

Asia: VN/32076/2023

## Lausuntopyyntö kotoutumislain mukaisista asetuksista

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Asetus 1: VNa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta (arviointiasetus)**

Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset lausuvat palvelutarpeen arviointia koskevasta asetusluonnoksesta seuraavaa:

Asetusluonnoksessa esitetty palvelutarpeen arvio on kattava ja hyvin toteutettuna selkeyttää kotoutumispolun suunnittelua ja palveluihin ohjaamista. Ehdotuksen mukainen palvelutarpeen arvioinnin sisältö on entistä laajempi ja kirjattu aiempaa selkeämmin. Laajempi sisältö tulkittuna vaatii nykyistä enemmän aikaa, mikä tulee vaikuttamaan arviointien tekemiseen varattaviin resursseihin. Aiemmin työvoimaviranomainen on kiinnittänyt pääasiallisesti huomiota työhistoriaan, koulutukseen ja osaamiseen liittyviin seikkoihin. Koska työvoimaviranomainen voi jatkossa olla ainoa kunnan edustaja arviointia tehtäessä, hänen tulee hallita huomattavasti aiempaa laajemmin kotoutumisen edistämisen palvelut ja tehdä asiakkaan tilanteesta kirjaukset järjestelmiin. Tämä edellyttää enemmän resursointia, osaamisen laajentamista ja jatkuvaa ylläpitoa sekä aiempaa vahvempaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Vaihtoehtoisesti arvioinnin tekemiseen osallistuu kunnasta sekä työvoimaviranomainen että kunnan kotoutumisviranomaistehtävää hoitava henkilö. Kotolain 76§:n nojalla kunnan on tallennettava kartoituksen tiedot valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon, myös työnhakija-asiakkaasta. Asetusta koskevassa muistiossa olisi selvyuden vuoksi hyvä tuoda esille vastuut eri tietojärjestelmiin kirjaamisesta myös tilanteissa, joissa kunnasta prosessiin

osallistuu vain työvoimaviranomainen.

Asetusluonnoksessa varsinaisen kartoituksen lisäksi on esitetty sisältöön paljon asiakkaalle informoitavaa asiaa esim. palveluiden tavoitteista, kotoutumissuunnitelman teosta, oikeuksista ja velvollisuuksista sekä henkilötietojen käsittelystä. Tämän tyyppiset tiedot on aiemmin voitu antaa myös eri vaiheessa, ml. kotoutumissuunnitelmaa tehtäessä. Nyt painopiste siirtyisi kartoitusvaiheeseen, mikä osaltaan pidentää kartoituksen kestoa. Sekä alkukartoituksen keston että

tasalaatuisuuden vuoksi on toivottavaa, että kaikille yhteinen informatiivinen sisältö hoidettaisiin yhdenmukaisesti

valtakunnallisesti työstetyin, eri kielille käännettyin materiaalein.

Asiakkaan onnistunut arviointi ja eteenpäin ohjaaminen vaativat selkeitä verkostoja ja vastinparien nimeämistä niin kunnasta, työvoimaviranomaisesta ja hyvinvointialueelta. Asetuksessa voitaisiin vielä selventää, mikä taho missäkin tilanteessa vastaa monialaisen verkoston koolle kutsumisesta.

Asetusta koskevan muistion vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille, että asetus on sisällöltään aiempaa yksityiskohtaisempi ja sillä on arvioitu olevan vaikutuksia maahanmuuttajiin. Kuntien ja hyvinvointialueiden osalta vastaava arvio puuttuu. Sen lisäksi, että alkukartoitus muuttuu kattavammaksi, muuttuu myös kartoituksen kohderyhmät uuden kotoutumislain myötä. Muutos tuo velvoittavan alkukartoituksen piiriin uusia kohderyhmiä, velvoittaa jatkossa hyvinvointialueen osallistumaan monialaisen alkukartoituksen tekemiseen ja kunnan huolehtimaan tietojen kokoamisesta valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Siten sekä kuntien (ml. työllisyysalueet) että hyvinvointialueiden tehtävien tekemiseen tarvittavan resurssin tarve lisääntyy.

