

Asia: VN/13118/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausunto säästöjen toteuttamistavoista**

Lakiesitysluonnos vaikuttaa laaditun niin kiireisellä aikataululla, että siinä ehdotetut muutokset normien purkuineen sekä leikkaukset laskennallisiin korvauksiin eivät todennäköisesti tuota niille laskettuja säästöjä. Uhkana on siis tilanne, jossa rahoitus pienenee, mutta todelliset lakisääteiset tehtävät eivät vähene samassa suhteessa ja aikataulussa. Ehdotetut muutokset vaikuttavatkin todennäköisesti sekä kotoutumispalveluiden laatuun että niiden kattavuuteen ja saatavuuteen heikentävästi ja niillä on vaikutusta tätä kautta myös kotoutumisen edistämisen vaikuttavuuteen. Lisäksi näin myöhään ja näin merkittäviä muutoksia sisältävä esitysluonnos tarkoittaa hyvin kiireistä jo pitkällä olevien toimeenpanosuunnitelmien muuttamista, jolloin ehdotettujen muutosten negatiiviset vaikutukset voivat kumuloitua toimeenpanon arjessa. Sinänsä myönteistä on, että lakiesitysluonnoksessa on tunnistettu aiemmassa luonnoksessa olleet virheelliset oletukset perustoimeentulotukeen kohdistuvien rahoitusmuutosten säästövaikutusten syntyvän osalta.

Kokonaisuutena kotoutumisen edistämiseen tehtävät kiireiset säästöt voivat pitkällä tähtäimellä osoittautua yhteiskunnalle julkista taloutta heikentäviksi ratkaisuiksi, sillä kotoutumispalveluiden väistämätön heikkeneminen niiden seurauksena, voi johtaa maahanmuuttajien syrjäytymiseen sekä lisääntyvään polarisaatioon ja tätä kautta myös kasvavaan sosiaali- ja terveystalouden tarpeeseen. On epärealistista ajatella, että tarpeeseen nähden alimitoitettulla rahoituksella erityisesti pakolaiset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat työllistyisivät ja kotoutuisivat nopeasti.

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen korvusaikojen lyhentäminen ja täyskorvausten poistuminen perustoimeentulotuesta kokonaan tarkoittavat, että syntynyt julkisen talouden säästövaikutus kohdistuu ainoastaan valtiontalouteen. Hyvinvointialueiden taloutta ehdotettu muutos heikentää ja tosiasiallista säästöä valtion taloudelle syntyy ainoastaan perustoimeentulotuen osalta. Epäselväksi jää, miten täyskorvausten poistaminen perustoimeentulotuesta ja korvusaajan lyhentäminen hyvinvointialueen vastuulla olevista toimeentulotuen tukimuodoista vaikuttaisi kotoutumistoimia tehostavasti, mikä tunnistetaan myös esitysluonnoksessa.

Huomionarvoista on, että Kelan on tullut seurata nykyisen perustoimeentulotuen täyden korvauksen piirissä olevien kohderyhmää kolmen vuoden ajan, jotta perustoimeentulotuen täyskustannuskorvaus on pystytty kohdistamaan oikein. Nyt tämän korvausvelvollisuuden perustana oleva 63 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Esitysluonnoksessa jää mietityttämään, mitä käytännön toimeenpanovaikutuksia muutoksella on eli tulisiko lakiluonnoksessa jotenkin huomioida säännöksen kumoutuminen toisaalla, ettei muutoksella olisi jonkinlaisia hyvinvointialueiden tai kuntien byrokratiatyötä lisääviä vaikutuksia. Miten Kela jatkossa toimeenpanee esimerkiksi 84.2 §:n kohderyhmän seurannan ja antaa kohderyhmästä vaaditun ilmoituksen kuntaan? Kyseisen säännöksen juurisäännöksen, joka nyt on siirretty 14 §:n 1 momentin 5 kohdaksi ("saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea") sanamuotoa tulisi ehdottomasti myös selkeyttää tai perusteluissa täsmentää, keitä em. kohderyhmällä konkreettisesti tarkoitetaan. Säännöksen soveltaminen on aina ollut epäselvää ja perustunut ainoastaan toimeenpanijan tekemään linjaukseen ilman selkeää lakiperustataustaa. Käytännössä esimerkiksi Kela ei voi seurata kuin perustoimeentulotuen saantia, ei koko toimeentulotuen saamista ja epäselvää on myös se, mitä "muuten kuin tilapäisesti" -saamisella tarkoitetaan. Lakiesitysluonnoksesta näyttää ylipäättään puuttuvan toimeentulotukilain muutosesitys, joka myös tarvittaneen osaksi lakiesityspakettia.

Valituiksi säästökohteiksi on esityksessä nimetty myös vapaaehtoisia tehtäviä, joiden poistuminen ei tuota tosiasiallista säästöä.

### **Lausunto laskennalliseen korvaukseen kohdistuvasta leikkauksesta (ml ns. korvausasetus)**

Hyvinvointialueiden laskennallisten korvausten tason laskeminen ja täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen korvausajan lyheneminen heikentävät hyvinvointialueiden taloutta, eivätkä tuo valtion taloudelle säästöä, koska lakisääteiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja täydentävä sekä ehkäisevä toimeentulotuki on tarjottava kaikille kotoutujille joka tapauksessa heidän tarpeensa mukaan. Kyseessä siis vaikuttaa olevan säästölaki, jolla vain siirretään kustannuksia julkisessa ja valtion taloudessa eri paikkaan järjestelmää. Tällaista 'säästämistä' ei nykyisessä julkisen talouden tilanteessa voi pitää järkevänä.

Tulkkipalvelun sisällyttäminen osaksi laskennallista korvausta on sinänsä hallinnollisen taakan vähentämiseksi kannatettavaa, mutta tällöin tulisi samalla huolehtia siitä, että tulkkipalvelujen korvaustaso osana laskennallisia korvauksia on riittävä. Korvausajan lyhentäminen ei kulje käsikädessä henkilöiden kielitaidon kehittymisen kanssa eli entistä enemmän hyvinvointialueiden tulkkipalvelujen kustannuksista jää joka tapauksessa valtion perusrahoituksen piiriin. Tulkkipalvelun järjestämistä sote-palvelujen tarpeessa oleville asukkaille säätelee ensisijaisesti hallinto- ja yhdenvertaisuuslait, ei kotoutumislaki. Tulkkipalvelun alirahoittaminen voi joiltain osin myös lisätä riskiä esimerkiksi sukulaisten tai alaikäisten lasten käyttämiseen tulkkipalveluissa asioimisessa, mikä voi vääristää palvelujen käyttäjien saamaa tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä järjestäjien saamaa tietoa kotoutujien tosiasiallisesta tilanteesta ja palvelutarpeesta. Positiivisena puolena muutoksella voi olla se, että tulkkipalvelujen järjestämistavat tehostuvat ja uusia mahdollisuuksia otetaan käyttöön. Kokonaisuutena tulkkipalvelujen rahoitustavan muutos olisi alun perin edellyttänyt huomattavasti kattavampaa tietopääomaa tosiasiallisista kustannuksista ja tulkkauksesta. Lisäksi olisi ollut suotavaa, että ensin olisi kehitetty tulkkipalvelun järjestämistapoja ja uusien teknologioiden käyttöönottoa ja vasta sitten tehty muutos laskennallisiin korvauksiin siirtämisestä. Nyt uudistuksen toimeenpanon yhteydessä tulkkipalvelun järjestämisen tehostamiseen ja kehittämiseen laajassa yhteistyössä tulisi edelleen panostaa kotoutujien tulkkaukspalveluoikeuden laadukkaaksi turvaamiseksi.

