

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lahden kaupungin lausunto

Lakiehdotuksen keskeiset tavoitteet, esimerkiksi maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen ja tehostuminen ovat perusteltuja. Toimivan ja joustavan asiakaspalvelujärjestelmän tulee olla uudistuksen keskeinen tavoite. Maahanmuutto, erityisesti työ- ja opiskeluperäinen maahanmuutto ovat kaupungin elinvoimaisuuden kannalta tärkeitä tavoitteita.

Kiinnitämme huomiota siihen, että lakiehdotuksen keskeiset resurssi- ja aikautaululinjaukset ovat mm. käynnissä olevien sote- ja TE2024- uudistusten näkökulmasta haastavia ja asettavat suuria paineita lakiehdotuksen toimeenpanolle.

Lausunnon valmistelussa Lahden kaupunki on tehnyt tiivistä yhteistyötä Orimattilan, Heinolan ja Hollolan sekä Koulutuskeskus Salpauksen kanssa.

Lakiesitysluonnoksen tavoitteisiin, yksityiskohtiin ja toimeenpanoon liittyen Lahden kaupunki kiinnittää huomiota seuraaviin näkökulmiin lausuntopalvelut.fi -sivustolla esitettyihin kohtiin:

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lakiehdotuksessa on hyvä pyrkimys tukea maahanmuuttajia nopeaan kotoutumiseen ja työllisyyteen sekä huomioida syrjäytymisvaarassa olevat maahanmuuttajat. Lakiehdotus kuitenkin pitää sisällään

vaikeasti tulkittavia kirjauksia kunnan näkökulmasta, niin koskien uusia tehtäviä kuin niiden rahoitustakin.

Lahden kaupunki on huolissaan lakiuudistuksen aikataulutuksesta. Kunnilla on tällä hetkellä menossa historiallisen suuri hallinnon uudistus soteuudistuksen myötä jo vuoden 2023 alusta. Lisäksi samanaikaisesti myös valmistautuminen TE 2024 uudistukseen. Molemmat uudistukset muuttavat kunnan tehtäviä ja erityisesti rahoitus pohjaa merkittävästi.

Lakiehdotus sisältää osin hyvin yksityiskohtaista ja pikkutarkkaa säätelyä, mutta toisaalta jättää avoimeksi kunnan kannalta keskeisiä kysymyksiä. Kuntien erilaisten olosuhteiden, resurssien ja tarpeiden huomiointi on vajavainen.

Lain ehdotettu soveltamisala on laajempi kuin voimassa olevassa laissa. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi melkein kaikkiin muihin kuin kansainvälistä suojelua hakeviin, viisumilla tai viisumivapaasti oleskeleviin. Soveltamisalan laajenemista ei ole huomioitu resurssoinnissa. Sinänsä on hyvä asia, että kaikki maahanmuuttajaryhmät pääsevät palvelujen piiriin.

Lakiehdotus sisältää kunnille uusia tehtäviä, kuten monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Lisäksi lakiehdotus sisältää täysin uusia määritelmiä, kuten asettautumispalvelut, joka jättää epäselväksi, milloin henkilölle annetaan kotouttamis- ja milloin asettautumispalveluja. Myös kotoutumista edistävän palvelutarpeen ilmoitus, uutena asiana, on laveasti määritelty. Määrittelyssä mainitaan viranomaisten lisäksi muu henkilö, joka voi olla esimerkiksi järjestö- tai yhdistystoimija tai vapaaehtoinen henkilö.

Monikielisten ohjaus- ja neuvontapalvelujen merkitys on suuri kaikille maahan muuttaneille. Se, että ne voidaan järjestää jatkossakin maakunnallisesti, on kannatettavaa.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

Lakiehdotuksen 12 §:ssä mainitaan palvelutarpeen arviointi ja velvoite suorittaa se moniammatillisesti. Kohderyhmä ja vastuujako hyvinvointialueen kanssa tulisi määritellä tarkemmin. Tarkennusta tarvitaan, tulisiko lainsäädännössä määritellä myös tarkemmin kunnissa palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelmia laativien työntekijöiden pätevyysvaatimukset ja työsuhteen laatu virka/työsuhde. Kyseessä on kotoutujaa sitova asiakirja.

12 § ei mainitse millaiseen tietojärjestelmään (yhteensopiva valtion tietovarannon kanssa) tietoja tulisi tallentaa ja mihin kotoutumissuunnitelma tulisi lähettää, jos kyseessä on esimerkiksi maahan muuttanut kotiäiti. Valtakunnallisen tietojärjestelmän puuttuminen on kunnan näkökulmasta kriittinen asia. Koulutussuunnitelma tulisi olla myös usean eri toimijan käytettävissä. Kunnilla ei siis ole tällä hetkellä yhteistä tietokantaa kotoutumissuunnitelmille. On myös epäselvää, miten tieto kunnasta toiseen kulkee kotoutujan muuton yhteydessä.

Lakiehdotuksessa ei määritellä, millainen kotoutumissuunnitelman tulisi olla, lakiehdotuksessa tulisi määritellä edes minimitaso/minimisisältö.

Kotoutumissuunnitelmien laadinnassa mainitaan perheiden kotoutumissuunnitelma, joka saattaa tarkoittaa myös kunnan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen henkilöstön osallistumista. Tähän ei ole osoitettu, eikä ole olemassa olevia resursseja eikä välttämättä aikaisempaa osaamista. Hyvinvointialueen sosiaalityön ammattilaisen mukanaolo moniammatillisessa perheen kotoutumissuunnitelman laatimisessa vaatii huomattavia henkilöstöresursseja sekä kunnalta että hyvinvointialueelta.

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

Lakiehdotuksessa mainitaan, että kunta voi järjestää kotoutumiskoulutuksen itse tai hankkia sen ulkopuolelta. Kyseessä on täysin uusi kunnalle osoitettu tehtävä, johon ei ole osoitettu taloudellisia resursseja. Lahden kaupungissa ei ole järjestetty kotoutumiskoulutusta kunnan toimesta, joten se jouduttaneen hankkimaan ulkopuolelta. Tämä tarkoittaa käytännössä kilpailutusta ja resurssointia henkilöstöön, jolla on tarvittavaa kilpailutusosaamista.

Lakiehdotuksessa mainittua mahdollisuutta jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumisajan jälkeen sekä kotoutujan kielitaidon päättötestausta pidetään hyvänä asiana.

Lakiehdotuksessa mainittu kotoutumisajan lyhennys kahteen vuoteen, saattaa aiheuttaa suuriakin haasteita, erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, jotka eivät ehdi kahdessa vuodessa oppia kieltä riittävän hyvin tai he eivät ole päässeet jatko-opintoihin. Kotoutumisajan lyhentämisessä ei ole otettu huomioon, että kotoutujalla saattaa olla taustallaan esimerkiksi hoidettavia fyysisiä/psykkisiä sairauksia, jotka estävät kotoutumisen/opintojen aloituksen.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Kunnan kotoutumishjelma on uusi tehtävä. Päijät-Hämeessä on laadittu vuosia kuntien yhteinen Päijät-Hämeen maahanmuutto-ohjelma, joka on samalla toiminut kotouttamishjelmana. Tämä yhteistyö on koettu hyvänä ja samalla on voitu yhdenmukaistaa toimenpiteitä maakunnallisesti. Maakunnallinen yhteistyö on myös kytketty ohjaus- ja neuvontapalveluihin, joista uudessa laissa säädetään entistä sitovammin. Tällainen maakunnallinen kuntien, kouluttajien ja muiden tahojen laaja-alainen yhteistyö on hyvä säilyttää, vaikka kotouttamishjelma ehdotetaan poistettavaksi uudesta laista.

Uusi kunnan kotoutumishjelma selkeyttää, mitä palveluja kunnissa on tarjolla. Kotoutumishjelman hyvänä puolena on, että kunnan palvelualueiden ja muiden kotouttamispalveluja tarjoavien tahojen palvelut saadaan paremmin kotoutujien käyttöön ja sen kautta valtavirtaistetaan nykyistä palvelutarjontaa laajemminkin.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on kunnille täysin uusi tehtävä. Lakiehdotus, että se järjestettäisiin henkilön omalla kielellä tai hyvin osaamalla kielellä on epärealistinen. Haasteena on jo tällä hetkellä omakielisen yhteiskuntaorientaation saatavuus satojen eri kieliryhmien tarpeisiin.

Esimerkiksi Päijät-Hämeessä Koulutuskeskus Salpauksessa opiskelee 52 eri äidinkieltä puhuvaa maahanmuuttajaa.

Lakiehdotuksessa monikielisen yhteiskuntaorientaation vaatimukset on kuvattu epäselvästi: mitä orientaation tulee sisältää, minkä laajuinen kokonaisuus on kyseessä, kuka opetusta voi antaa ja järjestää, millaista sen tulee olla, mitkä ovat minitavoitteet tai sisältö.

