

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi / lausunto**Työllisyyspalvelujohtaja Pirjo Oksanen
Työllisyyspalvelu**

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 10.6.2022.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumishjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina. Kunnan kotoutumishjelma olisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäisisällöstä säädettäisiin lailla. Kotoutumishjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, uusi monikielinen yhteiskuntaorientaatio, koulutusta, muita palvelutarpeeseen perustuvia kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita, ohjausta ja neuvontaa sekä jatko-ohjaus ohjelman päättyessä.

Lakiehdotuksella lyhennettäisiin kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa ja tehostettaisiin jatko-ohjausta työelämään tai yleisiin työllisyys- tai koulutuspalveluihin. Esityksellä lisättäisiin kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuutta ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä. Kotoutumishjelmaan sisältyvään kieli- tai kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin kielitaidon päättöttestaus ja omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana aloitettu, työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opintokokonaisuus. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja tehostettaisiin vahvistamalla osaamisen tunnistamista ja kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamista muiden työllisyys- ja koulutuspalveluiden kanssa. Kotoutumista edistettäisiin myös muilla kuin kotoutumishjelman palveluilla, osana kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystyöpalveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamista ja yhteensovittamista vahvistettaisiin soveltamalla kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen muun valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen suunnittelun kanssa.

Erityisesti yhteensovittamista tehtäisiin työllisyyden, osaamisen kehittämisen, hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden edistämisen suunnittelun kanssa. Kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisättäisiin ja kunnalle säädetäisiin tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoitautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella lisättäisiin erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien, tavoittamista kotoutumista edistäviin palveluihin ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen monialaisuutta. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten kiintiöpakolaisten ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden, osalta yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen välillä olisi keskeistä ja heille laadittaisiin edellä mainittu arviointi ja kotoutumissuunnitelma monialaisesti.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella selkeytettäisiin kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaamista ja eri viranomaisten vastuita kiintiöpakolaisten vastaanoton alkuvaiheessa. Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä tulisi osa hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa sosiaalihuoltoa. Esityksellä esitetään muutettavan sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä muita kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen liittyviä lakeja.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan osa valtion kunnille korvaamista erityiskustannuksista säilytettäisiin nykyisellään ja osa korvattaisiin jatkossa hyvinvointialueille. Esityksen mukaan valtio maksaisi kunnille ja hyvinvointialueille laskennallista korvausta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi osa nykyisin erikseen korvattavista kustannuksista, kuten tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset, sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Lisäksi osa kustannuksista, esimerkiksi uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen, esitetään korvattavan kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Linkki lausuntopyyntöön:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=b454ea3c-8a28-458d-a6ba-8c9253ad5974>

Esitys

Esitän, että Kuopion kaupunki toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kuopion kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua kotoutumislainsäädännön uudistamiseen liittyvistä muutoksista.

Kyseessä on laaja-alainen kotoutumisen kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on selkeyttää viranomaisvastuita, tavoittaa maahanmuuttajat nykyistä paremmin sekä nopeuttaa kotoutumisprosessia. Lailla halutaan myös edistää hyviä väestösuhteita ja tasa-arvoa kunnissa. Kuopion kaupunki pitää näitä tavoitteita kannatettavina. Kuopion kaupunki kuitenkin korostaa, että kotoutuminen on vahvasti elinvoimapolitiittinen kysymys ja toivoisi, että tämä kytkös näkyisi lakiesityksessä selkeämmin. Tavoitetila kotoutumisessa on loppujen lopuksi osaavan työvoiman saaminen sekä oppilaitosten kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittyminen opintoihin ja alueeseen opintojen aikana ja niiden jälkeen. Toivottavaa olisi, että kotoutumisen uudistuksen yhteydessä nostettaisiin tarkasteluun myös muita asiakokonaisuuteen vahvasti liittyviä ratkaisuja kuten esimerkiksi tutkintojen/osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen joustavat käytänteet ja kielitaitovaatimukset. Humanitäärisistä syistä Suomeen tulleiden maahanmuuttajien kanssa tehtävä kotouttamistyö on edellä kuvattua elinvoimapolitiittista kokonaisuutta pienempi, mutta korostuu kuitenkin lakiesityksessä vahvemmin. Kotoutuminen on yksi keskeinen elementti kansainvälistymiskehityksessä ja se tulisi myös näkyä esityksessä vahvemmin.

