

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
17/2010 vp**

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 185/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, ylitarkastaja Sonja Hämäläinen ja ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Yrsa Nyman, Vähemmistövaltuutetun toimisto

- johtaja Rebecka Svedlin, Helsingin työ- ja elinkeinotoimisto
- maahanmuuttoasioiden päällikkö Teemu Haapalehto, Espoon kaupunki
- maahanmuuttokoordinaattori Satu Kurri, Kouvolan kaupunki
- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto
- kehittämisspäällikkö Jenni Tuominen, Monika-Naiset liitto ry
- hallituksen jäsen Natalia Kozlova, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry
- maahanmuuttotyön pääkoordinaattori Marja Nyrhinen, Tampereen maahanmuuttajaneuvosto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kansaneläkelaitos
- Närpiön kaupunki.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen tarvitaan laajaa yhteistyötä sekä eri alojen viran-

omaisten kesken että kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä esityksen tavoitetta lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä kotoutumisen edistämiseksi. TE-toimiston ja kunnan tulee yhdessä huolehtia maahanmuuttajan yksilöllisiin tarpeisiin vastaavista palve-

luista, jotka muodostavat johdonmukaisen polun kotoutumiselle ja johtavat työmarkkinoille pääsemiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotoutumista koskevaa sääntelyä selkiytetään säätämällä kotoutumisen edistämistä oma laki. Selkiyttämistavoitteesta huolimatta lakiehdotus sisältää useita kohtia, joissa ei suoraan ilmaista vastuuviranomaista. Vaarana on, että viranomaisten muutenkin niukoista henkilöstöresursseista osa kuluu sen selvittämiseen, kenen vastuulla palvelun tarjoaminen on. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallintovaliokunta selvittää, voitaisiinko lakia näiltä osin täsmentää.

Valiokunta korostaa, että maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen on tärkeää paitsi ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamiseksi myös yhteiskunnallisten ongelmien ja syrjäytymisen ennalta ehkäisemiseksi. Kotoutumisen onnistuessa maahanmuuttajalle annettuihin palveluihin käytetyt panostukset saadaan moninkertaisesti takaisin.

Kohderyhmän laajennus ja kotoutumistoimenpiteet

Valiokunta pitää erittäin tervetulleena kotoutumistoimien kohderyhmän laajentamista. On ensiarvoisen tärkeää, että kaikki maahanmuuttajat saavat perustiedot suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen palveluista. Nykyisellään kotoutumistoimien ulkopuolelle jää suuri osa Suomeen muuttaneista. Muun muassa suomalaisen tai maahanmuuttajan puolisona taikka työn tai opiskelun johdosta Suomeen tulleet sekä kotiäidit ja vanhukset ovat usein niin yhteiskunnan toimintaa koskevan informaation kuin kielikoulutuksenkin tavoittamattomissa.

Esityksen mukaan alkuvaiheen palvelut sisältävät perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, ohjausta ja neuvontaa sekä alkukartoituksen. Maahanmuuttajalle kerrotaan hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa sekä annetaan tietoa palvelujärjestelmästä ja kotoutumista edistäviä toimenpiteistä. Perustietoaineisto annetaan kaikille Suomeen muuttaville oleskelulupapää-

töksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä alkukartoitusta, jossa arvioidaan alustavasti maahanmuuttajan kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Valiokunta korostaa, että alkukartoituksen huolelliseen tekemiseen tulee turvata riittävät resurssit niin kunnissa kuin TE-toimistoissakin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että laajennettuun kohderyhmään kuuluvien osalta lakiehdotus jättää alkuinformaatiota lukuun ottamatta palvelujen saannin pitkälti riippumaan viranomaisten harkinnasta ja palveluihin käytävissä olevista resursseista. Esimerkiksi alkukartoitusta koskevan 10 §:n mukaan "työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan".

Valiokunta pitää tärkeänä, että alkukartoitus tehdään kaikille sitä pyytävälle maahanmuuttajille. Samalla valiokunta korostaa tehokasta tiedottamista, jotta maahanmuuttajat tietävät oikeudestaan pyytää alkukartoitusta.

Maahanmuuttajalla on jatkossa oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hänen katsotaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan olisi kuitenkin aina maahanmuuttajalla, joka on työtön työnhakija tai saa toimeentulotukea. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti, ja ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan päättyy pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta.

Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on toimivan peruskielitaidon saavuttaminen suomen tai ruotsin kielessä. Maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tukemista koskeviin säännöksiin ehdotetaan joitakin muutoksia. Esityksen mukaan tukea voidaan pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä tapahtuvaa opiskelua,

kun nykyisen lain mukaan on ollut mahdollista tukea myös englannin kielellä tapahtuvaa opiskelua, jos siihen on sisällynyt riittävästi suomen tai ruotsin opetusta. Lisäksi koulutukseen sovelletaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain säännöksiä, joiden mukaan TE-toimiston tulee seurata opintojen edistymistä ja lakkauttaa tuki, jos opinnot eivät etene normaalisti.

Valiokunta korostaa suomen tai ruotsin kielen oppimisen merkitystä työllistymiselle. Esiteityillä muutoksilla voi kuitenkin olla myös ei-toivottuja vaikutuksia maahanmuuttajien koulutautumiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa maahanmuuttaja joutuu keskeyttämään opintonsa sen vuoksi, ettei eteneminen normaalitahtiin ole onnistunut kovasta yrityksestä huolimatta opetuskielen hallinnassa olevien puutteiden takia. Valiokunta pitää tärkeänä, että muutosten vaikutuksia maahanmuuttajien asemaan ja kouluttautumismahdollisuuksiin seurataan.

Maahanmuuttajajärjestöt ja muut kansalaisjärjestöt

Maahanmuuttajajärjestöt tarjoavat maahanmuuttajille muun muassa tukihenkilöpalvelua, leiri- ja virkistystoimintaa, kerhoja ja kohtauspaikkoja, turvakotitoimintaa, oman kielen opetusta sekä matalan kynnyksen kielikursseja. Ne tavoittavat maahanmuuttajat hyvin ja voivat tarjota monenlaista apua ja tukea arjen tilanteisiin.

Valiokunta pitää maahanmuuttajajärjestöjen työtä kotoutumisen edistämiseksi erittäin merkittävänä. Valiokunta korostaa, että kotoutumisen edistämistoimia tulee toteuttaa kiinteässä yhteistyössä maahanmuuttajajärjestöjen kanssa ja käyttää niiden tarjoamia mahdollisuuksia tehokkaasti hyödyksi. Palvelujen järjestäminen yhdessä maahanmuuttajajärjestön kanssa on usein paitsi toimivin myös kustannuksiltaan edullisin tapa toteuttaa palvelut.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hyviä etnisiä suhteita edistetään järjestämällä kantaväestölle ja maahanmuuttajille luontevia tilaisuuksia kohdata toisensa ja tutustua toisiinsa. Hyviä kokemuksia on saatu esimerkiksi maahanmuuttajien

osallistumisesta lasten päiväkotien ja vanhusten hoitolaitosten toimintaan.

Suuri merkitys kotoutumisen edistämiselle on myös urheilu- ja muiden kansalaisjärjestöjen toiminnalla, johon osallistumalla maahanmuuttajat saavat kontakteja ja solmivat ystävyyssuhteita kantaväestöön kuuluviin. Monet urheilujärjestöt tekevätkin erittäin ansiokasta työtä erityisesti maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumiseksi.

Osallisena Suomessa -kokeilu

Lakiehdotuksen mukaan kunta, useampi kunta yhdessä tai kunta ja TE-toimisto yhdessä voivat kokeilla kotoutumiskoulutuksen uusia koulutuskokonaisuuksia, koulutuksen hankkimista ja järjestämistä, koulutukseen ohjaamista ja koulutuksen tarjoamista nykyistä laajemmalle henkilöpiirille. Etenkin suomen tai ruotsin kielen opetusta, yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta sekä työllistymistä ja työelämään osallistumista tukevaa opetusta tehostetaan. Maahanmuuttajalasten ja -nuorten osalta tehostetaan valmiuksia siirtyä perusopetuksesta jatko-opintoihin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistoimia kehitetään valtion ja kulttuurisäätiöiden yhteisellä kokeiluhankkeella. Valiokunta korostaa erityisesti kielikoulutuksen ja työelämän välistä yhteyttä ja pitää tärkeänä, että kokeilun yhteydessä luodaan toimintamalleja, joilla kielikoulutusta voidaan antaa työpaikoilla tai työssäkäynnin ohessa siten, että kielikoulutus ja työ nivELYVÄT yhteen ja tukevat toisiaan.

Maahanmuuttajien on muuta väestöä vaikeampaa työllistyä. Huhtikuun 2010 lopussa ulkomaan kansalaisten keskimääräinen työttömyysaste oli 23,4 %, mutta työllisyystilanne vaihtelee merkittävästi eri kansallisuuksia edustavien maahanmuuttajaryhmien kesken. Naisten työttömyysaste on miehiä korkeampi, ja maahanmuuttajien lasten on hyvin vaikea päästä ammattikoulutuksen jälkeen siirtymään työelämään.

Jotta maahanmuuttajien työllisyysastetta saadaan nostettua, on tärkeää, että maahanmuutta-

jille luodaan toimivia polkuja, joiden varrella heidän kielitaitoaan ja työmarkkinavalmiuksiaan parannetaan ja jotka johtavat oikeaan työpaikkaan. Tämä edellyttää nykyistä toimivampaa yhteistyötä työnantajien kanssa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että nyt käynnistetävän kokeilun yhteydessä pyritään luomaan tällaisia polkuja. Myös maahanmuuttajanuorten siirtymää koulutuksesta työelämään tulisi helpottaa luomalla toimivat käytännöt ammatillisten oppilaitosten ja alueen työnantajien yhteistyölle niin, että nuorten kynnys päästä työhön madaltuisi. Erityistä huomiota tulee kiinnittää naisten kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen.

Maahanmuuttajat tulevat usein maista, joissa pienyrittäjyys on Suomea yleisempää. Maahanmuuttajien innokkuutta yrittäjyyteen ja itsensä työllistämiseen yrittäjinä tulisikin tukea nykyistä enemmän. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokeilussa etsitään toimintamalleja, joilla maahanmuuttajille tarjotaan yrittäjyyteen liittyvää koulutusta, neuvontaa ja valmennusta, luodaan verkostoja, annetaan vertaistukea ja etsitään rahoitusvaihtoehtoja.

Lasten, nuorten ja naisten kotoutuminen

Suomessa maahanmuuttajien lapset eli ns. toisen sukupolven maahanmuuttajat menestyvät koulussa lähes yhtä hyvin kuin valtaväestö. Suomalaisen koulutusjärjestelmän tasa-arvoisuuden ja myöhäisen valikoitumisen yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen katsotaan edistävän maahanmuuttajien lasten kotoutumista. Maahanmuuttajalasten koulumenestys on ollut hyvä myös Ranskassa, jossa panostetaan voimakkaasti ranskan kielen opettamiseen kaikille varhaislapsuudesta lähtien.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien lasten pyrkimystä päästä eteenpäin suomalaisessa yhteiskunnassa tuetaan. Tärkeää on huolehtia siitä, että yksikään nuori ei jää toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle ja että lukioihin ja ammatillisiin oppilaitoksiin järjestetään tarvittavat tukipalvelut, joilla edistetään opintojen loppuun suorittamista.

Oppilaiden välisissä eroissa korostuu koti-taustan merkitys. Huono-osaisuus periytyy helposti vanhemmilta lapsille. Maahanmuuttajien lasten menestymistä yhteiskunnassa voidaan merkittävästi edistää tukemalla heidän vanhempiensa pääsyä työmarkkinoille.

Valiokunta korostaa erityisesti suomen ja ruotsin kielen opetuksen sekä maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen tärkeyttä niin maahanmuuttajien lapsille kuin heidän vanhemmilleenkin. Erityisen tärkeää on aloittaa lapsen kielellisten valmiuksien parantaminen jo varhaiskasvatuksen yhteydessä niin, että peruskoulun alkaessa lapsella on riittävät valmiudet opetuksen seuraamiseen. Jotta vanhemmat voivat tukea lapsen koulunkäyntiä, on tärkeää, että myös heillä on riittävät taidot suomen tai ruotsin kielessä.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää naisten kotoutumisen edistämiseen. Naisten kotoutumisella ja suomen tai ruotsin kielen omaksumisella on merkittävä vaikutus lasten kotoutumiseen ja koulumenestykseen.

Valiokunta korostaa naisille tehtävien omien kotoutumissuunnitelmien tärkeyttä. Oman suunnitelman laatimisen yhteydessä on mahdollista paneutua naisen kotoutumisen erityiskysymyksiin, kuten lasten hoidon järjestelyihin kielikursien aikana tai luku- ja kirjoitustaidon puutteiden korjaamiseen. Suunnitelman yhteydessä voidaan nostaa esiin myös epätasa-arvoiseen kohteluun taikka henkisen tai fyysisen väkivallan käyttöön liittyviä kysymyksiä ja selvittää, millaista apua ja tukea maahanmuuttajanainen tarvitsee ongelmatilanteensa ratkaisemiseksi.

