

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 2.5.2022 VN/31974/2021

Asia HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ ANNETUKSI LAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 2.5.2022 (VN/31974/2021) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Tarkoitus on säätää uusi laki kotoutumisen edistämisestä ja samalla kumota nyt voimassa oleva laki. Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina. Alkuvaiheen palvelujen tehostamiseen tähtäävä kotoutumisohjelma lisäisi kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisessä.

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1.11.2024 samanaikaisesti työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan paraikaa eduskuntakäsittelyssä olevan lainsäädännön kanssa.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset

Kotoutumisen edistämisestä vastaisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Tiedonkulun ja yhteistyön tukena olisi jatkossakin keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin. Valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet kirjattaisiin kuten tähänkin saakka neljäksi vuodeksi laadittavaan valtion kotoutumisen edistämishjelmaan (nimi hieman muuttuisi). Ohjelman toteutus tapahtuisi hallinnonaloilla nk. läpäisyperiaatteella osana toiminnan ja talouden suunnittelujärjestelmää.

Kotoutumisen edistämisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kuuluisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY) kuten nytkin.

Paikallistasolla vastuu olisi kunnilla. Ne voisivat laatia erillisen toimenpideohjelman tai valtavirtaistaa kotoutumisen edistämisen suunnittelun osaksi kunnan muuta suunnittelujärjestelmää valtakunnalliset tavoitteet huomioiden. Yhteistyö kuntien kesken olisi mahdollista.

Hyvinvointialueiden tulisi osana muuta suunnittelua asettaa maahanmuuttajien terveyttä, hyvinvointia ja osallisuutta edistävät tavoitteet, toimenpiteet ja vastuutahot.

Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden valtakunnallinen/alueellinen seuranta olisi TEM:llä, ELY-keskuksilla ja KEHA-keskuksella.

Palvelujen järjestämisessä perustyökalu olisi kunnan kotoutumishjelma, jonka vähimmäissisältö säädettäisiin laissa. Palvelut pitäisi kuitenkin järjestää sisällöltään ja laajuudeltaan todelliseen palvelutarpeeseen pohjautuen. Kunnan vastuut lisääntyisivät, koska ne laatisivat osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelmat työttömille työnhakijoille että laissa määritellyille työvoiman ulkopuolisille maahanmuuttajille. Jälkimmäiseen kohderyhmään kuuluisivat lain soveltamisalaa koskevan 2 §:n 3 tai 4 momenteissa tarkoitetut henkilöt (muun muassa kansainvälistä suojelua saavat), alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret,

ihmiskaupan uhrin, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavat ja lapsen kotihoidon tukea saavat maahanmuuttajat.

Viipeettä laadittava kotoutumissuunnitelma olisi kestoaltaan yksilöllinen ja nykyistä työelämälähtöisempi. Enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen, mutta voimassaoloa voitaisiin lain perusteiden täytyessä jatkaa enintään kahdella vuodella. Kunnan velvollisuus olisi huolehtia, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa ohjauksen sekä palvelut tarkoituksenmukaisena ja yhteensovittuna kokonaisuutena. Vastaavasti kotoutuja-asiakkaalla olisi osallistumisvelvollisuus suunnitelman mukaisiin palveluihin ja ilmoitusvelvollisuus elämäntilanteensa muutoksista. Työvoimapalveluiden kotoutuja-asiakkaiden osalta sovellettaisiin työnhakijan palveluprosessia. Velvollisuuksien laiminlyönnin vaikutukset on säädetty työttömyysturvalla ja toimeentulotuesta annetussa laissa.

Kunta vastaisi monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä työvoimakoulutuksena ja omaehtoisena opiskeluna, jota voitaisiin tukea työttömyysetuudella. Kotoutumissuunnitelman keston lyhentämisen riskeihin vastattaisiin uudistamalla omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä sekä säilyttämällä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa maksuttoman opiskelun kesto nykyisellään.

Kunnan on huolehdittava matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan saatavuudesta.

Vastuu ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueille. Perheryhmäkotitoiminta olisi osa sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden lasten edustajista luotaisiin rekisteri. Edustajien ohjaus, neuvonta ja valvonta olisi uusi tehtävä ELY-keskuksille.

Laissa olisi säädökset uudesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksista.

Kunnan järjestämisvastuulla olevat työllisyys- ja elinkeinopalvelut rahoitettaisiin siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä rahoituksesta säädetään. Kunnan peruspalveluiden osana olevat palvelut rahoitettaisiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Hyvinvointialueiden vastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut rahoitettaisiin yleiskatteellisesti. Rahoituksessa huomioitaisiin vieraskielisyys. Osasta palveluja valtio maksaisi edelleen laskennallista korvausta kunnille ja jatkossa myös hyvinvointialueille. Osa erikseen korvattavista kustannuksista sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Kotoutumislaisissa säädettäisiin erikseen haettavista kustannuksista. Osa kustannuksista esitetään korvattavan kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta suunnittelusta vastaisi TEM ja alueellisesta suunnittelusta ELY-keskukset yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden, Maahanmuuttoviraston ja alueen vastaanottokeskusten, perheryhmäkotien ja muiden kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Kotouttamislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntiin sijoittumista tehostettaisiin luopumalla sopimusperusteisesta kuntaan muutosta muiden kuin kiintiöpakolaisten ja haavoittuvien ryhmien osalta. Tarvittaessa kuntapaikalle voitaisiin ohjata myös muita ryhmiä, kuten alaikäisenä ilman huoltajaa tulleita. ELY-keskus laatisi kuntien kanssa kuntapaikkasopimukset ja kunnan olisi kuultava hyvinvointialuetta tarvittavassa laajuudessa. Laissa olisi säädökset kunnan vastuulla olevista alkuvaiheen palveluista (mm. asuminen). Hyvinvointialue vastaisi kiintiöpakolaisten terveystarkastuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä toimeentulokietuuspäätöksistä. Kunnan ja hyvinvointialueen selkeällä työnjaolla halutaan varmistaa, että palvelut ovat valtakunnallisesti yhdenvertaiset. Yhteistyötä voidaan tehdä myös paikallisten järjestöjen, yhteisöjen ja yhdistysten kanssa.

Pro pitää uudistettavan lainsäädännön tavoitetta nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä tehostamalla alkuvaiheen palveluja peruslähtökohdaltaan hyvänä. Pyrkimys tavoittaa nykyistä paremmin työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat on erityisen tärkeää yhdenvertaisuuden, tasa-arvon sekä yhteiskunnassa osallisuuden varmistamiseksi. Viranomaisvastuiden päivittäminen on välttämätöntä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoimapalveluiden uudistusten vuoksi. Kuntien lisääntyvä vastuu alkuvaiheen palvelukokonaisuudesta on luonteva perusta aktiivisen kuntalaisuuden muodostumiselle.

Osaan keskeisiä ehdotuksia sisältyy kuitenkin ongelmakohtia, joita tarkastellaan seuraavassa erityisesti työhallinnon asiantuntijoiden havaintojen pohjalta.

Yksityiskohtaiset kommentit

Soveltamisala

Lain soveltamisalaa (2 §) ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa ja näin ollen mm. kaksoiskansalaiset on jätetty tietoisesti soveltamisen ulkopuolelle. Kaksoiskansalaisuuden saaneet ovat usein samanlaisten kotoutumisen haasteiden edessä kuin erilaiset maahanmuuttajaryhmät. Kaksoiskansalaisten oikeus kotoutumispalveluihin yksinkertaistaisi lain soveltamista ja tukisi Suomeen asettautumista.

Kuntarakenteen heterogeenisyys ja kuntakoon kasvaessa lisääntyvä toiminnallinen monikeskuksisuus vaatii järjestämisvastuussa olevilta kunnilta ja hyvinvointialueilta paljon työtä palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden varmistamisessa. Lain tavoitteet voivat toteutua vain kattavilla palveluilla. On äärimmäisen tärkeää, että yleistä, matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa koskevaa 9 §:ää sovellettaisiin kuitenkin kaikkiin Suomessa oleskeleviin maahanmuuttajiin. Ohjaus-

ja neuvontapalveluja tulisi tehostetusti suunnata myös alueella toimiville yrityksille ja näin tukea maahan muuttaneiden nopeampaa työllistymistä ja varmistaa työvoiman saattavuutta.

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

Kotoutumissuunnitelma ja monialainen kotoutumissuunnitelma saattavat käsitteiden määrittelystä huolimatta tuottaa sekaannusta ja soveltamisongelmia. Palveluja tuottavan henkilöstön asiantuntemus ja osaaminen on ratkaisevassa roolissa, koska maahanmuuttajien on vaikea hahmottaa itselleen outoa hallinto- ja palvelujärjestelmää. Kotoutujan on ymmärrettävä kotoutumissuunnitelmansa tai monialaisen kotoutumissuunnitelmansa sisältö täydellisesti, jotta hän voi sitoutua sen toteuttamiseen ja sisäistää myös velvollisuutensa.

Hallituksen esityksessä korostuu kaikkein kunnassa asuvien maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen. Keskeistä on työvoiman ulkopuolella ja nykyisten palvelujen ulottumattomissa olevien maahanmuuttajien tavoittaminen ja ohjaaminen palvelujen piiriin. Osasta ryhmiä saataisiin tieto olemassa olevien rekisterien kautta (Kelasta toimeentulotukea ja kotihoidontukea saavat). Osin kontaktikanavien luominen lepää viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyön varassa. Ilman eri toimijoiden kesken selkeästi sovittuja alueellisia ja paikallisia toiminta- ja yhteistyömalleja on riski, että kotoutujan palvelutarpeen tunnistaminen jää sattumanvaraiseksi. Hallituksen esityksessä kuvattujen uusien väylien hyödyntäminen edellyttää osaamista ja valmiuksia paitsi kotoutumispalveluissa työskenteleviltä myös kunnissa ja hyvinvointialueilla yleisen palvelujärjestelmän piirissä työskenteleviltä. Hallituksen esityksessä ei tähän kiinnitetä juuri lainkaan huomiota.

Maahanmuuttajan kotoutuminen on edelleen vahvasti sidottu työllistymiseen. Hallituksen esityksessä on tarpeen tuoda perusteellisemmin esiin myös niitä kotoutumista edistäviä palveluita, joiden ensisijainen tavoite ei ole nopea työllistyminen. Tämä koskee mm. haavoittuvassa asemassa olevia ja kielitaidon tai muiden yhteiskunnassa toimimisen perusvalmiuksien puutteen vuoksi syrjäytymisvaarassa olevia, joiden palvelutarve on monialainen ja pidempikestoinen. Osan maahanmuuttajien kohdalla joustamattomat työllistymistä edistävät palvelut sekä työttömyysturvallaista johtuvat vaatimukset eivät edistä kotoutumista eikä osallisuutta. Heidän erityistarpeensa pitää tunnistaa ja oikeutta kotoutumispalveluihin pidentää. Maahanmuuttajien osallistumista kotoutumista edistäviin palveluihin pitää tukea myös taloudellisesti muutenkin kuin työvoimapalveluilla ja työttömyysturvalla.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava 14 vuorokauden kuluessa osaamisen ja palvelutarpeen arvioimisesta ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Vanhemmuuteen ja lastenhoitoon liittyvien tehtävien vuoksi saattaa kotoutumisaika päättyä ennen kuin kotoutumissuunnitelmassa sovittuja palveluja on ennättänyt käyttää. Mahdollisuus kotouttamissuunnitelman enimmäiskestoajan pidentämiseen ei riitä varmistamaan, että esim. kotona olleen (usein naisen) kielitaito, luku- ja kirjoitustaito ja muut oppimisvalmiudet riittävät tarjolla olevien palvelujen hyödyntämiseen. Tarvitaan lisämekanismia, joilla pysyvä ulossulkeminen yhteiskunnasta estetään.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään yhdeksi vuodeksi. Enimmäisaika on kaksi vuotta ensimmäisen suunnitelman laatimisesta. Lyhyt kotoutumisaika jatkoaikoinen ei tule erityisen tuen tarpeessa olevan osalta riittämään. Ongelma ilmenee erityisesti perusopetuksesta ammatilliseen koulutukseen siirryttäessä. Maahanmuuttajien opintojen keskeyttämisen syyt liittyvät usein vaikeuksiin ammatillisen tutkinnon yhteisten osien suorittamisessa, jolloin juurisyynä on heikko suomen kielen taito ja puutteet esim. matemaattisissa perustaidoissa.