Kuntiin, perustoimeentulotukeen ehdotettu rahoitusmuutos mukaan lukien, kohdistuvat varsin rajut rahoitusleikkaukset voivat heikentää kuntien kotoutumispalvelujen laatua ja ohjata asiakkaita entistä enemmän hyvinvointialueiden palvelujen piiriin silloinkin, kun ensisijainen tarve olisi nimenomaisesti kuntien vastuulla oleville kotoutumispalveluille. Erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat, kuten luku- ja kirjoitustaidottomat, kotiäidit, vammaiset henkilöt jne. voivat jäädä kunnissa palvelukatveeseen tai yhteistyö heidän palvelujensa järjestämiseksi myöhentyä, millä voi olla kokonaispalvelutarvetta lisääviä ja pitkittäviä vaikutuksia.

Kotoutujien ja maahanmuuttajien osalta hyvinvointialueiden rahoitus vaikuttaa kokonaisuutena alimitoitettulta. Kotoutumislain mukaisia laskennallisia korvauksia ja hyvinvointialueiden vieraskielisyyskerrointa tulisi kehittää yhdessä ja ne tulisi yhteensovittaa, jotta perusrahoitus kokonaisuutena kohdistuisi hyvinvointialueille oikeudenmukaisesti. Hyvinvointialueiden vieraskielisyyskerroin ei tällä hetkellä vaikuta huomioivan hyvinvointialueiden välisiä eroja riittävästi (vrt. case VAKE). Lisäksi ihmiskaupan uhrien lainsäädäntö- ja palvelujärjestelmä tulisi uudistaa kokonaisuudessaan ja irrottaa vastaanotto- ja kotoutumislainsäädännöstä omaksi kokonaisuudekseen.

### **Lausunto kumottaviksi esitetyistä pykälistä (normin purku)**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottaviksi siihen kotoutumislakia uudistettaessa lisätyt erilaiset kotoutumisen monialaista palvelutarvearviota ja -suunnittelua korostavat yms. säännökset. Sinänsä lainsäädännössä kaikenlaisen hallinnollisen työn keventäminen, jolle ei ole osoittaa tosiasiallista vaikuttavuusnäyttöä, on järkevää. Tästä syystä osin päällekkäisiltä ja moninkertaisilta vaikuttavasta monialaisesta lakiin normitetusta muodollisesta suunnittelu- ja arviointityöstä luopuminen on kannatettavaa. Toisaalta em. säännösten tosiasiallisesta vaikuttavuudesta ja kustannuksista ei ole vielä näyttöä, mistä syystä niiden kumoaminen ei voi olla laskennallisen korvauksen alentamisen perusteena. Kokonaisuutena em. säännösten kumoamisen säästövaikutus on kyseenalainen, koska kohderyhmä on pitkälti sellainen, jonka kanssa tulee tehdä monialaista viranomaisyhteistyötä, jotta kotoutuminen onnistuu. Hyvinvointialueille em. muutokset eivät käytännössä tuotakaan lainkaan säästöä, koska asiakkaiden hoidon tai palvelujen tarve tulee joka tapauksessa arvioida ja turvata kotoutujille tarpeen mukaiset sote-palvelut. Lisäksi esimerkiksi sosiaalihuoltolain 41 § velvoittaa hyvinvointialueet ja sen yhteistyökumppanit tarpeen vaatiessa monialaiseen yhteistyöhön.

