

9.6.2022

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

Lakiesityksessä nousee aiempaa selvemmin esiin työllisyyden, osaamisen ja yrittäjyyden tavoitteet kotoutumisessa, mikä on tarpeellinen muutos. Laissa ei huomioida työperäisen maahanmuuton lisääntymistä ja heidän tarpeitaan saada tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen toiminnasta. Luonnoksessa selvennetään kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion roolia järjestämisvastuussa siten, että päävastuu jatkossa tulee olemaan kunnilla. Tosin miten kunta saa tiedon muuttavista vieraskielisistä, selviä rekistereitä ei ole olemassa ja niitä ei myöskään luonnoksessa avata.

Jatkossa kunnilla on vastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnat voivat rakentaa kotoutumisohjelman omana kokonaisuutenaan tai integroida sen kunnan strategiaan. Kotoutumisohjelman, eli kunnan kotoutumisen edistämisen kokonaisuuden, raamit ja tavoitteet on määritelty riittävän tarkasti, mutta alkuvaiheen ajallinen määritelmä on osin puutteellinen. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutus, muut edistävät palvelut, ohjaus ja neuvonta sekä kolmannen sektorin toimenpiteet muodostavat edellytettävät osa-alueet.

Suurena puutteena luonnoksessa voidaan nähdä tällä hetkellä se, ettei siinä huomioida mitenkään työperäistä maahanmuuttoa. Ihmiset, jotka muuttavat paikkakunnille eri kulttuureista työn perässä tarvitsevat omalta osaltaan tukea Suomen yhteiskunnassa toimimiseen.

Työnhakijoille ja työttömille, työvoiman ulkopuolisille, kansainvälistä suojelua saaville sekä muille kotoutumisen tuesta hyötyville voidaan joustavasti tehdä tarvittavat suunnitelmat myös yhteistyössä. Vastuun kohdistaminen hyvinvointialueelle osaltaan haavoittuvassa asemassa olevien ja pääasiassa alaikäisten lasten osalta on toimiva ja tarpeellinen jako. Onnistunut kotoutuminen on myös kunnille elinvoima-asia, joten lakiehdotuksessa esitetty yleinen vastuun suuntaaminen on kannatettava.

9.6.2022

Toimivien väestösuhteiden toimiminen myös työpaikolla vaatii johtajien ja esihenkilöiden kouluttamista.

Rahoituksen riittävyys lyhennettyyn kotoutumisaikaan eli tuloksellisuuteen ja palvelujen laajuuteen nähden on kunnille vaikeaa. Oletusarvo on, että ihmiset ottavat tarjotut palvelut nopeasti vastaan ja kuitenkin tiedetään, että yksilöiden prosessit ovat hyvinkin erilaisia. Kustannukset jäävät kunnille tai kotoutumisajan jälkeen pitäisi kunnille maksaa lisäosaa vieraskielisten asukkaiden tarvitsemien palveluiden tuottamiseen.

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestämisessä päätarkoituksena on neuvonnan antaminen ja peruspalveluihin ohjaaminen. Palvelun laajuutta ei ole tarkemmin säädetty. Haasteen tuovat pienten paikkakuntien järjestökentän koko ja monikulttuuristen järjestötoimijoiden puute. Osallisuus ja vapaaehtoistoiminta nousevat ajankohtaiseksi pääsääntöisesti vasta, kun kotoutuminen on edennyt ja perustarpeet on tunnistettu ja niihin vastattu.

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

Palvelutarpeen arviointi on määritelty hyvin laajana, joten siihen tulisi panostaa sekä resursseja että viranomaisten yhteistyötä. Arvioinnissa voidaan käyttää sekä yksilö- että ryhmämenetelmiä haastatteluineen. Monialaisen arvioinnin työmäärä on myös merkittävä varsinkin, kun yksilöllisempiin suunnitelmiin on asetettu tavoite. Mahdollisella asetuksella tarkennettavat sisällöt olisivat tarpeen käytännön prosessin ohjaamiseksi.

Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika lyhenee pääosin yhdestä vuodesta kahteen, joten monialaista palvelua tarvitsevilla asiakkailla vaatimukset edetä suunnitelman mukaan lisääntyvät. Tämä vaatii sen, että kuntiin tulee tieto mahdollisemman nopeasti kuntaan muuttaneesta vieraskielisestä.

Tämä asettaa haasteen myös kielen osaamista tukevien palvelujen järjestämiseen. Alkuvaiheessa on vielä haastavaa edetä vahvasti kohti työllistymistä ja silloin pitäisikin pääasiassa luoda edellytykset osaamisen vahvistamiselle, työllistymiselle ja kielen osaamiselle jatkossakin. Työvoimapalvelu- uudistus on keskeinen siinä, miten työllistymisen tavoitteissa voidaan edetä jatkossa. Saavutettavuutta pyritään lisäämään muun muassa huoltajien osalta, joten kunnille tuleva arviointi- ja suunnittelumäärä voi kasvaa jonkin verran. Lisäksi suunnitelma on laadittava 14 vuorokauden sisällä

9.6.2022

palveluarvion tekemisestä, mikä tuo asiakkaallekin vaatimuksia lisää. Suunnitelma pitää päivittää vähintään kerran kalenterivuodessa, joka lisää joustoa suunnitteluun. Enimmäisajan jatkamisen tarpeiden tunnistaminen on tarpeellinen uudistuksessa. Järjestöjen ja yhdistyksien toimintaan osallistumisen tarpeen arviointi on uusi kohta, minkä sisältö jää avoimeksi.

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

Esityksessä on kuvattu riittävän laaja kotoutumiskoulutuksen perussisältö. Kieliosaamisen päättötestaus on tarpeellinen vaihe.

Omaehtoisessa opiskelussa on hyvät mahdollisuudet perusopetuksen, lukio-opetuksen, toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja luku- sekä kirjoitustaidon opiskeluun. Nuorten osalta voidaan kriteerien täytyessä jatkaa omaehtoisia opintoja yhdellä lisävuodella. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämiseksi on tärkeää tukea omaehtoisin opintoihin osallistumista. Omaehtoista opiskelua pitäisi pystyä kuitenkin tukemaan merkittävästi.

Luku- ja kirjoitustaidon opetusta tulee järjestää osana maahanmuuttajan kotoutumiskoulutusta ja taata luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen riittävyttä muihin moduuleihin yhteensovittamiseksi.

Luku ja kirjoitustaidottomat tarvitsevat yksilöllisen mahdollisuuden pidempään kotoutumisaikaan.

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

Kokonaisvastuun siirto kunnalle nähdään kotoutumishjelmaan ja sen sisällön vaatimuksissa yleisen ja yhteensovittamisvastuun lisäksi. Matalan kynnyksen ohjauksella, palvelutarpeen ilmoituksella ja yhteistyöllä hyvinvointialueella työn linjauksia pitää selkiyttää. Kotouttamishjelmaan tarkemmasta ajallisesta rajauksesta tai määrittelystä ei ole ohjeistusta.

Yhteiskuntaorientaation järjestäminen on uusi lakisääteinen tehtävä. Yhteiskuntaorientaatiot on todettu hyviksi tavoiksi perehdyttää maahanmuuttajia. Pienten kieliryhmien mahdollisuuksia voidaan parantaa yhteistyöllä kuntien välillä ja riittävän isoina kokonaisuuksia. Yhteiskuntaorientaation laajuutta ei ole tarkemmin määritelty ja tähän on mahdollisesti tarpeen palata esimerkiksi asetuksen muodossa. Tämä pitäisi kirjoittaa selvemmin koskemaan myös työperäistä maahanmuuttoa.

