

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lakiehdotuksessa on hyvä pyrkimys tukea maahanmuuttajia nopeaan kotoutumiseen ja työllisyyteen sekä huomioida syrjäytymisvaarassa olevat maahanmuuttajat. Lakiehdotus kuitenkin pitää sisällään useita epäselviä kirjauksia kunnan näkökulmasta niin koskien uusia tehtäviä kuin niiden rahoitustakin.

Orimattilan kaupunki on erittäin huolissaan lakiuudistuksen aikataulutuksesta. Kunnilla on tällä hetkellä menossa historiallisen suuri hallinnon uudistus soteuudistuksen myötä ja lisäksi samanaikaisesti myös valmistautumien TE 2024 uudistukseen. Molemmat uudistukset muuttavat jo lähtökohtaisesti aivan perusteellisesti kunnan tehtäviä ja erityisesti rahoituspohjaa. Lakiehdotuksen lausumisen aikataulu ja siirtymä on liian tiukka huomioon ottaen, että kunnilla on ollut vain rajallinen mahdollisuus kommentoida lakiehdotuksen luonnosta ja lausuntomahdollisuus on ollut epävirallista. Lakiehdotus on osin hyvin yksityiskohtaista ja pikkutarkkaa säätelyä mutta toisaalta jättää avoimeksi kunnan kannalta keskeisiä kysymyksiä sekä kuntien olosuhteiden, resurssien ja tarpeiden huomiointi on vajavainen.

Lain ehdotettu soveltamisala on laajempi kuin voimassa oleva laki. Lisäksi lakiehdotus sisältää täysin uusia määritelmiä, (§3) joita ei ole avattu, kuten:

- asettautuminen: erityisesti työn, koulutuksen, tms. perusteella kuntaan muuttavien tukeminen (ei osoitettu resursseja)
- omakielinen yhteiskuntaorientaatio: tämä on kunnalle täysin uusi tehtävä (ei osoitettu resursseja, saatavilla Suomessa tällä hetkellä rajallisesti. Kieliryhmiä voi olla kunnan sisällä kymmeniä, jopa satoja kunnan koosta riippuen)

7§ on epäselvä siltä osin, kun se koskee kotoutuvaa työnhakijaa: kuka palvelut järjestää (liittyminen TE 2024 uudistukseen työllisyyspalveluiden järjestämisestä) ja millä tavalla kyseiset palvelut järjestään?

Lakiehdotuksessa osoitetaan yksityiskohtaisesti määriteltyjä ja jaoteltuja palveluilta (ei osoitettuja resursseja)

§8 mainitsee "kotoutumista edistävän palvelutarpeen ilmoituksen", joka on epämääräisesti määritelty.

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

Lakiehdotuksen 12§ laajentaa merkittävästi nykyisen lain mukaista kohderyhmää, mutta samalla laajenevaa tehtävää ei ole huomioitu kunnille ohjautuvassa rahoituksessa.

Lakiehdotuksen 12§ mainitaan palvelutarpeen arviointi ja velvoite suorittaa se moniammatillisesti. §12 ei kuitenkaan ole määritelty, kuka kunnassa voi suorittaa lakiehdotuksen mukaista palvelutarvetta (koulutusohjajaade, virka/työsuhde?) ja kenelle palvelutarpeen arviointia tehdään? Kohderyhmä ja vastuuajako HVA kanssa on epäselvä.

12§ ei mainitse millaiseen tietojärjestelmään tietoja tulisi täydentää ja mihin kotoutumissuunnitelma tulisi lähettää, jos kyseessä on esimerkiksi maahanmuuttanut kotiäiti. 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 kunnista toiseen kulkee mahdollisen kunnasta muuton yhteydessä, jos ko. henkilö on kotoutumisajalla.

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

Kotoutumissuunnitelmien laadinnassa mainitaan perheiden kotoutumissuunnitelma, joka saattaa tarkoittaa myös kunnan opetus- ja varhaiskasvatuksen osaamista. Tähän ei ole osoitettu eikä ole olemassa olevia resursseja eikä osaamista. Huomioitavaa on, että ellei perhe ole HVA asiakas, suunnitelman laadinnassa ei lakiehdotuksen mukaan voisi hyödyntää sosiaalihuollon osaamista.

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. Mikäli koulutus hankitaan ulkopuolelta, ei kunnilla ole välttämättä tarvittavaa kilpailutusosaamista.

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

Lakiehdotuksessa mainittu kotoutumisajan lyhennys kolmesta vuodesta kahteen vuoteen saattaa aiheuttaa suuriakin haasteita erityisesti heidän kohdalla, jotka eivät ehdi kahdessa vuodessa oppimaan kieltä riittävän hyvin tai esimerkiksi ei ole päässyt jatko-opintoihin. Kotoutumisajan lyhentämisessä ei ole otettu huomioon, että kotoutujalla saattaa olla taustallaan esimerkiksi hoidettavia fyysisiä/psykykkisiä sairauksia, jotka estävät kotoutumisen /opintojen aloituksen.

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

Lakiehdotuksessa mainittu omakielinen yhteiskuntaorientaatio 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.

Haasteena on jo tällä hetkellä omakielisen yhteiskuntaorientaation saatavuus satojen eri kieliryhmien tarpeisiin. Esimerkiksi Päijät-Hämeessä Koulutuskeskus Salpauksessa opiskelee maahanmuuttaneita yhteensä 52 kielellä. Yhteiskuntaorientaation tarjoamista kunnan toimesta ei ole huomioitu rahoituksessa.

Lakiehdotuksessa tulisi pohtia, voisiko yhteiskuntaorientaatiota yhdistää kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuteen? Voisiko eri kielistä yhteiskuntaorientaatiota järjestää valtakunnallisesti virtuaalikursseina?

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

Tältä osin lakiehdotuksen kirjaus on kannatettava, kyseinen kohderyhmä on luonnollisesti HVA vastuulla oleva.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Lakiehdotus ei sisällä suuria muutoksia nykyiseen mutta on tärkeää, että HVA:n työntekijöillä on oikeudet jatkossakin esimerkiksi UMA rekisteriin, jotta tiedonkulku yhteisistä asiakkaista on turvattu.

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

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

Lakiehdotuksessa on epäselvästi mainittu toimenpideohjelman ja kotoutumishjelman 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 kotoutumishjelmasta. Tämä lisää yhdenvertaisuutta kotoutumisessa sekä antaa tukea erityisesti pienille kunnille (joiden resurssit eivät ole riittävät omien ohjelmien laatimiseen). Alueellisen ohjelman mahdollisuus tulisi sisällyttää lakiehdotukseen.

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

Lakiehdotuksessa ei ole huomioitu riittävästi yhdyspintayhteistyötä sen tarkemman määritelmän 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 "korvamerkityinä."

Laskennalliset korvaukset esitetään lakiehdotuksessa jaettavaksi kunnan ja HVA:n kesken. Tämä jako on kuitenkin vailla kestäviä perusteluita. HVA:lta on siirtymässä tehtäviä merkittävästi kunnille mutta henkilöresurssit ovat pysymässä samoina. Lisäksi HVA:n suorittamat kotouttamistehtävät jatkossa korvataan valtiolta joka tapauksessa. Perusteita tehdä lakiehdotuksessa mainittua laskennallisten korvauksien jakoa HVA-kunta ei ole. Erityiskustannuskorvauksien jako HVA-kunta on hyvä asia, kunnille tulee taata edelleen oikeus hakea erityiskustannuskorvauksia (esimerkiksi opetustoimessa), nyt lakiehdotuksessa on epäselvästi mainittu onko kunta edelleen oikeutettu saamaan samoja erityiskustannuskorvauksia kuin tähänkin asti.

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.

On lisäksi epäselvää, että mikäli erityiskustannuksia edelleen korvataan, miten henkilön erityiskustannuskorvauksista tehdystä sopimuksesta saadaan tieto kunnasta muuttamisen yhteydessä vastaanottavalle kunnalle?

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 palvelutarpeenarviointia suorittaessa.

Laskennallisia korvauksia maksetaan tällä hetkellä 3-4 vuotta mutta tulkkaustarvetta voi olla tämänkin ajan jälkeen. Tämä tulisi edelleen huomioida lakiehdotuksessa.

Korvaukset kauttaaltaan ovat mainittu lakiehdotuksessa erittäin epäselvästi: osa korvauksista maksetaan on laskennallisina, jotka jaetaan kunnan ja hyvinvointialueen välillä, osa valtionosuuksina ja osa vieraskielisyyskertoimen mukaisesti. Todellisia korvauksia on kunnassa todella hankala (lähes mahdoton) ennakoida ja kotoutuvien vapaa muuttoliike aiheuttaa lisää epävarmuutta erityisesti, kun laskentaperusteeksi on esitetty on vieraskielisyyden kerrointa.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Mikäli valtakunnallista tietojärjestelmää on suunniteltu vasta (loppu)vuodelle 2024, jää vuosi 2023 välitilaksi. Kuitenkin mini HE on tulossa voimaan jo 2023 alussa. Tätä ei ole huomioitu rahoituksessa eikä kunnilla välttämättä ole valmiuksia omien tietojärjestelmien kehittämiseen tai ostamiseen. Siirtymävaihe aiheuttaa vaaran, että kunnat tekevät omia tietojärjestelmien erillISRatkaisujaan.

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. TE 2024 lausuminen on kunnilla samanaikaisesti.

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 kotouttamisentehtäviä 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 rahoituspohjaa 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 tulisi ehdottomasti lykätä, kunnes TE2024 sekä sote-uudistus on saatu alkuun.

Tätä lausuntoa on tehty Päijät-Hämeessä laajassa yhteistyössä Lahden, Orimattilan, Heinolan ja Hollolan viranhaltijoiden sekä maahanmuuttoasiantuntijoiden sekä Koulutuskeskus Salpauksen kanssa.

Hämäläinen Kristiina
Orimattilan kaupunki