

Työpaperi: Huomioita kotoutumislain HE- luonnokseen

24.5.2022

Anu Wikman-Immonen ja Kirsi Lamberg

Luonnos hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

- Määräaika 10.6.2022, Lausuntopalvelu
- HE-luonnos liittyy vahvasti TE2024-valmisteluun. Lain on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan kuin TE2024-lainsäädäntö vuoden 2024 lopussa.
- Kuntaliitto on antanut aikaisemmin lausunnon luonnoksesta Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta, ns. mini-HE:sta
<https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2022/luonnos-hallituksen-esitykseksi-eduskunnalle-laeiksi-tyollistymista-edistavasta>
- Lakiluonnoksen valmistelussa on rajatusti ollut mahdollisuus antaa epävirallisesta luonnoksesta epävirallisia kommentteja.
- Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan xx.xx.2024.
- HE annetaan eduskunnalle ns. budjettilakina syksyllä 2022.

Kuntaliiton yleisiä huomioita kotoutumislain HE-luonnoksesta

- Kyseessä kotoutumislain kokonaisuudistus. Tavoitteena selkeyttää viranomaisten vastuita, tavoittaa maahanmuuttajat nykyistä paremmin sekä nopeuttaa kotoutumisprosessia.
- Kunnan vastuu kotoutumisen edistämisestä kasvaa: kunta vastaa sekä työttömien työnhakijoiden että työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisestä.
- Samaan aikaan eduskunnalle annetaan HE työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022 vp). Yhteisvaikutuksia mm. työtä hakevat kotoutujat (ks. 7 §).
<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2022/kuntaliitto-kannattaa-kuntapohjaiseen-te-jarjestamismalliin-siirtymista>
- Lakiehdotus on hyvin yksityiskohtaista ja pikkutarkkaa sääntelyä.
- Tarvitaan lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon kuntien olosuhteet ja maahanmuuttajien tarpeet
- Haluaako valtionhallinto varmistaa ”ohjausotteensa” kotoutumisen edistämiseen, vaikka vastuuta ollaan siirtämässä kunnille?
- Tavoitteena on hyvien väestösuhteiden ja yhdenvertaisuuden edistäminen kunnissa.

Luku 1 Yleistä

- 2 § Soveltamisala
 - Ehdotettu soveltamisala laajempi kuin voimassaolevassa laissa (muutoin kuin kv-suojelua saavat, muut Suomessa oleskeleva maahanmuuttaja).
 - Tulisiko Ukrainasta paenneiden tilapäinen suojelu ottaa huomioon? Kuntaan ohjaamisen ja kustannusten korvaamisen säännöksiä voitaisiin soveltaa myös tilapäistä suojelua saaviin siten, että laskennallisia kustannuksia maksettaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle myös tilapäistä suojelua saavista? (UlkL 110 §:n perusteella myönnetty oleskelulupa)
- 3 § Määritelmät
 - *Asettautuminen* – uusi termi, erityisesti työn, koulutuksen tms. perusteella kuntaan muuttavien tukeminen. Resurssit?
 - *Yhteiskuntaorientaatio* – kunnalle uusi tehtävä
 - Yksityiskohtaisesti määriteltyjä ja jaoteltuja palveluita, esim. kotoutumisohjelman palvelut, muut kotoutumista edistävät palvelut, jne.

- 7 § Kuntien yhteistyö

- Pykälässä säädetään kuntien yhteistyöstä. Säännöskohtaisten perusteluiden myötä käy selväksi, että työvoimaviranomaisella tarkoitetaan kuntaa tai kuntayhtymää. Uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä on tarkoitus antaa eduskunnalle yhtä aikaisesti käsiteltävän hallituksen esityksen kanssa. Laissa työvoimapalveluista ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien tulee muodostaa yhden tai useamman kunnan kanssa **toiminta-alue työvoimapalveluiden järjestämiseksi**, jos kunnan työvoimaan määrä alittaa 20 000 henkeä. Kuntaliitto katsookin, että jää jossain määrin epäselväksi tarkoittaako toiminta-alue kuntalain 49 §:n mukaista kuntayhtymää.
- Koska moni kotoutuja on työnhakija, tulee tällöin noudattaa työvoimapalveluista annettua lakia työvoimapalveluiden järjestämisestä. Kuntaliitto katsoo, että säännös on tältä osin epäselvä. Jää epäselväksi velvoittaako säännös toimimaan yhteistyössä kotouttamislain mukaisissa palveluissa.
- Säännös käytännössä rajoittaisi kuntien päätösvaltaa päättää siitä, miten kunta järjestää palvelunsa.

- 8 § Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus

- Tämä on uusi ilmoitus. Viranomainen tai muu henkilö voi tehdä kunnalle maahanmuuttajan suostumuksella. Onko tarpeen? Riittäisikö, että vain viranomainen tekisi ilmoituksen? Onko säännös liian holhoava?

2 Luku Kotoutumista edistävät palvelut

- 9 § Ohjaus ja neuvonta
 - Kunnan annettava tietoa eri viranomaisten, oppilaitosten, järjestöjen ym. toimijoiden palveluista.
 - Riittäisikö, että kunta antaisi tietoa kunnan palveluista ja ohjaisi oikean viranomaisen tai toimijan palvelujen piiriin.
 - Ohjausta ja neuvontaa on kehitetty ja toteutettu kunnissa hankerahoituksella tai Talent Hub –toiminnan rahoituksella, jota ovat voineet hakea kunnat, joissa asuu yli 15 000 vieraskielistä.
 - Voisiko maahanmuuttajien ohjaus ja neuvonta olla osa kunnan muita vastaavia neuvontapalveluita?
 - Rahoitus vosin kautta ja laskennallisen korvauksen kautta
- 11 § Kunnan kotoutumishjelma
 - Sekava - onko kotoutujan ”kurssi” vai kunnan asiakirja?
- 12 § Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi
 - Laajentaa nykyisen lain mukaista kohderyhmää – onko huomioitu kunnalle tulevassa rahoituksessa?
 - Palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelmat – monialaisuus eri säännöksissä. Yhdyspinta HVAn kanssa.

- 23 § Monikielinen yhteiskuntaorientaatio
 - Kunnille uusi tehtävä – rahoitus vosin kautta ja laskennallisen korvauksen kautta.
- Kotoutumiskoulutus
 - Työvoimakoulutuksena työttömille työnhakijoille, työvoimaviranomainen hankkii.
 - Opetushallituksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti
 - Kielitaidon päättöttestaus
 - Omaehtoinen koulutus – lastenhoito mainittu perusteluissa – ei velvoittava! Mainitaan lausunnoissa, että perustelut johtaa harhaan.
- Työllisyyden edistäminen osana kotoutumisen edistämistä

Luku 3 Alaikäisenä ilman huoltajaa tullutta lasta tai nuorta koskevat säännökset

- Perheryhmäkodit siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle jo vuoden 2023 alussa.
- Hyvinvointialue sopii ELYn kanssa perheryhmäkodin perustamisesta.
- Jatkossa perheryhmäkodit olisivat osa sosiaalihuoltoa – hyvinvointialueet järjestäjinä.
- Yhdyspinta kuntaan tärkeä. Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovitettava palveluitaan.
- Edustajan määräämistä koskeva sääntely – Kuntaliitto on lausunut asiasta keväällä ns. mini-HE:n yhteydessä.
- Sosiaalihuoltolain rajoittamistoimet?

Luku 4 Kuntaan ohjaaminen

- ELYn on tehtävä alueellista suunnittelua yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden vastaanottokeskusten ym. toimijoiden kanssa.
- Yhdyspinta tärkeää.
- 40 § Sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä
 - ELYn on laadittava kunnan kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta
 - vrt. Nykyinen laki 41 §: Kunta voi tehdä ELYn kanssa sopimuksen
- Kuntapaikalle ohjattaisiin vain kiintiöpakolainen ja haavoittuvassa asemassa oleva (ks. HE:n perustelut).
- Muut voisivat vapaasti muuttaa kuntaan joko itsenäisesti tai vokin avustamana.
- Kunnan tulisi saada tieto kaikista muuttajista, jotta se voi hoitaa kotoutumisen edistämisen velvoitteet. Myös HVAn tulisi saada tieto muuttajasta.
 - Palvelutarvetiedot vokista tarvittaisiin sekä kunnalle että hyvinvointialueelle.
- Kunnan on nimettävä vastuutaho kuntaan ohjattavien vastaanottamisesta.
 - Henkilöstön siirtyminen – jääkö kuntiin vai siirtyykö hyvinvointialueille – resurssikysymys.

Luku 5 Kotoutumisen edistäminen kunnassa

- Kunnalla yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta. Yhdyspinta HVA tärkeää.
- Yksityiskohtaisesti säännelty, mitä kunnan pitää tehdä.
- Kunnan on tehtävä toimenpideohjelma tai sisällytettävä se kunnan muuhun suunnitteluasiakirjaan.
- Toimenpideohjelma sekoittuu kunnan kotoutumisohjelmaan?
- Kunnan on raportoitava ELYlle vähintään kahden vuoden välein, vrt. nykyinen laki: kunnan kotouttamisohjelma päivitettävä kerran neljässä vuodessa.
- Kunnan on asetettava maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä 46 §

Luku 6 Kotoutumisen edistäminen hyvinvointialueella

- Tuleeko yhdyspinta-asia riittävästi huomioiduksi?

Luku 7 Valtion kotoutumista edistävät toimet

- 54 § ELYn tehtävät
 - ELYn vastuulla kotoutumisen ja asettautumisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta – ilmeisesti ei kuntien valvonta?
 - Kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta, perheryhmäkotien perustaminen ja valvonta yhdessä Avin kanssa.
 - Alueellinen yhteistyöryhmä – voi kuulua kuntia ja hyvinvointialueita ym.
 - Onko päällekkäisyyttä kuntien yhteistyöryhmän kanssa?

Luku 8 Kustannusten korvaaminen

- Luvussa 4.2.1.3 on arvioitu vaikutukset kuntatalouteen. Rahoituksessa on otettu huomioon uudet tehtävät.
- Valtionosuusrahoitus
 - Uudet tehtävät
 - Ohjaus ja neuvonta
 - Henkilöpiirin laajennus koskemaan myös muita kuin kansainvälistä suojelua saavat
 - Palvelutarpeen arviointi
 - Yhteiskuntaorientaatio muiden kuin kansainvälistä suojelua saavien osalta
- Laskennallinen korvaus kunnalle ja hyvinvointialueille kv-suojelua saavista
 - Alle 7 v – 6845 e/vuosi, 7 v. täyttäneet 2300 e/vuosi
 - 4 vuoden ajan kiintiöpakolaisista, 3 vuoden ajan muista kv-suojelua saavista
 - Alle 7 v. 95 % kunnalle, 5 % hva:lle
 - 7 v täyttäneet 70 % kunnalle, 30 % hva:lle
 - Uusi kategoria: 7 – 17 vuotiaat
 - Kotoutumiskoulutuksen rahoitus kv-suojelua saavien osalta sisältyy laskennalliseen korvaukseen
 - Tulkkauksekustannukset sisältyvät laskennalliseen korvaukseen
- Erityiskustannusten korvaukset hva:lle ja kunnalle todellisten kustannusten mukaan, enintään 10 vuoden ajalta.
- Resurssien riittävyys varmistettava tilanteissa, joissa Suomeen tulee suuri määrä esim. pakolaisia.

Luku 9 Henkilötietojen käsittely ja kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

- KEHA-keskus vastaa tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta.
- Tärkeää, että kunnilla mahdollisuus saada kotoutumisen edistämiseen tarvitsemansa tieto eri viranomaisilta.
- Yhteys työllisyyspalveluiden asiakastietojärjestelmiin kotoutumisen edistämisen näkökulmasta.

Uudet ja laajanevat tehtävät

- Kunnan vastuuta kotouttamisen edistämisestä lisätään
- Kotolain henkilöllinen soveltamisala laajenee
- Kuntien yhteistyövelvoite uutta
- Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi
- Kotoutumissuunnitelmat (työttömät työnhakijat ja työvoiman ulkopuolella olevat)
- Ohjaus- ja neuvontavelvollisuus
- Monikielinen yhteiskuntaorientaatio
- Kotoutumishjelman sisältö laaja ja epäselvä

Riskit

- Paljon yksityiskohtaista sääntelyä → riski, että syntyy toimintaa rajoittavaa ja ohjaavaa sääntelyä. Kunnat ovat erilaisia. Lainsäädännön tulee jättää riittävästi harkintavaltaa kunnille.
- Sääntely paikoin epäselvää.
- Työvoimapalveluista annetun HE-luonnoksen sääntely (20 000 raja) kaventaa kotouttamispalveluiden järjestämistapoja.