

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Esityksen tavoitteena on edistää paitsi kotoutumista ja hyviä väestösuhteita myös työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä, jotka usein tekijöinä vahvistavat toisiaan. Esityksen mukaan työvoiman ulkopuolella olevia kotoutujia ja samalla palvelujen piiriin uusiksi asiakkaiksi ohjautuvia olisi 1 000 - 1 500 henkilöä. Edelleen lakiesityksessä esitettyjen palveluiden järjestämistavassa pyritään edistämään kohderyhmän inklusiota yhteiskuntaan ja työmarkkinoille normalisaatioperiaatteen mukaisesti. Tällöin palvelut tarjotaan kaikille kuuluvina universaaleina palveluina aina kun se on mahdollista. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT pitää näitä tavoitteita kannatettavina ja valittuja keinoja pääosin myös tarkoituksenmukaisina. Esitystä työllistymisen, yrittäjyyden, työelämävalmiuksien ja osaamisen sekä suomen tai ruotsin kielen päästöttestauksen sisällyttämisestä kotoutumiskoulutukseen Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT katsoo edesauttavan työvoiman saatavuutta etenkin työvoimapula-aloille.

Uudistus tapahtuu osana laajempaa työllisyyden hoidon järjestämisen reformia ja sillä on näin liittymäpinta esimerkiksi TE2024 uudistukseen. Työvoimapalvelujen kuntasiirron tapaan nyt lausunnoilla oleva esitys laajentaa kuntien palveluiden piiriin tulevien määrä ja lisää kuntien tehtäviä. Työvoiman ulkopuolella olevien kototutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen ja monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen ovat esimerkkejä näistä uusista tehtävistä. Samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut henkilöstöineen siirtyvät hyvinvointialueiden tehtäväksi. Osassa kuntia hyvinvointialueille siirtyy henkilöstöä esim. sosiaalipalveluista, jotka ovat osallistuneet kotoutumispalveluiden tarjoamiseen. Epäselväksi jää, miten esitetyllä rahoituksella korvataan riittävästi tehtävien lisääntymisestä aiheutuvat kustannukset, esimerkiksi mahdollistetaan hyvinvointialueille siirtyvän työpanoksen korvaaminen.

Lakiesitysluonnoksessa esitetyt uudet tehtävät samanaikaisesti julkisten palvelutehtävien organisaatiosiirottojen kanssa asettaa kuntatyönantajille haasteita lain toimeenpanossa. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT katsoo, että osana lakiuudistusta tulisi Kotoutumisen

osaamiskeskuksen tarjota lainsoveltamista käsittelevää informaatio-ohjausta esimerkkeineen, joita paikallistasolla voitaisiin käyttää hyväksi toiminnan suunnittelussa. Tällä hetkellä osaamiskeskuksen sivustolla on tarjolla joitain yksittäisten kuntien tekemiä kotouttamispalveluiden käsikirjoja.

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

Palvelutarpeen arviointia koskeva terminologian päivittäminen ja yhdenmukaistaminen esimerkiksi työvoimapalveluiden kanssa on Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n näkemyksen mukaan perusteltua. Edelleen palvelutarpeenarvion piiriin tulevien kohderyhmälajennus on perusteltu ratkaisu ja edistää esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten naisten integroitumista työelämään. Monialaisen palvelutarpeen arvioinnin varsinaisten kohderyhmien lisäksi on myönteistä, että säännöksissä mahdollistetaan sen järjestäminen tarvittaessa myös muille kuin 13 § 1 momentissa kuvatuille kohderyhmille.

Palvelutarpeen arvioinnin perusteella kotoutujalle järjestetään kotoutumissuunnitelma, joka palvelutarpeen tavoin voi olla perusmuotoinen tai monialainen. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT pitää myönteisenä, että 14 §:n mukainen kotoutumissuunnitelma voidaan jättää laatimatta, jos sitä ei olla katsottu palvelutarpeen arviossa tarpeelliseksi.

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

Pääosin kotoutumiskoulutusta ja omaehtoista opiskelua koskevat säännökset vastaavat lakiehdotuksessa nykyistä tilannetta. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT pitää esitystä työllistymisen, yrittäjyyden, työelämävalmiuksien ja osaamisen sekä suomen tai ruotsin kielen päästötestauksen sisällyttämisestä kotoutumiskoulutukseen kannatettavana ja katsoo näiden toimien edesauttavan työvoiman saatavuutta etenkin työvoimapula-aloille. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen työvoiman ulkopuolella oleville kotoutuja-asiakkaille on kunnille uusi tehtävä ja rahoituksella tulee varmistaa, että myös tässä kohderyhmässä kunnalla olisi taloudelliset mahdollisuudet sisällyttää edellä mainitut työelämäkytkentäiset tekijät osaksi koulutusta.

Lakiluonnoksen 24 § 2 momentti olisi osittain uusi ja siinä säädettäisiin työ- ja toimintakykyä edistävän toiminnan sisällyttämisestä työssäoppimisjaksojen sijaan. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT pitää uudistusta tärkeänä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan avata, mitä työ- ja toimintakykyä edistävällä toiminnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n Maamu-tutkimuksessa havaittiin, että maahanmuuttajat käyttävät kuntoutuspalveluja muuta väestöä harvemmin, vaikka heistä merkittävämpi osa koki itsearvioiden olevansa kuntoutuksen tarpeessa. Lain soveltajaa hyödyttäisi, jos säännöksen perusteluissa kuvattaisiin, missä määrin tai millä edellytyksillä ehdotetun lain 15 §:n 3 momentissa sovittavaksi esitetyt kuntoutuspalvelut voisivat korvata työssäoppimisjaksoja.

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

Ehdotetun lain 11 §:ssä säädettäisiin uudesta kunnan kotoutumishjelmasta, joka selkiyttäisi nykyiseen verrattuna maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuutta. Kotoutumishjelma olisi ehdotetussa laissa palvelukokonaisuus, josta kunta ja maahanmuuttaja valitsisivat yksilöllistä tarvetta ja tavoitteita vastaavat palvelut ja toimenpiteet, joista sovittaisiin joko 14 §:n perusmuotoisessa tai 15 §:n monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kotoutumishjelman vähimmäisisällöstä ja 2 momentissa vähimmäisisältöä täydentävistä muista palveluista. Kotoutumishjelman ehdotetut säännökset ovat käytännössä näin väljät ja mahdollistavat sekä yksilöllisen palvelutarpeen että paikallisten olosuhteiden ja tilannetekijöiden huomioimisen. Perusteluissa korostetaan kumppanuusyhteistyötä, esimerkiksi järjestöjen kanssa, mikä tukee paikallisella tasolla mahdollisesti tuotettujen innovaatioiden toimeenpanoa. Ehdotettu säännös on kuitenkin laajempi kokonaisuus nykyiseen kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 32 §:än verrattuna. Edelleen tällainen tarpeenmukainen palveluiden järjestäminen vaatii suurempaa henkilöstöresurssia. Lisäksi henkilöstöresurssilta monipuolisempaa osaamistasoa. Lakiesitysluonnoksessa ei ole arvioitu henkilöstövaikutuksia. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT haluaa tuoda esille, että esityksellä voi olla henkilöstövaikutuksia ja ilman riittävää huomioimista rahoituksessa edelleen heikentävä vaikutus kuntien talouteen.

Lakiesitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi kunnan velvollisuudesta järjestää monikielistä yhteiskuntaorientaatiota. Tämä palvelu sisältäisi vähintään (2 mom) tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Säännös on tältä osin yhdenmukainen voimassa olevan kotoutumislain 7 §:ssä tarkoitetun perustietoaineiston kanssa. Säännöksen perusteluissa kuvataan, että yhteiskuntaorientaatio voitaisiin jättää järjestämättä yksittäiselle henkilölle, mikäli palvelutarpeen arvioinnin pohjalta on selvää, ettei kotoutuja-asiakas tätä tarvitsisi. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT katsoo, että tämä poikkeus tulisi nostaa perusteluista pykälän uudeksi momentiksi.

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

Lakiluonnoksen 3 luvussa säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 27 - 28 §:ien mukaisesti alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asumisesta ja tuen järjestämisestä sekä 7 luvun mukaisista alaikäisten edustajista. Säännösluonnoksissa on huomioitu tulevien hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen ja tehtävien siirto niille kunnista. Pääsääntöisesti pykälät vastaavat nykyisiä säännöksiä, kuitenkin huomioiden raportoidut puutteet säännösten tulkinnassa ja toimeenpanossa. Lakiesitysluonnoksessa on selkiytetty myös sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain välistä suhdetta. Kunta ja hyvinvointialueyönantajat KT katsoo esitettyjen säännösten ja niiden perusteluiden olevan asianmukaisia.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Lakiesitysluonnoksen 4 luku vastaa hyvin pitkälle nykyisiä säännöksiä. Ehdotetuilla säännöksillä lähinnä täsmennetään viranomaisten välistä yhteistyötä ja eikä muuta näin ollen ELY-keskusten ja kuntien välistä työnjakoa ja sen sopimuksellisuutta. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää esitettyjä täsmennyksiä asianmukaisina.

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

Lakiesitysluonnoksen 5 luvussa ehdotetaan säädettäväksi kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelusta osin yhteneväisesti voimassa olevan kotoutumislain 3 luvun kanssa. Ehdotetun 43 §:n toisessa momentissa säädettäisiin kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelusta. Pykälässä säädettäisiin, että kunnan olisi kirjattava tätä kotoutumista koskevat tavoitteet, niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan. Pykälän säännöskohtaisessa perustelussa täsmennetään, että kotoutumisen suunnittelussa tulee asettaa vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvin väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Edelleen perusteluissa tuodaan esille, että tarkoituksena on luopua voimassa olevan kotoutumislain mukaisista kunnan kotouttamisohjelmista. Ehdotetun 43 §:n suunnittelua koskevan asiakirjan suhde 11 §:n kotoutumisohjelmaan jää myös osittain epäselväksi. Lakiehdotuksen mukaan kunnan tulee raportoida kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueensa ELY-keskukselle ilman, että lakiesityksessä olisi kuvattu, millaisia vaikutuksia kunnalle voi raportoinnin tuloksista koitua. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ehdottaa säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennettäväksi kotoutumisohjelman ja kotoutumisen suunnittelua ja järjestämistä koskevien asiakirjojen välistä suhdetta tuomalla enemmän esiin tarkoitukset, joihin asiakirjat tuotetaan. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ehdottaa, että osana lakiuudistusta Kotoutumisen osaamiskeskus vahvistaa informaatio-ohjaustaan tältä osin tuottamalla esimerkiksi kotoutumispalveluiden käsikirjan.

Valtion korvaukset (8 luku)

Palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kunnille ja hyvinvointialueille ehdotetaan säädettäväksi pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Tässä on otettu huomioon sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisen siirtyminen hyvinvointialueille ja näin ehdotetuissa 60 § ja 61 § laskennalliset kustannukset jaetaan kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Molemmissa pykälissä säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Lakiesitysluonnoksessa ei esitetä näistä luonnoksia. Lakiesityksellä tavoitellaan palveluiden piirissä olevien määrän kasvua. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT muistuttaa, että myöhemmin asetuksella korvauksen perusteista ja maksatuksesta säädettäessä palveluiden kohderyhmän laajentaminen otetaan huomioon. Samalla Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT tuo esiin, että sosiaalihuollon palveluiden ja resurssien siirtyessä hyvinvointialueille voi kuntiin edelleen jäädä kotoutumiseen liittyviä tehtäviä, jotka on aikaisemmin suoritettu nyt siirtyvän resurssin toimesta. Tämä voi aiheuttaa tarpeen arvioida valtionosuusjärjestelmän mukaista rahoitusta sekä laskennallisten korvausten laskentaperusteita uudestaan kokonaisuutena ja mahdollisesti siirtää osa nyt laskennallisista korvauksista 64 §:n perusteella maksettaviksi erityiskustannuksiksi.

