

Asia: VN/31974/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

Lappeenrannan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua kotoutumislain kokonaisuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen. Uudistuksen tavoitteena on

selkeyttää viranomaisten vastuita, tavoittaa maahanmuuttajat nykyistä paremmin sekä nopeuttaa kotoutumisprosessia ja työllistymistä. Tavoitteena on hyvien väestösuhteiden ja yhdenvertaisuuden edistäminen kunnissa. Uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia.

Hallituksen esityksessä päivitetään lainsäädäntö vastaamaan myös rakenteellisia uudistuksia, mukaan lukien hyvinvointialueiden käynnistyminen sekä työvoimapalvelu-uudistuksen huomioiminen. Etelä-Karjalassa maahanmuutto- ja kotoutumisen palveluista on vastannut Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri jo yli kymmenen vuoden ajan. Hyvinvointialueen käynnistymisen myötä ja kotoutumisen lainsäädäntöuudistukseen varautumiseksi, maahanmuutto- ja kotoutumistyötä ollaan parhaillaan alueellamme organisoimassa kuntapohjaiseksi toimintamalliksi. Lappeenrannan kaupunki huomauttaa, että ministeriön asettama lausuntoaika on liian lyhyt, jotta lausuntoon olisi voitu koota maahanmuuttotyössä mukana olevien eri toimijoiden huomiot muuttuvassa toimintaympäristössä. Samaan aikaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain lausuntopyynnön kanssa, kunnat ovat vastaamassa lausuntopyyntöön julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä (TE2024-lainsäädäntö). Näillä kahdella lainsäädäntöuudistuksella on liittymäpintoja ja

annetussa aikataulussa ja lausuntopyyntöjen limittyessä, on mahdotonta hahmottaa aukottomasti kuntien järjestämisvastuulle siirtyviä maahanmuuttajien ja kotoutujien palvelujen kokonaisuutta ja kuntien tosiasiallisia toimintaedellytyksiä uusien tehtävien hoitamiseen.

Esityksen mukaan kunnan vastuu kotoutumisen edistämisestä kasvaa merkittävästi ja kunnalle määrätään uusia tehtäviä kuten monikielinen yhteiskuntaorientaation järjestäminen. Lisäksi kunta

vastaisi jatkossa sekä työttömien työnhakijoiden (TE2024 uudistuksen myötä) että työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisestä. Kotoutumislainsäädäntö uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan kuin TE2024-lainsäädäntö vuoden 2024 lopussa.

Hallituksen esitys on osin erittäin yksityiskohtaista. Lappeenrannan kaupunki korostaa, että lainsäädännön tulee olla riittävän selvä järjestämisvastuulla olevien tehtävien osalta, mutta samalla jättää riittävästi kunnille liikkumavaraa operatiiviseen toteutukseen. Liian yksityiskohtainen sääntely voi olla toimintaa rajoittavaa ja liiaksi ohjaavaa.

Kotoutumisen edistämisen työtä tekevien ammattilaisten osaamista käsitellään yksityiskohtaisesti vain osiossa, joka käsittelee kotoutumisen edistämistä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen puolella tietty tutkinto on kelpoisuusvaatimuksena muutenkin ja lisäkoulutusmahdollisuudet ovat kattavat ja laajat. Nyt esitettyihin kunnan kotoutumispalveluihin tai jo olemassa oleviin työllisyyspalveluihin ei ole suoraa ammatillista peruskoulutusta. Osaaminen näissä tehtävissä perustuu pääasiassa perehdytykseen ja työssäoppimiseen. Kuitenkin esityksessä todetaan, että "Kotoutumisen edistämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös palvelujärjestelmän ja asiakasprosessien kehittämistä tukemaan systemaattisesti maahanmuuttajien etenemistä koulutukseen ja kohti työelämää, mutta myös ohjaustyössä toimivien asiantuntijoiden osaamisen ja riittävien resurssien varmistamista." Kunnalle asetettaisiin myös velvollisuus huolehtia oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämisessä. Jos tällainen velvoite asetetaan, tulee valtakunnallisesti huolehtia kotouttamisen asiantuntijoille suunnatusta koulutus- ja lisäkoulutusmahdollisuuksista.

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

Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on kannatettavaa. Kunnan ja hyvinvointialueen rooleja palvelutarpeen arvioinnissa on kuitenkin syytä täsmentää lainsäädännössä. Palvelutarpeen arviointeja koskevat pykälät ovat osin erittäin yksityiskohtaisia ja pitkiä. Osan niiden sisältämistä säännöksistä voisi siirtää asetuksella annettavaksi.

Esitys laajentaa nykyisen lain mukaista kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmää. Lakiehdotuksen mukaan kunta olisi velvoitettu tekemään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kaikille, jotka ovat 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä mahdollisuudesta jättää arviointia tekemättä tilanteissa, jolloin se on ilmeisen perusteetonta. Kohderyhmän laajeneminen tulee huomioida kuntien saamassa rahoituksessa.

Lappeenrannan kaupunki haluaa huomauttaa, että kunnilla ei ole yhtenäistä tietojärjestelmää kotoutumissuunnitelman kirjaamisveloitteen täyttämiseksi. Tarvitaan valtakunnallinen yhteinen tietojärjestelmä, jotta pystytään turvaamaan tiedonkulku myös eri kuntien välillä esimerkiksi paikkakunnan vaihdon yhteydessä. Väestön liikkuvuuden ja tietosuojan haasteita ei saa jättää yksin kuntien vastuulle. Palvelujen yhdenvertaisuuden näkökulmasta voisi olla tarpeen, että lainsäädäntö antaisi reunaehdot kotoutumissuunnitelman minimisisällöstä. Kotoutumissuunnitelmien laadinnassa

mainitaan perheiden kotoutumissuunnitelma. Huomioitavaa on, että ellei perhe ole tulevan hyvinvointialueen asiakas, suunnitelman laadinnassa ei lakiehdotuksen

mukaan voisi hyödyntää sosiaalihuollon osaamista. Epäselväksi jää, vaatikko perheiden kotoutumissuunnitelma resurssia opetuksen tai varhaiskasvatuksen henkilöstöltä. Jos edellyttää, tulee tämä huomioida kyseisten vastuualueiden resurssoinnissa ja valtion rahoituksessa.

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

TE-palveluiden uudistamista koskevan lakiesityksen ja kotoutumislain uudistuksen esitysten mukaan kunnat saavat rahoituksen kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen valtionosuuksien kautta. Pakolaisten osalta rahoitusta tulisi osana laskennallisten korvausten järjestelmää. Tehtävä on kunnille uusi ja on tärkeää, että sen rahoitus on huomioitu uudistuksessa.

Esityksessä mainittu mahdollisuus jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumisajan jälkeen sekä kotoutujan kielitaidon päättöttestaus on hyvä uudistus ja tukee jatkuvaa ja tavoitteellista oppimista. Sen sijaan esityksessä mainittu kotoutumisajan lyhennys kolmesta vuodesta kahteen vuoteen saattaa aiheuttaa haasteita erityisesti niille, jotka eivät ehdi kahdessa vuodessa oppimaan kieltä riittävän hyvin tai niille, jotka eivät ole päässeet jatko-opintoihin.

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

Esityksen mukaan kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan hänen äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamalla kielellä kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet huomioiden. Omakielinen yhteiskuntaorientaatio on kunnille uusi tehtävä. Kotoutumisen näkökulmasta vaatimus on ymmärrettävä ja tervetullut uudistus. Etelä-Karjalassa on hyviä kokemuksia esimerkiksi venäjänkieliselle väestölle suunnatusta vastaavan tyyppisestä toimintamallista. Yhteinen toimintamalli voi parhaimmillaan vähentää henkilökohtaisen ohjauksen tarvetta.

Lappeenrannan kaupunki pitää tärkeänä kustannusten ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta selvittää, voisiko eri kielistä yhteiskuntaorientaatio materiaalia tuottaa tai järjestää valtakunnallisesti esimerkiksi virtuaalikursseina. Yhteiskuntaorientaation järjestämiseen tulee löytää järkevä ja kustannustehokas toimintamalli.

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

Esityksen mukaan perheryhmäkodit siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle jo vuoden 2023 alussa ja olisivat osa sosiaalihuoltoa. Esitys on tarkoituksenmukainen. Hyvinvointialue sopii ELYn kanssa perheryhmäkodin perustamisesta. Lappeenrannan kaupunki korostaa kunnan kuulemisen ja palvelujen yhteensovittamisen tärkeyttä heti prosessin alusta alkaen.

### **Kuntaan ohjaaminen (4 luku)**

ELYn on tehtävä alueellista suunnittelua yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden, vastaanottokeskusten ja muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyö ja tiedonkulku eri viranomaisen kesken on ensiarvoisen tärkeää. Kunnan ja myös tulevien hyvinvointialueiden tulee saada tieto kaikista muuttajista, jotta se voi hoitaa kotoutumisen edistämisen velvoitteet. 40 §:ssä Sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä todetaan, että ELYn on laadittava kunnan kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta. Nykyisessä laissa 41 §:ssä todetaan, että kunta voi tehdä

ELYn kanssa sopimuksen. Kunnilla tulee säilyä itsehallinnollinen asema päättää pakolaisten vastaanotosta.

