

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislain hallituksen esitys on valmisteltu laajassa yhteistyössä kotoutumislain selonteon laadintaprosessista alkaen. Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset kiittävät työ- ja elinkeinoministeriötä kattavasta valmistelusta ja mahdollisuudesta paitsi lausua lakiluonnoksesta, niin kommentoida sen laadintaprosessin eri vaiheissa.

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

Tiedonsaanti

Lakiluonnoksen ehdotuksilla pyritään saamaan kotona lasta hoitavat vanhemmat nopeammin ja nykyistä kattavammin kotoutumista tukevien palveluiden piiriin. Esitys on, että kunnan on käynnistettävä asiakkaan palvelutarpeen arviointi, kun se saa tiedon kunnassa olevasta asiakkaasta. Jotta kotivanhemmat saadaan tosiasiallisesti tavoitettua, on oleellista sopia, miten KELA toimittaa säännönmukaisesti ja riittävän usein tiedot kunnassa asuvista kyseisen kohderyhmän henkilöistä. Ilman konkreettista sovittua toimintamallia, asiakaskunta jää edelleen tavoittamatta.

20§

20§:ssä säädetään kotoutumissuunnitelman tarkistamisen aikavälistä. Työttömän työnhakijan osalta esitys riittää kattamaan riittävän tiheän tarkastusvälin. Sen sijaan mm. kotona lasta hoitavien osalta esitetty tarkastusväli, kerran vuodessa, on liian harvoin huomioiden se seikka, että pääsääntöisesti kotoutumissuunnitelman kesto on vain 2 vuotta. Oletettavaa on, että kotivanhemmille tarjottava palveluvalikoima ei ole erityisen kattavaa suuressa osassa Suomea. Tämä osaltaan vahvistaa

edelleen tarvetta tarkistaa suunnitelma useammin, jos tilanne kunnassa ei ole mahdollistanut tosiasiallisesti kotoutumista tukevien palveluiden tarjoamista suunnitelman tekohetkellä.

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

Kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen ja rahoitus

TE-palveluiden uudistamista koskevan lakiesityksen ja kotoutumislain uudistuksen esitysten mukaan kunnat saavat rahoituksen kotoutumiskoulutukseen valtionosuuksien kautta. Lisäksi pakolaisten osalta rahoitusta tulisi osana laskennallisten korvausten järjestelmää. Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset katsovat, että lakiluonnoksen velvoittava muotoilu koulutuksen järjestämisestä 25 §:ssä on tarpeen. Huolena on kuitenkin se, ettei valtionosuusrahoitus tai laskennallinen korvaus ole korvamerkittyjä. Siten on mahdollista, että kunta jättää kotoutumiskoulutuksen järjestämättä. Laskennallisissa korvauksissa todennäköistä on, ettei jyvitetty rahausuma riitä koulutuksen järjestämiseen isojen kaupunkien ulkopuolella. Pienemmillä paikkakunnilla, joilla koulutusta on satunnaisemmin ja jotka sijaitsevat useamman kymmenen tai satojenkin kilometrien päässä isommasta kaupungista, kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäivän hinta on kaksin- ja jopa kolminkertainen isojen kaupunkien hintoihin verrattuna. Tässä taustalla on se, ettei palveluntuottajalla ole vakinaisia tiloja paikkakunnalla ja usein opettajana toimiva henkilö joutuu matkustamaan työhön pitkiä matkoja. Laskennallisen korvauksen määrää laskettaessa tulisi siten huomioida suurten kaupunkien volyymin tuottaman matalan keskihinnan sijaan se, että hinnoissa on todella suuri vaihteluväli.

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

Lakiluonnoksessa on esitetty, että kunnan on järjestettävä asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio ja se on toteuttava mahdollisuuksien mukaan asiakkaan äidinkielellä tai muulla hyvin osaamalla kielellä. Ehdotus on uusi, vastaavaa velvoitetta yhteiskuntaorientaation järjestämiseen ei ole aiemmin ollut. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty tapoja toteuttaa yhteiskuntaorientaatio. Niiden mukaisesti orientaation voisi toteuttaa antamalla asiakkaalle kirjallista materiaalia tai audiomateriaalia, mikä käytännössä tarkoittanee linkkiä sähköiseen materiaaliin. Tämä on huomattavan keveä tapa toteuttaa kunnan velvoite ja riskinä on, että siitä tulee monin paikoin pääasiallinen menettelytapa. Lakipykälään voisi harkita lisättäväksi maininnan siitä, että järjestämismuodon tulisi olla pääsääntöisesti opetusmuotoinen. Tällä hetkellä Kainuussa on käytössä malli, jossa pääsääntöisesti kaikki kotoutumiskoulutukseen menevät asiakkaat osallistuvat yhteiskuntaorientaatioon. Siten käytännössä on jo testattu, että opetusmuotoinen toteuttamistapa on mahdollista toteuttaa kattavasti.