Pienten kuntien kannalta ehdotus, että koulutusta järjestetään yhteistyössä kuntien kesken, on kannatettava, mutta silloin ongelmaksi suuremmille paikkakunnille tulee kustannusten jako. Monikielisen yhteiskuntaorientaatiokoulutuksen kohdalla voisi pohtia eri vaihtoehtoja, esim. voisiko yhteiskuntaorientaatiota yhdistää kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuteen tai voisiko monikielistä yhteiskuntaorientaatiota järjestää valtakunnallisesti virtuaalikursseina.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Tältä osin lakiehdotuksen kirjaus on kannatettava, kyseinen kohderyhmä on luonnollisesti asemastaan ja iästään johtuen hyvinvointialueen vastuulla oleva.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Lakiehdotus ei sisällä suuria muutoksia nykyiseen, mutta on tärkeää, että hyvinvointialueen työntekijöillä on oikeudet päästä jatkossakin esimerkiksi Maahanmuuttoviraston UMA-rekisteriin, jotta hyvinvointialue saa tarvittavat tiedot asiakkaista ja että tiedonkulku kunnan ja hyvinvointialueen kesken yhteisistä asiakkaista on turvattu.

Huomioitavaa on, että maahanmuuttajat voivat muuttaa vapaasti kuntien välillä, joten haasteita saattaa tulla sekä kuntien että hyvinvointialueen väliseen tiedonsiirtoon järjestelmien yhteensopivuuden, resurssien ja tiedonjakamisoikeuksien näkökulmasta.

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

Lakiehdotuksessa on epäselvästi mainittu toimenpideohjelman ja kotoutumisohjelman eroavaisuudet.

Lakiehdotuksessa mainitaan, että kunnan on raportoitava ELY:lle kahden vuoden välein, tätä pidetään tarpeettoman tiheänä.

Päijät-Hämeessä on hyviä kokemuksia maakunnallisesti laaditusta, kuntien yhteisestä kotouttamisohjelmasta. Tämä lisää yhdenvertaisuutta kotoutumisessa sekä antaa tukea erityisesti pienille kunnille, joiden resurssit eivät ole riittävät omien ohjelmien laatimiseen.

Päijät-Hämeessä on hyviä kokemuksia maakunnan kattavasta maahanmuuttotyöryhmästä. Tämä tulisi mahdollistaa jatkossakin. Tarpeelliseksi ei katsota, että lakiehdotuksen mukaisesti jokainen kunta perustaisi omia ryhmiä erillisesti.

Lakiehdotuksessa ei ole huomioitu riittävästi kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspintayhteistyötä. Se pitäisi määritellä tarkemmin ja osoitettujen resurssien näkökulmasta.

Valtion korvaukset (8 luku)

Lakiehdotuksessa on mainittu, että osa rahoituksesta tulee valtionosuuksina ja osa laskennallisina korvauksina. Korvaukset tulisi kuitenkin ohjata kunnalle "korvamerkittyyinä", esimerkiksi uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen, esitetään korvattavan kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Laskennalliset korvaukset esitetään lakiehdotuksessa jaettavaksi kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Tämä jako on kuitenkin vailla kestäviä perusteluita. Hyvinvointialueelta on siirtymässä tehtäviä merkittävästi kunnille, mutta henkilöstöresurssit ovat pysymässä samoina. Lisäksi hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset tehtävät korvataan valtiolta joka tapauksessa. Perusteita tehdä lakiehdotuksessa mainittua laskennallisten korvauksien jakoa hyvinvointialueen ja kunnan välillä ei ole.

Hyvinvointialueen oikeus hakea sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuskorvaukset on hyvä asia. Lakiehdotuksen mukaan varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa on edelleen oikeus hakea vammasta tai sairaudesta johtuvia erityiskustannuskorvauksia. Lakiehdotuksessa on epäselvästi mainittu, onko kunta edelleen oikeutettu hakemaan muita erityiskustannuskorvauksia.

On lisäksi epäselvää, miten tieto henkilön erityiskustannuskorvauksista siirtyy kunnasta muuttamisen yhteydessä vastaanottavalle kunnalle.

Laskennallisiin korvauksiin esitetään sisältyväksi esimerkiksi tulkkauskustannukset, jolloin niitä ei enää korvattaisi kunnille todellisten kustannusten mukaan. Laskennalliset korvaukset ovat kuitenkin jo tällä hetkellä kunnille riittämättömät ja tulkkauskulujen siirtäminen kokonaan laskennallisiin korvauksiin aiheuttaa merkittävän rahoituksellisen vajeen. Laskennallisia korvauksia maksetaan tällä hetkellä 3-4 vuotta, mutta tulkkaustarvetta voi olla tämänkin ajan jälkeen. Tämä tulisi edelleen huomioida lakiehdotuksessa.

Laskennallisten korvauksien muuttaminen tulkkauskustannukset sisältäväksi saattaa aiheuttaa vaaran, ettei tulkkauspalveluita enää käytetä. Tämä saattaa heikentää kotoutujan osallisuutta ja voi myös vaarantaa kotoutujan oikeusturvaa. On lisäksi huomioitavaa, että tulkkauspalveluita käyttävät muutkin maahanmuuttajat kuin kansainvälistä suojelua saavat, esimerkiksi kotoutumissuunnitelmia tehdessä tai palvelutarpeenarvioinnin yhteydessä.

Korvaukset kauttaaltaan ovat mainittu lakiehdotuksessa erittäin epäselvästi: osa korvauksista maksetaan laskennallisina korvauksina, joita esitetään jaettavaksi kunnan ja hyvinvointialueen välillä, osa valtionosuuksina sekä osa vieraskielisyyskriteerin mukaisesti. Todellisia korvauksia on kunnassa todella hankala (lähes mahdoton) ennakoida ja kotoutuvien vapaa muuttoliike aiheuttaa lisää epävarmuutta erityisesti, kun laskentaperusteeksi on esitetty vieraskielisyyskerrointa. Lisäksi, etteivät korvaukset olisi ns. korvamerkittyjä, voi johtaa tilanteeseen, etteivät ne kohdennu maahanmuuttaneille.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Mikäli valtakunnallista tietojärjestelmää on suunniteltu vasta (loppu)vuodelle 2024, jää vuosi 2023 välitilaksi. Tätä ei ole huomioitu rahoituksessa eikä kunnilla välttämättä ole valmiuksia omien tietojärjestelmien kehittämiseen tai ostamiseen. Siirtymävaihe aiheuttaa sen, että kunta joutuu tekemään omia tietojärjestelmien erillISRatkaisuja.

Lakiehdotuksessa jää epäselväksi, miten käytännössä tieto esimerkiksi kuntaan muuttavista henkilöistä, joilla on oikeus kotoutumispalveluihin saavuttaa vastaanottavan kunnan (järjestelmä?).

Lakiehdotuksessa ei ole mainittu, miten yhteys työllisyyspalveluiden asiakastietojärjestelmän ja kunnan käyttämän järjestelmän välillä turvataan. Tällä hetkellä henkilöiden tietoja ei saa vaihtaa.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Lakiehdotuksen lausumisen aikataulu on liian tiukka, jotta kommentteja voisi antaa myös muihin lakiehdotuksiin. Lausuntopyyntöjä on meneillään useita samanaikaisesti, esim. lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä ja TE 2024 lausuminen. Lainsäädännöllä on yhteyskohtia ja huomattavia taloudellisia vaikutuksia kuntatalouteen, mm. kunnalle ehdotettu 50 % maksuosuus toimeentulotuen perusosasta, mihin kunnalla on hyvin pieni mahdollisuus vaikuttaa. Toimeentulotuen perusosa maksetaan Kelasta ja ennaltaehkäisevä ja täydentävä hyvinvointialueelta. Lahden kaupunki katsoo, että tämä maksuosuus on kuntien kannalta epäoikeudenmukainen.

Kunnat olisivat tarvinneet pidemmän ajan lausua lakiehdotuksiin, jotka kytkeytyvät toisiinsa ja joilla on huomattava merkitys kuntataloudelle.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Näemme vaarana, että lakiuudistus haastaa sille asetetut perustavoitteet, vaikka perusajatus uudistuksessa on hyvä. Nyt kun kunnille asetetaan lisää uusia tehtäviä ilman selkeää ja osoitettua rahoitusta, tulee tämä mahdollisesti aiheuttamaan suuria eroja kuntien välillä. Tämä puolestaan haastaa kotoutujien tasa-arvon ja oikeusturvan niin palveluiden kuin ohjauksenkin saatavuudessa.

Kunnilla on tällä hetkellä menossa monta merkittävää uudistusta, jotka muuttavat jo lähtökohtaisesti perusteellisesti kuntien rahoitus pohjaa ja tehtäviä jo valmiiksi. Kyseinen lakiehdotus

tulisi lisäämään tehtäviä ilman rahoituspohjaa samanaikaisesti muiden isojen uudistuksien yhteydessä. Lakiehdotus tulee mielestämme liian nopealla aikataululla ja sen voimaantuloa tulisikin ehdottomasti lykätä, kunnes TE2024 sekä sote-uudistus on saatu alkuun.

Takala Terhi

Lahden kaupunki, konsernipalvelut - Lahden kaupunginhallitus 6.6.2022 §

236