Kunnan vastuu kotoutumisen edistämisessä kasvaisi uudistuksen myötä merkittävästi. Samaan aikaan kotoutumislainsäädännön uudistamisen kanssa valmistellaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä vastuun siirtoa kunnille mikä omalta osaltaan vaikuttaa kunnan roolin muuttumiseen ja vastuiden kasvamiseen kotouttamisenkin kokonaisuudessa. Esityksen mukaan kunta vastaisi jatkossa sekä työttömien työnhakijoiden että työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden kotoutumisen edistämisestä. Kuopion kaupunki pitää esitystä kannatettavana. On tärkeää saada koko työikäinen väestö yhdenmukaisen palvelutarpeiden määrittelyn piiriin ja päästä sitä kautta hakemaan yksilöllisiä kotoutumista ja työllistymistä tukevia palveluja ja ratkaisuja.

Kuopion kaupunki haluaa kiinnittää huomiota esitettyyn yksityiskohtaiseen ja pikkutarkkaan säätelyyn. Kotoutumisen tueksi tarvitaan joustavaa lainsäädäntöä, joka huomioi kuntien erilaiset toimintaympäristöt, olosuhteet ja palveluekosysteemit sekä maahanmuuttajien yksilölliset tilanteet ja palvelutarpeet. Tarkan säätelyn riskinä on, että vaikuttavasta kotouttamistyöstä tulee kaavamaisista viranomaistehtävien toteuttamista. Tällaisten riskien mahdollisuudet tulee lainsäädännössä kaikin keinoin välttää.

Soveltamisala

Kotoutumislain uudistuksen taustalla vaikuttaa vahvasti kotoutumisen selonteko, joka on laadittu ajassa ennen Ukrainan sotaa. Kuopion kaupunki kysyykin, onko lainsäädäntöuudistuksessa pystytty riittävästi huomioimaan muuttunut maailmantilanne ja massiivinen tilapäisen suojelun tarve Euroopassa? Nykyisen vastaanotto- ja kotoutumislainsäädännön soveltaminen tilapäisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden auttamiseksi on osoittautunut ainakin alkuvaiheessa haasteelliseksi ja hitaaksi prosessiksi. Kuopion kaupunki katsoo, että kuntaan ohjaamisen ja kustannusten korvaamisen sääntöjä tulisi jatkossa soveltaa kotoutumislain mukaisesti myös tilapäistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla. Soveltamisalan laajentaminen yksinkertaistaisi palvelu- ja korvausjärjestelmää, takaisi ajanmukaiset kotoutumista edistävät palvelut yhdenmukaisesti niiden tarvitsijoille sekä varmistaisi kunnille ja hyvinvointialueille työhön tarvittavat resurssit ja asianmukaiset korvaukset.

Määritelmät

Asettautuminen on tuotu lakiesitykseen mukaan uutena määritelmänä. Asettautumisella tarkoitetaan esityksen mukaan viranomaisen toimia, joilla tuetaan kuntaan tulevien maahanmuuttajien kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella. Kuopion kaupunki pitää määritelmän mukaan ottamista kotoutumislainsäädäntöön perusteltuna. Asettautumispalveluiden merkitys korostuu kunnissa erityisesti työperäisen maahanmuuton ja osaajien houkuttelun yhteydessä sekä veto- että pitovoimatekijöinä.

Kuntien välinen yhteistyö

Kotoutumislainsäädäntöön on nostettu vahvasti esille mahdollisuus kuntien väliseen yhteistyöhön kotoutumispalveluiden järjestämiseksi. Kuopion kaupunki pitää esitystä hyvänä. Kuntien välinen yhteistyö tulee jatkossa korostumaan merkittävästi TE-palveluiden mahdollisesti siirtyessä kuntiin. On perusteltua, että TE-palvelut ja kotoutumisen palvelut järjestettäisiin jatkossa yhtenä kokonaisuutena työllisyysalueilla tai jopa työllisyysalueiden välisenä yhteistyönä. Kunnilla tulee kuitenkin olla itsenäinen valta päättää, miten ja kenen kanssa ne kotoutumispalvelut järjestävät. Kuntien välisen yhteistyön tulee kaikessa perustua vapaaehtoisuuteen ja kuntien keskinäiseen sopimiseen.

Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus

Esitykseen on nostettu uutena kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus. Ilmoituksen voisi tehdä kunnalle viranomaisen (esim. hyvinvointialue, Kela, poliisi) tai muu henkilö (esim. järjestötoimija tai vapaaehtoistyöntekijä). Kuopion kaupunki pitää esitystä perusteltuna. On tärkeää, että kotoutumisen edistämisen palveluihin oikeutetut henkilöt saadaan kattavasti niiden piiriin.

Ohjaus- ja neuvontapalvelut

Kuntien järjestämisvastuulle lakisääteiseksi tehtäväksi tulisivat myös maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut. Esityksen mukaan kuntien olisi annettava tietoa eri viranomaisten, oppilaitosten, järjestöjen ym. toimijoiden palveluista. Ohjaus- ja neuvontapalveluja tulisi esityksen mukaisesti järjestää kaikille Suomessa oleskeleville maahanmuuttajille. Kyseessä olevia palveluja on kehitetty ja toteutettu kunnissa Kuopio mukaan lukien jo useamman vuoden ajan hankerahoituksella. Kuopion kaupunki pitää hyvänä, että maahanmuuttajien ohjaus ja neuvontapalvelut vakinaistetaan osaksi kotoutumisen kokonaisuutta VOS-rahoituksen piiriin. On tärkeää, että kunnan vastuulla olevat tieto-, ohjaus- ja neuvontapalvelut muodostavat kattavan ja helposti saavutettavan palvelukokonaisuuden. Kuopion kaupunki haluaa kiinnittää huomiota siihen, että uuteen tehtävään ohjataan kunnille jatkossakin riittävä rahoitus.

Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Esityksessä nostetaan vahvasti esille kotoutumista edistävien palvelujen kahtiajakoisuus. Ensinäkin kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana kunnan kotoutumisohjelmaa ja toiseksi ns. muina kotoutumista edistävinä palveluina osana kunnan perus- ja työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouksia, Kelan palveluita ja kolmannen sektorin palveluita jne.

Kuopion kaupunki pitää perusteltuna lähtökohtaa, jossa kotoutumisen palvelut rakennettaisiin mahdollisimman vahvaan integraatioon perustuen osaksi olemassa olevaa paikallista palvelujärjestelmää ja ekosysteemiä. Kunnan kotoutumisohjelmaan kirjattavat kotoutumista edistävät palvelut tulee olla selkeitä, kestoaltaan määräaikaista ja niiden tulee antaa maahanmuuttajille riittävät valmiudet peruspalveluihin integroitumiselle (esimerkiksi ammatillinen koulutus).

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12 - 22 §)

Kuopion kaupunki pitää ehdotuksia perusmuotoisen tai monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta perusteltuina. Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön rakentamiseen.

Päällekkäisen työn tekemisen näkökulmasta monialainen arviointi on perusteltua aina erityisesti kiintiöpakolaisten, ilman huoltajaa alaikäisenä tulleiden, ihmiskaupan uhrien tai muuta kansainvälistä suojelua saavien kohdalla verrattuna erillisiin palvelutarpeen arvioihin. Vastuut tulee kuitenkin määrittellä ja välttää tulkinnanvaraisuuksia esimerkiksi niistä perustelluista syistä, joissa monialaista arviota ei erityisesti haavoittuvien ryhmien osalta tarvitsisi yhteistyössä laatia. On myös tärkeää, että kunta ja hyvinvointialue saavat tehdystä työstä asianmukaisen korvauksen.

Kuopion kaupunki pitää kotoutumisajan lyhentämistä huolestuttavana, vaikka tavoite onkin perusteltu. Työhön ja koulutukseen kykenevät maahanmuuttajat tuleekin ohjata nopeasti eteenpäin ja tukea heidän työelämäänsä kiinnittymistä intensiivisellä polutuksella. Sen sijaan erityistä tukea tarvitsevien osalta kokonaisaika harkinnanvaraisuus huomioiden ei välttämättä tule riittämään. Ko. ryhmässä on usein paljon palvelua tarvitsevia, haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden tarvittavien kotoutumista edistävien palvelutarpeiden selvittäminen ja palveluiden järjestäminen vie aikaa. Tässä ryhmässä on myös paljon luku- ja kirjoitustaidottomia ja kouluttamattomia henkilöitä. Psykososiaalisen työn merkitys alkuvaiheen kotouttamistyössä korostuu ja näin kuntoutumisen alkuvaiheen palvelut ja valmistautuminen koulutukseen ja työhön tähtääviin palveluihin pitkittyy. Lisäksi muiden viranomaisten alkuvaiheen toimet vievät nykyään pidemmän aikaa kuin aikaisemmin (esimerkiksi henkilötunnusten saaminen kestää useita kuukausia), mikä viivästyttää kotoutumisprosessin käynnistymistä. Kotoutumisajan lyhentäminen ei siis välttämättä tule nopeuttamaan kotoutumista tavoitellusti kaikkien maahanmuuttajien kohdalla. Kotoutumislain uudistuksen tavoitteena tulee olla ennen kaikkea byrokratian ja prosessissa olevien viivytysten purkaminen.

Kotoutumiskoulutus (24 - 25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26 - 30 §)

Kuopion kaupunki katsoo, että kotoutumiskoulutus on keskeinen osa kotoutumista edistäviä palveluja. TE-palvelut ovat mahdollisesti siirtymässä 2024 kunnille, joten on loogista, että myös vastuu kotoutumiskoulutusten järjestämisestä ja hankkimisesta siirtyisi kunnille. Lakiluonnokseen on hyvin kuvattu kotoutumiskoulutuksen sisältö. Kuopion kaupunki pitää tärkeänä, että polkua kotoutumiskoulutuksesta ammatillisen osaamisen kehittämiseen ja työelämään pystytään tulevaisuudessa vahvistamaan.

On myös tärkeää, että kotoutumiskoulutuksen aikana aloitetut koulutukset pystytään suorittamaan loppuun kotoutumisajan päättymisestä huolimatta. Tämä tulee kuitenkin huomioida tulevassa kuntien työttömyysturvan rahoitusosuuksien määrittelyssä niin, etteivät kunnat joudu kantamaan maksutaakkaa ko. ajan työttömyyspäiväkertymien johdosta.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Esityksen mukaan kotoutumislaisissa säädettäisiin uudesta kunnan kotoutumishjelmasta. Kunnan kotoutumishjelman tarkoituksena olisi selkeyttää maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuutta maahanmuuttajalle ja kotoutumisen toimijoille sekä varmistaa kotoutumista edistävien palveluiden yhdenmukainen tarjoaminen Suomessa. Kotoutumishjelma tulisi nähdä palvelukokonaisuutena, josta kotoutujalle voidaan valita hänen tarvitsemansa palvelut. Laissa määriteltäisiin myös kunnan kotoutumishjelman sisällöksi maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumishjelman laadinnan, monikielisen yhteiskuntaorientaation, koulutusta ja palveluita, ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa, kotoutumiskoulutuksen sisältäen kielitaidon päättöarvioinnin sekä ohjelman päättyessä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarvioinnin sekä jatko-ohjausta työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai tarpeellisiin palveluihin.

Kuopion kaupunki pitää kunnan kotoutumishjelman lähtökohtia ja siihen sisällytettäviä palveluja perusteltuina. Palvelukokonaisuutta rakennettaessa on kuitenkin huomioitava enenevässä määrin muista kuin humanitaarisista syistä maahan tulleet (esimerkiksi kansainväliset opiskelijat). Kotoutumishjelmaan sisällytettävien palveluiden suhde TE-palvelut 2024 -kokonaisuudessa määriteltäisiin järjestämisvastuusiin ja palveluihin jää kuitenkin vielä auki. Ohjelmaan sisällytettävät palvelut kaipaavat vielä avaamista ja tarkempaa määrittelyä, jotta kokonaisuus olisi paremmin ymmärrettävä ja päällekkäisten palveluiden rakentamiselta välttyttäisiin.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio olisi kotoutumislaisissa uusi tehtävä, jonka tavoitteena on lisätä maahanmuuttajien tietoisuutta suomalaisesta yhteiskunnasta. Kuopion kaupunki pitää tärkeänä tällaisen palvelun lisäämistä kotoutumista edistävien palveluiden joukkoon.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Kuopion kaupunki pitää perusteltuna esitystä, jolla vastuu alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palveluista siirretään hyvinvointialueille jo vuoden 2023 alusta lukien sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden varmistamiseksi ja kohderyhmän sosiaalihuollon palveluihin kiinnittämiseksi. Myös perheryhmäkotien luonnollinen paikka on hyvinvointialueilla. Yhteistyö ja tietojen vaihto hyvinvointialueiden ja kuntien välillä on kuitenkin tärkeää varmistaa mm. lasten ja nuorten koulunkäynnin sujuvuuden takaamiseksi.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Kuopion kaupunki katsoo, että maahanmuuttajien ohjaaminen kuntiin vaatii nyt ja tulevaisuudessa vahvaa alueen kuntien, hyvinvointialueen, ELY-keskuksen, Migrin ja mahdollisen vastaanottokeskuksen välistä ennakointi-, suunnittelu- ja verkostoyhteistyötä. On varmistettava, että tieto kaikista kuntaan ohjautuvista maahanmuuttajista tulee kuntaan suoraan ja viipymättä kunnan nimeämälle vastuutaholle.

