

Kaupunginhallitus

SISÄASIAINMINISTERIÖ

24.06.2010

INRIKESMINISTERIET

381 § Lausunto hallituksen esityksestä kotouttamislain uudistamiseksi

Kaupunkisuunnittelulautakunta 16.06.2010 § 52:

”Lausuntopyyntö

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla on valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle kotouttamislain uudistamiseksi. Ehdotus on valmisteltu vastaamaan linjauksia, jotka eduskunta antoi valtioneuvoston lokakuussa 2008 kotouttamislain toimeenpanosta antamaan selontekoon. Lausunnoissa pyydetään ottamaan huomioon se, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeva lakiesitys lähetetään lausuntokierrokselle myöhemmin kesäkuussa 2010.

Lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotouttamislaista pyydetään viimeistään 24.6.2010 mennessä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Lailla tuettaisiin ja edistettäisiin kotoutumista sekä maahanmuuttajan osallisuutta yhteiskunnassa.

Kotouttamista koskevaa sääntelyä selkiytettäisiin säätämällä kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta eri laeissa. Lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia.

Laissa määriteltäisiin kuntien kotouttamispolitiikkojen tavoitteet ja säädettäisiin valtion kotouttamisohjelmasta. Viranomaisten tehtäväjaosta säädettäisiin nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin. Maahanmuuttajan kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ehdotetaan säädettäväksi siten, että ne muodostaisivat johdonmukaisen kokonaisuuden.

Lisäksi laissa säädettäisiin pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kunnalle valtion varoista maksettavista korvauksista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä syyskuuta 2011.

Nykytila ja sen arviointi

Nykyisin voimassa oleva maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettu laki (kotouttamislaki) tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999. Sen jälkeen lakia stilisoitu 10 kertaa.

Voimassa olevaa lakia säädettäessä maahanmuuton painopiste oli humanitaarisessa maahanmuutossa ja työperusteisen maahanmuuton merkitys oli pieni. Maahanmuutto on 2000-luvulla sekä lisääntynyt että muuttanut muotoaan. Pakolaisten ja muista humanitaarisista syistä muuttavien määrä on suhteessa vähentynyt, kun taas perhesiteen perusteella tapahtuva ja työperusteinen maahanmuutto ovat kasvaneet.

Kotouttamislain toimeenpanosta lokakuussa 2008 annetun selonteon kehittämis ehdotusten mukaan uudessa toimintaympäristössä ja maahanmuuton edelleen lisääntyessä kotoutumisen lähtökohtia ja haasteita olisi tarkasteltava uudestaan ja maahanmuuttajien erilaiset ja yksilölliset tarpeet tulisi huomioida.

Suomessa asui vakinaisesti vuoden 2009 lopussa 5 195 722 Suomen kansalaista, joista 93 536 on syntynyt ulkomailla. Ulkomaiden kansalaisia asui Suomessa 155 705 henkilöä eli 2,9 prosenttia. Eurostatin vuoden 2007 tilastojen mukaan ulkomaiden kansalaisten osuus väestöstä oli Suomessa Euroopan unionin jäsenvaltioista seitsemänneksi alhaisin.

Maahanmuuttajaväestö keskittyy suurimmille kaupunkiseuduille. Noin 80 prosenttia maahanmuuttajista asuu Tampere-Turku -linjan eteläpuolella, ja lähes puolet pääkaupunkiseudulla.

Vuoden 2007 lopussa Helsingin väestöstä noin 6,4 prosenttia oli ulkomaan kansalaisia, pääkaupunkiseudun väestöstä noin 5 prosenttia, Turun väestöstä noin 5,5 prosenttia, Tampereen noin 4,9 prosenttia ja koko maan väestöstä noin 2,5 prosenttia oli ulkomaan kansalaisia. Joensuussa ulkomaan kansalaisia oli v. 2009 lopussa 2,0 %.

Pakolaisten kuntiin sijoittaminen on lisännyt maan muiden osien ulkomalaisväestöä. Viime vuosina osa kuntiin sijoitetuista pakolaisista on kuitenkin muuttanut pääkaupunkiseudulle.

Vieraskielisen väestön koulutustaso oli vuonna 2007 keskimääräisesti selkeästi suomen- ja ruotsinkielistä väestöä alhaisempi. Tämä vaikeuttaa osaltaan kotoutumista.

Maahanmuuttajien kotouttamisen lähtökohtana on se, että Suomessa asuvat maahanmuuttajat ovat asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piirissä ja palvelut ja tukitoimet järjestetään osana peruspalveluita. Peruspalvelujen lisäksi maahanmuuttajat tarvitsevat erityisiä palveluita, jotka keskeisesti liittyvät kieli- ja muuhun koulutukseen, ohjaukseen ja neuvontaan.

Kotoutumislain soveltamisalan mukaan kotoutumista tukevien ja edistävien toimenpiteiden ja palveluiden piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolle on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Uudessa kotouttamislaissa on selkeytetty ministeriötason, aluehallintotason ja paikallishallinnon välisiä tehtäviä ja vastuita. Paikallistasolla kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta huolehtii siitä, että kotouttamissuunnitelmaan oikeutetun työvoimaan kuulumattoman maahanmuutta-

jan ja maahanmuuttajan, jonka työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa kunnan toimenpiteiden ja palveluiden piiriin, kotoutumista edistetään kotouttamislaisissa mainituilla toimenpiteillä ja palveluilla.

Työ- ja elinkeinotoimistolla on kotouttamislain mukaan päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotouttamisessa. Työ- ja elinkeinotoimisto vastaa yhdessä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa kotoutumista edistävien ja tukevien työvoimapalvelujen, luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja perusopetuksen järjestämisestä työnhakijaksi rekisteröidylle maahanmuuttajalle.

Maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan kotouttamisohjelmalla, kotouttamissuunnitelmalla ja kotouttamistuella. Kunta vastaa kotouttamisohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, kehittämisestä sekä ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Kotoutumisohjelmasta tulisi käydä ilmi kunnan eri tahojen kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet, palvelut, yhteistyö ja vastuut.

Kotoutumisohjelmien tarkoitus on tukea kotoutumisen suunnittelua kunnassa ja sovittaa yhteen eri hallintokuntien ja muiden alueiden toimijoiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämistä. Ohjelmien vaikuttavuus varmistetaan kytkemällä ne muuhun kunnan strategiseen ja talousarviosuunnitteluun.

Lähtökohtaisesti kunnan järjestämistä palveluista aiheutuvat kustannukset jakaantuvat samoin perustein valtion ja kuntien kesken kaikkien Suomessa asuvien osalta. Maahanmuuttajat huomioidaan valtionosuuksien laskennallisissa tekijöissä kuten kantaväestökin, mutta esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien korottavana tekijänä on kuitenkin vieraskielisten, 6-15-vuotiaiden lasten määrä kunnissa. Lisäksi valtio korvaa kunnille eräitä maahanmuuttajille järjestettävien palvelujen kustannuksia.

Valtio maksaa kunnille laskennallista korvausta, jolla katetaan pakolaisten kotoutumista tukevia palveluita. Laskennallista korvausta maksetaan kolmelta vuodelta. Laskennallinen korvaus on tällä hetkellä yli 7-vuotiaan osalta 2091 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan osalta 6845 euroa vuodessa.

Lisäksi valtio korvaa kustannusperusteisesti erikseen:

- 1) kunnan antaman toimeentulo-/kotoutumistuen kustannukset kolmelta vuodelta;
- 2) pakolaiselle annetusta paluumuuttoavustuksesta aiheutuvat kustannukset;
- 3) kunnan järjestämän tulkkipalvelun kustannukset;
- 4) alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneen henkilön sijoittamisesta perheryhmäkotiin sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset enintään siihen saakka kunnes alaikäinen täyttää 18 vuotta;
- 5) vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä kunnalle aiheutuvat huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan, enintään kymmeneltä vuodelta sekä
- 6) erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta.

Keskeiset lakiehdotukset ja lausunto niihin

Keskeiset ehdotukset löytyvät liitteen sivuilta 46-57.

Kotoutumislaki on puitelaki, joka ohjaa kotoutumista ja jossa määritellään erityisesti alue- ja paikallisviranomaisten työnjakoa. Se antaa välineitä organisointiin, mutta siinä ei säädetä palvelujen sisällöstä tai tuottamisesta. Järjestäminen perustuu muuhun lainsäädäntöön eli opetustoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä työllistymistä edistäviin säädöksiin.

Lakiehdotuksessa on selvitetty hyvin kunnan kotouttamispolitiikka ja kotoutumista edistävät toimenpiteet paikallistasolla. Luonnoksessa on selkeästi mainittu kunnan tehtävät ja paikallistason monialaisen yhteistyön merkitys.

Kotouttamislain toimeenpanosta lokakuussa 2008 annetun selonteon kehittämis ehdotusten mukaan kotouttamislain soveltamisalaa tulisi täsmentää ja laajentaa henkilöpiiriin osalta. Selonteon kirjoituksen mukaan tarkoituksena on laajentaa soveltamisala koskemaan maahantulon perusteesta riippumatta niitä henkilöitä, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden.

Vuoden 2008 alusta tehdyt ministeriöiden väliset tehtäväsiirrot eivät lisänneet voimavaroja kotoutumiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että kotouttamisohjelmiin sisällytettäisiin suunnitelmat hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi sekä maahanmuuttajatyön osallisuuden ja oman kulttuurin ylläpitämisen tukemiseksi. Lisäksi tehostettaisiin alkuvaiheen kotoutumista.

