

Lausuntopyyntönne SM024:00/2009, 27.5.2010

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä, luonnos 26.5.2010

Sisäasiainministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi kotoutumisen edistämisestä.

Kuntaliitto on nähnyt kotouttamislain uudistamisen tarpeelliseksi, jotta maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä voidaan tukea tehokkaasti, jotta viranomaisten tehtäväjako selkeytyisi ja jotta kotouttamiseen osoitettaisiin tarvittavat voimavarat kullekin toimijataholle. On tärkeää, että maahanmuuttoa tarkastellaan kokonaisuutena. Asianmukainen ja selkeä kotouttamislaki tukee hallitun maahanmuuton tavoitetta.

Yleistä

Sisäasiainministeriö korostaa, että ehdotus on valmisteltu vastaamaan linjauksia, jotka eduskunta antoi valtioneuvoston lokakuussa 2008 kotouttamislain toimeenpanosta antamaan selontekoon. Ehdotuksessa on otettu huomioon mm. eduskunnan linjaukset lain soveltamisalan laajentamisesta, kotouttamisen tehostamisesta ja seurannasta sekä kotouttamistoimenpiteiden tarjoamisesta kaikille maahanmuuttajille. Lisäksi eduskunta esitti vastauksessaan, että kehittämissuhteiden osalta olisi otettava huomioon myös kotouttamisen rahoituksen lisätarve. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että johdonmukainen kotoutumista tukeva politiikka vaatii lisää taloudellisia voimavaroja ja henkilöstöresursseja.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehdotuksessa ei ole osoitettu kotouttamisen kehittämiseen vaadittavia lisäresursseja. Myös nykyisen lain voimaan tullessa ongelmaksi todettiin se, ettei lain toteuttamiseen esitetty tarvittavia voimavaroja. Kuntaliiton mielestä uuden kotouttamislain voimaantulo edellyttää selkeää lisärahoitusta eri toimijoille.

Luonnos laiksi kotoutumisen edistämisestä sisältää kuntien tehtäviä ja käytäntöjä ohjaavia yksityiskohtaisia säännöksiä. Useita säännösesityksiä tulisi tarkastella kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevan perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin säännös edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, kunhan sääntelyllä ei rajoiteta kuntien itsehallinnon ydinsisältöä eli valtuustolle kuuluvaa päätösvaltaa keskeisimmissä asioissa (mm. talousarviovalta, verotusoikeus, hallintoelinten asettaminen, suhteellinen itsenäisyys valtioon nähden).

Valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta on säädettävä laintasoisesti, eikä se siis saa jäädä avoimeksi, esimerkiksi valtioneuvoston asetustasoisesti päätettäväksi. Kun esimerkiksi laskennallisten korvausten tasosta on tarkoitus säätää erillisellä valtioneuvoston asetuksella, lakiin olisi syytä ottaa säännös, jolla taso kytkettäisiin selvästi kustannusten tasoon (44 § 2 kohta, 45 §). Näistä seikoista olisi varmasti syytä muistuttaa ainakin kustannusten kor-

vaamista koskevan 6 luvun perusteluissa. "Suhde perustuslakiin ja säätämisen järjestys" -osassa perusteluja ei ole arvioitu ehdotuksen suhdetta kuntien itsehallinnon suojaa koskevaan perustuslain 121 §:n säännökseen, mikä edellyttää luonnollisesti täsmennystä. Lisäksi perustelujen "Taloudelliset vaikutukset" -arviot kuntien kannalta jäävät melko epäselviksi, vaikka korvausaikeiden pidentäminen ja korvaustason korotukset ovat sinällään parannuksia.

Kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille on esitetty runsaasti uusia tehtäviä. On selvää, että sekä kunnat että työ- ja elinkeinotoimistot tarvitsevat huomattavasti resursseja ehdotettujen tehtävien täyttämiseen. Kaikki ehdotetut uudet tehtävät tulee rahoittaa täysimääräisesti valtion varoista. Nykyisessä taloustilanteessa kuntien on erittäin vaikea ottaa huolehtia uusista lakisääteisistä tehtävistä.

Kun kunnille annetaan tehtäviä, on rahoitusperiaatteen mukaan huolehdittava, että kunnilla on myös tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Rahoitusperiaatteen mukaan, että kuntien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin tehtäviin, jotka kunnille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Rahoitusperiaate perustuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintaan perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon sisällöstä sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Kuntaliitto on eri yhteyksissä korostanut, että kotouttamislakia laadittaessa tai muutettaessa rahoitusperiaate pitäisi ottaa huomioon. Peruspalveluohjelma ja -budjetti on aina otettava huomioon, kun kuntien tehtäviä koskevien säännösten muuttamista harkitaan. Mikäli kunnille tulee uusia pakollisia tehtäviä tai nykyisten laajennuksia, niiden aiheuttamat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti valtion varoista. Säädösehdotukset on käsiteltävä valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden lukumäärä kunnassa tulisi jatkossa ottaa huomioon valtiosuosisjärjestelmässä erityisenä laskennallisena kustannustekijänä.