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

Asumisratkaisut

31 §:ssä määritetään ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asumisen järjestämistä. Perhehoidon määrittelmä ja tarkentaminen on hyvä asia. Kannatettavaa on myös lapsen oikeus saada kirjallinen päätös asumispalveluiden järjestämisestä. Se lisää lapsen oikeusturvaa, mutta tuo samalla lapsen edustajalle uuden tehtävän, mahdollisen muutoksen haun päätökseen yhdessä lapsen kanssa.

Edustajat

Edustajan kelpoisuutta ja tehtäviä koskevassa pykälässä 35 viitataan lakiin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta. Kyseisessä laissa ei kuitenkaan ole lainkaan kuvattu niitä tehtäviä, joita edustajilla on lapsen saatua oleskeluluvan. Jatkossa on oleellista, että edustajan tehtävistä säädettäisiin erikseen myös kotoutumislaisissa. Kotoutumisen piirissä olevia keskeisiä tehtäviä ovat mm. lapsen oleskeluluvan jatkohakemukset ja mahdollisista päätöksistä valittaminen, lapsen asumista koskevat ratkaisut sekä perheenyhdistämistä koskevat tehtävät.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

41§

41 §:ssä säädetään, että kunnan on kuultava hyvinvointialuetta ennen pakolaisten kuntiin ohjaamisen tekemistä, mikäli asiakkaalla on ilmeisiä sote-tarpeita. Kirjaus on sinänsä perusteltu, sillä sosiaali- ja terveystalvet ovat hyvinvointialueen järjestämistä vastuulla. Riskinä on, että toimintamalli hidastaa pakolaisten kuntiin sijoittamisen prosessia, erityisesti hätätapausten osalta. Prosessin tulee olla alueellisesti hyvin suunniteltu ja kuuleminen tulee pystyä hoitamaan virkamiesten välisenä prosessina. Mikäli prosessissa olisi mukana luottamuselimiä, se hidastaisi toimintaa merkittävästi ja altistaisi salassa pidettävien tietojen leviämisen turhan laajalle joukolle.

42§

Kuntaan ohjaamista koskevan 42§:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu työnjakoa kunnan ja hyvinvointialueen välillä pakolaisten vastaanotossa. Kuvauksessa epäselväksi jää, kumman vastuulla pakolaisen asunnon peruskalustaminen lopulta on. Yksityiskohtaisia perusteluja olisi hyvä täsmentää toteamalla esim., että kunta vastaa asunnon järjestämisestä ja välttämättömän peruskalustuksen hankkimisesta pl. tilanteet, joissa esim. henkilön vamma tai sairaus edellyttää hyvinvointialueen erityistoimia. Käytännössä tämä olisi selkein toimintatapa ja kunta voisi hakea asuntojen järjestämiseen liittyvät korvaukset kokonaisuudessaan pakolaisten ns. odotusajan kustannuksina. Tämä säästäisi huomattavasti hallinnollisessa työssä, kun Suomen ulkopuolella olevalle asiakkaalle ei tarvitsisi hakea sitoumuksia sekä perustoimeentulotukeen että täydentävään toimeentulotukeen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 208) mainitaan, että kunta avustaisi asiakasta kalusteiden, käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden ostossa, mikäli se on tarpeen. Kyse on ilmeisesti tilanteesta, jossa asiakas on jo maassa. Edelleen perusteluissa viitataan siihen, että ostot voitaisiin tehdä perustoimeentulotuen maksusitoumuksella. Perustoimeentulotukeen ei kuitenkaan kuulu kalusteet ja käyttötavarat, vaan ainoastaan elintarvikkeet. Maassa jo olevan henkilön osalta toimeentulotuen hyödyntäminen voi olla perusteltua, vaikkakin se aiheuttaa perustoimeentulotuen hakemuksen tekemisen KELAlle, täydentävän toimeentulotuen hakemuksen tekemisen hyvinvointialueelle ja mahdollisesti kunnan kotoutumisohjaajan työpanoksen asiakkaan opastamisessa ostoksien tekemisessä.

42§:ssä otetaan kantaa vastaanoton järjestämiseen vain kuntaan ohjattavien osalta. Käytännössä vastaavaa järjestelyä tarvitaan alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten perheenyhdistämistapauksissa. Perheenyhdistämisen kautta Suomeen tulevat henkilöt eivät ole kuntaan osoittamisen piirissä. Tämä esitetään huomioitavaksi niin kunnan tehtävissä kuin myös korvauksia koskevassa pykälässä 63§.