Esityksen mukaan kunnan olisi laadittava jatkossakin ELY-keskuksen kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. ELY-keskuksen olisi Migrin esityksestä ohjattava kuntapaikoille pakolaistaustaisia henkilöitä. Muut maahanmuuttajat voisivat muuttaa kuntaan vapaasti tai esimerkiksi VOK:n avustamana. Kuntakorvauksia ei jatkossa sidottaisi kunnan ja ELY-keskuksen väliseen sopimukseen. Kuopion kaupunki pitää esitystä kokonaisuudessaan perusteltuna. Sopimuksen toimeenpanoon tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota, jottei se jäisi kuolleeksi kirjaimiksi.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5 - 7 luvut)

Kunnalla olisi esityksen mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta. Kunnan vastuista on lakiesityksessä säädelty varsin yksityiskohtaisesti. Kunnan olisi laadittava asiaan liittyvä toimenpideohjelma tai sisällytettävä asia kunnan muuhun asiakirjaan. Lisäksi kunnan tulisi asettaa laissa määrittelyn mukainen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä edistämään maahanmuuton ja kotouttamisen suunnittelua ja toimeenpanoa sekä edistämään hyviä väestösuhteita.

Kuopion kaupunki katsoo, että kotoutumisen laaja kokonaisuus tarvitsee pitkäjänteistä suunnittelua ja suunnitteluasiakirjan. Epäselväksi kuitenkin jää, miksi kunnassa tarvitaan sekä kunnan kotoutumisohjelma että toimenpideohjelma. Voitaisiinko näitä kokonaisuuksia yhdistää? Kunnissa toimii jo nykyisellään erilaisia maahanmuuttoa ja kotoutumista edistäviä työryhmiä ja foorumeja, joten tältä osin esitys ei tuo uutta nykytilaan verrattuna.

Lakiesityksen mukaan kunnan tulee myös raportoida ELY-keskukselle asiakokonaisuudesta jatkossa vähintään kahden vuoden välein. Kuopion kaupunki katsoo, että kotouttamistyön tulee perustua pitkäjänteiseen suunnitteluun ja toteuttamiseen, joten raportointi, joka käytännössä tarkoittaisi kunnan kotoutumisohjelman, valtuuskausittain nähtäisiin riittävänä.

Kuopion kaupunki katsoo, että hyvinvointialueen rooli kotoutumisen edistämässä on lakiesityksessä hyvin perusteltu. On ensiarvoisen tärkeää luoda kuntien ja hyvinvointialueiden välille toimiva yhdyspinta ja varmistaa asiakkaiden tarpeisiin vastaavien palveluiden tarjoaminen ja yhteensovittaminen monialaisen yhteistyön avulla. On myös perusteltua, että monialaisuus näkyy kuntaan ohjaamisen sääntelyssä, jossa huomioidaan eri viranomaisten roolit ja tuodaan vahvasti esille kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö. Jo vastaanoton valmistelussa on tärkeää pyrkiä arvioimaan mahdollisia sosiaali- ja terveystarpeita sekä huomioida, että sote-ammattihenkilön tulee olla ensivastaanottotilanteessa paikalla, jos henkilön ennakoitu palvelutarve sitä edellyttää.

Sosiaalihuollon arvio käytettävissä olevien tietojen perusteella on merkityksellinen ja näin ollen tietojen välittäminen ja kuuleminen on välttämätöntä.

Kuopion kaupunki haluaa tähdentää, että kuntien ja hyvinvointialueiden vastuut tulee määritellä tarkasti ja välttää tulkinnanvaraisuuksia. Samoin maksettavat korvaukset molemmille osapuolille tulee määritellä kattavasti, eivätkä ne saa olla toisiaan poissulkevia.

Valtakunnan tasolla vastuu kotouttamisen edistämisen kokonaisuudesta olisi esityksen mukaan jatkossakin työ- ja elinkeinoministeriöllä. Vastuuseen ei nykytilanteeseen verrattuna olisi tulossa muutoksia, joskin TEM:n tehtäviä tarkennettaisiin lainsäädännössä. ELY-keskusten tehtäväksi säädettäisiin kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta. Kuopion kaupunki ei näe ristiriitaa kunta-alue-valtio-tasojen välisessä tehtäväjaossa, joskin eri toimijoiden roolituksia ja syntyviä yhteistyöpintoja on syytä täsmentää vielä merkittävästi. On myös tärkeää varmistaa ministeriöiden välisen yhteistyön jouhevuus asiakokonaisuudessa.

Valtion korvaukset (8 luku)

Esityksen mukaan merkittävä osa kunnille ja hyvinvointialueille maksettavista korvauksista siirrettäisiin valtionosuuksien tai laskennallisesti maksettavien korvauksien sisään. Muun muassa tulkitsemiskustannukset sekä uusien palveluiden kuten ohjaus- ja neuvontapalveluiden ja yhteiskuntaorientaation kustannukset siirrettäisiin em. korvauksien sisään. Kuopion kaupunki katsoo, että maksatuksen yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen on hyvä päämäärä. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että valtionosuuksien ja laskennallisten korvausten sisälle siirrettävät kustannukset vastaavat todellisia kustannuksia ja huomioivat asiakkaiden erilaiset palvelutarpeet.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Kuopion kaupunki pitää tärkeänä, että eri toimijoiden välinen tiedonkulku turvataan lakiuudistuksessa. Tiedonkulku ja tiedolla johtamisen mahdollisuudet tulee varmistaa laajasti kotouttamis-, työllisyys-, koulutus-, elinvoima-, sosiaali- ja terveystietojen kokonaisuudessa.

Tiedon tulee siirtyä asiakkuuden mukana eri viranomaisten välillä jouhevasti. Asiakastietojen käsittely ja kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon / tietojärjestelmäpalveluiden huomioiminen lakiehdotuksessa omana lukunaan on siksi perusteltua.

Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien osalta viranomaisten yhteistyö ja tiedonsaanti on merkittävässä roolissa. Jo vastaanoton valmisteluun liittyvä tiedonvaihto ja hyvinvointialueen sote-toimijoiden kuuleminen on keskeistä vastaanoton ja kuntaan tulon onnistumisessa ja sote-tarpeiden tunnistamisessa. Kuopion kaupunki katsoo, että tiedonkulussa eri toimijoiden välillä olevat haasteet ja hidasteet olisi tärkeä ratkoa jo ennen uuden lainsäädännön toimeenpanon alkua.

Valmisteilla oleva TE-palvelut 2024 uudistus tuo merkittäviä muutoksia myös työllisyyspalveluiden tietietovaranto- ja järjestelmäratkaisuihin. Kuopion kaupunki huomauttaa, että työllisyys- ja kotoutumispalveluiden yhteys on tulevaisuudessa niin merkittävä, että olisi tarkoituksenmukaista ratkaista näihin liittyvät tietojärjestelmäkysymykset yhtenä kokonaisuutena.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Kotouttamisen edistämiseen liittyvä järjestämisvastuu ja tehtävät siirtyvät uudistuksessa kuntiin. Kuntien tilanne ja toimintaympäristö on hyvin erilainen niin asiakasmäärien kuin palveluverkoston ja käytössä olevien resurssienkin suhteen. Lakiesitys lähtee kuitenkin yksityiskohtaisesta säätelystä. Kuopion kaupunki katsoo, että kunnille tulisi antaa enemmän liikkuma- ja toimintavapauksia lakisäästeisten tehtävien hoitamisessa. Kunnat tuntevat alueensa tilanteen ja mahdollisuudet parhaiten ja pystyvät näin rakentamaan kokonaisuuteen parhaiten soveltuvan palveluekosysteemin ja toimintamallit.

Kotoutumislain uudistus nivoutuu tiukasti valmisteilla olevaan TE-palvelut 2024 uudistukseen. Kuopion kaupunki katsoo, että näiden kahden laaja-alaisen uudistuksen vahvempi yhteensovittaminen jo valmisteluvaiheessa olisi molemmille uudistuksille eduksi.

Kotouttavan sosiaalityön määritelmä tulisi lisätä sosiaalihuoltolakiin kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi hyvinvointialueella.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Kotoutumislain uudistus on monitahoinen muutos, joka kytkeytyy laaja-alaisesti eri ministeriöihin. Sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalvelujen ohella tarkasteluun olisi hyvä nostaa myös mm. turvallisuuteen ja yhdyskuntarauhaan, osaamisen ja yrittäjyyden kehittämiseen sekä innovaatiotoimintaan liittyvät yhdyspinnat. Eri ministeriöiden välinen yhteistyö on edellytys kotoutumistyön onnistumiselle. Kuopion kaupungin näkemyksen mukaan tämä ei näy kokonaisuuden rakentumisessa ja vaikutusten arvioinnissa riittävästi.

Kotoutuminen on ekosysteemin onnistumisen varassa. Olisi toivottavaa, että järjestämisvastuussa olevalla kunnalla olisi myös lain suomaa valtuutusta ohjeistaa/tuupata alueen muita toimijoita haluttuun yhteisen tekemisen suuntaan.

Esityksestä arvioidaan aiheutuvan taloudellisia vaikutuksia organisaatiouudistuksista, palvelujärjestelmän ja rahoitusjärjestelmän muutoksista johtuen. Taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat etenkin valtioon, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja maahanmuuttajiin. Organisaatiomuutoksista ja lakisäästeisten tehtävien uudelleen organisoimisesta merkittävimmät ovat sote-uudistus sekä valmisteilla olevat TE-palvelut 2024 uudistus ja sosiaaliturvauudistus. Näillä uudistuksilla on vahva kytkös kotoutumisen edistämisen kokonaisuuteen, ja vaikutukset syntyvätkin kaikkien näiden uudistusten yhteisvaikutusten kautta. Kotoutumisen edistämisen palvelujärjestelmän piiriin olisi myös tulossa nykyistä enemmän maahanmuuttajia.

Kuopion kaupunki haluaa korostaa, että em. uudistukset tulee valmistella ja toteuttaa niin, että niiden sidokset ja vaikutukset toisiinsa sekä kuntien asemaan huomioidaan etupainotteisesti. Valmistelutyössä tulee myös huomioida asiakasmäärien kasvusta johtuva resurssien lisätarve nykytilanteeseen verrattuna.

Organisaatiouudistusten vaikutuksia arvioitaessa korostuu kuntien ja hyvinvointialueen yhdyspinnan toimivuus ja tarkoituksenmukainen keskinäinen työnjako. Kotoutumistyön vaikuttavuus erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kohdalla syntyy tämän yhteistyön kautta. On tärkeää, että kunnat ja hyvinvointialueet pystyvät sopimaan yhdyshenkilöistä ja yhteistyömalleista joustavasti paikallinen toimintaympäristö huomioiden. Kotoutumiskorvaukset jakautuisivat esityksen mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden kesken niiden vastuulla olevien tehtävien suhteessa. Koska kustannusten joko tehtäisiin lähtötilanteessa laskennalliselta pohjalta, pitää Kuopion kaupunki tärkeänä, että korvausten oikeudenmukaista kohdentumista seurataan lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Tarvittaessa jakoperusteisiin on pystyttävä palaamaan uudelleen. On myös tärkeää, että korvausten tasoa arvioidaisiin tarvittaessa uudelleen vähintäänkin uusien tehtävien osalta toiminnan käynnistymisen ja tosiasiallisten kustannusten selkeytymisen jälkeen.

Palvelujärjestelmässä tapahtuvat muutokset aiheutuvat pääsääntöisesti viranomaistehtävien järjestämisvastuiden uudelleen määrittelyn kautta. Kuten jo aiemmin on todettu, tässä muutoksessa kuntien vastuut kasvavat. Uusien valtiosuustehtävien myötä kunnilta odotetaan nykyistä tehokkaampia ja nopeampia toimia kotoutumisen edistämiseksi. Tässä tehtävässä onnistuminen vaatii osaamista ja riittävää henkilöstöresurssia ja näiden kehittämiseen kunnissa tulee panostaa.

Kuopion kaupunki pitää haasteellisena sitä, että kotoutumisen edistämiseen liittyvät uudistukset palvelujärjestelmään tulevat toteutettavaksi kahdessa vaiheessa: ensin sote-uudistuksen vaatimien muutosten kautta vuoden 2023 alusta lukien ja toiseksi rinnakkain valmisteilla olevan TE-palvelut 2024 uudistuksen kanssa.

Tätä organisaatiouudistuksen kaksivaihteista toteutumista ei ole juurikaan huomioitu esityksessä. Kaksivaiheisuus aiheuttaa osalle kunnista Kuopio mukaan lukien ylimääräisiä kustannuksia mm. uusien järjestelmien kehittämisen takia. Esityksessä todetaan, että valtakunnallinen tietojärjestelmä tulisi vasta vuonna 2025, mutta kunnat joutuvat ratkaisemaan asiakastietojen hallintaan liittyvät järjestelmäkysymykset jo 1.1.2023 alkaen. Herää kysymys mihin valtakunnallista järjestelmää enää tarvitaan, kun kunnat joutuvat satsaamaan sen kehittämiseen ja käyttöönottoon jo aiemmin? Kuopion kaupunki tähdentää, että on ensiarvoisen tärkeää saada kuntiin yksityiskohtaiset tiedot/määritykset siitä, mitä ja miten asiakastietoja valtakunnalliseen tietovarantoon tulee jatkossa toimittaa. Nämä tiedot tarvitaan pikaisesti järjestelmäkehitystä varten.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia valtiosuusjärjestelmään ja kotoutumislain nojalla maksettaviin laskennallisiin ja erikseen haettaviin korvauksiin. Pääsääntö olisi, että erikseen haettavia korvauksia olisi nykyjärjestelmään verrattuna selvästi vähemmän, jolloin valtiosuusien ja laskennallisten korvausten merkitys korostuisi. Kuopion kaupunki pitää järjestelmän yksinkertaistamista tervetulleena muutoksena.

Muutoksesta aiheutuvia tosiasiallisia vaikutuksia on kuitenkin tässä vaiheessa mahdotonta arvioida. Esityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kunnissa ei ole juurikaan seurantatietoa laskennallisten korvausten käytöstä. Näin siksi, että kunnille maksettu laskennallinen korvaus on ollut osa kunnan kokonaistuloja, eikä sitä ole erikseen jaoteltu kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen. Kuopion kaupunki tähdentää, että vaikutuksen arviointia tulee tehdä pitkäjänteisesti lain voimaantulon jälkeenkin sekä valmistautua korjaamaan mahdollisia valuvikoja aktiivisesti.

TE-palvelut 2024 uudistukseen liittyvässä lausunnolla olevassa lakipaketissa ehdotetaan muutoksia kuntien työttömyysturvaan koskevaan rahoitusvastuuseen. Kyseisen lakiesityksen mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus maksettaisiin valtion varoista kolmen ensimmäisen vuoden ajan kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien (pakolaiset, turvapaikanhakijat, oleskeluluvan tosiasiallisen suojelun perusteella saaneet) ensimmäisestä kotikuntamerkinästä sekä muiden kotoutumislain piiriin kuuluvien kohdalla yhden vuoden ajan ensimmäisestä kotikuntamerkinästä. Kotoutumislain piirissä olevien maahanmuuttajien kohdalla kuntien rahoitusvastuu kevenisi näin ollen ensimmäisten vuosien ajalta. Kuopion kaupunki pitää tätä menettelytapaa hyvänä.

Valmistelija

Pirjo Oksanen

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 1711

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Jarmo Pirhonen

Kaupunginhallitus hyväksyy työllisyyspalvelujohtajan esityksen.

Päätös

Keskustelun kuluessa jäsen Minna Reijonen esitti jäsen Mika Walliuksen kannattamana, että lausuntoon lisätään kohtaan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen: "kelan palveluita ja kolmannen sektorin palveluita, KOTIUTTAMISEEN TÄHTÄÄVÄ AVUSTUSPALVELU jne."

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja totesi, että on tehty kannatettu muutosehdotus, josta on äänestettävä. Puheenjohtaja ehdotti äänestettäväksi asiassa siten, että ne, jotka ovat kaupunginjohtajan tekemän ehdotuksen kannalla äänestävät JAA ja ne, jotka ovat jäsen Minna Reijosen tekemän ehdotuksen kannalla äänestävät EI. Äänestysehdotus hyväksyttiin.

Nimenhuutoäänestyksellä suoritettussa äänestyksessä annettiin yhden jäsenen poissa ollessa 8 jaa-ääntä (Eskelinen, Koskinen, Eskelinen-Fingerroos, Kantele, Kosunen, Linnanmäki, Markkanen ja Niiranen) ja 2 ei-ääntä (Reijonen ja Wallius), joten kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupunginjohtajan tekemän ehdotuksen.

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan tekemän päätösehdotuksen.

KUOPIO

Kuopion kaupunki
Kaupunginhallitus

Pöytäkirja

06.06.2022

18/2022 12 (12)

184 §