

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislain valmistelua on tehty perusteellisesti ja sidosryhmiä laajasti osallistaen. Kunnilla, viranomaisilla ja järjestöillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa erilaisissa kuulemistilaisuuksissa lain valmisteluun. Keski-Suomen ELY-keskus kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä kattavasta valmistelutyöstä ja mahdollisuudesta kommentoida lakiluonnosta laadintaprosessin aikana.

Lakiehdotukseen kirjatut tavoitteet maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamisesta ja tehostamisesta parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti ovat erittäin kannatettavia tavoitteita.

On myös perustelua tehostaa palveluihin pääsemisen nopeuttamista samalla kun lakiehdotuksen kotoutumisaikaa ollaan nykyisestä lyhentämässä. Kotoutumiskoulutuksen alkamisen viiveenä on usein se, että ryhmän täyttymistä joudutaan odottamaan, erityisesti pienemmissä kaupungeissa. Joustoja ryhmän alkamiseen saadaan pienentämällä ryhmäkokoja. Tämä kuitenkin lisää merkittävästi kotoutumiskoulutuksen hankintahintaa. Kun kotoutumiskoulutusten hankinta siirtyy vuoden 2024 uudistuksessa kuntien vastuulle, niin jää nähtäväksi millaisia kilpailutuksia kotoutumiskoulutuksista tullaan tekemään. Panostaminen kotoutumiskoulutuksen ripeään alkamiseen voi nostaa itse palvelun hintaa, mutta samalla parantaa maahanmuuttajan kotoutumisajan tehokasta käyttöä.

Lakiehdotuksen perusteluissa Suomessa asuvien maahanmuuttaneiden esim. tutkinto-opiskelijoiden osaamista ei hyödynnetä työmarkkinoilla riittävästi. Suomeen saapuneet kansainväliset opiskelijat, jotka suorittavat englanninkielisen tutkinnon jäävät helposti jatkossakin kotoutumispalveluiden ulkopuolelle. Jos he eivät työllisty opintojen päätyttyä, niin heillä ei ole mahdollisuutta

kotoutumissuunnitelmaan, jos kolmen vuoden aikaraja ensimmäisestä oleskeluluvasta on ehtinyt täyttyä. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekarttaan 2035 on asetettu työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistaminen nykytasosta vuoteen 2030 mennessä. Lakiehdotus rajaa työperäiset maahanmuuttaneet kotoutumisen toimenpiteiden ulkopuolelle. Tulevaisuuden kotoutumisen edistämisen lakimuutoksissa perusteltu lähtökohta olisi tarjota kotoutumispalveluita niitä tarvitseville asiakkaille riippumatta henkilön statuksesta tai ensimmäisen oleskeluluvan ajankohdasta.

Lakiehdotuksen kotoutumisen kokonaisvastuun siirtyminen kunnille ja toimintaympäristön muutokset hyvinvointialueiden aloittaessa tulevat lisäämään koulutustarpeita kotoutumisen ja maahanmuuton asiantuntijoiden parissa niin hyvinvointialueilla kuin kunnissakin. Etenkin kunnissa, joissa kotoutumispalvelut ovat sijoittuneet sosiaalitoimen alaisuuteen, henkilöstö tulee tarvitsemaan koulutusta. Tähän tarpeeseen esitämme valtakunnallisesti organisoituja koulutuksia.

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

12 §:ssä kerrotaan kunnan velvollisuudesta laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja maahanmuuttaneille ja 14 §:ssä kotoutumissuunnitelman ja 15 §:ssä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Laissa on otettu omaksi kohderyhmäkseen kotihoidon tukea saavat maahanmuuttaneet, joita pyritään saamaan nopeammin kotoutumisen toimenpiteisiin mukaan. Tavoite sinänsä on hyvä, mutta jos asiakkaalla ei ole tosiallista mahdollisuutta osallistua kotoutumissuunnitelman toteuttamiseen, niin kotoutumissuunnitelman käynnistäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Ensisijaista on myös se, onko kunnassa kyseiselle asiakasryhmälle riittävästi kotoutumista edistäviä palveluja tarjolla. Kotoutumissuunnitelman lyhentynyt kesto tulisi voida käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyväkseen. Kunnissa joudutaan tekemään tarkkaa harkintaa kotihoidon tukea saavien asiakkaiden kohdalla, onko heidän etujensa mukaista käynnistää kotoutumisaika välittömästi palvelutarpeen arvioinnin jälkeen. On myös ensiarvoisen tärkeää, että asiakkaille kerrotaan kotoutumisajan merkitys opintojen suorittamisen näkökulmasta.