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

Suomi on pitkien etäisyyksien harvaan asuttu maa. Näissä olosuhteissa eri maahanmuuttajaryhmien tavoittaminen sekä laissa säädettyjen tai palvelutarpeen edellyttämien palvelujen järjestäminen on vaativa tehtävä pienelle kunnalle yksin tai edes kuntien välisenä yhteistyönä. Maahanmuuttajien määrä ja osuus väestöstä vaihtelee alueittain ja kunnittain suuresti. Osassa kuntia on yksittäisiä maahanmuuttajia. Kunta ei välttämättä pysty järjestämään soveltuvaa koulutusta oppivelvollisuutensa päättäneille ja koulutuksen saavutettavuus on muutoinkin heikkoa. Omaehtoinen opiskelu on mahdotonta, ellei koulutuksen järjestäjiä alueella yksinkertaisesti ole. Vapaan sivistystyön tarjoama koulutus on sirpaleista ja harvojen saavutettavissa. Puuttuvan kielitaidon vuoksi ohjaaminen muuhun kotoutumista edistävään palveluun ei välttämättä ole mahdollista. Kotoutumiskoulutuksen ja -palvelujen saavutettavuus Suomen olosuhteissa vaatii innovatiivisia ratkaisuja, joiden kehittämiseen tarvitaan panostusta.

Esityksellä luotaisiin säädöspohja suomen ja ruotsin kielen päättötestaukselle. Päättötestauksen avulla pyritään seuraamaan kielitaidon tavoitteiden toteutumista, yhteismitallistamaan arviointia sekä tukemaan kotoutuja-asiakkaan ohjausta kielitaitotasoa vastaaviin palveluihin tai koulutuksiin. Kyse on hallituksen esityksen perusteella ensisijaisesti tiedon keräämisestä. Kattava päättöttestaus ja siitä muodostuva laaja tietopohja ei kuitenkaan vielä varmista varsinaisen perustavoitteen saavuttamista eli itsenäiseltä kielenkäyttäjältä vaadittavaa peruskielitaitoa, joka riittää esim. työllistymiseen tarvittavan ammatillisen tutkinnon suorittamiseen. Kielitaito on myös ratkaiseva edellytys kansalaisuuden saamisessa (käytännössä yleinen kielitutkinto tai suomalaisen koulutusjärjestelmän päättö- tai tutkintotodistus). Hallituksen esityksestä ei käy ilmi miten viime kädessä huolehditaan, että kotoutuja motivoituu opiskelemaan kielen, joka monella tavoin tukee osallisuutta yhteiskunnassa.

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

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio kaikille maahanmuuttajille on erinomainen täydennys lainsäädäntöön, joka osaltaan tukee kotoutumista. Ymmärrys yhteiskunnan toiminnasta lisää osallisuuden kokemusta ja auttaa tunnistamaan omat oikeudet, mahdollisuudet ja velvollisuudet.

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

Kunnan on kotoutumisen edistämisen suunnittelussa 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, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunta voisi päättää kirjataanko edellä kuvatut erilliseen toimenpideohjelmaan vai sisällytetäänkö kotoutumisen edistämisen suunnittelu osaksi kunnan muuta suunnittelua. Lain jättämään liikkumavaraan sisältyy riski, etteivät maahanmuuttajien erityispalvelutarpeet tule riittävästi huomioituksi palveluiden suunnittelussa.