## **Asetus 2: VNa monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta (yhteiskuntaorientaatioasetus)**

Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset lausuvat monikielistä yhteiskuntaorientaatiota koskevasta asetusluonnoksesta seuraavaa:

Omakielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamiseen liittyvissä suosituksissa on otettu hyvin huomioon kohderyhmän moninaisuus mm. oppimisvalmiuksien, kielitaidon että maantieteellisen sijainnin suhteen. Asetuksen sallima vapaus yhteiskuntaorientaation järjestämismuodoista on välttämätön, jotta palvelun tuottaminen koko Suomen alueella on mahdollista. Tärkeä on myös asetusta koskevassa muistiossa esitetty toimintamalli, jonka mukaan tuotettaisiin yhteinen valtakunnallinen koulutusmateriaali tasalaatuisuuden varmistamiseksi. ELY-keskukset esittävät, että asetukseen lisättäisiin kirjaus veloitteesta käyttää valtakunnallista kyseistä tarkoitusta varten laadittua opetusmateriaalia. Tällä varmistettaisiin se, ettei orientaation sisällöissä olisi kouluttajakohtaisia

eroja ja tieto olisi varmasti oikeaa ja oikeita asioita painottavaa.

Aikaisempien kokemusten perusteella yhteiskuntaorientaation käytännön toteutuksen voidaan arvioida olevan haastavaa. Soveltuvien kouluttajien löytäminen voi olla alueittain ja kieliryhmittäin vaikeaa, joten omakielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen liittyvä tiivis valtakunnallinen yhteistyö on välttämätöntä. Erityisen tärkeää onkin tukea jatkossa valtakunnallisesti kuntien välistä

yhteistyötä orientaation järjestämisessä. Yhteistyö parantaisi myös mahdollisuuksia tarjota omakielistä yhteiskuntaorientaatiota mahdollisimman oikea-aikaisesti maahantulon alkuvaiheessa ja niin, että työnhakija-asiakkaan osallistuminen orientaatioon onnistuu työttömyysetuudella tuettuna.

Asetus on kirjoitettu väljästi sen osalta, milloin opetusmuotoisen orientaation sijaan voidaan tyytyä jakamaan asiakkaalle pelkkää kirjallista tai audiovisuaalista materiaalia. Riskinä on, että opetusmuotoisesta orientaation toteutuksesta ei tulekaan pääsääntöinen toteuttamistapa.

Asetuksen perusteella tulkittavaksi jää mikä on 'riittävä ryhmä' tai mitä tarkoitetaan 'kohtuuttomalla vaivalla'. Varsinkin pienemmissä kunnissa ja

työllisyysalueilla saatetaan vedota kaikkien kieliryhmien kohdalla riittämättömään ryhmäkokoan tai kohtuuttomaan vaivaan. ELY-keskukset esittävät, että asetukseen lisätään maininta siitä, että muu kuin opetusmuotoinen toteutus on mahdollista vain, jos riittävää ryhmää ei saada koolle huolimatta kunnan pyrkimyksistä toteuttaa orientaatiota laajemmassa yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Muistiossa esitetystä vaikutusten arvioinnista ei ole nostettu esille orientaation onnistuneen toteuttamisen tuomia kuntien ja valtion kustannussäästöjä. Kotoutuminen ja työllistyminen voivat nopeutua, kun asiakas saa heti kotoutumispolun alussa oikeaa tietoa hyvin ymmärtämällään kielellä saatavilla olevista palveluista. Samoin tieto omista velvollisuuksista vähentää väärinymmärryksiä ja niiden vuoksi viranomaisen tekemiä selvityspyyntöjä. Tämä kaikki vähentää ohjauksen ja neuvonnan tarvetta ja esim. selvityspyyntöihin käytettävää hallinnollista työtä. Mikäli työllistyminen nopeutuu ja oikea tieto vähentää asiakkaan tarpeeseen sopimattomiin palveluihin hakeutumista, sillä on vaikutuksia sekä kuntien että valtion talouteen.

### **Asetus 3: VNa alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa (edustajanpalkkioasetus)**

Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset lausuvat edustajanpalkkiota koskevasta asetuseronnoksesta seuraavaa:

Sekä edustajilta että kehittämis- ja hallintokeskuksesta tulee säännöllisesti tiedusteluja alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten

perheenyhdistämisprosessiin osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Perheenyhdistämiseen liittyvän työn osalta on ollut usein epäselvyyksiä sen korvattavuudesta. ELY-keskukset esittävät, että asetuksen pykälään 3 "Palkkion maksamisen perusteet" lisätään perheenyhdistämistä koskevat kirjaukset, joista korvattavuus käy ilmi.

ELY-keskukset esittävät, että asetukseen lisättäisiin mahdollisuus hakea korvausta työnohjauksen kuluista. Vuosien varrella on ollut ilmeistä, että edustajat hoitavat tehtävää, joka usein edellyttäisi

työnohjausta. Tehtävä rinnastuu sisällöltään hyvin pitkälti sosiaalityössä ja -ohjauksessa tehtävään työhön ja edustajat joutuvat tehtävässään poikkeuksellisen raskaisiin tilanteisiin ollessaan läsnä turvapaikkaa koskevissa käsittelyissä ja lapsen hyvinkin traumaattisten elämäntilanteiden ratkaisuissa. Edustajilla ei ole nykyisessä järjestelmässä työnantajaa eikä siten myöskään työnantajan järjestämää työnohjausta. Työnohjaus olisi erittäin tarpeellista edustajien jaksamisen ja hyvinvoinnin kannalta. Se osaltaan tukisi edustajien tehtävässä pysymistä ja siten varmistaisi kokemuksen

kautta kertyvän osaamisen säilymistä edustajakentässä. Pohjois- Pohjanmaan ELY-keskus toteutti AMIF-rahoitteen edustajiin liittyvän hankkeen vuosina 2019-2020. Hankkeen aikana testattiin mahdollisuutta toteuttaa edustajien työnohjausta etätoteutuksena. Kokeilusta saadut kokemukset olivat hyvät ja työnohjaus etätoteutuksena oli kustannustehokasta. Nykylainsäädännön mukaan edustajilla ei jatkossakaan ole työnantajaa, joten Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset esittävät, että edustajalle voitaisiin korvata kulukorvauksena hänen itsensä hankkimaan työnohjaukseen osallistumisen kustannuksia. Edustajat voisivat hankkia työnohjausta yhdessä toisten edustajien kanssa tai esim. etujärjestönsä kautta. Aiemmin mainitun hankkeen aikana

laskettiin, että hankkeessa toteutetun työnohjauksen kustannusten perusteella 10 x 90 min työnohjausta/vuosi 30 edustajalle maksaisi noin 11 000 euroa. Siten edustajakohtainen kustannus jäisi hyvin pieneksi. Asetukseen voitaisiin määritellä korvattavan työnohjauksen enimmäiseuromäärä vuositasolla.

Asetuksen pykälän 5 ”Korvattavat kulut” esitetty muotoilu lisää hallinnollista työtä ja hidastaa korvausten maksamista. Pykälää ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että edustajalle voidaan korvata lapseen tutustumisesta johtuvat matka- ja majoituskulut sekä päiväraha sekä rikosrekisteriotteesta peritty maksu ilman erillistä sopimista Maahanmuuttoviraston tai ELY-keskuksen kanssa. Kyseiset kulut edustaja voisi hakea suoraan maksatushakemuksella. Muiden pykälässä

mainittujen kulujen korvaamisesta tulisi sopia asetuksessa mainitulla tavalla.

#### **Asetus 4: VNa laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta (korvausasetus)**

Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset lausuvat korvauksia koskevasta asetusluonnoksesta seuraavaa:

ELY-keskukset pitävät onnistuneena esityksenä korvauksen jaottelemista tarkemmin ikäryhmittäin ja erityisesti sitä, että Suomeen muuttavan 18

vuotta täyttäneen ja Suomessa 18 vuotta korvausten piiriin kuulumisen aikana täyttävän korvaus on korkeampi yhdeltä vuodelta. Tämä tukee

kuntia aikuisten kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden järjestämisessä ja isompi korvaus kohdentuu oikein juuri ensimmäiseen Suomessa asumisen

asuinkuntaan, joka tosiasiallisesti palvelut alussa järjestääkin. ELY-keskukset pitää hyvänä ylipäänsä sitä, että palvelutarpeen arvioinnin kustannuksia korvataan laskennallisena korvauksena. Vaikka

kartoituksia on aiemminkin tosiasiallisesti tehty, niiden korvaukset ovat usein jääneet kunnilta hakematta hallinnollisen työn vuoksi.

Lausuttavana olevan asetusluonnoksen myötä kuntien saamat korvaukset pienenevät aikaisemmasta. Erityisen huolissaan ELY-keskukset ovat

tulkkauskorvausten pienenemisestä. Niihin esitetty vähennys on yli neljännes vertailuvuoden kokonaiskustannuksista. Korvausten piirissä oleva osin traumaista kärsivä asiakaskunta lähtee kuitenkin kotoutumispolulleen aivan samoista lähtökohdista kuin aiemminkin, joten tulkitsemisen tarpeen määrä ei merkittävästi muutu. Asetusluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on kattavasti tuotu esille ne merkittävät riskit, joita korvauksen pienentäminen ja sitä myötä tarjotun tulkkauksen vähentäminen aiheuttavat. Arvioihin voisi lisätä, että tulkitsemiskustannuksista säästäminen vaarantaa sekä asiakkaiden että

viranomaisena toimivan työntekijän oikeusturvan toteutumisen. Tulkkauksen käyttämättä jättämisestä aiheutuvat epäselvyydet ymmärtämisessä ja virheelliset ohjaukset myös lisäävät kustannuksia merkittävästi. ELY-keskukset ovat alueensa kuntien kautta saaneet hyvin kuvan siitä, miten esim. terveyspalveluissa asiakkaan terveystilanne on huonontunut tai asiakas on turhaan ohjattu erikoissairaanhoidon tulkkauksen puutteen vuoksi. Siten valtion säästönä tehtävällä tulkkauskorvausten leikkauksella on todennäköisesti luonnoksessa esitettyä suuremmat negatiiviset vaikutukset niin kuntien kuin hyvinvointialueidenkin talouteen.

Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset esittävät, että tulkkauskuksennusten korvaus keskitettäisiin voimakkaammin 18 vuotta täyttäneisiin asiakkaisiin. Nyt luonnoksessa esitetään samaa summaa korvattavaksi niin lapsista kuin aikuisistakin. Tosiasiallisesti tulkkausta tarvitaan ohjattaessa aikuisia ja aikuisten hoitaessa viranomaisasiointeja sekä sosiaali- ja terveysasioita. Kouluissa ja päiväkodeissa arki toimii ilman tulkkia ja tulkkia käytetään pääasiallisesti vain keskeisimmissä keskusteluissa, joissa lapsen vanhemmat ovat läsnä. Nyt esitetty korvausten jakosuhte vaikuttaa erityisesti kuntiin, jotka ovat ottaneet vastaan lapsiperheiden lisäksi tai sijaan yksin tulevia aikuisia, ml.hätätapaukset. Monilapsisen perheen kohdalla kunta saa merkittävät korvaukset tulkkauksia varten, kun taas yksittäisen aikuisen kohdalla esitetty summa on aivan liian pieni korvaamaan todellisia kustannukset.

Tulkkauksista maksettavan laskennallisen korvauksen jakosuhte kuntien ja hyvinvointialueen välillä ei vaikuta oikealta suhteesta nykytilaan. Kunta

on lain mukaan päävastuussa kotoutumisen edistämisestä ja kaikki pakolaiset ovat kunnan ohjausasiakkuudessa. Sen sijaan kaikki pakolaiset eivät monialaisen palvelutarpeen arvioinnin jälkeen siirry lainkaan hyvinvointialueen asiakkaiksi. Käytännön kokemukset viimeiseltä puoleltatoista vuodelta ovat osoittaneet, että asiakkuuden painopiste on vahvasti kunnissa ja hyvinvointialueiden asiakkuuden kriteerit ovat niin tiukat, ettei pakolainen aina pääse sosiaalihuollon asiakkuuteen niissäkään tapauksissa, joissa kunta katsoo asiakkuuden välttämättömäksi. Samaan aikaan lausunnoilla olevassa asetuksessa palvelutarpeen arviointia koskien on esitetty, että tulkin varaaminen monialaiseen palvelutarpeen arvioon on kunnan vastuulla. Tämä edelleen lisää kunnan

kustannusvastuuta ja hyvinvointialueen kustannukset jäävät hyvin vähäisiksi asiakkaan kohdalla, jolle ei aloiteta sosiaalihuollon asiakkuutta.

Asetusta koskevan muistion mukaan kotoutumiskoulutuksen kustannukset olisivat alentuneet viime vuosina. Tämä ei pidä paikkaansa kaikilla alueilla. Pohjois-Pohjanmaan alueella opiskelijatyöpäivän kustannukset ovat olleet nousussa kaikilla kotoutumiskoulutuksen toteuttamispaikkakunnilla. Jo aiemmin kotoutumiskoulutuksen hinta pienemmällä paikkakunnilla on ollut isojen kaupunkien hintoja merkittävästi korkeampi. Siten ELY-keskukset arvioivat, että kotoutumiskoulutukseen asetusalunoksesta esitetty summa ei välttämättä riitä toteuttamaan kotoutumiskoulutusta monilla paikkakunnilla, joilla pakolaisia otetaan vastaan. Kunnilla voi olla jatkossa vaikeuksia järjestää kotoutumiskoulutusta ja asiakkaiden suomen kielen oppimisen mahdollisuudet heikkenevät.

Kotoutumislakia koskevassa hallituksen esityksessä on esitetty, että kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille ja hyvinvointialueille jatkossa osana laskennallista korvausta. Tämän osalta asetusta koskevassa muistiossa on ristiriita, sillä siellä kerrotaan työnhakijoina olevien kiintiöpakolaisten olevan työnhakijoita ja siten sisältyvän työvoimapalveluiden rahoitukseen. Samaan viitataan kerrottaessa, että toimeentulotukea saavia pakolaistaustaisia tulisi ohjata hakeutumaan työnhakijoiksi. Epäselväksi jää, onko tämä ristiriita vaikuttanut laskennallisten korvausten piirissä olevien lukumäärän arviointiin ja siten kuntien saamien korvausten laskentaan.

Asetuksen vaikutusten arvioinnista puuttuu arvio siitä, miten korvausten leikkaukset ja kohdennukset vaikuttavat kuntien halukkuuteen ja tosiasialliseen

tulkkauksekustannusten tasoa alennetaan ja jaossa suurin osa tulkkauksen korvauksista menee hyvinvointialueelle. Lisäksi kotoutumiskoulutukseen varattava laskennallisen rahoituksen summa ei ainakaan kaikilla alueilla riitä kattamaan koulutuksen kuluja. Tämä kaikki tulee vaikuttamaan kuntien talouteen. ELY-keskukset ovat huolissaan siitä, että leikkaukset voivat pahimmillaan vaarantaa kuntien mahdollisuuksia ottaa vastaan pakolaisia.

#### **Asetus 5: VNa kotoutumisen edistämisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista (tietoasetus)**

Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset lausuvat kotoutumisen tietovarantoa koskevasta asetusalunoksesta seuraavaa:

Asetusta koskevassa muistiossa on hyvin kuvattu tietoja, jotka kuntien tulee kirjata valtakunnalliseen tietovarantoon. Tämä paitsi mahdollistaa kotoutumisen edistämisen toimien seuraamisen valtakunnallisesti jatkossa, niin myös tarjoaa kuntien työntekijöille tukea prosesseissa. Tämä on tarpeen erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa asiakkaita on vähän ja siten rutiinien kehittyminen prosesseihin on haastavampaa. Yhdenmukainen kirjausmalli auttaa jatkossa myös tilanteissa, joissa

asiakas muuttaa kunnasta toiseen ja siten riittävien tietojen siirtyminen viranomaiselta toiselle onnistuu huomattavasti nykyistä paremmin.

ELY-keskukset toivovat, että asetusta koskevassa muistiossa voitaisiin nostaa esille myös työvoimaviranomaisen roolia kirjaamisessa. Koska työllisyysalue hoitaa kunnan tehtävät työnhakija-asiakkaan kohdalla, on sen mitä ilmeisimmin selvitettävä asiakkaan tilannetta palvelutarpeen arvioinnissa kunnan tapaan laajasti ja myös kirjattava tiedot valtakunnalliseen tietovarantoon.

Asetustekstin mukaan asetus tulee voimaan 1.1.2025, mutta kotolain siirtymäsääöksissä on tietojen toimittamista koskien määräaikana 1.1.2027. Asetusta koskevaa muistiota voisi täydentää kuvaamalla, pitääkö kuntien koota 2025-2027 välillä tehtävien palvelutarpeen arviointien ja kotoutumissuunnitelmien tiedot jollain tavalla raportointitarkoituksia varten.

### **Muut huomiot**

-

Määttä Hanna  
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus - Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-  
keskusten yhteinen lausunto