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

Luvussa 5 säädetään muun muassa kunnan yleis- ja yhteensovittamisvastuusta kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta. Esityksen mukaan kunnan on tehtävä toimenpideohjelma tai sisällytettävä se kunnan muuhun suunnitteluasiakirjaan. Esityksen mukaan kunnan on raportoitava tästä ELYlle vähintään kahden vuoden välein. Lappeenrannan kaupungin kokemuksen mukaan nyky lainsäädännön mukaisen kunnan kotouttamisohjelman valtuustokausittainen päivitys on ollut riittävä. Etelä-Karjalassa on hyviä kokemuksia maakunnallisesti laaditusta, kuntien ja

sosiaali- ja terveystalvelujen ja muiden toimijoiden yhteisestä kotouttamisohjelmasta. Kuntien, hyvinvointialueen ja eri maahanmuuttajatyötä tekevien toimijoiden strategisen tason yhteistyö tulee jatkossakin turvata ja välttää päällekkäisiä suunnitelmavelvoitteita. Esityksen mukaan kunnan on asetettava maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä (46 §). Esitys on kannatettava. Kuntien ja hyvinvointialueen tulee voida itsenäisesti päättää alueellisesta tai kuntakohtaisista ryhmistä ja niiden kokoonpanosta.

Vastaavasti luvun 7 54 § säädetään ELYn velvollisuudesta koota alueellinen yhteistyöryhmä. Jos kuntien vastuulla oleva yhteistyöryhmä toimii alueellisesti ja kattaa myös ELYn edustajan, ei päällekkäisille yhteistyöryhmille ole tarvetta.

### **Valtion korvaukset (8 luku)**

Rahoituksessa on pyritty huomioimaan uudet tehtävät. Lukuisten yhtäaikaisten uudistusten yhteisvaikutusta on kuitenkin haastava arvioida ja siten ennakoida rahoituksen riittävyys uusiin tai kunnille siirtyviin tehtäviin. Etelä-Karjalassa on jo nyt kokemusta laskennallisten korvausten jakamisesta niin sanotun

peruskunnan ja sosiaali- ja terveystoimen välillä esitetyllä jakoperusteella. Kokemuksemme mukaan jakoperuste on ollut toimiva.

Esityksessä tulkkauksekustannukset esitetään sisällytettäväksi laskennalliseen korvaukseen, jolloin niitä ei enää korvattaisi kunnille todellisten kustannusten mukaan. Hallinnollisesti esitys on kannatettava, mutta tulkkauksekustannusten sisällyttäminen laskennallisiin korvauksiin saattaa aiheuttaa vaaran, ettei tulkkaukspalveluita enää käytetä. Tämä saattaa heikentää kotoutujan osallisuutta ja voi myös vaarantaa kotoutujan oikeusturvaa. On lisäksi huomioitavaa, että tulkkaukspalveluita käyttävät muutkin maahanmuuttajat kuin kansainvälistä suojelua saavat, esimerkiksi kotoutumissuunnitelmia tehdessä tai

palvelutarpeenarviointia suorittaessa. Epäselväksi jää, huomioidaanko TE-palvelujen tulkkauksekustannukset erikseen vai sisältyvätkö nekin tulevaisuudessa laskennallisiin korvauksiin (hallintolaki 26§).

## **Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)**

KEHA-keskus vastaa tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta. On erittäin hyvä, että yhteistä valtakunnallisesti toimivaa asiakastietojärjestelmää tai tietovarantoa ollaan suunnittelemassa ja käyttöönottamassa. Etelä-Karjalassa tarve järjestelmälle on jo vuoden 2023 alusta.

On tärkeää, että kunnilla on mahdollisuus saada kotoutumisen edistämiseen tarvitsemansa tieto eri viranomaisilta. Erityisesti yhteys työllisyyspalveluiden

asiakastietojärjestelmiin tulee huomioida kotoutumisen edistämisen näkökulmasta. Myös toimiva yhteistyö ja tiedonvaihto hyvinvointialueen kanssa tulee turvata.

### **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

Ei huomioita.

### **Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot**

Luvussa 4.2.1.3 on arvioitu vaikutukset kuntatalouteen. Talousarviovaikutusten arviointi ja myös toiminnallisten muutosten arviointi on erittäin haasteellista lukuisten päällekkäisten lainsäädäntömuutosten yhtäaikaisuuden takia.

Natunen Sanna

Lappeenrannan kaupunki - Konsernihallinto /kaupunginhallituksen käsittely  
6.6.2022