinnollista yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja kuntien välillä”. Koska myös hyvinvointialueella on merkittävä tehtävä kotoutumisen edistämässä, olisi perusteltua, että alueellinen strategia ottaa huomioon myös hyvinvointialueen tehtävän osana kotoutumisen edistämistä.

Kiintiöpakolaisilla ja muilla henkilöillä, joille haetaan kuntapaikkaa, on usein sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeita, joten on hyvä, että kunta kuulee hyvinvointialuetta ennen kuntapaikan myöntämistä. Yhteistyön on hyvä alkaa jo tässä vaiheessa.

Esityksen pykälä 42 jättää jouston varaa kunnalle sopia hyvinvointialueen kanssa kuntapaikalle ohjattavan henkilön vastaanottoon liittyvistä tehtävistä. Kunta ei voi ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen asumisen lisäksi järjestää sellaisen henkilön asumista, joka tarvitsee sosiaalihuoltolain mukaista asumispalvelua, kuten tuettua asumista tai palveluasumista. Henkilöstä saatujen esitietojen perusteella tulee kunnan välittää tarvittava tieto hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen tulee tietojen perusteella pyrkiä arvioimaan kunnan kanssa, miten asuminen on tarkoituksenmukaista järjestää, jos henkilö vaikuttaa tarvitsevan vahvaa tukea heti kuntaan saapumisesta lähtien. Jos henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä on tärkeä yhteistyöhenkilö tuen tarpeen arvioinnissa.

Vaikka pykälä 42 jättää jouston varaa sille, miten kunta ja hyvinvointialue sopii vastaanottoon liittyvistä tehtävistä, löytyy esityksen perusteluista ehkä tarpeettomankin yksityiskohtaista kuvausta kunnan tehtävistä. Esityksen sivulla 208 kuvataan, että ”kunnan tulisi 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 42 ja sen perusteluissa samaan tapaan kuin pykälän 31 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 palvelufunktiolle.

Esityksen sivulla 209 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 asiakasvolyyymeille. Ympäri vuorokauden toiminnassa olevalle sosiaali- ja kriisipäivystykselle tai muille myös virka-ajan ulkopuolella toimiville sosiaalihuollon palveluille tehtävä sopii paremmin. Perusteluissa ei ole tarkoituksenmukaista määrittellä 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 42 perusteluissa kuvataan, että ”kunnan tulisi 2 momentin 4 kohdan mukaan 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 (s.63), että vuoden 2023 alusta hyvinvointialueella on vastuu kaikista kunnalle nykyisin kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Pykälässä 42 ja sen perusteluissa tätä periaatetta ei noudateta johdonmukaisesti. Esimerkiksi tietojärjestelmien osalta lakiesityksessä todetaan (s. 65), että ”monissa kunnissa kotoutumisen edistämisen vastuu on sosiaalipalveluissa, jolloin on käytössä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmä”, mikä kertoo siitä, minkälaisen vastuiden tulisi sosiaali- ja terveystieteiden uudistuksen yhteydessä siirtyä hyvinvointialueille lakiuudistuksen sivulle 63 kirjatun perusperiaatteen mukaisesti.

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

Esityksessä katsotaan (s. 75), 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 43 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 valmistelelee määräajoin raportin kunnan päättävälle elimelle niiden asettamien kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toteutumisesta. Julkisen 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 46 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 valmisteleavassa ministeriössä, vaan kunnassa.

Kunnalle on kirjattu lakiesityksen pykälässä 43 velvoite kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen vastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Hyvinvointialueelle ei ole kirjattu 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 edistämässä muuttuu merkittävästi ohuemmaksi. Jatkossa se ei vastaisi esimerkiksi kotoutuskoulutusten hankinnasta tai kotoutumisen kannalta keskeisten paikallisten työllisyyspalveluiden 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 tosiasiasa esimerkiksi pykälässä 54 mainittuihin kotoutumisen edistämisen alueelliseen kehittämiseen, yhteensovittamiseen ja itsehallinnollisten kuntien ratkaisuihin liittyvien strategisten dokumenttien laatimiseen.

Palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille yhteistyötä paikallisten toimijoiden, kuten työntekijöiden kanssa voidaan esityksen mukaan (s. 75) 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 (44 §) ja hyvinvointialueen velvoite huolehtia oman henkilöstönsä kotoutumisen edistämisen osaamisen kehittämisestä (48 §). 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. hallinnonalojen 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. 62), 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 pätevyitysmiskoulutusten 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 korvauserusteet kattavat kunnan laajenevista ja uusista kotoutumistehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Lakiesityksen sivulla 71 todetaan, että ”siltä osin kuin kotoutumispalveluja järjestettäisiin osana kunnan järjestämävastuulla olevia työllisyys- ja elinkeinopalveluita, rahoitettaisiin ne osana näitä palveluita siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä rahoituksesta säädetään”. Edelleen sivulla 92 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 prosenttisyysasteä pienempi kuin suomalaistaustaisilla. Suomalaistaustaisia heikommin työllistyneet maahanmuuttajat eivät jakaannu tasaisesti Suomen kuntiin. Kuten lakiesityksessä todetaan (s. 8), puolet heistä asuu pääkaupunkiseudulla. TE2024-uudistuksessa työllisyyspalveluiden alueellinen rahoitusallokaatio tehdään kuitenkin vain työikäisen väestön ja työttömien määrän perusteella. Muuta väestöä selvästi huonompi työllisyystilanne ja maahanmuuttajien työllisyyden kohentamisen suuri relevanssi Suomen taloudellisen kestävyuden 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 lisää Espoon kustannuksia, sillä

maahanmuuttajien aktiivointiaste on tyypillisesti korkea muun muassa kotoutumiskoulutuksiin osallistumisen takia.

Ministeriryhmän erilliskäytännön mukaan kunnan työttömyysetuuksia koskevan rahoitusvastuun päivälaskuri jäädytetään, jos kunta maksaa työttömyysetuutta kotoutumisen perusteella. Pakolaisten osalta jäädytys 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.

Ministeriryhmän mukaan työttömyysturvan uudistus on valtiolle kustannusneutraali, mutta 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. Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Espoo pitää ehdotusta valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta pääosin hyvänä ja toteaa, että asiakastietojärjestelmän tulisi olla käytettävissä lain astuessa voimaan. Espoo pitää tärkeänä, että kunnat otetaan aktiivisesti mukaan tietojärjestelmän kehittämiseen. Kuntien kannalta on välttämätöntä, että ne ovat yhteisrekisterinpitäjän asemassa yhdessä Kehäkeskuksen kanssa. 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.

Espoo pitää hyvänä ja välttämättömänä 83 § ja 84 §:ssä kuvattuja kotoutumishjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvää tiedonsaantioikeutta. Lain tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta Espoo pitää ratkaisevana sitä, että nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on huomioitu tarve rakenteelliselle ratkaisulle kotihoidontukea saavia kotoutujia koskevasta tiedonsaannista. Espoo pitää samoin hyvänä 90 §:n mukaista palveluntuottajien välistä tiedonvaihtoa koskevan säätelyn muutosta.

1. Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Sosiaalihuoltolaki 22 a § Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen liittyvistä vaihtoehtoista kannatetaan vaihtoehtoa 1.

10. Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot