

Lausunto

24.10.2024

Asia: VN/13118/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausunto säästöjen toteuttamistavoista**

Kotoutumislain muutoksilla halutaan säästää koko maassa kotoutumiseen käytettävissä olevasta rahoituksesta 58 miljoonaa euroa, joka on todella suuri summa. Kaikkein konkreettisempia säästökohteita ovat pakolaisten vastaanotosta maksettaviin korvauksiin tehtävät leikkaukset. Uusiin leikkauksiin ajaututtiin myös siksi, että jo suunnitellut säästöt muun muassa toimeentulotuen korvauksista näkyvät valtion budjetissa vasta viiveellä.

Nyt esitetyillä tavoilla kohdentaa säästöjä voi olla erilaisia vaikutuksia. Todennäköisesti pääkaupunkiseudun kaupungit Uudellamaalla ja muut kasvukeskukset pystyvät kaikesta huolimatta parhaiten huolehtimaan jatkossakin kotoutumisen edistämiseen liittyvästä työstä, jolloin muuttoliike isommille paikkakunnille kiihtyy. Viime aikoina on ilolla seurattu, että esimerkiksi ukrainalaiset ovat asettuneet asumaan muita ryhmiä tasaisemmin koko maahan. Edessä voi olla toisenlainen kehityssuunta omine muun muassa asuinalueiden segregaatioon liittyvine haasteineen. Lisäksi säästöjen vaikutukset näyttävät kohdentuvat ikävällä tavalla niihin, jotka tarvitsevat kotoutumiseensa eniten tukea. Toteuttamistavat eivät tue hallitusohjelman tavoitteita, siellä maahanmuuttajaäidit ja haavoittuvat ryhmät oli erikseen mainittu tuettaviksi ryhmiksi, mutta nyt toteutettavilla säästöillä vaikutetaan juuri heidän kotoutumiseensa.

Kunnat saavat rahoituksestaan merkittävän osan yleiskatteellisena ja laskennallisena rahoituksena osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Lisäksi osa kuntien kotoutumisen edistämisen rahoituksesta perustuu kotoutumislaisissa säädettyihin laskennallisiin ja erikseen haettaviin korvauksiin. Panostukset kotoutumiseen riippuvat jatkossa entistä enemmän yksittäisissä kunnissa tehtäviin päätöksiin ja poliittisiin linjauksiin. Nyt tehtävät säästöpäätökset eivät välttämättä vaikuta vielä ensi vuonna, koska kuntien ensi vuoden budjetit on tähän aikaan vuodesta jo tehty. Jatkossa kiristyvällä rahoituksella voi kuitenkin olla suuria vaikutuksia siihen, miten kunnissa suhtaudutaan kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon. Riskinä on, että hallituksen esittämät säästöt heikentävät kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia antaa kansainvälistä tai tilapäistä suojelua sitä tarvitseville.

## **Lausunto laskennalliseen korvaukseen kohdistuvasta leikkauksesta (ml ns. korvausasetus)**

Korvauksiin liittyvät leikkaukset muun muassa laskennallisista korvauksista (sekä korvausten määrä että niiden maksuaika) vaikuttavat suoraan kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuteen toteuttaa maahanmuuttaneille tarkoitettuja palveluita. Säästöjen kohdentamisessa on hallituksen esityksessäkin todettu ongelma, että emme tiedä, mihin kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta maksetut laskennalliset korvaukset on tähän mennessä käytetty. Säästöjä toteutetaankin tilanteessa, jossa ei ole mitään keinoa selvittää, miten säästöt tulevat mahdollisesti jatkossa vaikuttamaan tarjottaviin palveluihin ja uusien tulijoiden kotoutumiseen.

Kokonaisuudesta voi kuitenkin päätellä, että kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien korvausten pieneneminen yhdessä kaikkien muiden säästötavoitteiden kanssa ei tule parantamaan kotoutumisen edistämiseen tarkoitettujen palveluiden laatua, saatavuutta eikä tuloksellisuutta. Myös hallituksen esityksessä mainitaan, että leikkaukset tulevat vaikuttamaan eniten niihin kuntiin, joiden taloustilanne on muutenkin muita heikompi. Kasvukeskuksilla on paremmat mahdollisuudet kehittää ja suunnitella palveluita kattavammin sekä maahanmuuttajien määrän että rahoituksen riittävyyden näkökulmasta. Jatkossa kunnilla on yhä suurempi rooli myös työllisyyspalveluiden järjestämisessä, ja kuntien erityisesti maahanmuuttaneille tarjoamat palvelut eivät tule olemaan yhdenvertaisia. Tulijoiden määrät eri kunnissa vaihtelevat paljon ja palveluita tullaan priorisoimaan eri tavalla. Joillain alueilla yhteistyö voi tuoda lisää mahdollisuuksia, mutta yhteistyölle tuntuu olevan myös monenlaisia esteitä.

