

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Lakiehdotuksessa keskeiset tavoitteet kuten maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen ovat perusteltuja.

Hollolan kunta kiinnittää kuitenkin huomiota ja esittää tarkennettavaksi lakiehdotuksen keskeisimpiä ongelmakohtia, jotka liittyvät samanaikaisesti käynnissä oleviin suuriin toiminta- ja rahoitusmuutoksiin ja niiden yhteisvaikutusten ennakoimattomuuteen, uusien kunnille kotoutumiseen liittyvien velvoitteiden hoitamiseen liittyviin henkilö- ja osaamisresurssien saatavuushaasteisiin, kuntien kotouttamisvelvoitteiden aiheuttamien menolisäysten oikeudenmukaiseen rahoittamiseen sekä kotouttamisvelvoitteiden asianmukaisen hoitamisen edellyttämiin tietojärjestelmien ja tiedonvaihdon toteuttamiseen.

Lakiehdotuksen lausumiseen varattu määräaika suhteessa kymmeneen samanaikaisiin lausuntoesityksiin on liian niukka.

Perustuslain säätämisyjärjestys Hollolan kunta ei kannata ehdotusta siitä, että kuntien järjestämistapoja rajoitettaisiin lailla. Säännös käytännössä rajoittaisi kuntien päätösvaltaa päättää siitä, miten kunta järjestää palvelunsa. Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 § pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien yhteistoiminnasta säätäminen tulee arvioida tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen

Riittävän rahoituksen turvaaminen kotoutumispalveluihin. Kunnille esitetään yleis- ja yhteensovittamisvastuuta maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi myös kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Kunnille ei osoiteta laajenevien tehtävien mukaista lisärahoitus

Kotoutumisaika pidettävä kolmessa vuodessa. Lakiehdotuksessa mainittu kotoutumisajan lyhennys kolmesta vuodesta kahteen ei ota huomioon monitaustaisia, eri lähtökohdista tulevia maahanmuuttajia, joilla useilla on merkittäviä toimintakykyä heikentäviä terveydellisiä syitä, joiden hoitoon tulee mm. ennen koulutusta keskittyä. Maahanmuuttajan kotoutumisaika on hyvin yksilöllinen. Kokemusten mukaan kotoutuminen vie eri pituisia aikoja, jolloin maahanmuuttajille on luotava henkilökohtainen ja yksilöllinen oppimisen, työelämän ja arjen hallinnan polku.

Epäselviä käsitteitä, määritelmiä ja toimia on selvennettävä. Lain ehdotettu soveltamisala on laajempi kuin voimassa oleva laki. Lisäksi lakiehdotus sisältää täysin uusia määritelmiä, (asettautuminen, omakielinen yhteiskuntaorientaatio) joita ei ole riittävällä tavalla avattu ja joiden osalta kuntien vastuun ymmärtäminen jää puutteelliseksi. Mm. kunnilta vaadittavat asiakirjat (kotoutumiskokonaisuus vai strategian mukainen asiakirja), orientaatio-käsite sekä moniammatillisen palvelutarpeen arviointi (12 §) velvoitteineen jää epämääräiseksi. Epämääräiset kirjaukset jättävät osin auki hyvinvointialueiden ja kuntien välisen työnjaon. Ehdotuksessa kerrotaan yksityiskohtaisesti, mitä palveluja kunnan kotoutumisohjelman olisi sisällettävä. Tällainen tehtävien tyhjentävä luettelo ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.

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

-

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

Alueellinen yhteistyö mahdollistettava edelleen. Yhteistyön vahvistaminen on tärkeä tavoite. Jokaiseen kuntaan perustettava erillinen yhteistyöryhmä ei kuitenkaan vastaa todellisia tarpeita tai ole yhteensopiva perustettavien hyvinvointialueiden kanssa. Päijät-Hämeessä on hyviä kokemuksia maakunnallisesti laaditusta, kuntien yhteisestä kotoutumisohjelmasta. Tämä lisää yhdenvertaisuutta kotoutumisessa sekä antaa tukea erityisesti pienille kunnille (joiden resurssit eivät ole riittävät omien ohjelmien laatimiseen). Alueellisen ohjelman mahdollisuus tulisi sisällyttää lakiehdotukseen.

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

Lakiehdotuksen mukaiset kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöryhmät olisivat kokoonpanoiltaan sekä tehtäviltään hyvin yhteneväiset. Olisi tarkoituksenmukaista resurssien käytön näkökulmasta yhdistää ko. yhteistyöryhmiä ja siten vähentää hallinnollista työtä.

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

-

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

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Kotoutujien velvoite. Laki sisältää huomattavan määrän uusia velvoitteita kotoutumisen osalta kunnille. Kotoutumisaikana tapahtuu kuitenkin merkittävästi muuttoliikettä. Olennainen kysymys, mikä esityksestä ei selviä on se, mitä kautta kotoutuja ohjautuu palvelujen piiriin – vai ohjautuuko? Myös kotoutujalle tulisi asettaa velvoite ilmoittautua kunnan viranomaiselle muuttaessa kuntaan.

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

-

Valtion korvaukset (8 luku)

Riittävän rahoituksen turvaaminen kotoutumispalveluihin. Kunnille esitetään yleis- ja yhteensovittamisvastuuta maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi myös kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Kunnille ei osoiteta laajenevien tehtävien mukaista lisärahoitusta.

Suomen Kuntaliitto on omassa lausunnossaan tuonut esiin sen, että laskennallisten korvausten taso kunnille on määritelty vuonna 1993 ja sitä on korotettu vain kaksi kertaa. Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaalitoimen kustannukset ovat vuosina 1993 - 2021 nousseet 90,7 %. Lisäksi myös palvelujen laadullisen ja määrällisen muutokset ovat vaikuttaneet kustannusten nousuun. Korvaustaso on nostettava vastaamaan todellisia kustannuksia.

Laskennallisiin korvauksiin esitetään sisältyväksi esimerkiksi tulkkaukuskustannukset, jolloin niitä ei enää korvattaisi kunnille todellisten kustannusten mukaan. Laskennalliset korvaukset ovat kuitenkin jo tällä hetkellä kunnille riittämättömät ja tulkkaukskulujen siirtäminen kokonaan laskennallisiin korvauksiin aiheuttaa merkittävän rahoituksellisen vajeen. Kunnilla tulee edelleen olla oikeus hakea erityiskustannuskorvauksia ja tämä asia tulee kirjata lakiin. Lisäksi kunnille tulee varata kotoutumiskoulutuksen mahdollisesti nopeastikin muuttuviin tarpeisiin riittävät määrärahat valtion talousarvioon.

Kuntien tehtäväkenttä on muuttumassa merkittävästi, kun sote-palvelut siirtyvät 1.1.2023 hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Samanaikaisesti kuntien on kyettävä löytämään uudelleen kuntalain mukainen taloudellinen tasapaino. Lakiehdotus siirtää kunnille merkittävän määrän uusia tehtäviä ja rahoitusvastuita. Lakiesityksessä ei oteta huomioon kuntien erilaisia olosuhteita, henkilö- tai rahoitusresursseja. On merkittävä riski, että kuntien halukkuus ja mahdollisuudet vastaanottaa pakolaisia heikkenee ellei korvausten tasossa oteta huomioon tosiasiallisia kunnille syntyviä todellisia kustannuksia.

Tästä syystä Hollolan kunta pitää tärkeänä, että rahoituksen riittävyttä uusien tehtävien kustannusten korvausten osalta seurataan. Mikäli korvaustaso ei ole riittävä, tulee sitä korjata kotoutumisen edistämisen onnistumisen varmistamiseksi.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tiedot yhteiseen rekisteriin. Laissa edellytetään lukuisa määrä suunnitelmia ja toimenpiteitä maahanmuuttajien osalta, mutta käytettävänä ei ole kansallista rekisteriä, missä tietoja olisi mahdollista ylläpitää. Valtakunnallisen tietojärjestelmän puuttuminen on kunnan näkökulmasta kriittinen asia. Epäselväksi jää, miten tieto kuntaan muuttavista henkilöistä, joilla on oikeus kotoutumispalveluihin, saavuttaa vastaanottavan kunnan. Ilman yhteistä tietokantaa on riskinä, että jokainen kunta/alue laatii uusia suunnitelmia samoille alueiden sisällä tai välillä muuttaville maahanmuuttajille.

Lisäksi, kuten esityksessä mainitaan, useilta kunnilta poistuu käyttöoikeus hyvinvointialueille siirtyviin sote-tietojärjestelmiin, joissa kotoutumisasiakkaiden palvelua on aiemmin hoidettu. Kuntien tulee siis mahdollisesti rakentaa myös jokin väliaikainen ratkaisu, kunnes uusi valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäkokonaisuus on käytettävissä.

Tässä yhteydessä on syytä ratkaista myös kuntien ja hyvinvointialueiden välinen tiedonsiirto, järjestelmien yhteensopivuus/yhteisjärjestelmä ja tiedonjakamisoikeudet

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Alueellinen yhteistyö mahdollistettava edelleen. Yhteistyön vahvistaminen on tärkeä tavoite. Jokaiseen kuntaan perustettava erillinen yhteistyöryhmä ei kuitenkaan vastaa todellisia tarpeita tai ole yhteensopiva perustettavien hyvinvointialueiden kanssa. Päijät-Hämeessä on hyviä kokemuksia maakunnallisesti laaditusta, kuntien yhteisestä kotoutumisohjelmasta. Tämä lisää yhdenvertaisuutta kotoutumisessa sekä antaa tukea erityisesti pienille kunnille (joiden resurssit eivät ole riittävät omien ohjelmien laatimiseen). Alueellisen ohjelman mahdollisuus tulisi sisällyttää lakiehdotukseen.

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

Lakiehdotuksen mukaiset kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöryhmät olisivat kokoonpanoiltaan sekä tehtäviltään hyvin yhteneväiset. Olisi tarkoituksenmukaista resurssien käytön näkökulmasta yhdistää ko. yhteistyöryhmiä ja siten vähentää hallinnollista työtä.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Rahkonen Päivi
Hollolan kunta