

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 96/2018 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Juha-Pekka Suomi, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Snellman, sisäministeriö
- sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Ulla-Jill Karlsson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- tulosalueen johtaja Olli Snellman, Maahanmuuttovirasto
- maahanmuuttopäällikkö Jaana Suokonautio, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- tutkimuspäällikkö Jussi Tervola, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- palvelujohtaja Jussi Leponiemi, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto
- yliaktuaari Liisa Larja, Tilastokeskus
- maahanmuuttoasioiden päällikkö Teemu Haapalehto, Espoon kaupunki
- maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö Ilkka Haahtela, Helsingin kaupunki
- työllisyyskoordinaattori Markus Blomqvist, Närpiön kaupunki
- sosiaalipalveluiden johtaja Eeva Purhonen, Salon kaupunki
- monikulttuurisuusasiain päällikkö Hannele Lautiola, Vantaan kaupunki
- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto
- hankejohtaja Jaakko Pesola, Uudenmaan liitto
- koulutuspäällikkö Virva Muotka, Axxell Utbildning Ab
- toiminnanjohtaja Tytti Pantsar, Vapaa Sivistystyö ry
- tulkki Aziza Hossaini
- apulaisprofessori, dosentti Lena Näre
- apulaisprofessori Matti Sarvimäki

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Varsinais-Suomen liitto
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Kasvupalveluiden tuottajat ry
- Suomen somalialaisten liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä ja kumotavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Esitys liittyy maakuntauudistukseen ja maakunnan järjestämisvastuulle ehdotettuihin kasvupalveluihin. Näin ollen kotoutumislain hyväksymisen edellytyksenä on, että maakuntalaki, maakuntien rahoitusta koskeva laki, alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskeva laki sekä julkisia rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämisspalveluja koskeva laki hyväksytään ensin.

Kotoutumislain uudistamistarpeeseen vaikuttavat paitsi hallinnolliset uudistukset myös maahanmuuton kasvu. Maahanmuuttajien määrän kasvu edellyttää, että niin peruspalvelut kuin erityiset kotoutumista edistävät palvelut soveltuvat entistä suuremmalle määrälle ja moninaisista syistä Suomeen muuttaville maahanmuuttajille. Monimuotoinen maahanmuutto voi merkitä myös mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttajien työpanosta lievittämään kotimaisen huoltosuhteen muutoksesta aiheutuvia kansantaloudellisia ongelmia.

Ehdotetun lain tarkoituksena on edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita sekä maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä sekä kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta. Lailla halutaan myös edistää monialaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä sekä kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista maakunnan ja kunnan muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää lain tavoitteita tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina. Tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että kotouttamista edistävät palvelut ovat mahdollisimman kattavasti niitä tarvitsevien saatavilla. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Rahoitus

Nykyisin työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osoitetun määrärahan on tarkoitus siirtyä osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Myös ELY-keskuksille ja TE-

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

toimistoille suunnatut toimintamenot siirretään osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Voimassa olevan järjestelmän mukaan ELY-keskuksille suunnatut maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen määrärahat ovat olleet korvamerkittyjä. Jatkossa maakunnat päättävät itsenäisesti kaikilta osin saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen kohdennettavan ns. kasvupalvelurahoituksen jakokriteereitä ovat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Sen sijaan las kentaperusteena ei ole esimerkiksi alueen ulkomaalaisten asukkaiden tai kotoutumispalvelujen tarpeessa olevien määrä. Hallituksen esityksessä on todettu, että kotoutumisenäkökulman on arvioitu voivan jäädä vähälle huomiolle maakuntien määrärahojen yleiskatteellisuuden ja tehtävien laajuuden vuoksi sekä kunnille maksettavista erilliskorvauksista luopumisen myötä. Maahanmuuttajien kotouttamiseen suunnattavat palvelut saattavat heikentyä tilanteissa, joissa maahanmuuttajien määrä kasvaa nopeasti.