Työhallinnon roolia ja erityisesti TE-toimistojen tehtäviä maahanmuuttajien kotouttamisessa tulisi painottaa esitettyä enemmän. Aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisen on selkeästi oltava TE-toimistojen vastuulla, jotta kotouttamisen työelämälähtöisyys voidaan varmistaa. Laista on myös selkeästi käytävä ilmi kunkin toimijatahon tehtävät ja vastuut. Valtion viranomaisille on esitetty useita kuntien ohjaus-, neuvonta- ja valvontatehtäviä. Yleensä valtionvalvontaa on viime vuosina pyritty vähentämään.

Luonnoksessa on esitetty, että kaikki maahanmuuttajat niin halutessaan pääsevät alkukartoitukseen. Tästä aiheutuu paljon uusia tehtäviä niin kunnille kuin TE-toimistoille. Tarvitaan myös runsaasti pätevää, arviointiin pystyvää henkilöstöä tekemään arviot ja ohjaamaan eteenpäin. Resursseja tulee varata siihen, että alkukartoituksen jälkeen on tarjolla myös toimenpiteitä ja palveluita, jotka vastaavat kunkin maahanmuuttajan tarpeeseen. Painopisteen tulisi kartoitusten ja ohjelmien tekemisen sijasta olla kotoutumiskoulutuksen rakenteen ja sisällön kehittämisessä sekä kotoutumista edistävien toimenpiteiden tehostamisessa ja resursoinnissa.

2 § Soveltamisala

2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan niihin henkilöihin, joilla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Kolmannen momentin mukaan kotoutumista tukevia ja edistäviä toimenpiteitä sekä palveluita tarjotaan maahanmuuttajalle, joka asuu Suomessa ja täyttää toimenpiteen ja palvelun saamisen edellytykset siten kuin tässä laissa säädetään.

Soveltamisalan piiriin kuuluisivat myös Pohjoismaiden kansalaiset perheenjäsenineen, oleskeluoikeutensa rekisteroineet EU-kansalaiset sekä tilapäisen oleskeluluvan saaneet.

On tärkeää, että myös työperusteiset maahanmuuttajat pääsevät tarvittavin osin kotoutumista tukevien palvelujen piiriin. Kuntaliitto toteaa kuitenkin, että kotoutumista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palveluiden tarjoami-

nen ehdotuksen mukaiselle laajalle kohderyhmälle vaatii valtiolta huomattavasti uusia taloudellisia resursseja ja henkilöstövoimavaroja palvelujen kehittämiseen, järjestämiseen ja toteuttamiseen.

Lakia ei ole tarkoitus soveltaa Suomen kansalaisiin. Suomen kansalaisuuden saaminen ei poista sitä, että esim. hätätapauksena tulneiden maahanmuuttajien erityispalvelujen tarve saattaa jatkua. On osoittautunut ongelmalliseksi, että erityiskorvausten saaminen päättyy kansalaisuuden saamiseen, vaikka hoidon tarve ei pääty. Pakolaisuudesta johtuvien erityispalveluiden saatavuus pitäisi voida turvata joka tapauksessa.

5 § Tulkin ja kääntäjän käyttö

5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä kotoutumissuunnitelmaa ja alkukartoitusta koskevassa asiassa. Tämä säännös on kirjoitettu viranomaista velvoittavassa muodossa. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan maahanmuuttajalla on oikeus pyytää alkukartoituksen tekemistä. Tämä oikeus alkukartoitukseen on kaikilla maahanmuuttajilla. Perusteluissa esitetyn arvion mukaan silloin kun oleskelulupia myönnettäisiin vuosittain noin 20 000, alkukartoituksen tarpeessa olisi noin 2000 sellaista maahanmuuttajaa, jotka eivät nykyjärjestelmän mukaisesti ohjautu kotoutumissuunnitteluun tai joille ei tehdä riittävää pohjakartoitusta. Maahanmuuttajamäärän kasvaessa myös alkukartoituksen piirissä olevien määrä kasvaisi. Lakiehdotuksen mukaan oikeus alkukartoitukseen on jokaisella maahanmuuttajalla, joten määrät voivat olla selvästi arvioitua suurempia. Myös kotoutumissuunnitelman piiriin tulevien määrä kasvaisi nykyisestä. 44 §:n mukaan kunnalle korvataan valtion varoista kustannukset, jotka ovat aiheutuneet tulkin käyttämisestä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan viranomaisen velvoite huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä kotoutumissuunnitelmaa ja alkukartoitusta koskevassa asiassa vaatii valtion varautumaan tulkkauskustannusten huomattavaan nousuun. On varauduttava siihen, että alkukartoituksen haluaa huomattavasti useampi kuin 2000 maahanmuuttajaa ja että kotoutumissuunnitelma laaditaan nykyistä selvästi suuremmalle ryhmälle.

Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2009 Suomessa puhuttiin yli 140 tunnettua kieltä.

Kuntaliitto katsoo, että 5 §:n 2momentti tulee muuttaa muotoon ”Viranomaisen on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava...” Etätulkkauksen kehittäminen tarjoaa toimintamallin tilapäisiin tulkkaustarpeisiin.

6 § Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestäminen

Ehdotuksen mukaan kotoutumista tukevia toimenpiteitä ja palveluita järjestetään osana kunnan peruspalveluja ja muita julkisia palveluita sekä erityispalveluina sen mukaan kuin laissa säädetään.

Kuntaliiton mielestä kotoutumisen yhtenä tavoitteena on se, että maahanmuuttajat pystyvät käyttämään kunnan tarjoamia peruspalveluita samaan tapaan kuin kantaväestökin. Jotta maahanmuuttajan kotoutumista voidaan tukea peruspalveluissa, vaatii se peruspalvelujen mukauttamista maahanmuuttajien tarpeita vastaavaksi.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnan peruspalvelut ovat pääsääntöisesti samat kantaväestölle ja maahanmuuttajille. Peruspalvelut ovat siis kaikille yhteisiä. Maahanmuuttajien kotoutumista tukevia palveluita on tarkasteltava erityisinä palveluina, jotka ovat joko muokattuja tai erillisjärjestelyin toteutettuja peruspalveluita tai vain maahanmuuttajille suunnattuja palveluita. Erillisjärjestelyt ja vain maahanmuuttajille suunnatut kotoutumista tukevat palvelut vaativat lisäresurssointia.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että myös työ- ja elinkeinotoimistojen palveluissa otetaan kaikkien maahanmuuttajien erityistarpeet työllistymisessä huomioon läpileikkaavana periaatteena. 6 §:ssä tulisi erikseen mainita työhallinnon velvoitteet maahanmuuttajien kotouttamisessa.

9 § Alkukartoitus

Pykälän mukaan alkukartoituksen tarkoituksena on arvioida maahanmuuttajan kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarpeet. Alkukartoituksessa on tarkoitus selvittää maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, oppimisvalmiudet sekä muut työllistymiseen vaikuttavat seikat. Lisäksi on tarkoitus arvioida, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumissuunnitelman.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka alkukartoitus on alustava selvitys maahanmuuttajan tilanteesta, on sillä huomattava vaikutus kotoutumisen suunnitteluun. Alkukartoituksessa selvittävät seikat vaativat alkukartoituksen tekijältä laajaa osaamista monilta eri aloilta.

10 § Alkukartoituksen järjestäminen

Ehdotuksen mukaan kaikilla maahanmuuttajilla on oikeus pyytää pääsyä alkukartoitukseen. Kuntaliiton mielestä olisi vielä harkittava, onko näin laaja alkukartoituksen järjestäminen tarkoituksenmukainen tapa käyttää niukkoja voimavaroja.

2 momentin mukaan kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen tekemisen kahden kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on sitä pyytänyt. Kunnille alkukartoitus olisi täysin uusi tehtävä. Myöskään toimeentulotukiasiakkaille ei nykyisen kotouttamislain mukaan tehdä erikseen alkukartoitusta ja kotoutumissuunnitelmaa.

Kuntaliitto korostaa, että jos kunnille säädettäisiin tällainen uusi tehtävä, on kustannukset korvattava kunnille täysimääräisesti valtion varoista. Kustannuksia aiheutuu sekä henkilöstömenoista että arviointijärjestelmän hankkimisesta. Perustelujen mukaan alkukartoituksen keskimääräiseksi kustannukseksi arvioidaan 700 euroa, joka sisältää kunnan tekemien arviointien järjestämiseen tarvittavan henkilöstöresurssin, varsinaisen selvityksen ja tarvittavat testaukset sekä muun asiantuntija-arvioinnin ja tulkkauksen. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mihin kustannusarvioinnit perustuvat.

Ehdotuksesta tulee selkeästi käydä ilmi se viranomainen, mikä olisi vastuussa alkukartoituksen tekemisestä. Esitetyssä muodossa ei selkeästi osoiteta vastuutahoa eikä sitä, miten maahanmuuttaja alkukartoitukseen hakeutuu.

Koska kaikilla maahanmuuttajilla olisi oikeus alkukartoitukseen, alkukartoitusta pyytävien lukumäärä voi olla huomattavan suuri. Siksi alkukartoitukseen tulee varata täysimääräisesti taloudelliset resurssit valtion budjettiin.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että aikuisten maahanmuuttajien ensisijainen alkukartoituksen tekijä on TE-toimisto. Tavoitteena tulee olla maahanmuuttajan mahdollisimman pikainen työllistyminen.

12 § Oikeus kotoutumissuunnitelmaan

Ehdotuksen mukaan maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hänen katsotaan alkukartoituksen perusteella tai muutoin tarvitsevan suunnitelmaa.

On mahdollista, että alkukartoituksen perusteella kotoutumissuunnitelma laadittaisiin myös muille kuin toimeentulotuen saajille tai työttömille työnhakijoille. Mikäli tällaisten henkilöiden kotoutumissuunnitelman laatiminen tulisi

kunnan tehtäväksi, kyseessä olisi uusi tehtävä. Sen kustannukset tulee silloin korvata kunnille täysimääräisesti valtion varoista.

18 §:n 2 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma katsottaisiin keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat opinnot. Selvyyden vuoksi 12 §:ssä olisi hyvä todeta, ettei edellä mainittuihin ryhmiin kuuluville henkilöille laadita kotoutumissuunnitelmia.

13 § Kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kuntaliitto toteaa, että pykälässä mainittu kahden viikon määräaika kotoutumissuunnitelman laatimiseksi on käytännön työn kannalta liian lyhyt varsinkin silloin, kun suunnitelma laaditaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja maahanmuuttajan yhteistyönä ja tarvitaan tulkkausta. Pykälässä on myös vaatimus siitä, että maahanmuuttajalle, jolle ei ole tehty alkukartoitusta, olisi kotoutumissuunnitelman laatiminen aloitettava viipymättä sen jälkeen, kun kotoutumissuunnitelma on arvioitu tarpeelliseksi. Tämän aikarajan noudattaminen olisi erittäin vaikeaa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on oletus, että suurin osa kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuista maahanmuuttajista tulee ensin kunnan palvelujen piiriin ja vasta sitten työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi.

Kuntaliiton mielestä on tärkeää, että aikuiset maahanmuuttajat ohjataan työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaiksi. Ensisijainen tavoite aikuisten maahanmuuttajien osalta täytyy olla kotoutumiskoulutukseen pääsy ja työllistyminen.

Perustelujen mukaan työ- ja elinkeinotoimistoa ja kuntaa veloitettaisiin tekemään pääsääntöisesti yhteistyötä kotoutumissuunnitelmien laatimisessa. Joissakin tapauksissa tämä on varmasti tarpeen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on kuitenkin mietittävä, onko niukkojen henkilöstöresurssien käytön kannalta aina paras vaihtoehto tehdä kotoutumissuunnitelma yhteisesti. Tietojen vaihto kunnan ja TE-toimiston välillä on sen sijaan erittäin hyvä asia.

16 § Perheen kotoutumissuunnitelma

Pykälän perusteluissa todetaan, että kunta laatii perheen kotoutumissuunnitelman tarvittaessa. Kuntaliiton mielestä on tärkeää, että perheen kaikille jäsenille laaditaan myös oma, yksilöllinen kotoutumissuunnitelma. Erityisesti suurten perheiden kotiäitien kotoutumissuunnitelmaan tulisi kiinnittää huomiota siten, että voitaisiin edistää myös kielen oppimista, yhteiskunnassa toimimista ja mahdollisesti tulevaa työllistymistä.

17 § Kotoutumissuunnitelmasta aiheutuvat velvollisuudet

Kuntaliitto pitää hyvänä, että ehdotuksessa korostetaan maahanmuuttajan velvollisuuksia koulutukseen osallistumisessa ja kielen opiskelussa.

18 § Kotoutumissuunnitelman seuranta, muuttaminen ja keskeytyminen

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma katsottaisiin keskeytyneeksi kuukauden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväisluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan taikka aloittanut ammattiin tai tutkintoon johtavat opinnot.

Kuntaliitto toteaa, että työhön meno ei täysin poista tiettyjen kotouttamistointien, mm. kielikoulutuksen tarvetta.

27 § Kunnan kotouttamispolitiikka

Pykälässä määritellään kunnan kotouttamispolitiikan tavoitteet ja sisältö. Lainsäädännössä ei voida määritellä näin yksityiskohtaisesti kunnan toimintapolitiikkaa tietyllä sektorilla. Kunnissa tilanteet vaihtelevat suuresti niin maahanmuuttajien määrän kuin resurssienkin osalta. Useiden kuntien toiminta maahanmuuton alalla on paljon laajempaa kuin kotouttamista. Monilla kunnilla on maahanmuuttopolitiikka, jossa tarkastellaan maahanmuuttoa työllisyyden, elinkeinoelämän, kansainvälisyyden, monikulttuurisuuden ja kotouttamisen kannalta. Laissa määritelty kotouttamispolitiikka on monien kuntien näkökulmasta liian suppea määritelmä.

29 § Monialainen yhteistyö paikallistasolla

Monialaista yhteistyötä paikallistasolla kehittävät viranomaiset ovat ennen kaikkea kunta, työ- ja elinkeinotoimisto sekä poliisi. Pykälässä on lueteltu paikallisina viranomaisina kunnan erilaisia hallintokuntia. Ko. hallintokunnat käytännössä usein osallistuvatkin maahanmuuttajien kotouttamiseen. Kotouttamistyön organisointi kunnassa kuuluu kuitenkin kunnan omaan sisäiseen päätöksentekoon.

30 § Kunnan kotouttamisohjelma

30 §:n 1 momentissa todetaan, että kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotouttamisohjelma. Suomen jokaisessa kunnassa asuu ainakin yksi ulkomaalainen. Suurin osa maahanmuuttajista on kuitenkin keskittynyt suuriin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Vuonna 2006 työministeriön tekemän selvityksen mukaan 90 % maahanmuuttajista asui sellaisten kuntien alueella, jotka olivat tehneet kotouttamisohjelman.

On syytä pohtia, onko järkevää säätää kunnalle velvoite laatia ohjelma, jos kunnan alueella asuu harvoja tai vähän maahanmuuttajia. Palveluissa voidaan yksittäisten maahanmuuttajien tarpeet pienillä paikkakunnilla ottaa huomioon hyvin joustavasti tilanteen niin vaatiessa.

2 momentissa todetaan, että ko. momentissa mainitut viranomaiset, järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt voivat osallistua kotouttamisohjelman laatimiseen, toteutukseen ja sen toimeenpanon seurantaan. Kohdan perusteluissa todetaan, että kunnan tehtävänä olisi kutsua muut kotouttamisen tahot mukaan ohjelman laadintaan ja sen toimeenpanon seurantaan. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kuulemis- tai lausuntomenettely olisi riittävä osallistumisen muoto.

Luonnoksen 30 §:n 2 momentin säännöksen tarkoittama valtion eri viranomaisille ja kansalaisjärjestöille ym. säädettävä oikeus osallistua kotouttamisohjelman laadintaan ja toteutukseen voi olla ristiriidassa kuntien itsehallinnon suojaa koskevan säännöksen kanssa. Keskeistä päätösvaltaa kunnassa käyttää vaaleilla valittu valtuusto ja valtuuston siirtämällä päätösvalalla muut toimielimet ja viranhaltijat. Luonnoksen 30 §:n 2 momentin säännös tulee muuttaa kuulemisvelvoitteeksi. Ei riitä, että asia on selvennetty lain perusteissa.

Pykälän perusteluissa todetaan, että kotouttamisohjelma on keskeinen väline, jolla voidaan vaikuttaa kotouttamisen sisältöön ja että kotouttamisohjelmissa tulisi ottaa huomioon kaikki kunnan alueella asuvat maahanmuuttajat oleskelun perusteesta riippumatta.

Kuntaliitto haluaa korostaa, että kotouttamisen kannalta on keskeistä, että kotouttamiseen on osoitettu valtion varoista riittävästi resursseja. Kotouttamisohjelma ilman resursseja sen toimenpiteiden toteuttamiseen ei ole toimiva väline, vaan jää pelkäksi muodolliseksi ohjelmapaperiksi.

31 § Kotouttamisohjelman sisältö

Maahanmuuton tilanne on erilaisissa kunnissa hyvin erilainen. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksen mukaista säätää, että kotouttamisohjelman tulee olla samansisältöinen kaikkialla.

Luonnoksen 30 §:n kunnan kotouttamisohjelmaa ja 31 §:n kunnan kotouttamisohjelman sisältöä koskevat säännökset tulisi kirjoittaa niin, ettei säännöksiä voi tulkita valtuustolle kuuluvien tehtävien sisältöä ja tavoitteiden asettamista eikä talousarvion hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa sitoviksi (vrt. kuntalaki 13 §, 65 § ja 69 §). 31 §:n johdanto tulee muuttaa muotoon "Kunnan kotouttamisohjelma voi sisältää".

Kohdassa 6 säädettäisiin kotouttamisohjelmaan sisällytettäväksi monivuotinen suunnitelma pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta. Kuntaliitto tähdentää, että pakolaisten vastaanotto on kunnille vapaaehtoista. Myöskään suunnitelman laatiminen ei tästä syystä voi olla pakollinen osa kotouttamisohjelmaa

34 § Sisäasiainministeriön tehtävät ja

36 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

34 §:n mukaan sisäasiainministeriön vastaa kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta. Perusteluissa mainitaan, että sisäasiainministeriö antaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja kunnille sisällöllisiä linjauksia arvioinnin ja seurannan toteuttamiseksi.

36 §:n 3 momentissa säädetään, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa toimialueensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seuraa niiden toteuttamista.

Luonnoksen 34 §:n tarkoittama sisäasiainministeriön ohjausvalta tulisi kirjoittaa niin, että ministeriön linjaukset voivat olla ainoastaan kuntien toimintaa tukevia suosituksia kunnan omaa päätöksentekoa varten. Vastaavasti luonnoksen 36 §:n 2 momentin tarkoittama elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohjausvalta tulisi kirjoittaa oikeudeksi antaa ainoastaan kuntien toimintaa ohjaavia suosituksia. Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö muutoin sekä kuntien kotouttamistyön tukeminen ja neuvonta sen sijaan on kannatettavaa.

40 § Sopimus kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä

Pykälästä ja sen perusteluista tulee selkeästi käydä ilmi, että sopimuksen tekeminen pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä on kunnille vapaaehtoista.

Kunnilla tulee olla mahdollisuus tehdä sopimus myös yhdeksi vuodeksi. Kunta ei välttämättä voi sitoutua vastaanottamaan ja kotouttamaan uusia pakolaisia vuosi vuoden jälkeen mutta voisi sopia ottavansa pakolaisia vastaan yhden kerran. Se, että joissakin kunnissa on jo nyt käytäntönä monivuotiset sopimukset, ei voi velvoittaa hyvin eri tilanteissa olevia kuntia toimimaan samoin. Tilanteet kunnissa voivat vaihdella hyvinkin nopeasti riippuen taloudellisesta tilanteesta sekä esim. Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrästä. On myös tärkeää, että kunnalla on mahdollisuus suunnitella pitkäjänteisesti kuntaan sijoitettujen maahanmuuttajien usean vuoden kestävätkö kotouttamistoimet yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

41 § Suunnitelma kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä

41 §:ssä samoin kuin 31 §:n 1 momentin 6 kohdassa edellytetään, että kunta laatii monivuotisen suunnitelman pakolaisten kuntiin sijoittamisesta.

On tarkkaan pohdittava, onko tarpeen edellyttää, että suunnitelma on monivuotinen. Monivuotisen suunnitelman laatimisvelvoite voi olla ristiriidassa sen kanssa, että pakolaisten vastaanottaminen on kunnille vapaaehtoista.

Eduskunta vahvistaa kiintiöpakolaismäärän vuosittain. Samoin ELY-keskukset laativat alueellisen kuntaan osoittamisen strategian vuosittain. Perusteluissa mainitaan, että kunnan suunnitelmassa tulisi arvioida, minkälaisia ryhmiä kunta aikoo suunnitelman eri vuosina ottaa vastaan ja kotouttaa. Kunta saa kuitenkin tiedon pakolaisten tarpeista vasta saatuaan ELY-keskuksilta tiedon siitä, millaisia pakolaisia on tulossa.

Perustelujen mukaan suunnitelma laadittaisiin sen jälkeen, kun kunta on tehnyt sopimuksen ELY-keskuksen kanssa. Kuitenkin 31 §:ssä säädetään kotouttamisohjelman sisältävän monivuotisen suunnitelman pakolaisten vastaanotosta. Pykälien kirjaukset ovat keskenään ristiriidassa. Onko tarkoitus, että kunta laatisi kotouttamisohjelman vasta sen jälkeen, kun se on tehnyt sopimuksen ELY-keskuksen kanssa? Kotouttamisohjelman laatiminen on kunnille pakollista, mutta sopimuksen tekeminen vapaaehtoista.

42 § Kuntaan osoittaminen

Pakolaisten hallittu ja suunnitelmallinen kuntaan osoittaminen voi tapahtua vain yhteistyössä eri toimijatahojen kanssa. Pykälän perusteluissa todetaan, että kuntaan osoittaminen tulee toteuttaa tarvittaessa yhteistyössä kunnan, Maahanmuuttoviraston ja tarvittaessa vastaanottokeskuksen kanssa.

Kuntaliitto tähdentää, kuten pykälässäkin säädetään, että kuntaan osoittaminen on aina toteutettava kunnan kanssa yhteistyössä ja sen tulee perustua kunnan ja ELY-keskuksen väliseen sopimukseen. Tämän menettelytavan rinnalle ei pidä luoda muita, hallinnollisiin ohjeisiin perustuva toimintatapoja pakolaisten kuntiin osoittamisessa.

43 § Valtion korvaus kunnille

Kuntakorvauksista päätettäessä on otettava huomioon kuntien itsehallinnon suoja koskeva perustuslain 121 §:n säännös. Säännös sisältää ns. rahoitusperiaatteen vaatimuksen, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettyä on myös turvattava niiden hoitamiseen tarvittava riittävä rahoitus.

45 § Laskennallinen korvaus

Pykälän 3 momentin mukaan laskennallisen korvauksen suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta on säädettävä laintasoisesti, eikä se siis saa jäädä avoimeksi, esimerkiksi valtioneuvoston asetustasoisesti päätettäväksi. Kun laskennallisten korvausten tasosta on tarkoitus säätää erillisellä valtioneuvoston asetuksella, lakiin olisi syytä ottaa säännös, jolla korvausten taso kytkettäisiin selvästi kustannusten tasoon.

Perusteluissa todetaan tämän hetkinen laskennallisten korvausten taso. Kunnat ovat todenneet, että pakolaisten vastaanotosta maksettavat korvaukset eivät kata kustannuksia. Kuntakorvausten riittämättömyyteen on kiinnittänyt huomiota myös eduskunta. Eduskunnan hallintovaliokunta on antanut mietinnön valtioneuvoston selonteosta kotouttamislain toimeenpanosta (HaVM8/2009). Mietinnössään valiokunta toteaa, että kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset eivät enää kata yleisen kustannustason kehityksen johdosta palvelutuotannosta aiheutuvia kustannuksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että korvausmääriä nostetaan, jotta ne vastaavat vuodesta 1993 voimakkaasti noussutta kustannustasoa. Valiokunta katsoo, että korvausten määriä on nostettava vastaamaan nykyistä kustannustasoa. Samoin kustannusten korvauksiin oikeuttavaa aikaa olisi tarkoituksenmukaista pidentää.

Vuoden 2010 alussa tehty laskennallisten korvausten kymmenen prosentin korotus on ensimmäinen sitten vuoden 1993. Tilastokeskuksen julkisten me-
nojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannukset
ovat vuodesta 1993 vuoteen 2009 nousseet 56,2 %. Tämän perusteella voi-
daan todeta, että korotus ei ole ollut lainkaan riittävä. Kuntaliitto edellyttää,
että korvauksia korotetaan.

Kuntaliitto katsoo, että valtion vastuuta erityisesti kiintiössä tulevista hätäta-
pauksista tulee kasvattaa. Hätätapauksena tulevat henkilöt tarvitsevat eri-
tyisosaamista vaativaa asiantuntija-apua. Valtion tulisi järjestää tämä apu
keskitetysti varsinkin maahan tulon alkuvaiheessa. Kuntien kannalta on kes-
tämätöntä, että ne joutuvat erittäin vaikeisiin, ennakoimattomia kustannuksia
vaativiin kotouttamistilanteisiin erityisesti nykyisen tiukan kuntatalouden ai-
kana.

Kuntaliitto korostaa, että kiintiöpakolaisten usein vaikeat taustat asettavat
kuntien kotouttamistoimille erityisiä haasteita. Siksi tulee kiintiöpakolaisista
maksaa kaksinkertainen laskennallinen korvaus verrattuna muihin korvauksiin
oikeuttaviin ryhmiin.

48 § Korvausaika ja korvauksen maksaminen

Pykälässä säädetään, että laskennallista korvausta maksetaan kolmen vuoden ajalta. Suo-
men pakolaiskiintiössä otetuista henkilöistä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin
neljä vuotta.

Kolmen vuoden aika valtion korvausten saamiseen on osoittautunut liian lyhyeksi. Kunnille
on aiheutunut ongelmia myös siitä, että perheen yhdistämisen, pakolaisten omaehtoisen
muuton ja inkerinsuomalaisten paluumuuton takia kuntiin tulevien pakolaisten määrä kas-
vaa ennalta suunnitellusta.

Kuntaliitto katsoo, että laskennallisten korvausten korvausajan pitäisi olla pi-
dempi kuin kolme vuotta myös muiden kuin kiintiöpakolaisten osalta. Erityi-
sen tärkeää korvausajan pidentäminen on silloin, kun kotoutumissuunnitel-
ma-aika on pidempi kuin kolme vuotta.

Kuntaliitto katsoo, että vaikeaa ja pitkäaikaista hoitoa vaativien kiintiöpakola-
laisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kotouttamisen eri-
tyiskustannuksia tulee kunnille korvata ilman aika-rajaa.

Kuntaliiton mielestä korvausajan alkaminen tulee irrottaa ensimmäisen koti-
kunnan rekisteröimisestä väestötietojärjestelmään. Korvausajan pitäisi alkaa
siitä, kun kunnan kotouttamistoimet eli palvelujen käyttö alkaa.

49 § Päätös korvauksen maksamisesta

Pykälän mukaan ELY-keskus maksaa korvauksen kunnalle hakemuksen perusteella. Myös
nykyisen käytännön mukaan ELY-keskus maksaa kunnalle korvaukset hakemuksen perus-
teella.

On tärkeää, että ELY-keskusten perusteet korvausten ja erillisten korvausten
maksamiselle ovat yhteneväiset koko maan alueella. Tämä edellyttää, että si-
säasiainministeriö laatii ELY-keskuksille selkeät ohjeet korvausperusteista ja -
käytännöistä. ELY-keskusten tulee neuvoa kuntia hakemusten tekemisessä.

8 luku. Osallisena Suomessa -kokeilu

Kuntaliitto katsoo, että on tärkeää etsiä uusia tehokkaita kotouttamisen keinoja, jotta ai-
kuiset maahanmuuttajat voivat nopeasti työllistyä ja osallistua yhteiskunnan toimintaan ja

että nuorille maahanmuuttajille voidaan paremmin järjestää mahdollisuus saavuttaa koulutus- ja työllistymisedellytykset.

59 § Kokeilun tarkoitus

Kuntaliiton mielestä kotoutumiskoulutuksen osalta kokeilun painopisteen pitää olla koulutuksen sisällössä ja koulutettavien nopeassa ja joustavassa siirtymisessä koulutusjaksolta toiselle ja viimein työelämään, eikä kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuun siirtämisestä kunnille. Päävastuun aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta on oltava TE-toimistoilla ja ELY-keskuksilla.

Kuntaliitto korostaa lisäksi, että kokeilun puitteissa järjestettävä kotoutumiskoulutus ei saa viedä kotouttamislain mukaisen normaalin kotoutumiskoulutuksen resursseja siten, että siihen käytettävä raha vähenee. Silloin on vaarana, että pääsy kokeilun ulkopuolella järjestettävään kotoutumiskoulutukseen vaikeutuu entisestään.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kokeilun aikana selvitetään nykyisen kotoutumiskoulutuksen hankinnan, järjestämisen ja jatkuvuuden ongelmat. Näihin ongelmiin tulee löytää ratkaisu Osallisena Suomessa -hankkeen koulutuksen kehittämisestä. Kotoutumiskoulutuksen kytkentä työllistymisen edistämiseen tulee olla vahva. Pääpainon tulee olla koulutuksen sisällön ja koulutustapojen kehittämisessä, koulutuksen hankinnan tehostamisessa ja järjestämistapojen uudistamisessa työhallinnon sisällä.

61 § Kokeilukunta

Pykälässä todetaan, että kokeiluun voi osallistua myös kunnassa sijaitseva työ- ja elinkeinotoimisto.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä sitä, että aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisen ollessa kyseessä myös työ- ja elinkeinotoimiston on osallistuttava kokeiluun.

62 § Kokeilukunnan velvollisuudet

Pykälässä säädetään, että kunta voi kokeilla kotoutumiskoulutusta tai lasten ja nuorten opetusta vahvistavia toimenpiteitä vain yhdellä kotoutumiskoulutustalolla. Kuntaliiton mielestä kunnan tulee voida itse päättää, haluaako se kokeilla uusia kotouttamistoimia yhdellä vai useammalla 57 §:n 3 momentissa tarkoitetulla kotoutumiskoulutustalolla.

68 § Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet kunnan järjestämän kotoutumiskoulutuksen aikana

Pykälän 2 momentissa esitetään, että kotoutumiskoulutukseen osallistuva maahanmuuttaja säilyttäisi oikeuden lapsen kotihoidontukeen päivähoitopaikasta huolimatta. Tätä on perusteltu kannustavana tekijänä kotoutumiskoulutukseen osallistumiseksi ja lasten päivähoitoon viemiseksi.

Kuntaliitto ei voi hyväksyä tällaisen säännöksen säätämistä. Kuntaliitto ei pidä hyväksyttävänä, että päivähoidon lisäksi maahanmuuttaja saisi oikeuden myös kotihoidontukeen koulutukseen osallistumisen ajaksi. Jo sen, että maahanmuuttajalla on mahdollisuus viedä lapsi kunnan järjestämään päivähoitoon koulutuksen osallistumisen ajaksi, pitäisi olla kannustava ja koulutukseen houkutteleva tekijä.

Kotihoidontuen saaminen päivähoitopaikasta huolimatta on erittäin suuri yhdenvertaisuuskysymys maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä. Tällainen menettely saattaa aiheuttaa negatiivisia asenteita maahanmuuttajia kohtaan.

Suora rahallinen kannustin koulutukseen osallistumiseksi ei ole Kuntaliiton mielestä kannatettava. Jos valtio päättää antaa kannustimena rahaa, tulee se maksaa muun nimisenä tukena kuin kotihoidontuki. Tuki on tällöin myös maksettava täysin valtion varoista. Kun tällaisesta tuesta tiedotetaan julkisuudessa, on sen perusteluina oltava täysin maahanmuuttajan koulutukseen osallistumisen tukeminen. Kuntaliitto näkee tällaisenkin perustelun ongelmalliseksi varsinkin, kun nykyisessä taloudellisessa tilanteessa joudutaan kunta-laisten, usein myös vaikeassa tilanteessa olevien perheiden, peruspalveluja leikkaamaan.

73 § Kokeilusta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Pykälässä säädetään, että korvaus kustannuksista, jotka kunnalle on Osallisen Suomessa – hankkeen ehdotuksen mukaisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä, hankkimisesta, suunnittelusta ja ohjauksesta ja yhteensovittamisesta aiheutuneet, maksetaan kunnalle laskennallisena korvauksena ehdotuksen 6 luvun mukaan.

Korvauksia koskeva säännös on epäselvä ja puutteellinen. Kokeiluun voi osallistua sellaisia maahanmuuttajia, josta kunta joka tapauksessa saa 6 luvun mukaiset korvaukset. Kokeiluun voi osallistua myös sellainen maahanmuuttaja, josta kunta ei saa 6 luvun mukaisia korvauksia. Säännöksestä ei käy ilmi, miten kokeilusta aiheutuvat lisäkustannukset korvataan kunnalle eri tapauksissa. 73 §:ssä viitataan vain laskennallisiin korvauksiin, vaikka 6 luvussa käsitellään sekä laskennallisia että erillisiä korvauksia. Kokeiluista voi aiheutua myös sellaisia kustannuksia, joita ei mainita 6 luvussa. Mm. 72 §:n mukaisten perusopetuksen toimenpiteiden korvaamisesta ei ole todettu mitään. Kokeilun tarkoituksena on tuottaa tehostettuja kotoutumispalveluja. Tämän vuoksi tarvitaan lisärahoitusta sekä kunnille että TE-toimistoille.

Kuntaliitto korostaa, että kunnille kokeiluun osallistumisesta aiheutuneet kustannukset tulee korvata täysimääräisesti valtion varoista siten, kuin tämän lain 47 §:n perusteluissa todetaan: ”Erillisenä kustannuksena korvattaisiin 1 momentin mukaan lain 9 §:n mukaisesta alkukartoituksesta kunnalle aiheutuneet kustannukset. Lisäksi erillisenä kustannuksena korvattaisiin lain 8 luvussa tarkoitettu kokeilusta aiheutuneet kustannukset. Alkukartoituksen ja kokeilun kustannukset korvattaisiin kunnalle kaikkien maahanmuuttajien osalta.” 73 §:n sanamuotoa tulee selventää ja täsmentää.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kokeilusta aiheutuvien kustannusten korvaamista ei tule kytkeä 6 luvun mukaiseen korvausjärjestelmään. Kustannusten korvaamiseen tulisi varata erillinen hankerahoituksen tyyppinen rahoitus. Kustannukset tulee korvata täyden korvauksen periaatteen mukaan.

Kunnallinen työmarkkinalaitos yhtyy Kuntaliiton lausuntoon, eikä anna asiasta erillistä lausuntoa.

SUOMEN KUNTALIITTO


Timo Kietäväinen
varatoimitusjohtaja


Keijo Sahrman
johtaja, alue- ja elinkeinokehitys