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

ELY-keskusten tehtävät

7 luvussa 54§:ssä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä. Tehtäviin on lisätty asettautumisen edistäminen, mikä on hyvin perusteltua työperusteisen maahanmuuton merkityksen kasvaessa jatkuvasti.

ELY-keskusten tehtäviin on kirjattu valvontatehtäviä. Valvontatehtävien osalta ei kuitenkaan säädetä siitä, millaisia seuraamuksia toimijoille on, mikäli ELY-keskus havaitsee toiminnassa epäkohtia, puutteita tai jopa lainvastaista toimintaa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ELY-keskus voi pyytää toimijalta vain selvityksen asiasta. Hoitaakseen valvontatehtävänsä tosiasiallisesti, ELY-keskuksella tulisi olla välineitä puuttua mahdollisiin epäkohtiin.

ELY-keskuksen tehtävänä on mainittu myös ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjaus, neuvonta ja valvonta. Yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, mitä edustajatoiminnan ohjauksella tarkoitetaan: onko kyse yksittäisten edustajien ohjaamisesta vai järjestelmätason tehtävästä? Esimerkiksi voidaan nostaa tilanne, jossa oleskeluluvan saaneille lapsille tarvittaisiin lisää edustajia esim. kiintiöpakolaisjärjestelmän kautta tulevien lasten suuren määrän vuoksi. Minkä viranomaisen tehtävää on käynnistää uusien edustajien rekrytointi tehtävään?

Valtion korvaukset (8 luku)

63§

Pakolaisten vastaanottoon varautumista koskevassa 63§:ssä korvausten piiriin esitetään ainoastaan kiintiöpakolaisiin liittyviä kustannuksia. Käytännössä vastaavia korvauksia tarvitaan myös ainakin ilman huoltajaa tulleiden lasten perheiden yhdistämistapauksissa. Tällöin kunnan tulee järjestää perheryhmäkodissa asuvan lapsen perheelle asunto peruskalustuksineen, alaikäinen ei voi sitä itse tehdä. Nykyisen lain muotoilu, jossa korvauksia maksetaan kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä, on nyt esitettyä muotoilua kattavampi.

Tulkkaus

Tulkkauksen tarve on suurin pakolaisen muuttaessa kielitaidottomana kuntaan asumaan. Ensimmäinen kotikunta järjestää merkittävän määrän ohjausta ja neuvontaa tulkattuna juuri ensimmäisten viikkojen ja kuukausien aikana. Lakiesityksessä tulkkauskulut on määrä jyvittää laskennallisiin korvauksiin, joita maksetaan pakolaisesta riippuen 3 tai 4 vuoden ajalta. On mahdollista, että asiakkaan asuessa kunnassa koko laskennallisten korvausten ajan, kunta saa tosiasiallisesti korvauksen järjestelmästä tulkkauksesta. Sen sijaan mikäli henkilö muuttaa kunnasta pois ensimmäisen vuoden jälkeen, on todennäköistä, ettei alkuvaiheeseen panostanut kunta saa missään vaiheessa kustannuksiaan korvattua. Tällä on merkittävästi vaikutuksia kuntien halukkuuteen ottaa vastaan pakolaisia. Tulkkaukset ovat kuluerä, josta todennäköisesti säästetään tilanteissa, joissa kuntien talous on tiukilla.

Kunnissa, joissa on jo nykyisellään kunnan kotoutumista edistävä työ erotettu sosiaalityöstä, suurin osa työstä tehdään kunnan puolella. Kaikilla pakolaistaustaisillakaan asiakkailla ei ole sosiaalitoimen asiakkuutta. Siten tulkkaus- ja kääntökustannusten jaossa hyvinvointialueen ja kunnan kesken tulisi huomioida se, että pääosa työstä ja tulkkauksen tarpeesta on kunnan palveluiden puolella.

Tulkkauksen osalta on myös pohdittava, voisiko niitä korvata jatkossa myös tilapäistä suojelua saavista asiakkaista, mikäli tilapäistä suojelua saavat asiakkaat saavat kotikuntamerkin ja siirtyvät vastaanottopalveluista kunnan asiakkaiksi.

Ihmiskaupan uhrit

Pykälässä 67 säädettäisiin ihmiskaupan uhreja koskevista korvauksista. Pykälästä puuttuu 64§:ää vastaava maininta siitä, että korvausten edellytyksenä on, että niistä on ELY-keskuksen päätös.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Kunnan, hyvinvointialueen ja KELAn tiedonsaanti

Jotta kuntaan ohjaamisen prosessit ovat sujuvat, niin tiedonsiirtoon liittyvät seikat on huomioitava. Kunnalla on oltava tiedonsaantioikeus hyvinvointialueelta ja vastaavasti sekä hyvinvointialueen että KELAn on saatava riittävät tiedot omien velvoitteidensa hoitamiseksi salassapitosäännösten estämättä.