9.6.2022

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

Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren asumisen, hoivan, huolenpidon, tuen, palvelusuunnittelun edustajan määräämisen osoittaminen hyvinvointialueen tehtäväksi sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhteydessä sekä lähellä alaikäisten perhe- ja laitospalveluja on tarkoituksenmukaista. Hyvinvointialue vastaa tästä kokonaisuutena ja kunta järjestää peruspalvelut osaltaan.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

TEM ja ELY vastaavat kuntaan ohjaamisen suunnittelusta ja koordinoinnista yhteistyössä kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa sekä tukee näitä. Kunta valmistelee vastaanoton tehtävät osaltaan. Suurin osaa kuntaan muuttaneista tulee ilman ohjausta kuntaan esim. työperäiset ja perheenyhdistämisen kautta tulleet. Heistä pitäisi saada tieto kuntaan.

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

Kunnan tehtävistä säädetään kotoutumisen edistämisen suunnittelun, kehittämisen ja seurannan, palvelujen järjestämisen, palvelujen yhteensovittamisen ja yhteistyöryhmän asettamisen osalta. Laki kuvaa riittävän tarkasti kunnan vastuita ja tavoitteiden asetantaan tulee kiinnittää huomiota. Yhteistyön puitteiden rakentaminen kannattanee keskittää yhteistyöryhmään kunnan tai kuntien, hyvinvointialueen, ELY:n ja muiden viranomaisten kesken. Esimerkiksi kunnan ja HVA:n tulisi yhdessä määritellä hyvinvoinnin ja osallisuuden tueksi järjestettäviä palveluja.

Asettautumisen edistäminen on uusi toimintamuoto kotouttamislaissa, jossa tuetaan erityisesti työn ja opiskelun kautta kuntaan tulevia jäämään paikkakunnalle. Kunta voisi myös aktiivisesti tiedottaa palvelutarpeen arvioinnin mahdollisuudesta maahanmuuttajille kuntaan asettautumista tukevana ja matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa syventävänä toimenpiteenä. Arvioinnin yhteydessä kunnalla olisi mahdollisuus antaa tietoa esimerkiksi kunnan koulutuspalveluista, asumis-, kulttuuri- ja liikuntapalveluista sekä hyvinvointia ja terveyttä ja osallisuutta edistävästä palveluista. Tähän tarvitaan toimivia rekisteritietoja.

9.6.2022

Valtion korvaukset (8 luku)

Luvussa 8 säädetään valtion korvauksesta kunnalle ja hyvinvointialueelle, valtionosuudesta, laskennallisesta korvauksesta kunnalle ja hyvinvointialueelle, toimeentulotukikorvauksesta, vastaanottoon varautumisesta, valtion korvauksesta erityiskustannuksiin, paluumuuttoavustuksesta, sodissa vapaaehtoisina palvelleiden kustannusten korvauksesta, ihmiskaupan uhreille annettujen palvelujen korvauksista, alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palvelujen korvauksista sekä maksamisesta ja palautusvelvollisuudesta.

Valtionosuutena (VOS) korvataan ohjaus ja neuvonta, muiden kuin pakolaisten ja työttömien työnhakijoiden osalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi mukaan lukien kielitaitoarviointi, kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä yhteiskuntaorientaation järjestäminen muiden kuin pakolaisten osalta. VOS mahdollistaa tasapuolisen palvelujen tarjoamisen eri maahanmuuttajaryhmille ja siirtymäajan puitteissa on haettava aiemman lain mukaiset korvaukset. Pääosin uusista ja laajenevista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten rahoitus jaettaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyskriteerin huomioiden rahoitus kohdistuisi etenkin niihin kaupunkeihin, joissa on eniten vieraskielisiä eli palvelutarve on suurin. Yhden kotoutumisasiantuntijan asiakasmääräksi on taustalaskelmassa arvioitu 80 asiakkuutta.

Laskennallisena korvauksena korvataan pakolaisten vastaanoton, palvelutarpeen arvioinnin, kotoutumissuunnitelman laatimisen, ohjauksen ja neuvonnan sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen ja tulkitsemisen sekä muun kotoutumista tukevan palvelun kustannukset kolmen vuoden ajan kotikuntamerkinästä tai oleskeluluvan saamisesta lähtien ja kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajan. Kustannuksia korvataan myös hyvinvointialueelle osuutena koko laskennallisesta korvauksesta, koska osa palveluvastuusta sijoittuu sosiaali- ja terveystalouden piiriin. Korvauksen perusmäärä ei muutu. Kieliosaamisen päättöttestauksen korvaus sisältyy kotoutumiskoulutuksen korvaukseen. Valtionosuusrahoitus samoin kuin kunnalle maksettava laskennallinen korvaus ovat yleiskatteellista ja laskennallista.