Valiokunta toteaa, että maakunta on joka tapauksessa lain 24 §:n mukaisesti velvollinen huolehtimaan siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään ja tuotetaan osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita sekä tarvittaessa muina kotoutumista edistävinä palveluina palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa. Kuten työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on jo maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (TyVL 4/2018 vp) todennut, valiokunta kantaa vakavaa huolta siitä, että tiukassa taloudellisessa tilanteessa ilman kasvupalveluihin korvamerkittyä rahoitusta yleiskatteellisen rahoituksen jousto käytetään lakisääteisten sote-menojen kattamiseen. Valiokunta on mainitussa lausunnossaan todennut pitäväänsä tarpeellisenä, että kasvupalveluille määritellään lainsäädännöllä vähimmäistaso ja rahoitus. Valiokunnan näkemyksen mukaan on vielä syytä myös pohtia, tulisiko yleiskatteellisen rahoituksen jakokriteereitä täydentää tai voitaisiinko kotoutumiseen osoittaa ns. korvamerkittyä määrärahaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää hallintovaliokunnan harkittavaksi maakuntien rahoituslakia koskevan viittaussäännöksen lisäämistä lain 7 lukuun, jossa säädetään kustannusten korvaamisesta. Lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin mukaan valtio korvaa kunnalle ja maakunnalle valtion talousarvion rajoissa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ”sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään”. Lain perusteluissa todetaan, että ”siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestetään osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kotoutumis-, sosiaali- ja terveys- ja kasvupalveluita, rahoitettaisiin ne osana näitä palveluita siten kuin maakuntien rahoituksesta annetussa lakiehdotuksessa säädettäisiin”. Viittaussäännös maakuntien rahoitusta koskevaan lakiin voisi selkeyttää kokonaisuutta.

Alkukartoituksen järjestäminen

Voimassa olevan lain mukaan alkukartoitus käynnistetään kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Ehdotetun lain mukaan alkukartoitus tulee käynnistää paljon nykyistä nopeammin eli jo kahden viikon kuluessa. Alkukartoituksen käynnistämismenot koskevan lyhyemmän määräajan tavoitteena on varmistaa, että maahanmuuttajan osaaminen ja palvelutarpeet selvitetään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta kotoutumisprosessi saadaan käynnistymään nopeasti ja jotta kotoutumissuunnitelman laatiminen

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

ei viivästy. Valiokunta pitää palveluprosessin nopeuttamista kannatettavana ja tähdentää kotouttamiseen liittyvien tehtävien riittävän resursoinnin tärkeyttä.

Lakiehdotuksen mukaan maakunta laatii alkukartoituksen työttömälle maahanmuuttajalle ja kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille. Kunta osallistuu alkukartoituksen laatimiseen maakunnan pyynnöstä. Kunta voi laatia alkukartoituksen itsenäisesti maahanmuuttajan kanssa lähinnä silloin, kun maahanmuuttaja ei ole kasvupalveluiden tai sosiaalipalveluiden tarpeessa. Valiokunta tähdentää alkukartoituksen laatimisen tärkeyttä myös muille kuin työttömille työnhakijoille. Kunnan koulutus- ja muihin palveluihin ohjaaminen riittävän varhaisessa vaiheessa edistää maahanmuuttajien työllistymistä jatkossa.

Valiokunta pitää maahanmuuttajille suunnattua alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa merkityksellisenä osana kotoutumisprosessin kokonaisuutta. Riittävä ja oikea-aikainen tiedottaminen maahanmuuttajille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan edistää samalla ymmärrystä siitä, miten suomalainen yhteiskunta toimii. Valiokunnan näkemyksen mukaan kotoutujille tulee digitaalisten palveluiden saatavuuden lisäksi varmistaa mahdollisuus saada riittävästi henkilökohtaista palvelua.

Kotoutumissuunnitelma

Voimassa olevan lain mukaan kotoutumissuunnitelman laatijan on selvitettävä maahanmuuttajalle kyseisestä suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet *kirjallisesti ja maahanmuuttajan pyynnöstä suullisesti* siten, että hän ne ymmärtää. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotetun lain 17 §:ssä tulisi säätää oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämisestä nykytilaa vastaavasti.

Lakiehdotuksen mukaan ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kuitenkin kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ja enimmäisaikaa voidaan perustellusta syystä pidentää enintään kahdella vuodella. Valiokunta toteaa, että erityisesti perhesyistä ja pakolaisuuden takia muuttaneiden työmarkkinaintegraatio on tilastojen valossa keskimäärin hidasta ja että kohdennetulle tuelle voi olla tarvetta myös useamman vuoden jälkeen. Samoin perheen kotoutumissuunnitelman laatiminen voi tulla ajankohtaiseksi vasta kolmen vuoden asumisen jälkeen. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös kotona lastaan hoitaville turvataan mahdollisuus kotoutumiskoulutukseen perhevapaiden aikana ja niiden jälkeen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää hallintovaliokunnan harkittavaksi kotoutumissuunnitelmaan liittyvien määräaikojen joustavoittamista kohdennettujen palvelujen saannin turvaamiseksi erityistä tukea tarvitseville maahanmuuttajille.

Kotoutumiskoulutus

Valiokunta toteaa, että kotoutujien osaamisen hyödyntäminen työmarkkinoilla on tärkeää. Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tapahtuva maahanmuuttajien aiempien opintojen ja osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen edistävät oikeille koulutus- ja urapoluille suuntautumista.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

Puutteellista kielitaitoa pidetään keskeisimpänä maahanmuuttajien työllistymisen esteenä. Erityisesti naisten työllistyminen edellyttää Tilastokeskuksen tilastojen mukaan miehiä parempaa kielitaitoa. Valiokunnan näkemyksen mukaan ulkomaalaistaustaisten naisten kielitaidon ja koulutustason kohentamiseen sekä työssäoppimiseen tulisi kiinnittää jatkossa erityistä huomiota. Parimmat kielitaitovalmiudet edistävät myös kotona lapsiaan hoitavien äitien työllistymistä tulevaisuudessa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan kotoutumiskoulutuksessa ei tulisi koulutuksen järjestämiseen liittyvien aikataulutusten perusteella syntyä pitkiä katkoksia, jotka voivat hankaloittaa kielen oppimista. Samalla on kuitenkin tarpeen huolehtia myös siitä, että kotoutuminen mahdollistaa koulutukseen osallistumisen ja työnteon yhdistämisen joustavalla tavalla, sillä koulutus ei ole ainoa keino uuden kielen oppimiseen. Kotoutumiskoulutuksen organisointiin liittyvien näkökohtien ohella valiokunta tähdentää lisäksi koulutukseen osallistuvan omaa vastuuta oppimistuloksista.

Kotoutumiskoulutuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin peruskielitaidon. Yksinomaan vieraskielisen kotoutumiskoulutuksen ei ole tähän asti katsottu edistävän kotoutumiskoulutukselle asetettuja tavoitteita. Viimeksi todettu ei kuitenkaan estä sitä, että kotoutumiskoulutus sisältää myös esimerkiksi englanninkielisiä osioita. Voimassa oleva kotoutumiskoulutusta koskeva lainsäädäntö sallii lyhytkestoisten vieraskielisten opintojen järjestämisen ja niiden tukemisen työttömyysetuudella. Valiokunta katsoo, että jatkossa on tarpeen pohtia mahdollisia lisäjoustoja kotoutumiskoulutuksen kielisäännöksiin, koska maahanmuuttajien tilanteet ja tarpeet vaihtelevat tapauskohtaisesti.

Maahanmuuttajanaisten asema

OECD:n äskettäin julkistamassa raportissa nostetaan yhdeksi keskeiseksi haasteeksi Suomen verrattain heikko kyky integroida maahanmuuttajanaisia yhteiskuntaan ja työelämään. Ulkomaisista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli v. 2014 kymmenen prosenttiyksikköä suomalaistaustaista väestöä heikompi. Alhaisempi työllisyysaste johtuu suurelta osin ulkomaalaistaustaisten naisten heikommasta työmarkkina-asemasta, jonka taustalla on usein maahanmuuttajanaisten varhainen perheellistyminen ja äitien huono työllistyminen.

Äitiys alentaa ulkomaalaistaustaisten naisten työmarkkinoille osallistumista selvästi suomalais-taustaisia enemmän. Ulkomaalaistaustaisten alle kouluikäisten lasten ei-työllisten äitien työllistyminen on vaikeaa paitsi puutteellisen kielitaidon myös alhaisen koulutustason ja puuttuvan työkokemuksen vuoksi. Varhainen perheellistyminen vahvistaa koulutuksen ja työkokemuksen puutetta. Lisäksi määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä ulkomaalaistaustaisilla kuin suomalais-taustaisilla palkansaajilla, joten kotona lasta hoitaneilla ei aina ole työpaikkaa, johon voisi perhevapaan jälkeen palata.

Lakiehdotuksen puutteena voidaan pitää sitä, ettei se sisällä erityisesti maahanmuuttajanaيسille kohdennettuja erityispalveluita tai työkaluja. Mahdollisuus maakunnan vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä kasvupalveluiden yhteensovittamiseen voi valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin tuottaa synergiaetuja erityisesti niiden maahanmuuttajien osalta, joiden mahdollisuudet työllistyä ovat keskimääräistä heikompia.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

Valiokunnan näkemyksen mukaan päivähoidolla, varhaiskasvatuksella ja perusopetuksella on merkittävä rooli lapsiperheiden kotouttamisessa. Valiokunta toteaa, että lasten päivähoiton laajamittaisempi hyödyntäminen edistäisi myös maahanmuuttajanaisten kotoutumista, koska päivähoito mahdollistaisi vanhemman osallistumisen kotoutumiskoulutukseen. Valiokunta painottaa maahanmuuttajanaisten eristäytymistä estävien toimenpiteiden sekä työelämän ja vanhemmuuden tasa-arvon lisäämiseen tähtäävien uudistusten tärkeyttä.

Monituottajamalli

Maakunta voi tuottaa kotoutumista edistäviä palveluja itse, mutta palveluita ja palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voidaan siirtää myös yksityisille palveluntuottajille. Nykykäytännöstä poiketen myös asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laadinta voidaan antaa palveluntuottajan hoidettavaksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että vastaavatyypinen sääntely, joka mahdollistaa tehtävien siirtämisen yksityisille palveluntuottajille, sisältyy valiokunnan käsittelyssä oleviin kasvupalveluita, julkisia rekrytointipalveluita sekä työvoima- ja yrityspalveluita koskeviin hallituksen esityksiin HE 35/2018 vp, HE 93/2018 vp ja HE 62/2018 vp. Näitä esityksiä koskevien valiokunnan asiantuntijakuulemisten yhteydessä on nostettu esille perustuslain 124 §:ään liittyvä kysymys julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellä mainittuihin hallituksen esityksiin liittyvät kannat julkisen hallintotehtävän siirtämisen osalta tulee ottaa huomioon myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä, vaikka kotoutumisen edistämistä koskeva lakiehdotus ei ole perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä.

Monituottajamallilla on valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollista lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Maahanmuuttajien kyky käyttää lainsäädännön mahdollistamaa valinnanvapautta voi toisaalta olla käytännössä esimerkiksi puutteellisen kielitaidon vuoksi rajallinen.

Maakunnan omavalvontaa koskevan 27 §:n mukaan maakunnan on määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien palvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan riippumatta siitä, tuottaako palvelun maakunta vai palveluntuottaja. Valiokunta pitää maahanmuuttajien tasavertaisen kohtelun varmistamista tärkeänä. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kotoutumista edistävien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain.

Tehtävien siirtäminen yksityisille palveluntuottajille voi valiokunnan näkemyksen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa tarjottavat palvelut ovat palveluntarjoajan kannalta tuottavia, mutta eivät välttämättä tehokkaita maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kannalta. Valiokunta toteaa, että maakuntien riittävä hankintaosaaminen tulee olemaan olennaisessa asemassa palveluntuottajia valittaessa. Maakunnan velvollisuus on pitää huolta siitä, että palveluntuottajien kannustimet ovat oikeanlaiset ja että palvelujen tuottaja ei määritä palvelujen tarvetta. Tämä voidaan tehdä joko eriyttämällä palvelutarpeen arviointi palvelujen tuotannosta tai luomalla palvelujen

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

tuottajalle tehokkaaseen toimintaan kannustava, kotoutumistuloksiin perustuva palkkiojärjestelmä.

Valiokunta pitää tärkeänä lakiin sisältyvää velvoitetta, jonka mukaan sekä maakunnan että palveluntuottajan velvollisuutena on huolehtia maahanmuuttajan ohjaamisesta tarkoituksenmukaisen palvelujen piiriin.

Eri viranomaisten vastuut

Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä toimia ja palveluja järjestetään osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet on otettava huomioon sekä maakunnan, kunnan että muiden viranomaisten palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa. Lisäksi maakunnan, kunnan ja muun viranomaisen on lain mukaan huolehdittava kotoutumisen alkuvaiheen neuvonnasta ja maahanmuuttajan ohjauksesta tarvittaviin kotoutumista edistäviin palveluihin.

Uudessa laissa ehdotetaan säädettäväksi maakunnalle yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Maakunta vastaa maakunnan ja kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta. Kunta säilyy puolestaan jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana, ja se vastaa maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta ja kehittämisestä kuntatasolla. Kunnan palveluista mm. varhaiskasvatus, peruskoulutus, vapaa-ajan palvelut sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät palvelut ovat merkittävä osa kotoutumisen edistämisen kokonaisuudessa.

Sekä maakunnan että kunnan on otettava suunnittelussaan huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet sekä arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätöstensä vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi niiden on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä ja huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

Valiokunta pitää eri palveluiden nykyistä kattavampaa yhteensovittamista kannatettavana. Valiokunta toteaa, että tuloksellinen toiminta edellyttää eri toimijoiden vastuunjaon selkeyttä. Ehdotetun hallintomallin haasteena voidaan pitää maahanmuuttoasioiden hallinnoinnin sirpaleisuutta. Valiokunnan näkemyksen mukaan voidaan kuitenkin vasta käytännön kokemuksen perusteella todeta, onko nyt ehdotettava tehtävänjako kotoutumisen edistämisen osalta toimiva.

Kuntiin ohjaaminen

Kuntaan ohjaamisen tarkoitus on saattaa oleskeluluvan saanut henkilö mahdollisimman nopeasti kunnallisten palveluiden ja muiden kotouttamispalveluiden piiriin. Hallituksen esityksen mukaan ELY-keskukset osoittivat vuonna 2017 kuntapaikoille noin neljäsosan oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista. Itsenäisesti kuntiin muutti n. 45 % luvan saaneista ja vastaanottokeskusten avustamana n. 30 %. Kuntapaikkojen saatavuus on ollut jo vuosia hyvin ongelmallista, eikä kuntapaikkatarpeisiin ole pystytty vastaamaan riittävästi. Tämän vuoksi vastaanottokeskuk-

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

sen tukema tai itsenäisesti toteutuva muutto on ollut ELY-keskuksen sopimusperusteista kuntaan ohjaamista suurempaa. Vastaanottokeskuksen avustamasta muutosta ei ole tällä hetkellä säännöksiä eikä ohjaustehtävän hoitamiseen ole kohdennettuja resursseja.

Uudella kotoutumislaillla pyritään vahvistamaan kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaamisen suunnittelua ja selkiyttämään maakunnan, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston vastuita kuntaan ohjaamisessa. Maakunnalle ehdotetaan säädettäväksi vastuu kuntaan ohjaamisen strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä maakunnassa. Kuntaan ohjaamisen suunnittelu perustuu alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan lain mukaisessa valtakunnallisessa aluekehittämisspätöksessä laadittuihin tavoitteisiin ja painopisteisiin, jotka valtioneuvosto voi tarvittaessa määrittää tarkemmin kuntaan muuton sujuvuuden ja valtakunnallisen jakautumisen varmistamiseksi.

Valiokunta kannattaa sitä lähtökohtaa, että kuntaan osoittamisen ensisijainen vastuutaho on maakunta. Maakuntien tulee suunnittelussaan varautua myös äkilliseen turvapaikanhakijamäärien kasvuun ja sitä kautta kansainvälistä suojelua saavien kuntapaikkojen ja kotoutumispalveluiden lisäystarpeisiin. Valiokunta tähdentää myös tässä yhteydessä eri toimijoiden välisen tiedonkulun sujuvuuden tärkeyttä.

Kasvupalveluiden järjestäminen Uudenmaan maakunnassa

Kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevassa laissa on tarkoitus säätää Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämistä vastuussa Uudenmaan maakunnassa. Mainitun lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kuntayhtymän tehtävänä on hoitaa mm. kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuihin kasvupalveluina järjestettäviin kotouttamista edistäviin palveluihin liittyvät maakunnan tehtävät.

Kuntayhtymän tulee lakiehdotuksen nojalla suunnitella, kehittää ja seurata maahanmuuttajien kotoutumista siltä osin kuin kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin kuntayhtymän järjestämistä vastuulla olevina kasvupalveluina. Uudenmaan maakunnalla olisi puolestaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta Uudenmaan maakunnassa, mutta sen tulisi kytkeä kuntayhtymä mukaan maakunnan ja kuntayhtymän yhteistoiminnan ja yhteisen suunnittelun vahvistamiseksi. Jos maahanmuuttaja tarvitsee maakunnan ja kuntayhtymän yhteensovitetuja kotoutumista edistäviä palveluita, maakunta ja kuntayhtymä vastaavat yhdessä palveluiden yhteensovittamisesta ja tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta.

Valiokunta toteaa, että Uudenmaan erillisratkaisu kasvupalvelujen järjestämisessä voi johtaa epäselvyyksiin kotoutumisen edistämiseen liittyvässä vastuunjaossa. Lain säännösten perusteella ei ole täysin yksiselitteistä, mitkä tehtävät ovat kuntayhtymän ja mitkä Uudenmaan maakunnan vastuulla. Ehdotetun lain 64 §:n 2 momentin säännös palveluiden yhteensovittamisen yhteisvastuusta ei myöskään tuo riittävää selvyyttä asiaan.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

Muita huomioita

Omaehtoisen opiskelun tukemista koskevassa 20 §:ssä viitataan työttömyysturvalain 9 lukuun. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan voimassa olevaan kotoutumislakiin sisältyvät työttömyys-etuudella tuettua *omaehtoista opiskelua koskevat säännökset* on tarkoitus siirtää työttömyysturvalakiin. Valiokunnan saaman tiedon mukaan asiaa koskeva hallituksen esitys on kuitenkin tarkoitus antaa vasta seuraavalla hallituskaudella siten, että muutokset ehtivät voimaan vuoden 2021 alkuun mennessä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 20 §:ää tulee muokata siten, että laissa ei viitata työttömyysturvalain sellaiseen lukuun, jota ei ole kotoutumislakia annettaessa olemassa.

Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että kotoutumislain tiedonsaantioikeutta koskevan 62 §:n säännökset mahdollistavat oikea-aikaisen tiedonsaantioikeuden oppilaitoksille, jotka ovat laissa tarkoitettuja palveluntuottajia. Varsinainen palvelun tuottaminen alkaa kuitenkin vasta, kun opiskelijat on valittu koulutukseen. Maahanmuuttajan monikertaisen testauksen välttämiseksi ja opiskelijavalintojen osuvuuden parantamiseksi oppilaitosten tulisi saada jo opiskelijavalintavaiheessa tietoja aiemmin suoritetun alkukartoituksen oppimisvalmiuksien ja kielitason arvioinnin tuloksista. Näin ollen työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää hallintovaliokunnan harkittavaksi 62 §:n 2 momentin täsmentämistä esimerkiksi seuraavasti:

Palveluntuottajalla, jonka asiakkaaksi maahanmuuttaja ohjataan tai jonka opiskelijaksi maahanmuuttaja ohjataan hakeutumaan, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maakunnalta ja kunnan viranomaiselta sekä toiselta palveluntuottajalta tämän lain 2 luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämiseksi välttämättömät tiedot.

Valiokunta kantaa huolta siitä, että *lain soveltamisala* näyttää rajaavan säännösten soveltamisen ulkopuolelle Suomen kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat ja heidän lapsensa. Kansalaisuuden jo saaneilla maahanmuuttajilla voi kuitenkin usein olla edelleen tarvetta kotoutumista edistävälle palvelulle. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että myös kotoutumislain soveltamisalaan kuulumattomien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kotoutumiseen tulee panostaa. Kotoutuskoulutuksen tyyppistä kohdennettua koulutusta tulisi voida tarjota kaikille Suomessa oleville maahanmuuttajille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp

Helsingissä 11.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk
varajäsen Petri Honkonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

**Valiokunnan lausunto TyVL 10/2018 vp
Eriävä mielipide**

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Me allekirjoittaneet yhdyimme työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan hallintovaliokunnalle esitettyihin arvioihin, mutta esitämme lakiesityksen hylkäämistä, koska emme kannata maakuntahallintoa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 11.1.2019

Ilmari Nurminen sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Tarja Filatov sd
Anna Kontula vas
Veronica Rehn-Kivi r
Heli Järvinen vihr