Erytiskustannusten korvaamista koskien on oleellista varmistaa, että kunta saa hyvinvointialueelta tarvitsemansa tiedot kustannusten korvaamista varten. Esimerkkinä tilanne, jossa vammaisen lapsi tarvitsee henkilökohtaista avustajaa päivähoitoon. Sopimuksen tekemistä varten kunta tarvitsee paitsi tiedon lapsen vammasta ja palvelutarpeesta, niin myös lapsen lääkärinlausunnon ja tiedon siitä, onko hyvinvointialue järjestänyt lapselle joka tapauksessa henkilökohtaisen avustajan palvelut.

87§:ssä otetaan kantaa tiedon saantiin koskien muita valtion korvauksia kuin laskennallista korvausta. Käsiteltäessä kunnan oikeutta saada tietoja, pykälässä viitataan 63 §:ään ja siihen liittyviin sopimuksiin. 63 §:ssä säädetään korvauksesta vastaanottoon varautumiseksi eikä kyseisessä pykälässä ei mainita sopimusten tekemistä. Kyseisestä tiedonsaantipykälästä puuttuu kunnan oikeus saada hyvinvointialueelta tietoja erityiskustannusten korvaussopimusten tekemiseen (64§).

ELY-keskusten tiedonsaantioikeudet

78§:ssä säädetään käyttöoikeuksista valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin. Pykälissä ei ole tuotu esille, että käyttöoikeutta olisi ELY-keskuksilla. ELY-keskus tarvitsee kuntia koskevaa valvontatehtäväänsä varten oikeudet järjestelmiin. ELY-keskusten tulee saada myös tiedot laskennallisiin korvauksiin oikeutettujen henkilöiden määrästä (86§), jotta se voi arvioida ja valvoa kunnan toimija suhteessa asiakasmääriin ja tarpeisiin.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

2§

2 §:n viimeisessä momentissa käsitellään säännösten soveltamista alle 25 vuotiaisiin. Kiintiöpakolaisina tulevista lapsista ja nuorista on maininnat sekä momentin ensimmäisessä, että toisessa kohdassa, kun pelkkä toisen kohdan maininta lie tarpeellinen.

8 §

Lakiluonnoksessa on esitetty ns. huoli-ilmoitusta, jonka turvin maahanmuuttaja voisi päästä palvelutarpeen arviointiin (8§). Esitetty lakipykälä kuitenkin edellyttää maahanmuuttaja-asiakkaan omaa suostumusta. Tämä heikentää merkittävästi mahdollisuuksia saada palveluiden piiriin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia asiakkaita, jotka eivät joko uskalla suostumusta antaa tai joiden kielitaito ei tilanteessa riitä ymmärtämään asiaa.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Lakiluonnoksessa ei ole kattavasti tuotu esille, millaisia riskejä uudistuksiin liittyy. Osa riskeistä koskee hyvinvointialueuudistusta, osa TE-palvelu-uudistusta ja osa kotoutumislain muutoksia. Jatkossakin kotoutumisessa toimijoita tulee olemaan paljon, pääsääntöisesti nykyistä enemmän. Vain osassa kuntia kotoutumisen edistäminen ja työvoimapalvelut tulevat olemaan saman tahon vastuulla, sillä työvoimapalvelut tullaan järjestämään pääsääntöisesti kuntaa laajemmalla alueella. Hyvinvointialue on yksi toimija lisää aiempaan verrattuna. Yhteisten toimintamallien luomiseen ja tiedonvaihdon varmistamiseen sisältyy riskejä siitä, että asiakas ei saa tarvitsemiaan palveluita. Rahoitusjärjestelmän ja palveluiden järjestämisvastuun uudistamiseen liittyy erityisesti riski koskien kotoutumiskoulutusta ja sitä, onko sitä tosiasiallisesti saatavilla yhdenvertaisesti. Lisäksi vaikutuksen palveluntuottajiin ovat merkittävät, jos kunnat päättävät tuottaa koulutuksen omana tuotantonaan

hankintalain mukaisen kilpailuttamisen sijaan. Kuntakorvausten uudistamiseen liittyy riski siitä, että kunnan saama korvaus ei riitä palveluiden järjestämiseen ja siten on mahdollista, että kuntien halukkuus vastaanottaa pakolaisia vähenee nykyisestä.

Mantsinen Riia

Kainuun ELY - Lausunto on Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten yhteinen ja se on valmisteltu yhteistyössä Kajaanin kaupungin kanssa.