Muutoksessa tulkkaus- ja käännöskustannukset sisällytetään laskennalliseen korvaukseen eikä niihin voi enää hakea erillistä korvausta. Tämä ei saa aiheuttaa tilannetta, jossa tulkkia ei käytetä, vaikka siihen olisi tarvetta. Kiintiöpakolaisten asunovaraukskustannuksiin saadaan edelleen

9.6.2022

korvaukset kuten myös varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityiskustannuksiin. Käytännössä uudistus ohjaa toiminnallisesti ja taloudellisesti kuntia yhteistyön suunnitteluun, jotta palvelut saadaan järjestettyä ja riittävä osaaminen taattua. Kunnalla aiheutuu kustannuksia myös työperäisen ja perheenyhdistämisten perusteella tapahtuneesta maahanmuutosta. Päiväkodit, koulu, sekä muut kunnan palvelut koskevat kaikkia. Valtionosuuksien jaossa pitää selvemmin korvata kustannuksia myös muiden vieraskielisten palveluista.

Työvoimapalvelu-uudistuksessa esitetään myös muutosta työttömyysturvalakiin. Lakiehdotuksen mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitettaisiin valtion varoista kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien, jos kyse on kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilöstä ja yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien, jos kyse on muusta kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilöstä. Tämä muutos keventäisi kunnan työmarkkinatuen rahoitusvastuuta maahanmuuttajien ensimmäisten vuosien osalta. Noiden ensimmäisten vuosien aikana maahanmuuttajat usein osallistuvat kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisiin palveluihin ja saavat työmarkkinatukea, jos he ovat ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Kuntien vastuu kokonaisuudesta edellyttää myös rahoitusta ja tämä on huomioitu lakiesityksessä. Käytännössä kustannusten jakautumisessa voi olla eroja esitettyyn nähden mutta yleiskatteellisuus jättää kunnille mahdollisuuden hallita kokonaisuutta ja kustannusten muodostumista. Laskennallisten korvausten osittamista hyvinvointialueille voidaan pitää perusteltuna, koska osa palveluvastuusta kuuluu sinne.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Palvelujen järjestämisessä voidaan käyttää joko valtiollista järjestelmää tai kunnan kustantamaa omaa järjestelmää. Kunta myöntää tunnukset molempiin järjestelmiin. Valtakunnalliseen tietovarantoon on asetetut tiedot syötettävä joka tapauksessa. Tiedonsaantioikeuksiin on kiinnitetty hyvin huomiota ja ne vaikuttavat riittävältä. Yhteisten suunnitelmien hallintaan voidaan myöntää tarvittavat käyttöoikeudet ja palvelutuottajilla on mahdollisuus asiakkuuden perustietoihin.

9.6.2022

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Ei lausuttavaa.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Kuntien uusista tehtävistä kokoluokaltaan suurin olisi kunnan kotoutumishjelmaan liittyvien palveluiden järjestäminen. Kunnilla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi myös kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Uudistuksen vaikutukset kuntiin olisivat melko suuret, sillä kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisättäisiin merkittävästi. Kotoutumisen laaja-alaiseksi edistämiseksi ja valtavirtaistamiseksi osaksi kunnan toimintaa, kunnan olisi suunnittelussaan asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet.

Uudelleen järjestelyä tulisi tehdä jo 2023 alkaen. Lisäksi työvoimapalvelu-uudistuksen myötä 2024 maahanmuuttaja-asiakkaiden määrä kunnissa moninkertaistuisi. Kunnat voisivat kuitenkin tämän myötä päästä vaikuttamaan vielä enemmän paikalliseen elinvoimaan ja yhteistyöhön. Myös rahoitus tulisi muuttamaan.

Uudenkaupungin kaupunki

Atso Vainio
kaupunginjohtaja