Lakiesityksen 58 §:n ensimmäisen momentissa säädettäisiin, että kunnan korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotoutumisohjelma. Tällä tarkoitettaneen ehdotetun lain 11 §:ssä säädettyä kunnan kotoutumisohjelmaa. Perusteluissa kuvataan, että kotoutumisohjelma tulee kirjata asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa ja tämä korvaisi voimassa olevan lain edellyttämän kunnan kotoutumisohjelman rahoituksen edellytyksenä. Lakiesitysluonnoksen 43 §:ssä kuvatun dokumentoinnin ja siitä ELY-keskuksille tehtävän raportoinnin merkitys myös rahoituksen

näkökulmasta avoimeksi. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT katsoo, että rahoituksen edellytysten perusteluja täsmennetään.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Lakiesitysluonnoksen 9 luvussa säädettäisiin eri tahojen tiedonsaantioikeudesta ja valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Lakiesitysluonnoksessa esitellään säädettäväksi uudesta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, sen käyttötarkoituksista, käsiteltävistä tiedoista, rekisteripitäjistä sekä käyttöoikeuksien käsittelystä. Uudesta tietojärjestelmästä vastaisi ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Kunnalle asetettaisiin velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa, mutta se voisi käyttää laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen sekä asiakastietojen käsittelyyn myös muuta tietojärjestelmää. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää valittua ratkaisua tarkoituksenmukaisena.

Lakiesitysluonnoksen 74 §:ssä on määritelty ne henkilöasiakkaasta käsiteltävät tiedot, joita voidaan tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon. Lakiesitysluonnos sisältää säännökset tarvittavista tiedonsaantioikeuksista. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT katsoo esitettyjen säännösten lisäksi tulisi säätää tiedonsaantioikeudesta kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Kuntien tulisi saada hyvinvointialueilta salassapitosäännösten estämättä terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevia tietoja ja arvioita, joilla on vaikutusta henkilön kotoutumiseen ja näin välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi. Koska työkyvyn arviointi ei perustu pelkästään lääketieteelliseen arvioon, vaan kliininen tieto suhteutetaan henkilön koulutukseen, työhistoriaan, ammatilliseen osaamiseen ja muihin tekijöihin, joilla on merkitystä arvioidessa toimintakykyä suhteessa henkilön työhön, tulisi hyvinvointialueilla vastaavasti olla myös oikeus saada tätä tietoa salassapitosäädösten estämättä.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä ei ole näitä koskevia huomioita tai kommentteja.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Lakiesitysluonnoksessa esitetään, että muutoksilla tulisi olemaan taloudellisia vaikutuksia valtion lisäksi kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Kunnilla osoitettujen tehtävien laajentumisella katsotaan olevan vaikutuksia valtiontalouteen. Ottaen huomioon useat samanaikaiset reformit, sillä voi olla nyt tunnistamattomia vaikutuksia myös kuntien- ja hyvinvointialueiden talouteen. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT tuo esille, että nyt käsiteltävänä oleva lakiesitysluonnos on osa laajaa hallituksen työllisyyden edistämisen uudistuksia, jotka muuttavat organisaatioiden välisiä tehtäviä yhdessä sote-palveluita koskevan uudistuksen kanssa. Tämä vaikeuttaa seikkaperäisten ja täsmällisten vaikutusarviointien tekemistä sekä nyt esitettyjen arviointien evaluointia. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää tärkeänä, että esitettyjen uudistusten vaikutuksia tullaan systemaattisesti seuraamaan ja tarvittaessa tarkastellaan rahoituksen kokonaisuutta uudelleen.

Tötterman Patrik
Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT