

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)

KEHA-keskus pitää tärkeänä, että asetus mahdollistaa harkinnanvaraisen päätöksenteon palvelutarpeen arvioinnin järjestämisestä asiakkaan ymmärtämällä tai hyvin osaamalla kielellä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tulkkausta tai omakielisten asiantuntijoiden hyödyntämistä tarpeen mukaan.

Palvelutarpeen arviointi usein koostuu työvoimaviranomaisen alkuhaastattelusta ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä erillisestä kielitaidon osaamisen arvioinnista, joka on usein ulkoiselta palveluntuottajalta hankittu toimenpide. Asetuksen muistiolounnoksessa esitetyssä prosessikuvauksessa asiantuntija-arviot toteutetaan alkuhaastattelun jälkeen, mutta ennen kotoutumissuunnitelman laatimista. On huomioitava, että tällä hetkellä odotusaika esimerkiksi palveluntuottajilta ostettuihin suomen tai ruotsin kielen lähtötason arviointeihin (asiantuntija-arviot) voivat olla monilla paikkakunnilla jopa kuukausia. Käytännössä tämä on tarkoittanut sekä TE-toimistoissa että kuntakokeiluissa useimmiten menettelyä, jossa henkilöille on laadittu muilta osin käsitelyihin alkukartoitustietoihin perustuva kotoutumissuunnitelma, jonka tietoja täydennetään kotoutumista edistävän koulutuksen ohjaamisen tarpeisiin myöhemmin toteutuvalla testi- tai kartoitusmenettelyllä. Tämän huomioiden on hyvä todeta, että toimeenpanoon saattaa kohdentua tulevaisuudessakin haasteita, vaikka samanlaista työvoimapalveluna toteutettavan kartoituksen hankintamenettelyihin sisältyvää tarvetta ei enää olisi. Tässäkin asiassa on huomioitava työvoimapalvelujen järjestämislain ja kotoutumislain asetuksen yhteensovittamisen haaste.

Nykyisessä muodossaan ruotsinkielisen asetuksen kieliasu ei vastaa ruotsinkieliseen kotoutumislakiin ehdotettuja kielellisiä korjauksia ja muutoksia. Asetus vaikuttaa olevan käännetty nykyisen kotoutumislain mukaisesti, missä on todettu osan pykälistä olevan käännetty virheellisesti siten, että ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa suomenkielistä lakitekstiä.

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

Asetuksessa ehdotetun mukaan tarkoituksena on tarkentaa sääntelyä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamisesta ja sen tavoista sekä sisällöstä. 1.1.2025 voimaan tulevassa kotoutumislaisissa on jo säädetty kuntien ja työvoimaviranomaisten tehtäväksi monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen ja sen rahoituksesta on säädetty kyseisen lain yhteydessä. Kuntiin ja työvoimaviranomaisiin vaikuttaa asetusehdotuksessa säädetty monikielisen yhteiskuntaorientaation tuntimäärä sekä toteuttamistapa.

Asetuksessa ja muistiossa tuotu lisätieto ja ohjeistus monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisen tapoihin ja sisältöihin on tarpeellinen. Nämä ohjeet ja määritelmät, erityisesti asetuksessa annettu keston määritelmä (70 tuntia), antavat raamit toteutukselle. Nämä myös osaltaan varmistavat, että palvelua tarjotaan mahdollisimman tasalaatuisina valtakunnallisesti. Omakielisyyden korostaminen asetuksessa on tarpeellinen, sillä omakielisyyttä lisää saavutettavuutta.

KEHA-keskus esittää, että asetuksessa otettaisiin kantaa kotoutumishjelmaan sisältyvien kotoutumisen alkuvaiheiden palveluiden tarkoituksenmukaiseen järjestykseen ja suositeltaisiin monikielistä yhteiskuntaorientaatiota järjestettäväksi ennen esimerkiksi kotoutumiskoulutusta.

Muistiossa todetaan, että esitys voi vaikuttaa muihin viranomaisiin siten, että niiden tulee mahdollisesti osallistua valtakunnallisen oppimateriaalin sisältöjen tuottamiseen tai tarkistamiseen omalta osaltaan. KEHA-keskus katsoo, että valtakunnallisesta materiaalista vastaavasta organisaatiosta olisi tarpeen säätää laki- tai asetustasolla, jolloin tosiasialliset kustannukset ja vaikutukset voidaan määritellä tarkemmin.

Nykyisessä muodossaan ruotsinkielisen asetuksen kieliasu ei vastaa ruotsinkieliseen kotoutumislakiin ehdotettuja kielellisiä korjauksia ja muutoksia. Asetus vaikuttaa olevan käännetty nykyisen kotoutumislain mukaisesti, missä on todettu osan pykälästä olevan käännetty virheellisesti siten, että ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa suomenkielistä lakitekstiä.

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)

Edustajanpalkkioasetus on tarkoitus antaa kotoutumislain lisäksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 7 §:n nojalla ja korvata voimassa oleva valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012).

Asetusluonnokseen on lisätty kohta, jossa todetaan, että 5 § 1 momentissa tarkoitettuja kuluja voidaan maksaa myös ennen 2 §:ssä tarkoitettua käräjäoikeuden päätöstä tehdystä työstä

aiheutuneista kuluista, jos siitä on sovittu Maahanmuuttoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Asetustekstin lisäys mahdollistaa kaikkien asetuksen 5 § 1 momentissa todettujen kulujen korvaamisen, jotka ovat syntyneet ennen käräjäoikeuden päätöstä, kuten toimistokulut, matkustukseen liittyvät kulut, koulutukseen tai edustajien tapaamiseen osallistumisesta aiheutuneet kulut sekä rikosrekisteriotteesta perityt kulut.

Voimassa olevan asetuksen (115/2012) 2 § mukaan ainoastaan palkkiota voidaan maksaa enintään kahdelta tunnilta ennen käräjäoikeuden päätöstä tehdystä työstä lapseen tutustumiseksi. Palkkio voidaan kuitenkin maksaa vasta käräjäoikeuden tehtyä edustajan määräämistä koskevan päätöksen. Muita kuluja, jotka ovat syntyneet ennen käräjäoikeuden päätöstä ei korvata.

Asetusmuutos lisää viranomaisten työmäärää sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa että kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA-keskus). Edustajille syntyy ennen käräjäoikeuden päätöstä tapahtuvan lapsen tapaamiseen liittyvän palkkion lisäksi myös muita kuluja. Asetusluonnoksen mukaan edustajan tulee sopia kaikista näistä kuluista aina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Korvauksen maksatusta haettaessa edustajan tulee esittää, että kyseisistä kuluista on sovittu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Asetustekstiä olisi hyvä täsmentää siltä osin, onko edustajan sovittava myös muista kuin koulutukseen tai edustajien tapaamiseen osallistumisesta aiheutuneista kuluista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa ennen kustannuksen syntymistä.

Asetusluonnoksen 7 §:ssä tulisi lisätä korvaushakemuksen sisältöä koskevaan luetteloon, onko ennen käräjäoikeuden päätöstä syntyneistä kuluista, joista haetaan korvausta, sovittu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Nykyisessä muodossaan ruotsinkielisen asetuksen kieliasu ei vastaa ruotsinkieliseen kotoutumislakiin ehdotettuja kielellisiä korjauksia ja muutoksia. Asetus vaikuttaa olevan käännetty nykyisen kotoutumislain mukaisesti, missä on todettu osan pykälistä olevan käännetty virheellisesti siten, että ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa suomenkielistä lakitekstiä.

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

KEHA-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua kotoutumisen edistämiseksi annetun lain valtioneuvoston asetuksista laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

Hallituksen esityksessä todetaan taloudellisista vaikutuksista: Lisäksi laskennallisen korvauksen maksamiseen liittyvät muutokset edellyttävät Maahanmuuttovirastolta UMA-järjestelmäkehitystä. Järjestelmäkehityksen kustannukset katetaan momentilta 26.01.26.2

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleensijoittamisen erillismäärärahaa, johon työ- ja elinkeinoministeriöllä on käyttöoikeus. Tämän asetuksen edellyttämän järjestelmäkehityksen rahoitus sisältyy määrärahaan, joka on varattu 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain laskennallisen korvauksen muutosten sekä parhaillaan valmistelussa olevassa hallituksen esityksessä kotoutumislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (TEM018:00/2023) esitettävien laskennallista korvausta koskevien muutosten toteutukseen.

KEHA-keskus toteaa, että Ahvenanmaan maakunnan haettavien muiden kuin laskennallisten korvausten osalta asetus edellyttää voimaan tullessaan useita uusia liitelomakkeita, mm. ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä annettavaan selvitykseen, alkukartoituksen, kotoutumissuunnitelman ja tarvittaessa perheen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen, kotona lapsia hoitavan maahanmuuttajavanhemman kotoutumisen edistämiseen sekä monialaisen yhteistyön edistämiseen. KEHA-keskus toteaa myös, että Ahvenanmaalle maksettavien korvaukset käsittely vaatii sen varmistamista, ettei kyseiselle henkilölle ole jo tuotettu palvelua toisessa kunnassa eikä korvausta ole jo toiselle kunnalle maksettu. Koska KEHA-keskuksella ei ole kotoutumiseen liittyen henkilörekisteriä ja tiedot on tarkistettava väestötietorekisteristä ja mahdollisista muulle kunnalle tehdyistä korvauspäätöksistä, on varmistaminen manuaalista ja resursseja kuluttavaa. Asetuksen voimaantulon yhteydessä on KEHA-keskukselle osoitettava tehtävän vaatimat resurssit sekä resurssit liitelomakkeiston luomiseen ja palveluvarannon muutoksiin. Merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia ei asetuksesta aiheudu.

KEHA-keskus toteaa vielä, että ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä Ahvenanmaan maakunnassa asuville maahanmuuttajille maksettaviin korvauksiin liittyy dokumentaatiovaatimuksia. Se, miten kunnat tuottavat ohjauksen ja neuvonnan palveluja vaihtelee kunnittain. Joko asetuksessa tai sen nojalla annettavassa soveltamisohjeessa tulisi kuvata, minkälaisella dokumentaatiolla todennetaan se, miten ja milloin palvelua on tuotettu.

Laskennallisten korvausten maksuajan lyhentäminen saattaa vähentää kuntien halukkuutta vastaanottaa esimerkiksi kiintiöpakolaisia sopimuksiin perustuen. Lisäksi on huomionarvoista, että laskennallisten korvausten yleiskatteellisuus saattaa heikentää kuntien palvelujen yhdenvertaisuutta valtakunnallisesti, jos kunnat tekevät toisistaan poikkeavia päätöksiä palvelujen järjestämisessä. On myös tärkeää ottaa huomioon, että kuntien ja hyvinvointialueiden roolit palvelujen järjestämisessä voivat vaihdella merkittävästi eri alueilla. Rahoituksen jakosuhte on yksi ohjaava tekijä eri viranomaisten roolituksissa.

Nykyisessä muodossaan ruotsinkielisen asetuksen kieliasu ei vastaa ruotsinkieliseen kotoutumislakiin ehdotettuja kielellisiä korjauksia ja muutoksia. Asetus vaikuttaa olevan käännetty nykyisen kotoutumislain mukaisesti, missä on todettu osan pykälästä olevan käännetty virheellisesti siten, että ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa suomenkielistä lakitekstiä.

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

Kotoutumisen valtakunnallisen tietovarannon ja kotoutumisen asiakastietojärjestelmän on tarkoitus tulla käyttöön 1.1.2025, mutta kotoutumislain 102 §:n 4 momentissa säädetään siirtymäajasta. Sen mukaan kunnan, hyvinvointialueen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen on tallennettava 76 §:ssä tarkoitetut tiedot kotoutumisen edistämisen tietovarantoon 1.1.2027. KotoL 76 §:n 1 momentin mukaisesti kuntien tallentamisvelvollisuus kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon koskee kaikkia kotoutujia, mukaan lukien työttömänä työnhakijana olevia.

KEHA-keskus esittää asetuksen sanamuodon väljentämistä siten, että tiedot olisi tallennettava tarvittavalla tarkkuudella kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon, sillä kaikkien kotoutujien osalta ei liene välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista käsitellä ja tallentaa kaikkia nyt esitetyjä tietoja.

Toisin kuin asetuksen taustamuistiossa kirjoitetaan, esityksellä on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset tulevat ensinnäkin siitä, että Kotoutumisen asiakastietojärjestelmää ja Asiantuntijan työmarkkinatoria on kehitettävä niin, että kunnilla on tosiasiallinen mahdollisuus tallentaa kaikki asetuksessa luetellut tiedot Kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon. Näitä kustannuksia on mahdotonta arvioida tarkasti etukäteen, mutta on selvää, että ne tulevat olemaan huomattavia vuosina 2025 ja 2026. Toisekseen kustannuksia syntyy siitä, että velvoittavuus pakottaa kuntia tallentamaan kaikki asetuksessa mainitut tiedot, joita on työlästä selvittää ja kirjata. Näin ollen kustannuksia syntyy kunnille asiantuntijoiden kasvavasta työkuormasta. KEHA-keskuksen on myös mahdollisesti luotava asiakastietojärjestelmiin työtä ohjaavaa pakottavuutta (pakolliset täytettävät kentät palvelutarpeen arvioinneissa ja kotoutumissuunnitelmissa), mikä hidastaa asiakastyötä ja heikentää työn kehittämismahdollisuuksia sekä aiheuttaa kehityskustannuksia.

Kotoutumislain 76 §:ssä mainitaan, että tietojen tallentamisvelvollisuus koskee myös työnhakijana olevaa kotoutujaa. Pykälässä ei mainita työvoimaviranomaista, ei myöskään nyt lausunnolla olevassa asetusluonnoksessa eikä sen taustamuistiossa. KotoL 3 §:ssä viitataan KotoL 12–32 §:iin, joissa säädettyjen toimenpiteiden ja palvelujen toteuttamisesta vastaa työttömien työnhakijakotoutujien osalta työvoimaviranomainen. KEHA-keskus esittääkin, että nyt lausunnolla olevaan asetukseen sisällytettäisiin selkeyttävä kirjaus siitä, että tallentamisvelvollisuus koskien kotoutuja työnhakijaa on työvoimaviranomaisella ja KEHA-keskuksella eikä kunnalla.

Lisäksi huomioon tulee se, että asetuksen mukaan tietolähteen merkitseminen koskisi vain palvelutarpeen arvioinnin sisältöä. KotoL 73 §:ssä taas tietolähteen merkitseminen koskee kaikkea pykälässä määriteltyä henkilötietoa. KEHA-keskus pyytää tarkentamaan sitä, että rajaako asetus lakia tältä osin ja tietolähteen merkitseminen koskee vain palvelutarpeen arviointia tietoineen.

Nykyisessä muodossaan ruotsinkielisen asetuksen kieliasu ei vastaa ruotsinkieliseen kotoutumislakiin ehdotettuja kielellisiä korjauksia ja muutoksia. Asetus vaikuttaa olevan käännetty nykyisen kotoutumislain mukaisesti, missä on todettu osan pykälästä olevan käännetty virheellisesti siten, että ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa suomenkielistä lakitekstiä.

Muut huomiot

Nykyisessä muodossaan ruotsinkielisten asetusten kieliasu ei vastaa ruotsinkieliseen kotoutumislakiin ehdotettuja kielellisiä korjauksia ja muutoksia. Asetukset vaikuttavat olevan käännetty nykyisen kotoutumislain mukaisesti, missä on todettu osan pykälästä olevan käännetty virheellisesti siten, että ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa suomenkielistä lakitekstiä.

Karakan Emine

KEHA-keskus - Lausunto on työstetty KEHA-keskuksen Maksatusyksikön ja TE-palvelut ja kotoutuminen -yksikön yhteistyönä.