Lain tavoitteet ovat hyviä, mutta niiden toteuttaminen vaatisivat huomattavasti lisää resursseja useille toimijoille, varsinkin kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille.

Uusi laki ei kuitenkaan sinänsä vaikuttaisi voimakkaasti toimintatapoihin Joensuussa. Vuonna 2010 uusittu kotouttamisohjelma on huomioinut suurimman osan esitetystä muutoksista.

Kotouttamisohjelman kytkeminen tiiviisti talousarvioon sekä kotouttamisohjelmaan sisällytettävät monivuotiset suunnitelmat pakolaisten ja kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden vastaanotosta ovat asioita, jotka jämäköittävät kotouttamista ja pidemmän aikavälin suunnittelua.

Kunnille maksettaviin korvauksiin esitetään lakiluonnoksessa korotuksia. Laskennallista korvausta maksettaisiin edelleen kolmen vuoden ajalta. Suomen pakolaiskiintiössä otetuista henkilöistä laskennallista korvausta maksettaisiin kuitenkin neljän vuoden ajalta; tällä pyritään erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien priorisointiin sijoittamisessa.

Joensuun seudulla kunnat eivät juurikaan ota kiintiöpakolaisia, koska alueella toimivissa vastaanottokeskuksissa on runsaasti kuntapaikkoja odottavia.

Kiintiöpakolaisille maksettava korvaus jatkossa neljältä vuodelta ei välttämättä lisää heidän sijoittumista alueelle.

Yleisesti maahanmuuttajien asiointiin palveluissa arvioidaan tarvittavan muuhun väestöön verrattuna noin 1,5-kertainen henkilöstöresurssointi.

Uudessa lakiehdotuksessa tarkoitettujen kotoutumisen toimenpiteiden tehostamisen edellytys on, että kunta järjestää tarvittavat palvelut ja niiden kohdennetaan riittävät voimavarat. Tämä tarkoittaa laskennallisten korvausten korottamista merkittävästi. Ehdotuksessa esitetään, että laskennallista korotusta nostettaisiin 40 %:a nykytasosta. Kuntaliiton vaatimus on aiemmin ollut 50 %:n korotus. Mikäli ehdotus tulisi voimaan, korotuksen kustannusvaikutus valtion tasolla v. 2011 olisi n. 7 M€.

Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on antanut Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä oman lausuntonsa:

Liite

Suunnittelujohtajan päätösehdotus:

Kaupunkisuunnittelulautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että se antaa Joensuun kaupungin puolesta em. lausunnon Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä.

Täytäntöönpano: KH

Päätös: Hyväksyttiin yksimielisesti. ”

Kaupunginjohtajan sijaisen päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

antaa yllä olevan lausunnon Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä.

Täytäntöönpano: SisM

Päätös: Hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa Joensuussa 22.6.2010.

Toimistosihteri


Marja Ahosola

**Viite: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä
LUONNOS 26.5.2010**

Kotouttamislaki ja terveyspalvelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotouttamisen edistämisestä. Lailla tuettaisiin ja edistettäisiin kotouttamista yhteiskunnassa. Lain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia, joilla on oleskelulupa (s. 46). Kotouttamislaissa on selkeästi esitetty, että Suomessa asuvat maahanmuuttajat ovat sosiaaliturvan piirissä ja palvelut ja tukitoimet järjestetään osana peruspalveluita (s. 5, 23). Kotikuntalain mukaan määräytyvät julkiset palvelut (s. 6) mm. terveyspalvelut.

Kotouttamislain mukaan kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottonsa järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia voi valtio korvata (s. 13). Kunnalla tulee olla maahanmuuttajien kotouttamisohjelma, jolloin kunta voi hakea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ELY- keskukselta valtion korvausta. (s. 13). Kustannuksia korvataan pakolaisten ja muiden kotouttamislain 3a§:ssä määriteltyjen henkilöiden vastaanoton järjestämiseen. Kustannusperusteisesti kunnalle korvataan mm. vamman tai sairauden perusteella pitkäaikaisen terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat huomattavat kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta ja tulkkauspalvelut (s. 14, § 47). Kustannusten korvaamisesta ja kunnille maksettavien korvausten suuruudesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella (s. 95).

Kunnalle on maksettu valtion varoista vuoden 2010 alusta laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin siten, että yli 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 2 091 euroa vuodessa ja enintään 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 845 euroa vuodessa. Enintään 7-vuotiaan korvausta maksetaan sen vuorokauden loppuun, jona henkilö täyttää 7 vuotta ja yli 7-vuotiaan korvausta maksetaan 7 -vuotissyntymäpäivää seuraavasta päivästä alkaen. Esityksen mukaan laskennallisia korvauksia tulisi käyttää lähtökohtaisesti kunnan kotouttamisohjelmassa mainittuihin kotoutumista edistäviin ja tukeviin toimenpiteisiin. Laskennallinen korvaus kattaa pakolaisten kotoutumista tukevana toimintana muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaa ja osallisuutta edistäviä palveluja. Laskennallista korvausta maksetaan nykyisin kolmelta vuodelta henkilön ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä (s. 83).

Näillä laskennallisilla korvauksilla tukenee valtio myös terveyspalveluiden järjestämistä kunnassa.

Valtio korvaa kunnille pakolaisten tulkkauksesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti ja ilman määräaika silloin, kun kustannukset liittyvät kotoutumissuunnitelman laatimiseen, tai esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, pakolaisen maahantulon

alkuvaiheeseen liittyvään kotoutumista edistävien palvelujen käyttöön, perehdyttämiseen kunnassa sekä koulun tai päiväkodin ja kodin väliseen yhteistyöhön (s. 49, § 44 kohta 4 s. 113).

Tulkkauspalveluiden järjestäminen terveyspalveluissa on tärkeää.

§ 44 Kunnalle korvataan mm.

7) "entisen Neuvostoliiton alueelta paluumuuttajien terveydenhuollon erityiskustannukset korvataan".

Mitä tarkoitetaan erityiskustannuksilla?

9) "kunnassa asuvien ihmiskaupan uhrien terveyspalveluiden järjestäminen".

§ 47 " erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuvat kustannukset" (s. 114).

Esityksessä korostetaan, että osaamista tulee vahvistaa perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa kohtaavien maahanmuuttajanaisten tarpeiden tunnistamiseksi, puuttumiseksi ja vahvistamiseksi (s. 41). Peruspalveluissa tehdään eri viranomaisten välillä tiivistä yhteistyötä ja järjestetään koulutusta huolien puheeksiottoon ja asioiden käsittelyyn mahdollisimman varhain ja ennakoivasti.

Kotouttamissuunnitelmalla (s. 35) on tärkeä merkitys maahanmuuttajan kotouttamisessa ja osallisuudesta yhteiskunnassa.

Esityksen mukaan kielikoulutukset sekä lasten ja nuorten kaveri- ja ystävyysuhteet suomalaisiin tukevat koulumenestystä ja kotouttamista ja siten ehkäisevät osaltaan syrjäytymistä. Myös kotona olevien naisten ja pienten lasten kielikoulutuksen ja kodin ulkopuoliseen toimintaan osallistumista tulee tukea (s. 42). Ehdotus perheiden kotouttamissuunnitelmiksi edistäisi yksilökohtaisten suunnitelmien yhteensovittamista ja perheiden yhtäaikaista kotouttamista (s. 56). Ehdotuksella pyritään ehkäisemään riskiryhmiin kuuluvien nuorten maahanmuuttajien syrjäytymistä ja perheen jäsenten yhtäaikaista kotouttamista (s. 57).

Kotouttamisohjelmien tulee sisältää suunnitelmat kotouttamista edistäviin ja tukeviin toimenpiteisiin sekä lasten ja nuorten kotouttamisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistämisestä (s. 78). Erityistuen tunnistaminen kotouttamisen alkuvaiheessa tärkeää mm. mielenterveys- ja muissa terveyspalveluissa (s. 74).

Kotouttamissuunnitelmassa on hyvä huomioida ennalta ehkäisevät ja tukevat palvelut.

§ 14 Kotouttamissuunnitelma: Kunta sopii maahanmuuttajan kanssa tarpeellisista kunnan palveluista (s. 104). Tämän kohdan mukaan kyseeseen voinee tulla esim. neuvola-, mielenterveystyö- ja muut terveyspalvelut.

Valtio korvaa vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sairaanhoidon kustannukset kunnalle, joten ennalta ehkäisevien palveluiden ja muiden terveyspalveluiden järjestämiseen aiheutuviin kustannuksiin tulenee valtion laskennalliset korvaukset.

Vanhuspalvelut

Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen mukaisesti laadittaviin kuntakohtaisiin vanhuuspoliittisissa strategioissa on syytä huomioida maahanmuuttajavanhusten tarvitsemat erityispalvelut. Lähtökohtana tulee olla omakielisen selviytymisen tukeminen ja lähipalvelujen huomioon ottaminen sekä ikääntyneen eristäytyneisyyden ehkäisy. Toimintoja suunniteltaessa on myös hyvä muistaa, että ankarista olosuhteista saapuneet turvapaikanhakijat tarvitsevat hoivaa ja palveluita omaa ikäryhmäänsä varhaisemmin. Kuntien kotihoito- ja vanhuspalveluiden henkilöstöpolitiikassa tulee myös huomioida maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden palkkaaminen, jotta iäkkäiden maahanmuuttajavanhusten kielelliset tarpeet tulevat huomioiduksi.