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

Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen siirtyy kunnille uutena tehtävänä TE-palveluiden uudistamista koskevan lakiesityksen ja kotoutumislain uudistuksen myötä. Kotoutumiskoulutus on tarkoitus rahoittaa valtionosuuksien kautta. Kunnilla on mahdollisuus käyttää rahoituksessa myös laskennallisia korvauksia. Kotoutumiskoulutuksen rahoittamiseen ei ole yllä olevista rahoituksista korvamerkittyä mitään tiettyä osuutta. Koulutuksien hankinnan volyymit jäävät kuntien harkintavaltaan. Lisäksi kuntien oppilaitoksilla ei välttämättä ole riittävästi resursseja pitää yllä valmiutta reagoida eri kuntien kotoutumiskoulutustarpeisiin. Nykyisellään yksityiset palveluntuottajat ovat nopeasti kyenneet saamaan resurssiasiansa kuntoon, etenkin kun moni yksityisistä palveluntuottajista on valtakunnallinen toimija. Uusi toimintamalli herättää huolen siitä, mitkä ovat aluehallinnon viranomaisen mahdollisuudet vaikuttaa riittävään kotoutumiskoulutuksen tarjontaan omalla alueellaan jatkossa.

Kotoutumiskoulutuksen hinta nousee, mitä pienempiä opiskelijaryhmiä ja mitä syrjäisemmällä paikkakunnalla koulutusta toteutetaan. Kuntien onkin kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä suositeltavaa tehdä yhteistyötä, jotta asiakkaiden kotoutumisaika ei kulu kotoutumiskoulutuksen aloittamisen liialliseen odottamiseen ja koulutuksen järjestämisen kustannukset eivät nouse liiaksi. Keski-Suomen ELY-keskus toivoo, että järjestämisvastuun muutoksessa ja voimassa olevien hankintasopimusten käytössä noudatetaan riittävän pitkää siirtymäaika, jotta kunnat ehtivät järjestää palvelut uuden lain mukaisesti.

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

Lakiesityksen säännöskohtaisissa perusteluissa kunnan kotoutumishjelma määritellään maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuudeksi. Kotoutumishjelma termi on ongelmallinen voimassa olevan lain kotouttamishjelma termin vuoksi. Kunnissa kotouttamishjelma käsite on voimassa olevan lain mukaan yleisessä käytössä ja laajalti tunnettu käsite. Tästä syystä olisi kannatettavaa käyttää uudessa laissa maahanmuuton alkuvaiheen palvelut-termiä, jolloin turhaa sekaannusta ei pääsisi syntymään. Uuden lain on hyvä olla mahdollisimman selkeä ja karsia monitulkintaisuutta. Kotoutumishjelma 11 § kohtaan tulisi kirjata, että kunnan tulee päivittää asiakirjaa säännöllisesti palveluiden vastuutahojen ja palveluihin liittyvien muiden toimijoiden vaihtuessa.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällyttäminen kotoutuja-asiakkaan palveluihin on erittäin hyvä asia. Yhteiskuntaorientaation tarkempaan sisältöön ja toteuttamiseen on tärkeää saada oma asetus. Jotta yhteiskuntaorientaatiota olisi myös pienille kieliryhmille mahdollista tarjota, niin toteutuksessa tullaan todennäköisesti tarvitsemaan valtakunnallista yhteistyötä. Tämän yhteistyön koordinoijataho olisi hyvä asetuksessa määritellä.

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

Lakiesityksessä esitetään ELY-keskuksille edustajatoiminnan ohjausta, suunnittelua ja valvontaa. Edustajatoiminnan ohjaus ja valvonta on tehtävä, joka olisi tehtävän erityispiirteen vuoksi perustelua sijoittaa valtakunnallisen koordinoinnin alaisuuteen (nimetty ELY-keskus/KEHA-keskus. Edustajatoiminnan valvonta herättää kysymyksen, onko valvontaan millaisia todellisia mahdollisuuksia ja miten ELY-keskus voi puuttua mahdollisiin epäkohtiin.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Toimintaympäristön muutosten ja lakiesityksen myötä vastaanoton tehtävät jakautuvat jatkossa kunnan ja hyvinvointialueiden kesken. Kunnan tehtäviin olisi 42 §:ssä hyvä lisätä kohtaan 1, asunnon järjestäminen ja välttämätön kalustus. Lisäys siksi, että vastuunjako olisi mahdollisimman selkeä kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Lakiehdotuksen 40 §:ssä esitetään hyvinvointialueen kuulemista kuntaan ohjaamisen yhteydessä. Jotta kuulemisesta ei muodostu liian raskasta prosessia, niin sitä ei tule ulottaa koskemaan hyvinvointialueen poliittista hallintoa. Lakiehdotuksen 40§:n kohtaan voisi kirjata, että kunnan on kuultava hyvinvointialueen viranhaltijoita ennen sopimuksen laatimista.

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

Keski-Suomen ELY-keskus kannattaa 43 § kirjausta, että kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteuttamisesta alueensa ELY-keskukselle. Esitys mahdollistaa alueilla kotoutumisen seurannan ja analysoinnin. Lakiesitys ei kuitenkaan anna ELY-keskukselle työkaluja tilanteisiin, jossa esille tulisi epäkohtia tavoitteiden saavuttamisessa tai toimenpiteiden toteuttamisessa.

Lakiesityksen 43 §:ssä on esitetty, että kunnan on asetettava monialainen yhteistyöryhmä. ELY-keskus on mainittu yhteistyöryhmän mahdollisena jäsenenä. ELY-keskuksen osallistuminen alueensa jokaisen kunnan omaan yhteistyöryhmään ei ole tarkoituksenmukaista. Sama koskee varmasti muitakin tahoja, joita yhteistyöryhmän mahdollisina jäseninä on lueteltu (esim poliisi, vok). ELY-keskuksen tehtävänä on pykälässä 57 § esitetty alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen yhteistyöryhmän asettamista. Keski-Suomen ELY-keskus koordinoi jo nykyisellään vastaavaa alueellista yhteistyöryhmää. Lakiesitystä voisi pykälien 43 § ja 57 § osalta muokata siten, että ne eivät olisi sisällöltään päällekkäisiä. Kunnan yhteistyöryhmän osallistujatahoja voisi karsia koskemaan hyvinvointialuetta ja järjestöjä, yhdistyksiä ja muita alueen kuntia.

Pykälän 54 § kirjaukset ELY-keskuksen valvontatehtävästä liittyen alueellisen kotoutumisen ja asettautumisen seurantaan, herättää kysymyksen mitkä ovat ne toimet, joihin ELY-keskus voi ryhtyä havaitessaan mahdollisia epäkohtia. Lakiesityksen 54 §:ssä on ELY-keskuksen tehtävänä esitetty ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjaus, neuvonta ja valvonta. Edustajatoiminnan ohjaus ja valvonta on tehtävä, joka olisi tehtävän erityispiirteen vuoksi perustelua sijoittaa valtakunnallisen koordinoinnin alaisuuteen (nimetty ELY-keskus/KEHA-keskus. Edustajatoiminnan valvonta herättää samalla kysymyksen, onko valvontaan millaisia todellisia mahdollisuuksia ja miten ELY-keskus voi puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Mikäli edustajatoiminnan ohjaus, neuvonta ja valvonta tulee ELY-keskusten vastuulle, tulee sen riittävästä resursoinnista huolehtia. Lisäksi ELY-keskusten tulee saada tehtävään riittävä valtakunnallinen tuki.

Valtion korvaukset (8 luku)

Korvaus vastaanottoon varautumisesta (63 §) on kannatettava uusi kohta korvauksissa. Myös pykälän esitetyt aikarajat luovat selkeän raamin vastaanottoon varautumisen korvauksille.

Laskennallisen korvauksen jakautuminen tulevaisuudessa kunnan ja hyvinvointialueen kesken tulee olemaan merkittävä muutos. Tasapuolinen jaottelu laskennallisen korvauksen välillä tulee olemaan ensiarvoisen tärkeää kuntapaikkojen saamiselle myös lain voimaan tultua. Jotta kunnilla on taloudelliset resurssit kotoutumisen edistämässä, niin laskennallisen korvauksen osuus tulee olla myös kunnan eduksi.

Tulkittamisen kustannusten sisältyminen jatkossa kunnan ja hyvinvointialueen saamiin laskennallisiin korvauksiin voi aiheuttaa kunnissa tulkittamisen säästöpainetta verrattuna nykyiseen malliin, jossa tulkittamisesta on saatu korvaukset todellisten kustannusten mukaisesti. Tulkittaminen on asiakkaan kotoutumisen alkuvaiheessa ensiarvoisen tärkeää. Huolena on, että tulkittamisesta tullaan jatkossa kunnissa säästämään, kun laskennallista korvausta jyvitetään kunnissa eri kotoutumisen palvelujen järjestämisessä. Mikä taho voi jatkossa seurata tulkkauksen käyttöä kunnan kotoutujille?

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Käytännön työtä on tähän asti hankaloittanut oppilaitosten ja palveluntuottajien kohdalla se, etteivät he ole saaneet asiakkaista riittävästi tietoja. Pykälä 90 tulee poistamaan nykytilanteen ongelmat tiedonsaannissa.

Tiedonsaantioikeuksien kohdalla on kriittistä kirjata kunnalle oikeus saada hyvinvointialueelta riittävät tiedot mahdollisista diagnooseista erityiskustannusten hakemuksia varten (opetus/varhaiskasvatuksen sopimukset).

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Lausuntopyyntökierroksen ollessa ajallisesti hyvin tiukka ei tätä lausuntoa tehdessä ole ollut mahdollista peilata muutoksia samaan aikaan lausuntokierroksella olevaan lausuntopyyntöön työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä.

Riikonen Marja
Keski-Suomen ELY