Riskinä esitetyissä muutoksissa on päällekkäisen työn lisääntyminen, mahdollinen liian myöhäinen ohjautuminen sote-palvelujen asiakkaiksi sekä toisaalta myös epätarkoituksenmukaiset ohjaukset hyvinvointialueiden palveluihin. Tehokkainta kotoutumisen tukea on mahdollisimman varhainen monialaisen yhteistyötarpeen tunnistaminen, jolloin esimerkiksi ongelmien vaikeutumista ja syvenemistä voidaan ehkäistä. Tämä edellyttää saumatonta yhteistyötä ja hyviä yhteistyörakenteita toimeenpanijoiden kesken sekä riittäviä resursseja ja osaamista. Monialaisia säännöksiä tulisi kehittää aina yhteistyössä ja kaikkien toimeenpanijoiden peruslainsäädäntö huomioiden. Esimerkiksi yhdessä toteutettu monialainen kotoutumissuunnitelma tai monialainen palvelutarpeen arvio voisi poistaa velvollisuuden sosiaalihuollon palvelutarpeen arvion tekemiseen kokonaan tai osittain ja päinvastoin, kuten jo alaikäiselle lapselle laadittavan suunnitelman osalta ehdotetaankin (ehdotettu 14.5 §) kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin osalta. Näin samojen asiakkaiden tilannetta ei arvioidaisi eri viranomaisten toimesta aina uudestaan kuin kunkin toimijan palvelutehtävän edellyttämässä laajuudessa. Sääntelyssä olisi myös mahdollistettava, että vähintään monialaisesti tehdyn kotoutumissuunnitelman tarkistaminen tulisi voida tehdä myös hyvinvointialueen aloitteesta, jota sääntely ei nyt näytä mahdollistavan voimassa olevasta laista poiketen.

Monialaisen palvelutarvearvion ja -suunnitelman sekä perheen kotoutumissuunnitelman kumoamisen myötä muutoksia on lakiesitysluonnoksessa ehdotettu myös hyvinvointialueiden kirjaamisvelvollisuuteen siten että 76.2 § ehdotetaan kumottavaksi. Kirjaamisvelvoite oli tulossa voimaan vasta vuonna 2027 eli sen poistamisella ei lyhyellä tähtämellä ole minkäänlaisia taloudellisia säästövaikutuksia hyvinvointialueille.

Monialaisilla kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnilla ja -suunnitelmissa sekä voimassa olevan lain kirjaamisvelvoitteella on suora yhteys tiedonvaihtoon ehdotettujen säännösten muutokseen. Uudistuvassa sääntelyssä on tärkeää huomata, että kirjaamisvelvoitteen poistaminen ei poista tarvetta turvata tiedonsaantioikeudet niin, että sekä hyvinvointialueella että kunnalla ja muilla viranomaisilla on riittävät, asiakkaan kotoutumispalvelujen toteuttamiseen liittyvät tiedonsaanti- ja -luovutusvelvoitteet silloin, kun asiakkaan palvelutarve sitä edellyttää. Tiedonsaantioikeuksia (86.2 §) ei tulisi siis rajata vain niihin tilanteisiin, joissa hyvinvointialue on osallistunut kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Rajaus vaikuttaa myös poikkeavan voimassa olevasta hyväksytystä muotoilusta ja sen taustalla olleesta ajatuksesta. Monialaisen kotoutumisen tuen tarve voi nousta esiin myös vasta kotoutumissuunnitelman laadintavaiheessa ennen suunnitelman varsinaista tarkistamista tai toisaalta hyvinvointialueen toteuttamassa palvelutarpeen arvioinnissa. Ehdotettu 86 §:n ja erityisesti 2 momentin uusi muotoilu vaikuttaa muutenkin vielä kokonaisuutena epäselvältä ja jatkovalmistelussa sanamuoto tulisi kehittää selkeämmäksi. Muuten tiedonvaihdon ajantasaisuus saattaa kärsiä ja syntyä uutta byrokratiatyön tarvetta toimijoiden kesken ja asiakkaiden oikeusturva vaarantua ajantasaisen tiedon puuttuessa.

Tulevaisuudessa lakiin kirjattujen tiedonsaantioikeuksien perusteella tapahtuva kuntien ja hyvinvointialueiden tiedon vaihto kotoutumisen yhteistyössä tulisi toteuttaa mahdollisimman automaattisesti ja kustannustehokkaasti ottaen huomioon myös mahdollisuudet hyödyntää Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisia tietojärjestelmäpalveluja ja kotoutumisen valtakunnallista tietovarantoa sekä muiden toimijoiden järjestelmien rajapinta tms. ratkaisuja. Näin turvattaisiin tiedon ajantasaisuus ja asiakkaiden oikeusturva.