Resurssit

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen esteenä on kielenopetuksen ja muun kotoutumiskoulutuksen riittämättömyys. Uusi laki ei tuo tilanteeseen merkittävää parannusta, jos kielenopetukseen ja muihin kotoutumistoimenpiteisiin ei osoiteta nykyistä enemmän määrärahoja. Osallisena Suomessa -kokeilua lukuun ottamatta hallituksen esitykseen ei liity ehdotuksia, joilla kuntien tai TE-toimistojen mahdollisuuksia

toimenpiteiden järjestämiseen lisättäisiin. Resurssien niukkuus voi vaarantaa esityksen hyvien tavoitteiden toteutumisen.

Maahanmuuttajien yksilöllinen palvelu on vaativaa ja aikaa vievää. Lakiehdotus lisää entisestään maahanmuuttajien palveluun liittyviä velvoitteita TE-toimistoissa. Valtion tuottavuusohjelma on vähentänyt merkittävästi TE-toimistojen henkilöstöresursseja, ja samansuuntainen kehitys uhkaa edelleen jatkua. Joissakin TE-toimistoissa tilannetta on voitu jonkin verran helpottaa palkkaamalla työllisyysvaroin määräaikaista työntekijöitä. Määräaikaistilanteilla ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole aikaisempaa kokemusta kyseisistä työtehtävistä, ja määräaikaisuus vaikeuttaa osaamisen pitkäjänteistä kehittämistä. Monissa TE-toimistoissa on henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi vaikea selviytyä lisääntyvistä palveluvelvoitteista ilman lisähenkilöstöä.

Kuntaan muuton viivästyminen joskus vuosilakin estää monien maahanmuuttajien kotoutumisen. Kuntapaikkojen saantia vaikeuttaa kunnille maksettavien laskennallisten korvausten jälkeenjääneisyys, jota vuoden 2010 alussa tehty kymmenen prosentin korotus jonkin verran korjasi. Toisaalta suuriin kaupunkiin muuttaa omatoimisesti runsaasti maahanmuuttajia, joiden palvelujen järjestämisessä on kunnilla huomattavia ongelmia. Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnille maksettavien korvausten tasoa korotetaan niin, että korvaukset vastaavat paremmin maahanmuuttajien palvelujen järjestämistä aiheuttavia kustannuksia.

Valiokunta korostaa kansalaisjärjestöjen merkitystä kotoutumisen edistämässä ja pitää tärkeänä, että niiden toimintaan turvataan riittävät resurssit. Maahanmuuttaja- ja muiden kansalaisjärjestöjen merkitys on erityisen suuri harrastustoiminnan järjestämisessä ja erityistoimia vaativien ryhmien auttamisessa.

Työmarkkinatuen maksaminen kotoutumistukena

Esityksen mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumistukea, joka muodostetaan työmarkkinatuesta tai toimeentulotuesta. Työttömälle työnhakijalle maksetaan työttömyysturvain mukaista työmarkkinatukea kotoutumistuen nimellä kotoutumissuunnitelman voimassaoloajalta.

Tuen maksaminen eri nimellä eri aikoina tekee työttömyysetuusjärjestelmän entistäkin monimutkaisemmaksi ja vaikeammin hahmotettavaksi. Myös tuen toimeenpano on työlästä, koska Kansaneläkelaitos joutuu muuttamaan sen takaisin työmarkkinatueksi kotoutumistukioikeuden päätyttyä.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että samaa etuutta maksetaan tilanteesta riippuen eri nimellä. Työttömyysturvan yksinkertaistamiseksi ja selkiyttämiseksi on perusteltua, että työttömälle työnhakijalle maksettavasta kotoutumistuesta erillisenä etuutenaan luovutaan ja sen sijaan maksetaan työmarkkinatukea. Työssäoloehdon täyttävälle maahanmuuttajalle maksetaan työttömyyspäivärahaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että hallintovaliokunta muuttaa lakiehdotuksia siten, että työttömänä työnhakijana olevalle maahanmuuttajalle maksetaan jatkossa työmarkkinatukea myös kotoutumissuunnitelman voimassaoloajalta.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TyVL 17/2010 vp — HE 185/2010 vp

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Markus Mustajärvi /vas
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Paula Sihto /kesk
jäs.	Anna-Maja Henriksson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Katja Taimela /sd
	Merja Kuusisto /sd	Tarja Tallqvist /kd
	Esa Lahtela /sd	Kimmo Tiilikainen /kesk.
	Jari Larikka /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.