## **Lausunto kumottaviksi esitetyistä pykälistä (normin purku)**

Säästöt ja niihin liittyvä norminpurku kohdistuvat ikävällä tavalla kaikkein heikoimmassa asemassa olevien palveluihin. Hallitus on aiemmin kohdentanut lisämäärärahaa maahanmuuttajaäitien aseman parantamiseen, mutta ehdotetut säästöt toimivat juuri toiseen suuntaan. Laskennalliset korvaukset ovat mahdollistaneet kunnille panostamisen myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ryhmien huomioimiseen ja kunnissa on järjestetty heille suunnattua toimintaa. Myös monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, monialaisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunnitelman poistaminen lainsäädännöstä heikentää kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä, joka voisi hyödyntää juuri heikossa työmarkkina-asemassa ja erilaisissa elämän haasteissa olevien henkilöiden järkevää palvelua mm. paneutumalla perheen kokonaistilanteeseen.

Lisäksi kunnan suunnittelu- ja seurantavelvoitteita vähennetään. Varsinkin nykytilanteessa, kun palvelukokonaisuus muuttuu muun muassa TE24 -uudistuksen myötä perusteellisesti, tilanteen seuraaminen, kuntien omien tavoitteiden asettaminen ja palveluiden riittävyydestä sekä tuloksellisuudesta huolehtiminen tiedolla johtamisen menetelmillä olisi erityisesti tarpeen.

Esitetyt säästöt ja esitettyjen pykälien kumoaminen vaikuttavat kielteisesti väestösuhteisiin paikallistasolla: asenteet kovenevat, eri ryhmien keskinäinen vuorovaikutus vähenee, turvattomuuden tunne lisääntyy ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet heikkenevät kaikkein heikommassa asemassa olevien ryhmien osalta. Esitys on kokonaisuudessaan ristiriidassa kotoutumislain tarkoituksen kanssa, lailla kun on tarkoitus edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja hyviä väestösuhteita.

Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellinen tuki on antanut pykäläkohtaisia kommentteja, joissa on tarkemmin käsitelty norminpurkuun liittyviä esityksiä.

Pykäläkohtaiset kommentit:

22 § Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että hyvinvointialue voi kunnan pyynnöstä osallistua kotoutumissuunnitelman laadintaan. Tällaisessa tilanteessa olisi mahdollistettava myös se, että hyvinvointialue voisi osallistua tarvittaessa kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen. Ehdotetaan, että hyvinvointialue voi kunnan pyynnöstä osallistua kotoutumissuunnitelman tarkastamiseen, silloin kun se on kunnan kanssa yhdessä laatinut kotoutumissuunnitelman kotoutuja-asiakkaalle.

23 § Hallituksen esityksen johtolauseessa on esitetty muutettavaksi 23 §:n 1–5 momentti. Kyseisestä pykälästä ei kuitenkaan lakiesitykseen tai rinnakkaistekstiin ole esitetty muutettavaksi muuta kuin 2 momentti. Monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta on säädetty myös pykälän 1 ja 3 momenteissa.

32 a § Hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutettavaksi 32 a §:ää. Pykälässä kuitenkin säädetään monialaisesta palvelutarpeen arvioinnista, monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta sekä perheen kotoutumissuunnitelmasta. Pykälä tulisi muuttaa, niin että sen sisältö vastaa hallituksen esityksen lakiehdotuksen sisältöä.

45 § Hallituksen esityksessä poistetaan kunnilta tehtävä seurata kunnan kotoutumisen edistämisen toteutumista. Samalla poistetaan kunnilta velvollisuus raportoida kunnan kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Raportissa on oltava myös palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista koskevat tiedot. Raportoinnin poistumisen myötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristö keskuksella ei ole mahdollista toteuttaa sille kotoutumislain 55 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista valvontatehtävää. Lisäksi tällä voi olla vaikutusta kotoutumislain 56 §:ssä säädettyyn kehittämis- ja hallintokeskuksen tuloksellisuuden ja seurannan tiedontuotanto tehtävään. Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, että voidaanko ELY-keskuksen ja KEHA-keskuksen valvonta- ja tiedontuottamistehtäviä toteuttaa enää siinä mittakaavassa, jossa ne on hallituksen esityksessä (208/2022) esitetty. Tarvittaessa ELY-keskuksilta on poistetta kyseinen valvontatehtävä ja KEHA-keskuksen tehtävää tuottaa tuloksellisuus- ja seurantatietoa on arvioitava uudelleen.