Mikäli edellä kuvattu kustannustehokas tiedonhallintalain mukainen tiedon vaihto -mallin kehitys viivästyy, olisi nyt ehdotetussa sääntelyssä turvattava myös se, että hyvinvointialueilla tarvittaessa on mahdollisuus hakea lakisääteiseen tiedonvaihto-oikeuteen perustuvia käyttöoikeuksia uuteen kotodigijärjestelmään, mikäli se käytännön toimeenpanossa osoittautuu välttämättömäksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Nyt tätä oikeutta sääntelevä säännös (80.1 §) ehdotetaan muutettavaksi ja käyttöoikeuden myöntämismahdollisuus kokonaan poistettavaksi. Käyttöoikeuksien hakemisen osalta tulisi kuitenkin kustannustehokkuussyistä noudattaa ns. TYM-laisissa olevaa sääntelyä, jossa käyttöoikeudet haetaan KEHA-keskukselta keskitetysti, eikä kunnalta kuten nyt muutettavaksi ehdotetussa 80.1 §:ssä on säädetty.

### **Lausunto kevennettävistä tehtävistä (normin purku)**

Esitysluonnoksessa kuntien ja hyvinvointialueiden kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen suunnittelu-, kehittämis- ja seurantavelvoitteita ehdotetaan kevennettäväksi sekä kuntien velvollisuudesta laatia kirjallinen kotoutumisohjelma ja asettaa yhteistyöryhmä luovuttaisiin. Ehdotetun keventämisen riskinä on se, että kokonaiskuvan hahmottuminen kotoutumispalveluiden toimivuudesta voi jäädä puutteelliseksi ja eri toimijoiden välinen yhteistyö vaarantua. Em. kaltaisia monen toimijan palvelujen yhteensovittamiseen liittyviä suunnittelu-, kehittämis- ja arviointitehtäviä tulisi kehittää kokonaisuutena siten, että niitä kevennettäisiin hallitusti ja koordinoitusti kaikessa lainsäädännössä, jolloin tehtävien poistamisen negatiivisten vaikutusten riski minimoituisi ja päällekkäinen ja epätarkoituksenmukainen tekeminen aidosti poistuisi ja tehtävien vaikuttavuus

lisääntyisi. Sinällään merkittävää säästövaikutusta ehdotetuilla toimilla tuskin on ja tarpeettomia päällekkäisiä suunnitteluvollisuuksia ei luonnollisestikaan kannata ylläpitää.

Hyvinvointialueiden osalta palvelujen järjestäminen ja yhteistyö ELY-keskusten ja kuntien kanssa edellyttäisi myös hyvinvointialueiden palvelurakenteen huomiointia maahanmuuttajien kuntapaikoille ohjaamisessa. Nyt 43.3 §:ssä on säädetty ainoastaan hyvinvointialueen kuulemisesta kuntapaikalle ohjaamisen yhteydessä. Kun monialaisia säännöksiä ja suunnitteluvollisuuksia puretaan, on entistä tärkeämpää, että hyvinvointialue pystyy itse vaikuttamaan siihen keitä ja mihin kuntiin maahanmuuttajia kuntapaikoille sijoitetaan. Kuulemismenettelyn osalta on toimeenpanossa ollut epäselvyyksiä, eikä ole ollut selvää, mitä sillä tarkoitetaan ja mitkä hyvinvointialueen tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat. Säännöstä tulisikin muuttaa yhdenmukaiseksi saman pykälän 5 momentin kanssa, jossa jo edellytetään kunnan, hyvinvointialueen ja ELY-keskuksen sopimista. Hyvinvointialueen on kaikkien kuntapaikalle ohjattujen osalta voitava etukäteen vaikuttaa siihen, ettei maahanmuuttajaa sijoiteta sote-palvelutarpeiden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Vogt Ellen  
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy