



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Sosiaali- ja terveystoimialan lausunto luonnoksesta hallituksen selonteoksi kotoutumisen uudistamistarpeista

HEL 2021-001430 T 03 00 00

Lausunnosta yleisesti

Kaupunginkanslia on pyytänyt sosiaali- ja terveystoimialalta lausuntoa 21.2.2021 mennessä työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen selonteoksi kotoutumisen uudistamistarpeista. Lausuntoa on pyydetty myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta. Lausunto on ohjeistettu jäsentämään selonteon otsikkorakennetta mukaillen. Kaupunginkanslia kokoaa toimialojen lausunnoista yhtenäisen vastauksen.

Sosiaali- ja terveystoimiala antaa seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen selonteoksi kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista:

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

”Eduskunta on vastauksessaan kotoutumisen edistämisestä annetusta laista (1386/2010) edellyttänyt hallituksen antavan eduskunnalle vaalikausittain selonteon ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta ja sen toimivuudesta. Lausunnolla nyt oleva selontekoluonnos on samalla katsaus nykyisen kotoutumisen edistämisestä annetun lain toteuttamisesta, edellä mainitussa laissa määritelty valtion kotouttamisohjelma sekä tulevan lainsäädäntövalmistelun ohjelmanpaperi.

Selonteossa kotoutumisen edistäminen jäsentyy työllisyyttä ja koulutusta koskevaksi toimintakokonaisuudeksi ja toimenpiteiksi. Selonteon valmistelun tueksi on toteutettu selvitys maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspolkujen toimivuudesta. Vielä julkaisemattoman selvityksen mukaan viime vuosina tehdyillä uudistuksilla on pääosin ollut myönteisiä vaikutuksia.

Selvityksessä tunnistettiin kuitenkin viisi koulutus- ja työllistymispolkujen haastetta: osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puute, toimeentuloon liittyvät haasteet, kielteiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta. Mainitut haasteet vastaavat työssään maahanmuuttajia kohtaavien työntekijöiden kokemusta ja niihin ratkaisujen etsiminen on kannatettavaa. Keskeistä on etenkin kielikoulutuksen tarjonnan ja viiveettömyyden ja koulutuspolulla etenemisen varmistaminen sekä ammatinvalinnanohjaus. Myös työllistävien yritysten rekrytoinnin edistäminen on tärkeää.



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Selonteossa esitetyt työllisyyttä ja koulutusta koskevat toimenpiteet ovat pääsääntöisesti kannatettavia sosiaali- ja terveystoimialan näkökulmasta. Nykyisen lain toimenpiteiden toteutuksesta olisi kuitenkin ollut hyvä sisällyttää yksityiskohtaisempaa kuvausta sekä kehittämistoimenpiteiden että lainsäädäntöuudistusten vaikutusten arvioimiseksi. Selonteossa olisi voinut kuvata muun muassa vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärien johdosta syntynyttä poikkeuksellista maahanmuuton tilannetta ja sen vaikutusta lain toimeenpanoon koulutuksen ja työllisyyden edistämässä sekä laajemmin kotoutumisen edistämässä.

Kotoutumisen sanastotyön keskeneräisyys suhteessa selontekoon on valitettavaa, koska sen kautta ymmärrys siitä mihin terminologialla viitataan aukeaisi paremmin.

Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät

Selonteko-luonnoksen tilannekuva on laaja-alainen yhteiskunnallinen katsaus maahanmuuton vaikutuksista suomalaisessa yhteiskunnassa. Tilannekuvan muodostamisessa on huomioitu ansiokkaasti viime aikaisista tutkimustietoa. Ohjelmatyön näkökulmasta sitä olisi voinut taustoitaa myös esimerkiksi komission kotouttamista ja osallisuutta koskevan toimintaohjelman kansallisen toimeenpanon mahdollisuuksien arvioinnin kautta.

Tilannekuvassa ei ole huomioitu alueellista eriytymistä ja suurten kaupunkien sekä pääkaupunkiseudun väestökehityksen erilaisuutta riittävästi suhteessa muun maan tilanteeseen eikä arvioitu sen vaikutuksia toimenpidesuunnitelman toteuttamiseen. Muun muassa asuntomarkkinoiden kehitys Helsingissä tulisi sisällyttää tarkasteluun mukaan.

Nykytilan kuvauksesta puuttuu nykyisen lain mukainen kotoutujien palveluverkon kuvaus, analyysi palveluverkon tilasta ja lakisääteisten palvelujen toteutumisesta. Eri toimijoiden välinen yhteistyö on keskeinen elementti tehokkaan sekä tarpeisiin vastaavaan palveluverkon muodostamisessa kotoutujille ja se tulisi huomioida nykytilan kuvauksessa.

Tilannekuvassa on tuotu esiin yksilöiden erilaisia sosiaalisia haasteita ja tunnistettu niiden haitallinen vaikutus kotoutumisen onnistumiseen sekä työllistymiseen. Lisäksi tilannekuvassa on todettu, että yksilön oma aktiivisuus on keskeisessä asemassa kotoutumisen edistämässä. Nykytilan kuvauksessa ei ole kuitenkaan nostettu tarpeeksi esiin yksilöllisen tuen, kuten esimerkiksi yksilöllisen sosiaalityön ja sosiaalisen kuntoutuksen merkitystä sosiaalisten haasteiden ratkaisemisessa ja kotoutumisen sekä työllistymisen edistämässä. Nykytilan kuvauksessa olisi myös hyvä tunnistaa, että yksilöllisellä tuella pystytään tukemaan kotoutujien yhdenvertaisuutta.



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Tilannekuvassa olisi myös tärkeää tunnistaa pidemmän aikaa Suomessa oleskelleet, joilla on yhä tarvetta kotouttamispalveluille, mutta jotka eivät ole enää kotoutumispalveluihin piirissä. Heidän kohdallaan kyse saattaa olla esimerkiksi siitä, että kotouttamispalvelut eivät ole olleet riittäviä silloin, kun he ovat saapuneet Suomeen. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää tunnistaa tämän ryhmän tarpeet ja miettiä minkälaisia palveluita tarjotaan heille, joiden kohdalla kotoutuminen ei ole onnistunut. Yhtä tärkeää on myös luoda politiikkaohjelmia siihen, miten ehkäistään maahanmuuttajien toisen sukupolven syrjäytymistä.

Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

Selonteossa on tuotu kattavasti esille erilaisten yhteisöjen ja yhteiskunnallisten rakenteiden vaikutus kotoutujien työllistymiseen ja osallisuuden edistämiseen. Selonteossa olisi kuitenkin tärkeää sanoittaa vielä selvemmin, että osallisuuden kokemus ei synny automaattisesti esimerkiksi työllistymisen, kieliopintojen tai koulutukseen pääsyn seurauksena. Vastuu osallisuuden kokemuksen syntymisestä on kotoutujan itsensä lisäksi myös yhteisöillä ja yhteiskunnalla, esimerkiksi sosiaalipalveluilla.

Selonteossa yhteiskunnan muiden julkisten toimijoiden edellytetään huomioivan palvelujen suunnittelussa ja toimeenpanossa monimuotoistuneen asiakaskunnan tarpeet sekä huolehtivan oman organisaationsa henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Mikäli monimuotoistuneen asiakaskunnan palvelutarpeisiin vastaaminen edellyttää erityisiä palvelukohtaisia kohdennettuja toimia, niiden rahoittaminen jää kuitenkin kyseessä olevalle toimijalle.

Selonteon mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuus kohdistuu ennen kaikkea vieraskielisten kuntalaisten peruspalveluiden käyttökustannuksiin, ei niinkään kotoutumista edistäviin erityispalveluihin. Selonteossa todetaan myös, että valmisteilla olevien hyvinvointialueiden rahoituksessa on mukana vieraskielisten määrään perustuva rahoituskriteeri. Muiden julkista palvelutehtävää hoitavien toimijoiden asiakkaiden palvelutarpeista, niihin vastaamiseksi tarvittavista kohdennetuista toimista ja niiden rahoituksen riittävydestä ei ole selvitystä.

Hyvinvointialueiden valmistelun yhteydessä on tärkeää huomioida millaisin toimenpitein ja rahoituksellisin keinoin maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä sekä palvelujen saavutettavuutta tuetaan. Kuten selonteossa tuodaan esille, erityisen vahingollinen vaikutus on rakenteellisella rasismilla, kuten työelämässä, koulutuksessa ja palveluissa olevilla syrjivillä toimintatavoilla ja prosesseilla, joissa organisaatiot, yritykset, laitokset ja virastot syrjivät joko välittömästi tai välillisesti tiettyjä ihmisryhmiä.



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Selonteossa todetaan: Eduskunta (TRVK) on edellyttänyt kotouttamisen merkittävää nopeuttamista tehostamalla toimintoja kaikissa vaiheissa heti maahan saapumisesta. Turvapaikanhakijoiden osalta tätä on haluttu tehostaa lisäämällä vastaanottopalveluihin sisältyvän opinto- toiminnan velvoittavuutta ja edellyttämällä yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen ja arvojen tuntemusta, joka varmistettaisiin vastaanotto- keskuksissa tehtävällä kokeella. Kotoutumisen käynnistymistä voidaan nopeuttaa myös toimivalla kuntaan ohjaamisen prosessilla, jota vastaanottokeskuksen esikotouttavat toimet tukevat.

Selonteossa kotoutumisen käynnistämisen nopeuttamista käsittelevässä luvussa käsitellään pääsääntöisesti esikotouttavaa työtä ja kuntiin ohjaamista. Yhtenä toimenpiteenä on esitetty kuntaan ohjaamisen kohderyhmän linjaamista. Toimenpiteenä yhteydessä on käytetty käsitettä ”erityistä tukea tarvitsevat,” mikä on yleisesti käytetty, mutta käytännössä haasteellinen käsite. On toivottavaa, että kuntaan ohjaamisen kohderyhmää linjatessa linjataan myös keitä ovat erityistä tukea tarvitsevat luvansaavat turvapaikanhakijat. Käsitteen tarkempi määrittäminen ja sen suhteuttaminen sosiaalihuoltolakiin selkeyttää kuntaan ohjaamisen perusteita ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

Selonteossa ehdotetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden parantamista kaikille maahanmuuttajille muun muassa vakinaistamalla maahanmuuttajille suunnattujen matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminta sekä lisäämällä järjestöjen osallisuutta viranomaisten vastuulla olevien palvelukokonaisuuksien kehittämisessä, esimerkiksi matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteiden kehittämisessä. Selonteossa olisi kuitenkin tärkeää todeta, että järjestökumppanuudet eivät saa johtaa palvelujärjestelmässä vähemmistöasemaan kuuluvien henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamisen sivuuttamiseen. Tällöin vähemmistöasemaan kuuluville henkilöille on tarjolla vain heikon oikeusturvan takaavaa hankkeisiin tai vapaaehtoistyöhön perustuvaa palvelua.

Maahanmuuttajien erillisen neuvonnan ja ohjauksen sisällöt eivät ole selkeästi määriteltyjä. Erillisen neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantamista sekä sisältöjä on tarpeen myös selkiyttää suhteessa paitisi kotoutumisen edistämisen prosesseihin myös kunnan ja muiden viranomaisten järjestämään neuvontaan sekä erityisesti sosiaalihuoltolain mukaiseen ohjaukseen ja neuvontaan. Lisäksi asiakkaan oikeusturva tulee maahanmuuttajille suunnatussa erillisessä neuvonnassa ja ohjauksessa varmistaa lainsäädännöllä, mikäli se on sisällöltään laajempaa kuin kunnan yleisneuvonta kunnan palveluista. Viranomaisten



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

hallintolain 8 §:n mukaisen neuvonnan järjestämisen velvollisuuden toteutumista tulisi systemaattisesti seurata.

Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Selonteossa esitetään kotoutumisohjelman luomista selkeyttämään alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuutta sekä parantamaan palveluiden saavutettavuutta. Kotoutumisohjelman osana esitetään rakennetta ja mallia työvoiman ulkopuolella olevien, erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen edistämiseksi. Esitetty kotoutumisohjelma palvelujen saavutettavuutta lisäävänä toimenpiteenä ei vielä ehdotuksesta tarkennu riittävästi. Yhteneväinen koulutuspolku, siirtymisen varmistaminen eri koulutusmoduuleista toiseen ja seuranta siitä miten maahanmuuttajan kielen opiskelu etenee, on kuitenkin tärkeää.

Ohjelman kesto on liian lyhyt maksimissaankin suurimmalle osalle kohderyhmästä ja keston tulisi ehdottomasti tehdä joustoja ainakin niissä tilanteissa, kun kotoutuja on tai on ollut sairaana, osatyökykyinen, vanhempain- tai hoitovapaalla. Maahanmuuttajan näkökulmasta kielen oppimiseksi ja työllistymiseksi kotoutumisohjelmalla ja kotoutumisajan lyhentämisellä ei ole merkittävää hyötyä, ellei kotoutumisohjelmaan sisällytetä jonkinlaista kielikoulutustakuuta ja merkittävästi lyhennetä koulutukseen pääsyyn liittyviä odotusaikoja ja koulutusten välisiin siirtymiin kuluvaan aikaa. Tällä hetkellä maahanmuuttajan odotusaika kielitason testauksesta ensimmäiseen kotoutumiskoulutukseen on 87 vuorokautta. Jatkokoulutukseen pääsemiseen on myös viiveitä.

Kotoutumisajan lyhentämisen vaikutukset on arvioitava vaikutuksina haavoittuvampaan väestönosaan lukeutuviin pakolaisiin ja heidän toimeentuloonsa. Muutokset kotoutumisajassa on punnittava suhteessa viimesijaiseen toimeentulon turvaavaan järjestelmään eli sosiaalietuusjärjestelmään. Pakolaisten perusoikeuksien heikentämistä ei saa tehdä asettaen kohtuuton vaatimus kielen ja ammattipätevyyden opiskelulle aikataulussa, joka on mahdoton toteuttaa niin palveluiden kuin inhimillisen oppimisen näkökulmasta. Psykkisesti vahvasti oireileville kaksi vuotta on lyhyt aika. Muun muassa traumaoireiden vakauttaminen ja turvallisuudentunteen vahvistuminen vie enemmän aikaa. Lisäksi ohjelman lyhyt kesto asettaa kehittämis- ja lisäresursointitarpeita peruspalveluihin.

Selonteossa esitetään uutta tehtävää kunnille kotoutumisohjelman ja työikäisten ohjauksen järjestämisessä. Jo nykyisen lain perusteella kunta vastaa työvoiman ulkopuolella olevan maahanmuuttajan kotoutumisen edistämisestä, mutta kielikoulutuksen järjestäminen kotoutumiskoulutuksena ei ole ollut kuntaa velvoittavaa eikä sitä ole ollut tarjot-



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

la tarvetta vastaavasti henkilöille, joiden kohdalla kotoutumissuunnitelman laatiminen perustuu muuhun kuin tilapäisesti saatuun toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki on osa sosiaalihuoltoa ja sen johdosta kotoutumissuunnitelman laadinnasta vastataan kunnan sosiaalihuollossa.

Kotoutumissuunnitelman perusteella maahanmuuttaja ohjataan muiden tukitoimien lisäksi eri järjestäjätahojen kielikoulutukseen. Perustoimeentulotuen Kansaneläkelaitokselle siirtymisen yhteydessä niin sanottu kunnan alkukartoitettavien määrä ei ole merkittävästi kasvanut. Vuonna 2020 määrä oli noin 150 henkilöä. Vaikka kotoutumiskoulutusta kehitettäisiin vastaamaan paremmin myös kotona lapsia hoitavien tarpeita ei tällainen koulutus voi olla kokopäiväistä eikä yhtä tehokasta kuin peruskotoutumiskoulutus. Monikielisyys ei merkittävästi paranna Yhteiskuntaorientaation yksisuuntaista luonnetta.

Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueita koskevan uudistuksen jälkeen ohjauksesta vastaisi kunta. Ehdotuksessa ei määritellä tarkemmin mille kunnan viranomaiselle ohjaus soveltuisi parhaiten ja mitä se alkuvaiheen palvelukokonaisuuden asiakastietojärjestelmää lukuun ottamatta muuten tarkoittaisi tai edellyttäisi. Kotoutumisohjelman ohjaustoimintaa, suunnitelman laadintaa kuten myös kunnille pakolaisten vastaanottoa koskevia tehtäviä määriteltäessä on välttämätöntä huolehtia myös maahanmuuttajien oikeusturvan määrittämisestä erillisellä lailla, mikäli sitä ei ole aiemmin tehty. Lisäksi kunnan kotoutumispalvelun toteuttajalle tulee säätää sosiaalihuoltolain 35 §:n mukainen ilmoituksen tekemisen velvollisuus sen varmistamiseksi, että maahanmuuttajan osallisuutta edistetään tarpeen mukaisesti hänen toimijuuttaan ja arkeaan tukevin toimenpitein.

Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

Selonteossa osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta edistävän kotoutumisen toimenpiteinä mainitaan Talent Boost -ohjelman jatkaminen, Suomessa elämisen tietopakettien kehittäminen Suomeen opiskelemaan ja töihin tuleville, kotouttamistyötä tekevien ja työperusteisen maahanmuuton parissa työskentelevien sekä työnantajien yhteistyön lisääminen ja suomen sekä ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksien lisääminen.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi tulisi huomioida, että rakenteellisten muutosten sekä virallisten ja virkamiesvetoisten verkostojen lisäksi kotoutujat tarvitsevat myös vapaamuotoisia verkostoja. Ne saatavat parhaimmillaan vastata paremmin kotoutujien yksilöllisiin tarpeisiin kuin viralliset verkostot ja edistää sitä kautta osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta. Selonteon osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta käsittelevässä luvussa tulisikin myös kuvata, minkälaisen toimenpiteiden kautta



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

kotoutujia pystyttäisiin tukemaan vapaamuotoisten ja henkilökohtaisten verkostojen muodostamisessa. Lisäksi kyseisessä luvussa tulisi kuvata, minkälaisien toimenpiteiden avulla erilaiset yhteisöt saataisiin integroimaan kotoutujat paremmin yhteisöjen yhdenvertaisiksi jäseniksi.

Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Selonteossa esitetään muun muassa kotoutumisen kumppanuusohjelman kehittämisen jatkamista, maahanmuuttajien järjestötoimintaan ohjaamisen edistämistä sekä järjestöjen osallisuuden lisäämistä viranomaisten vastuulla olevien palvelukokonaisuuksien kehittämisessä. Kumppanuusohjelmassa tavoitteena on esimerkiksi muodostaa valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen yhteistyön kehittämiseksi alueellinen tukirakenne ja kytkeä järjestöjen toiminta nykyistä järjestelmällisemmin kotouttamisen politiikka- ja strategiatyön valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan.

Sosiaali- ja terveystoimiala on tehnyt eri järjestöjen kanssa pitkäkestoisia yhteistyötä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Järjestöjen roolia pohtiessa on tärkeää huomioida niiden rooli edunvalvojana heikommassa asemassa olevien ihmisten äänen esille tuomisessa ja etujen edistämiseksi. Järjestöjen roolin vahvistaminen ei saa estää kotoutujien yhdenvertaisuuden toteutumista ja lakisääteisten palvelujen saamista.

Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

Yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen ja rakeenteellisen rasismin ehkäisy ovat keskeisiä kaikkia yhteiskunnallisia toimijoita toisiinsa linkittäviä teemoja kotoutumisen edistämiseksi. Näiden teemojen edistäminen eri keinoin tulisi olla kotoutumislain keskiössä ja sen suhdetta yhdenvertaisuuslakiin tulisi tarkastella tarkemmin.

Hyviin väestösuhteisiin liittyvässä luvussa olisi hyvä tuoda esille järjestöissä tehtävän työn merkitystä. Järjestöillä on tärkeä rooli kaikkien kuntalaisten osallisuuden toteutumisen edistämiseksi samalla, kun niiden toiminta tarjoaa mahdollisuuden rakentaa henkilökohtaisia verkostoja ja näin ehkäistä yksinäisyyttä. Suomalaisten ja maahanmuuttajien yhteisiä kohtaamispintoja tulisikin olla enemmän. Monet maahanmuuttajat kaipaavat enemmän kontakteja suomalaisiin jo kotoutumisen alkuvaiheessa."

Lisätiedot

Sari Karisto, etelän aikuissosiaalityön päällikkö, puhelin: 310 37579

sari.karisto(a)hel.fi

Mika Porvari, toiminnansuunnittelija, puhelin: 310 22410

mika.porvari(a)hel.fi

Postiosoite
PL 6000
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
sosiaalijaterveys@hel.fi

Käyntiosoite
Toinen linja 4 A
Helsinki 53
www.hel.fi/sote

Puhelin
+358 9 310 5015
Faksi
+358 9 310 42504


Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI1880001200052430
Alv.nro
FI02012566



19.2.2021

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja


Juha Jolkkonen
sosiaali- ja terveystoimialan
toimialajohtaja

Liitteet

- 1 [Lausuntopyyntö 2.2.2021, liite, selonteko su](#)
- 2 [Lausuntopyyntö 2.2.2021, liite, selonteko sv](#)
- 3 [Lausuntopyyntö 2.2.2021, saate](#)
- 4 [Lausuntopyyntö 2.2.2021 su](#)
- 5 [Lausuntopyyntö 2.2.2021 sv](#)