

Asia: VN/31974/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Lakiesityksessä nousee aiempaa selvemmin esiin työllisyyden, osaamisen ja yrittäjyyden tavoitteet kotoutumisessa, mikä on tarpeellinen muutos. Lisäksi selvennetään kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion roolia järjestämisvastuussa siten, että päävastuu jatkossa tulee olemaan kunnilla. Myös väestösuhteiden merkitys tunnistetaan. Lain valmistelussa on myös otettu huomioon tulevien muutosten vaikutukset ja mahdollisuudet hyvin. Jatkossa kunnilla on vastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Joustavaa on, että kunnat voivat rakentaa kotoutumishjelman omana kokonaisuutenaan tai integroida sen strategiaan. Kotoutumishjelman, 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.

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. Kuntien välisen yhteistyön huomioiminen on tarpeellinen nosto, vaikka siitä ei erikseen säädetäkään. Onnistunut kotoutuminen on myös kunnille elinvoima-asia, joten lakiehdotuksessa esitetty yleinen vastuun suuntaaminen on kannatettava. Saavutettavuutta on pyritty lisäämään palvelutarpeen ilmoituksella, mihin pitäisi luoda toimiva kanava.

Rahoituksen riittävyys lyhennettyyn kotoutumisaikaan eli tuloksellisuuteen ja palvelujen laajuuteen nähden on kuitenkin haasteellista mutta kunnille on jätetty valtionosuuden kautta mahdollisuus räätälöidä kokonaisuutta.

Lakiehdotuksessa tuodaan esille järjestöjen, yhteisöjen ja seuratoimijoiden toiminnan tärkeyttä kotoutumisen kannalta sekä yhteisöjen roolia korostetaan entisestään, mikä on tarpeellinen asia.

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestämisessä päätarkoituksena on neuvonnan antaminen ja peruspalveluihin ohjaaminen. Palvelun laajuutta ei ole tarkemmin säädetty. Uudistus ohjaisi kuntia tekemään käytännössä aiempaa enemmän yhteistyötä palvelusisällön laajenemisen myötä, kun osaamista tarvitaan lisää. 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.

Vuonna 2021 esitettiin kotoutumisen uusi sanasto, jossa maahanmuuttaja -termin rinnalle on nostettu maahanmuuttanut -termi. Tässä lakiuudistuksen tekstissä käytetään kuitenkin vanhan sanaston termejä eikä sanaston uudistukseen oteta kantaa.

### **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 yhdellä vuodella kahteen, joten monialaista palvelua tarvitsevilla asiakkailla vaatimukset edetä suunnitelmaan mukaan lisääntyvät. 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 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 päättöttestaus on tarpeellinen vaihe.

Omaehtoisessa opiskelussa on hyvät mahdollisuudet perusopetuksen, lukio-opetuksen, toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja luku- sekä kirjoitustaidon opiskeluun. Nuorten osalta voidaan

kriteerien täyttyessä 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.

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

Kokonaisvastuun siirto kunnalle nähdään kotoutumishjelman ja sen sisällön vaatimuksissa yleisen ja yhteensovittamisvastuun lisäksi. Matalan kynnyksen ohjauksella, palvelutarpeen ilmoituksella, pitkien toimeentulotukijaksojen jälkeisellä ohjauksella sekä yleisen ohjauksen kautta palvelujärjestelmän piirissä kuten perhekeskuksissa ja rekisteritietojen avulla voidaan pystyä lisäämään palvelujen tavoitettavuutta koko maahanmuuttajaväestössä. Tämä edellyttää käytännössä koordinoitua ja mallin rakentamista viranomaisten verkostossa. Kotouttamishjelman 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.

### **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. Ei merkittäviä muutoksia nykykäytäntöön, joka on pääosin toimiva.

### **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 määrittellä 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. Vastuunjako vaikuttaa kokonaisuutena perustellulta.

### **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 taustalaskelmissa 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 kotikuntamerkinnästä tai oleskeluluvan saamisesta lähtien ja kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajan. Kustannuksia korvataan myös hyvinvointialueelle osuutena koko laskennallisesta korvauksesta, koska osa palveluvastuusta sijoittuu sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin. Korvauksen perusmäärä ei muutu. Kieliosaamisen päättötestauksen korvaus sisältyy kotoutumiskoulutuksen korvaukseen. Valtionosuusrahoitus samoin kuin kunnalle maksettava laskennallinen korvaus ovat yleiskat-teellista ja laskennallista.

Muutoksessa tulkkauskustannukset sisällytetään laskennalliseen korvaukseen eikä niihin voi enää hakea erillistä korvausta. Tämä vähentää osaltaan korvausten määrää. Uutena maksukategoriana ovat yli 18 vuotta täyttäneet. Kiintiöpakolaisten asuntopaikkakustannuksiin saadaan edelleen korvaukset kuten myös varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityiskustannuksiin. Käytännössä uudistus ohjaa toiminnallisesti ja taloudellisesti kuntia yhteistyön suunnitteluun, jotta palvelut saadaan järjestettyä ja riittävä osaaminen taattua. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi sopimusperusteisesti. Hyvinvointialueelle tulevista korvauksien jaosta on tarkoitus tehdä muutos voimaan jo vuoden 2023 alusta alkaen, kun alueet perustetaan.

Työvoimapalvelu-uudistuksessa esitetään myös muutosta työttömyysturvalakiin. Lakiehdotuksen mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitettaisiin valtion varoista kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien, jos kyse on kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä ja yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien, jos kyse on muusta kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Tämä muutos keventäisi kunnan työmarkkinatuen rahoitusvastuuta maahanmuuttajien ensimmäisten vuosien osalta. Noiden ensimmäisten vuosien aikana maahanmuuttajat usein osallistuvat kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisesti 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 riittävästi. Yhteisten suunnitelmien hallintaan voidaan myöntää tarvittavat käyttöoikeudet ja palvelutuottajilla on mahdollisuus asiakkuuden perustietoihin.

## **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

Ei lausuttavaa.

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

Kuntien uusista tehtävistä kokoluokaltaan suurin olisi kunnan kotoutumisohjelmaan 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 muuttumaan.

Leskinen Jaakko  
Forssan kaupunki