68 § Hallituksen esityksessä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle ehdotetaan oikeutta saada korvausta lain 68 §:n perusteella. Kyseiselle taholle ei ole kuitenkaan 90 §:ään ehdotettu säädettäväksi korvausten hakemiseen ja päätöksen saamiseen liittyvä tiedonsaantioikeutta.

76 §. Hallituksen esityksen johtolauseessa on esitetty muutettavaksi 76 §:ää Kyseisestä pykälästä ei kuitenkaan lakiesitykseen tai rinnakkaistekstiin ole esitetty muutettavaksi muuta kuin 2 momentti. Monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta sekä monialaisesta palvelutarpeen arvioinnista on säädetty myös pykälän 1 momentissa.

74 § Hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutettavaksi 74 §. Jotta kotoutumislaisissa käytettävät termit olisivat yhdenmukaisia, niin kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut termistä poistetaan sana edistäminen. Muutos olisi vastaava hallituksen esityksessä ehdotetun 78 §:n muutoksen kanssa.

80 § Hallituksen esityksessä esitetään poistettavaksi 80 §:ssä säädetty kunnan tehtävä myöntää hyvinvointialueelle käyttöoikeuksia valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään. Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietojärjestelmäpalvelun tulevassa kehittämisessä on tarkoitus siirtää kotoutumislain 8 luvussa säädettyjen korvausten käsittely kotoutumisen edistämisen

tietojärjestelmään. Ehdotetaan, että korvausten hakemista varten kehittämis- ja hallintokeskus myöntäisi käyttöoikeudet hyvinvointialueelle.

86 § Hallituksen esityksessä on ehdotettu muutettavaksi 86 §:ää. Ehdotetuissa muutoksissa on poistettu termi monialainen, koska kyseinen termi on tarkoitus poistaa hallituksen esityksellä. Hyvinvointialueella ei ole enää sellaista kotoutumislaisissa säädettyä tehtävää, jonka perusteella sillä voisi olla oikeus näin laajaan tiedonsaantiin. Mikäli hallituksen esitykseen ei tehdä hyvinvointialueen tehtävien osalta muutoksia, niin hyvinvointialueen tiedonsaantioikeutta on rajoitettava 86 §:ssä. Erityisesti on huomioitava se, että hyvinvointialueelta on tarkoitus poistaa itsenäinen monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkastaminen sekä hallituksen esityksen mukaisesti hyvinvointialue ei osallistu kotoutumissuunnitelman tarkastamiseen. Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus olisi siis poistettava vähintään 86 §:n 4 momentista.

### **Lausunto kevennettävistä tehtävistä (normin purku)**

Monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, monialaisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunnitelman karsimista yhteisistä työvälineistä perustellaan mahdollisten päällekkäisyyksien poistamisella. Kuitenkin esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä säädetään, että hyvinvointialue voisi kunnan pyynnöstä osallistua palvelutarpeen arviointiin erityisesti, kun on kyse kiintiöpakolaisista, ihmiskaupan uhreista tai alaikäisenä tulleista, jolloin sen tekeminen käytännössä olisi monialaista.

Osittain tehtävien purku vaikuttaa kosmeettiselta eikä välttämättä tuo käytännössä kovin suuria säästöjä. Yhteisten eri toimijoille yhdessä käytettävien työvälineiden purulla on kuitenkin viesti, joka kertoo siitä, että asiakkaiden ja perheiden kokonaisvaltaista tilanteen selvittelyä ei pidetä tarpeellisena. Todennäköisesti koko perheen monialaisesta tilanteiden selvittelystä hyötyisivät eniten ne, joilla on eniten haasteita kotoutumisessaan. Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että mahdollisena vaikutuksena voi olla sukupuolten välisten kotoutumisen erojen kasvu ja tasa-arvon heikentyminen. Varsinkin työmarkkinoiden ulkopuolella olevilla naisilla voi olla esimerkiksi lapsensaantiin, lähisuhdeväkivaltaan tai muihin erityistilanteisiin liittyviä tarpeita, jotka eivät välttämättä tule riittävästi esille.

Sekä nyt laista poistuvaa monialaista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja perusmuotoista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia tekevät uuden kotoutumislain mukaisesti kunnan työntekijät osana uutta kotoutumishjelmaa. Näiden työntekijöiden roolista on käyty keskustelua, ja työ- ja elinkeinoministeriö on todennut, että heidän tulisi olla tehtäviensä perusteella virkasuhteessa. Työntekijöiden koulutustaustat kuitenkin vaihtelevat ja välttämättä heillä ei ole sosiaalialan tai muuten tehtävään hyvin soveltuvia opintoja. Hallituksen esityksessä todetaan, että työntekijöille täytyy järjestää koulutusta, jotta heillä on riittävät mahdollisuudet tunnistaa esimerkiksi vakavista traumaista kärsiviä asiakkaita. Monialainen osaaminen asiakkaiden onnistuneeksi ohjaamiseksi heidän tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveydenhoidon palveluihin on edelleen tarpeen sen jälkeenkin, kun ko. työtä koskeva työväline on laista poistettu.

Uusi kotoutumislaki tulee voimaan 1.1.2025 ja aiemmin oli sovittu, että kunnat toimittavat ELY- ja KEHA-keskuksille 5.12.2024 mennessä asiakirjan, jossa on kuvattu kunnan kotoutumishjelma siihen liittyvine vastuineen ja yhteistyötahoineen. Uudessa hallituksen esityksessä lain kohtaa muutetaan niin, että kotoutumishjelman ei enää tarvitse olla asiakirja. Aiemmin korvausten ehtona oli kunnan laatima kotoutumishjelma -asiakirja. Nyt uudessa esityksessä laadittu sana on muutettu niin, että

korvausten ehtona on, että kotoutumishjelma on järjestetty ja lisäksi tarvitaan voimassa oleva sopimus vastaanotosta ELY-keskuksen kanssa. Aika perustellusta syystä voi kysyä, mikä oikeasti muuttui. Samalla kunnan suunnittelu- ja seurantavelvoitteita kevennettiin. Aiemmin kunnan oli määrä raportoida ELY-keskukselle kahden vuoden välein kotoutumisen edistämiseen liittyvästä työstä ja sen onnistumisesta. Muutokset lainsäädännössä eivät ainakaan selkiinnytä kotoutumisen seurannan kokonaisuutta. KEHA-keskus voi jatkossa toimittaa kunnille ja ELY-keskuksille kattavaa tietoa työllistymisestä ja kotoutumisesta, mutta vielä kaivataan aika paljon tietoa siitä, mikä on järkevä tapa käyttää ja analysoida tietoa niin, että siitä myös kotoutujat hyötyisivät.

Muut kommentit kotoutumislaita

Uuden kotoutumislain 95§:ssä säädetään kotoutumislain mukaisiin päätöksiin liittyvästä muutoksenhausta. Pykälässä todetaan, että tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Aiemmin tehdyissä kotoutumislain muutoksissa on säädetty, että kuntien ja hyvinvointialueiden tekemistä erityiskustannuskorvaushakemuksista tehdään päätöksiä, kun aiemmin niistä tehtiin kuntien kanssa sopimuksia. Tämän perusteella lause oikaisuvaatimusten mahdollisuudesta koskee myös erityiskorvauspäätöksiä.

Tähän saakka erityiskorvauksiin liittyvistä päätöksistä on voinut valittaa hallinto-oikeuteen. Mikäli jatkossa kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimuksia, niiden käsittely täytyy uudelleen organisoida ELY-keskusten tehtävissä (mahdollisesti koskee myös KEHA-keskusta) ja tätä kokonaisuutta varten on huomioitava lisäresurssitarpeet. Tällä hetkellä erityisosaaminen korvauksiin liittyvissä asioissa on keskittynyt muutamille henkilöille ja oikaisuvaatimusten puolueeton käsittely organisaation sisällä voi muodostua haasteelliseksi.

Uudenmaan ELY-keskus esittää, että lain kohtaa muutetaan niin, että valitusoikeus erityiskustannuskorvauspäätöksistä olisi edelleen hallinto-oikeuteen.

Suokonautio Jaana

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Lausunto on valmisteltu Työllisyys ja kotoutuminen -yksikön ja Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisen tuen yhteistyönä.