Kotoutumisen edistämisestä on jatkossakin vastuussa useita eri hallinnontasoilla toimivia viranomaisia. Työnjaon ja vastuiden selkiyttämisen hyvistä pyrkimyksistä huolimatta on jatkossakin suuri haaste valtakunnallisen, alueellisen sekä paikallisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisessa sekä toimijoiden rahoituksen riittävyyden turvaamisessa ja resurssien tasapuolisessa kohdentamisessa.

Vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat organisaatiouudistuksista sekä palvelujärjestelmän ja rahoitusjärjestelmän muutoksista. Kotoutumislain taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat etenkin valtioon, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja maahanmuuttajiin. Muilla lakimuutoksilla ei olisi taloudellisia vaikutuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella sekä valmisteilla olevilla työvoimapalvelu-uudistuksella ja toimeentulotukilain uudistuksella ei olisi valtion taloudessa vaikutusta kotoutumispalveluihin ja etuuksiin kohdennettävien määrärahojen kokonaismäärään, vaan rahoituksen jakautumiseen eri viranomaisten välillä.

Uusia tehtäviä kunnille olisivat monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestäminen. Tehtävät laajenisivat monialaisen yhteistyön vahvistamisessa sekä velvollisuudessa laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma laajemmalle kohderyhmälle. Uusien ja laajenevien tehtävien kustannukset korvattaisiin kunnille pääosin valtionosuusjärjestelmän kautta. Muutos kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen olisi yhteensä noin 12,39 miljoonaa euroa.

Kunnat saisivat aiempaa enemmän pysyvää rahoitusta kotoutumista edistävien palvelujen järjestämiseen yhteensä noin 12,78 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden rahoituksesta hyvin pieni osa muodostuisi kotoutumislain nojalla maksettavista valtion korvauksista. Julkiseen talouteen vaikuttavat kustannukset on hallituksen esityksessä pyritty arvioimaan poikkeuksellisen perusteellisin laskelmin.

Esityksen taloudelliset vaikutukset yrityksiin arvioidaan vähäisiksi.

Suorat vaikutukset kotitalouksien talouteen arvioidaan samoin pieniksi, koska lakipakettiin ei sisälly muutoksia sosiaaliturvajärjestelmään. Kotoutuja-asiakkaiden kohdalla tärkeimmäksi suoraksi vaikutukseksi todetaan se, että työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot voisi suorittaa loppuun, vaikka kotoutumissuunnitelman voimassaolo päättyisi. Muilta osin vaikutukset

maahanmuuttajien talouteen ovat täysin riippuvaisia siitä, miten lakiuudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa kokonaisuutena onnistutaan. Maahanmuuttajien talouteen eniten vaikuttavaa asiaa eli työllisyysvaikutuksia ei kyetä arvioimaan. Mahdolliset työllisyysvaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Vaikutusten seuranta maahanmuuttajien työllisyyteen on uudistuksen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin kannalta keskeistä.

Viranomaisvaikutukset

Valtioneuvoston kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät ja toimivaltasuhteet pysyisivät ennallaan.

KEHA-keskukselle tulisi valtakunnallisen seurantatiedon tuotantoon liittyviä tehtäviä, joilla tuetaan ministeriöiden veloitetta seurata kuntien kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta. Virasto toimisi rekisterinpitäjänä uudessa valtakunnallisessa kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä, joka on vasta kehitteillä. Koska korvauksiin liittyvien maksatustehtävien edellyttämä henkilöresurssi vähenisi, on alustava arvio, että tehtävien vähenemisen ja lisääntymisen yhteen laskettu vaikutus kumoaisi toisensa ja KEHA-keskus selviäisi nykyisillä henkilöstöresursseilla.

Kielitaidon testaus aiheuttaisi Opetushallitukselle noin 500 000 euron järjestelmäkustannuksen. Vuotuinen ylläpito- ja kehittämiskustannus olisi noin 300–400 000 euroa, mikä kattaisi myös henkilöstöresurssit.

Tiedonjakelutehtävä voidaan hoitaa Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja Suomen ulkomaanlähetystöissä nykyisillä henkilöresursseilla. Kuntiin ohjaamisen tehtävät eivät vaatisi Maahanmuuttovirastossa tai vastaanottokeskuksissa lisäresursseja.

ELY-keskuksille uusia tehtäviä olisivat edustajajärjestelmään liittyvät ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtävät sekä kuntien kotoutumista ja asettautumista edistävien palveluiden ja kotoutumisen edistämisen yleinen valvonta. Koska tehtäviä myös vähenisi, arvioidaan ELY-keskusten selviytyvän tehtävistä nykyisillä henkilöresursseilla.

Aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastolle siirtyisi perheryhmäkotien valvontatehtävä (ml. kantelut). Lisäresurssitarpeeksi arvioidaan yhteensä 0,5 henkilötyövuotta.

Valtion viranomaisten tehtäviin uudella kotouttamislalla ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia. Koska arviot ovat alustavia, on resurssien riittävyttä seurattava ja mahdolliseen lisäresurssitarpeeseen reagoitava.

Kuntien vastuu kotoutumisen edistämässä vahvistuisi merkittävästi. Uusista tehtävistä kokoluokaltaan suurin olisi kotoutumisohjelmaan liittyvien palveluiden järjestäminen. Lisähenkilöstötarpeet liittyisivät erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmien laatimiseen. Resursseja tarvitaan myös nykyisen henkilökunnan kouluttamiseen. Kunta voi itsenäisesti kohdentaa saamansa yleiskatteellisen rahoituksen ja budjetoida henkilöstöresurssit niin, että kotouttamispalvelut järjestetään kotoutumislain velvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Myös hyvinvointialueet voisivat itse määrittellä millaisella resurssoinnilla ne kykenevät hoitamaan uudet kotoutumista edistävät tehtävät.

Kuntien itsenäisyyteen ja laajaan liikkumavaraan sisältyvät myös uuden kotouttamislainsäädännön riskit. Hallituksen esityksestä ei käy millään tavalla ilmi millaisiin toimenpiteisiin esim. valvonnassa ryhdytään, mikäli kunta ei järjestä kotoutumispalveluja maahanmuuttajan palvelutarpeen mukaisessa laajuudessa tai kotoutumisen edistämisen tavoitteita ei saavuteta.

Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu sitä, miten kotoutumislain tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa kasvava vastuullisten toimijoiden määrä. Yksittäisten kuntien edellytykset järjestää kotoutumispalveluja vaihtelevat voimakkaasti. Kotouttamisen edistämässä esim. kuntien välinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä on mahdollista (ja toivottavaa), mutta siihen ei velvoiteta. Merkille pantavaa on, että eduskuntakäsittelyssä jo olevan hallituksen esityksen mukaan työvoimapalvelujen järjestämisvastuu ei kaikissa tilanteissa ole yksittäisellä kunnalla, vaan laajemmalla työllisyysalueella. Kotoutumislain keskeinen tavoite kuitenkin on aikuisten maahanmuuttajien työllistyminen.

Toimeenpano ja seuranta

Hallituksen esityksessä kerrotaan, että kotoutumislain oltua voimassa kolme vuotta toteutettaisiin kokonaisuudistuksen toimeenpanon toteutumisen ja toimivuuden arviointi erillisselvityksellä. Erillisselvityksen perusteella kartoitettaisiin mahdolliset kotoutumislain jatkokehittämisen tarpeet. Kattavan erillisselvityksen laatiminen on kannatettavaa ja välttämätöntä. Erityisen tärkeää on seurata kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.

Muut huomiot

Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Oppilaitos saa 100 %:n valtionosuuden maahanmuuttaja opiskelijasta, joka kotoutumissuunnitelmansa aikana tai yhden vuoden aikana kotoutumissuunnitelman voimassaolon jälkeen suorittaa opintoja. Kotoutumissuunnitelman kesto on yksilöllinen ja saattaa syntyä tilanteita, joissa oppilaitoksen on vaikea tulkita, onko opiskelijan suorittamista opinnoista valtionosuus myönnettävissä.

Niko Simola

Sari Jokikallas

Johtaja

Sopimusalavastaava/asiantuntija

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

-

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

-

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

-

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

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

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

-

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry