

Asia: VN/8329/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa, että hyvinvointialueelle maksettavien laskennallisten korvausten korvausaikaa lyhennetään kolmesta vuodesta kahteen (kiintiöpakolaisten kohdalla neljästä kolmeen vuoteen). Korvausaika vastaisi näin kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoa, joka lyhennettiin 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain yhteydessä. Ehdotettu muutos on hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaisesti lähinnä säästötoimi, eikä muutoksen taustalla ole toimenpiteitä, jotka todennäköisesti nopeuttaisivat kotoutumista ja näin perustelisivat korvausajan lyhentämistä. Sinänsä positiivista on, että korvausaikojen lyhenemisen ehdotetaan tapahtuvan vasta vuoden 2025 alusta kuntaan/hyvinvointialueelle muuttaneiden kotoutujien laskennallisista korvauksista.

Hyvinvointialueiden rahoituksen näkökulmasta muutoksessa ei ole kyse tosiasiallisesta valtiontalouteen kohdistuvasta säästöstä, kuten esitysluonnoksessakin todetaan. Maahanmuuttajalle on laskennallisten korvausten päättymisen jälkeenkin tarjottava hänen tarpeensa mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka pääosin rahoitetaan valtion varoin. Joidenkin kotoutujien kohdalla tarve intensiivisemmille sote-palveluille jatkuu laskennallisten korvausten päättymisen jälkeen, mutta kyse ei kuitenkaan ole erityiskorvausten piiriin kuuluvista kustannuksista. Näin ollen muutos saattaa edelleen heikentää jo ennestään erittäin haasteellisessa taloudellisessa tilanteessa olevien hyvinvointialueiden palvelujen rahoitusta.

Voi myös olla, että muutos aiheuttaa resurssitarpeen kasvua sosiaalihuollon kotouttavaan sosiaalityöhön, niiden kotoutujien palvelutarpeiden arvioinnin osalta, joille uusi lyhyempi kotoutumisaika ei ole riittävä. Lisäresurssitarve voi syntyä mm. siksi, että erityisesti niillä alueilla, joissa on paljon maahanmuuttajia, maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelujen ja tarpeiden paras asiantuntemus on hallinnollisesti keskittynyt omiin yksiköihin. Konsultaatiotarve muualta hyvinvointialueen palvelujärjestelmästä näiden yksiköiden asiantuntijoille saattaa kasvaa. Lyhentämällä kotoutumislain mukaisten korvausten enimmäisaikoja ilman tosiasiallisia toimenpiteitä kotouttamisen tehostamiseksi ja ilman kotoutumisen tuen tarpeissa tapahtuvaa muutosta, arvioidut säästöt saattavatkin siis vain siirtyä kustannuksiksi toiseen paikkaan palvelujärjestelmässä.

On hallinnollisesti tehokasta ja kannatettavaa yhdistää laskennallisiin korvauksiin useampia kustannuseriä, jotta erillisten kustannusten korvaushakemusten tekemiseen liittyvä hallinnollinen työ vähenee. Kun kotoutumisen laskennallisia korvausaikoja lyhennetään ja niiden piiriin kuuluvia kustannuseriä lisätään, on kuitenkin ehdottoman tärkeää arvioida, vastaavatko nykyiset hyvinvointialueille ja kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset tosiasiallisesti kotoutumisesta syntyviä kustannuksia. Vain oikea korvaustaso mahdollistaa kotoutumisen palvelujen tehostamisen. Aiempien arvioiden mukaan korvaukset eivät kuntapohjaisessakaan järjestelmässä vastanneet kotoutumisesta kunnille aiheutuneita kustannuksia, mistä syystä korvausaikoja lyhennettäessä sekä hyvinvointialueiden että kuntien korvausten oikea taso tulisi tarkistaa vastaamaan tosiasiallisia kustannuksia.

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksekustannuksesta (32 a §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta säännöstä, jolla annetaan kunnille ja työvoimaviranomaisille oikeus periä peruuttamatta jätettyjen tapaamisten tulkkauksekustannukset asiakkaalta.

Voimassa olevan kotoutumislain (1386/2010) 48 §:n mukaan kunnalle ja hyvinvointialueelle korvataan maahanmuuttajille järjestetystä tulkitsemisestä aiheutuneet kustannukset. Uudessa 1.1.2025 alkaen voimassa olevassa lainsäädännössä tulkkauksekustannusten korvaaminen on siirretty osaksi kunnille ja hyvinvointialueille maksettavia laskennallisia korvauksia (ks. edellä 61–62 §). On sinänsä ymmärrettävää, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta hyvinvointialueelle oikeutta periä peruuttamatta jätettyjen tapaamisten tulkkauksekustannuksia asiakkaalta, ottaen huomioon ko. sosiaalipalvelujen maksuttomuus ja vapaaehtoisuus sekä terveydenhuollon oikeus laskuttaa peruuttamatta jätetystä käynnistä. Asia on kuitenkin huomioitava hyvinvointialueiden laskennallisten korvausten tasoa arvioitaessa (ks. aiemmin 61–62 §:in liittyvät kommentit).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti tulkkauksekustannuksia tulee alentaa 3 miljoonaa euroa vuodessa alkaen vuodesta 2025. Tulkkauksekustannusten osalta olisi ensisijaista tarkastaa valtakunnallisen kilpailutuksen ehtoja. Nyt tulkkauksekustannuksia yritetään vähentää lisäämällä maahanmuuttajien omavastuuta peruuttamattomista ajoista. Ehdotettu säännös uhkaa lisätä hallinnollista taakkaa ilman todellista vaikuttavuutta. Sen sijaan olisi perusteltua lisätä tulkkauksopimukseen joustava peruutusehto seuraavan kilpailutuksen yhteydessä.

Käytännössä työvoima ja kuntien kotoutumispalvelujen piirissä olevat maahanmuuttajat ovat pienituloisia, jolloin kohtuullisuusharkinnan perusteella on todennäköistä, että maahanmuuttajalta voidaan varsin harvoin periä peruuttamatta jätettyjen tapaamisten tulkkauksekustannuksia. Suorat taloudelliset säästöt jäävät tältä osin siis todennäköisesti hyvin pieniksi. Saapumatta jäämisen mahdollisen hyväksyttävän syyn selvittäminen, maksun kohtuullisuuden arvioiminen sekä edelleen laskuttaminen ja mahdolliset maksamattomiin laskuihin liittyvät perintäprosessit vaativat henkilöresurssia ja hallinnollista työtä.

Yhdenvertaisuusnäkökulmasta lienee ongelmallista, että kielitaitoiselta asiakkaalta, joka on jättänyt perusteettomasti saapumatta sovittuun tapaamiseen, ei peritä maksua, mutta tulkkauksepua tarvitsevalta asiakkaalta voidaan periä maksu. Maksun perimisen uhka voi mahdollisesti myös johtaa siihen, että asiakas ilmoittaa, että hän ei tarvitse tulkkauksta, vaikka hän tosiasiallisesti sitä tarvitsisi. Asiakastapaamisen sisältö voi kotoutujalle tällöin jäädä epäselväksi, mikä voi vaikuttaa kotoutumisen onnistumiseen.

Henkilölle, joka ilman perusteltua syytä laiminlyö velvollisuuksiaan saapua esimerkiksi kotoutumissuunnitelman laadintatilaisuuteen, voidaan asettaa taloudellinen sanktio hänen työttömyysturvaansa tai alentaa toimeentulotuen perusosaa. Vastaavasti terveydenhuollossa voidaan henkilöä laskuttaa varatusta ajasta, jolle hän ei saavu. Nyt ehdotettu kielitaidottomuuteen liittyvä lisäsanktio vaikuttaa siltä, että samasta laiminlyönnistä langettaisiin henkilöön liittyvien syiden (kielitaito) perusteella kaksinkertainen sanktio. Tämä ei käsityksemme mukaan vastaa hallintolain 6 §:n mukaista suhteellisuusperiaatetta.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan laskettavan ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten aikuistumisen tuen ikärajaa kahdella vuodella 23 ikävuoteen.

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja järjestämään alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille henkilöille tukea heidän yksilöllisen tarpeensa mukaisesti. Kyseessä on lapsen tai nuoren subjektiivinen oikeus. Alaikäisten aikuistumisen tuen ikärajan laskemisessa on kysymys volyymiltaan pienestä leikkauksesta, jonka vaikutukset kohdistuvat rajattuun ryhmään henkilöitä.

Muutaman vuoden voimassa olleen aikuistumisen tuen ikärajan noston vaikutuksista (21-vuodesta 25-vuoteen) annettujen palvelujen sisältöön ja kustannuksiin ei ole tutkittua tietoa. Tietoa ei ole esimerkiksi siitä, onko aikuistumisen tuki parantanut kotoutumista ja esimerkiksi ehkäissyt syrjäytymistä, parantanut kiinnittymistä opintoihin ja työelämään.

Esitysluonnoksen mukainen muutos johtaa hyvinvointialueiden näkökulmasta siihen, että valtion kotoutumiselle kohdentama rahoitus pienenee. Ottaen huomioon, että tutkittua tietoa kustannussäästöistä ei ole ja aikuistuvilla nuorilla on edelleen myönnettävä heidän palvelutarpeidensa mukaista tukea ja palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla, on epävarmaa, pienenevätkö palvelujen kustannukset samassa suhteessa, eli syntykö tosiasiallista säästöä.

Ehdotettu muutos vaikuttaa kotoutuvan nuoren oikeuteen saada kunnan kotoutumispalveluita sekä hyvinvointialueen veloitteeseen järjestää tarpeenmukaiset palvelut. Muutoksen johdosta hyvinvointialueen ja kunnan 34 §:n mukainen nimenomainen kotoutumiseen liittyvä yhteistyövelvoite poistuu 23 vuotta täyttäneiden nuorten osalta. Muutos todennäköisesti ei myöskään helpota hyvinvointialueiden henkilöresurssitarvetta, koska nuoren palvelutarpeisiin on edelleen vastattava siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö edellyttää.

Pakolaisten vastaanotto (44 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lain 44 §:n 1 momenttia muutettavaksi muotoon

”Muu kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluva kunta vastaa kuntapaikalle ohjattavan vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä siltä osin kuin ne eivät ole hyvinvointialueen vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä.”

Säännöksen perusteluissa todetaan, että muutos perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan perutaan uuden kotoutumislain myötä kunnille lisättyjä tehtäviä, kuten kaupassa käynnin avustaminen. Säännöskohtaisissa perusteluissa on lisäksi nostettu esiin, että ehdotetulla

muutoksella on tarkoitus selkeyttää sitä, että jos jokin tehtävä on sosiaalihuoltoa muiden asiakkaiden, esimerkiksi ikääntyneiden tai vammaisten henkilöiden kohdalla, tulisi tehtävän kuulua myös pakolaisten vastaanoton tehtävissä hyvinvointialueen vastuulle. Tähän täsmennykseen ja lähtökohtaan ei sinänsä ole huomautettavaa. On selvää, että hyvinvointialueen tulee vastata myös kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä lain mukaan yhdenvertaisesti muun väestön kanssa.

Ehdotetun muutoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin kuntien ja hyvinvointialueiden välille ehdotettu sellaista tehtäväjakoa, jota kotoutumislain perusteluissa ei voi asettaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset tehtävät perustuvat aina yksilökohtaiseen palvelu- tai hoidon tarpeen arviointiin. Kokonaan toisen lainsäädännön perusteluteksteissä ei voida säätää esimerkiksi siitä, että lähtökohtaisesti kaikkien kiintiöpakolaisten kohdalla nyt säännöksen perusteluissa mainitut tehtävät olisivat aina ja kaikissa yksilöllisissä tilanteissa hyvinvointialueen vastuulle kuuluvia sosiaali- tai terveydenhuollon tehtäviä. Esitysluonnoksen 44 §:n perustelutekstissä kysymys ei ole kotoutumislain ko. säännöksen tulkinnasta vaan sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön tulkinnasta.

Ehdotetut muutokset vaikuttavat myös olevan ristiriidassa 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain (681/2023) 64 §:n ja sen perustelujen kanssa ja voivat näin ollen lisätä epäselvyyttä selkeyttämisen sijaan. Käsittelyssä olevan esitysluonnoksen 44 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että jatkossa hyvinvointialueen tulisi lähtökohtaisesti hakea kaikille kiintiöpakolaisille ja tarvittaessa muille kuntapaikalle ohjattaville etukäteen toimeentulotukipäätös, jolla hyvinvointialue voisi hankkia asuntoon valmiiksi välttämättömiä tavaroita ja esimerkiksi ruokaa ensimmäisille päiville.

Toimeentulotuki on yhteiskunnan viimesijainen tuki. Tuen myöntämisperusteena on varattomuus eli se, ettei henkilö pysty omilla ansioillaan tai varallisuudellaan hankkimaan esimerkiksi nyt tässä puheena olevia ensi vaiheen tarvikkeita uuteen kotiinsa. Kiintiöpakolaisina Suomeen tulevat henkilöt täyttävät lähtökohtaisesti varattomuuden määritelmän eli heille toimeentulotukea voidaan myöntää, kun he maahan saapuvat (ks. esimerkiksi Opas Toimeentulotukilain soveltajille 2013, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4).

Toimeentulotuen viimesijaisuudesta säädetään sekä toimeentulotukilain 1 §:ssä että 2 §:n 1 momentissa. 2 §:n 1 momentin mukaan

”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.”

1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain 64 §:ssä on säädetty erikseen kunnille korvauksista vastaanottoon varautumisesta. Pykälän perustelujen mukaan kunta esimerkiksi voisi kalustaa asunnon välttämättömiltä osin ennen kiintiöpakolaisen maahantuloa ja hakea siihen valtiolta korvausta 64 §:n nojalla. Kyseiseen pykälään ei ole nyt ehdotettu tässä esitysluonnoksessa muutoksia. Näin ollen voimassa olevassa lainsäädännössämme on toimeentulotukeen nähden ensisijainen säännös, jolloin hyvinvointialueella ei tosiasiaassa, kiintiöpakolaisen varattomuudesta huolimatta, ole perusteita toimeentulotuen myöntämiselle vastaanottoon varautumisvaiheessa.

Toimeentulotukilaki myös poikkeaa muusta sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä siten, että se perustuu oleskeluperiaatteeseen (toimeentulotukilain 27 §). Toimeentulotukea voidaan siis

lähtökohtaisesti myöntää vain henkilöille, jotka tosiasiallisesti oleskelevat Suomessa. Tästä syystä toimeentulotuki soveltuu lain sanamuodon mukaan varsin huonosti, jos ollenkaan varsinaisiin vastaanottoon varautumiseen liittyvien tehtävien ja hankintojen hoitamiseen, vaikka sitä lieneekin kyseiseen tarkoitukseen perinteisesti käytetty. Alkuperäinen ajatus kotoutumislaisissa kuitenkin lienee ollut se, että vastaanottoon varautuminen korvataan suoraan valtion varoista erikseen ja toimeentulotuki vastaa sitten henkilön taloudellisesta tukemisesta maahan saapumisesta lähtien.

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukea myös haetaan lähtökohtaisesti ensin Kansaneläkelaitokselta (esim. tarvittaessa mahdollinen perustoimeentulotuen maksusitoumus ruokaraahan ensimmäisiksi päiviksi). Epäselväksi jää, miksi olisi nimenomaan hyvinvointialueen tehtävä hakea kaikille kiintiöpakolaisille ja tarvittaessa muille kuntapaikalle ohjattaville toimeentulotukipäätös ennakkoon Kansaneläkelaitokselta ja ruuan hankinnan osalta toimeenpanna se ennen kuin henkilö on maassa. Esimerkiksi jos kunta hakee kiintiöpakolaisperheen lentokentältä, silloin kun haettavilla ei ole välittömiä tai kiireellisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita maahan tullessaan, olisi mahdollisesti kotoutumista ja maahantuloa tukevaa se, että tulijoiden kanssa käytäisiin kaupassa kotimatalla ja he itse voisivat valita, mitä ruokaa he ensimmäisinä päivinä haluaisivat syödä.

Kiintiöpakolaisten kohdalla on kyse varsin pienestä erittäin haavoittuvassa asemassa olevien joukosta. Vastaanoton tehtäväjaosta tulisi heidän kohdallaan aina sopia vastaanottavan kunnan ja hyvinvointialueen kesken tarkoituksenmukaisella ja joustavalla sekä maahan tulevien yksilölliset tarpeet parhaiten huomioivalla tavalla voimassa olevan lainsäädännön reunaehdot huomioiden. Käsittelyssä olevan 44 §:n alkuperäiset perustelut tukivat nimenomaan joustavaa ja yksilökohtaista kummankin toimijan vastuulle säädettyjen tehtävien tarkoituksenmukaiseen yhteensovitukseen perustuvien toimintamallien kehittämistä kuntien kotoutumispalvelujen ja hyvinvointialueen välille. Hallituksen esitysluonnoksessa muutetut säännöskohtaiset perustelut eivät näytä selkeyttävän tilannetta, vaan vaikuttavat pyrkivän säätämään sellaisesta, mistä perusteluissa ei voida säätää. Käsityksemme mukaan perustelut ovat lisäksi ristiriidassa toisaalla kotoutumislaisissa ja muualla lainsäädännössä olevien säännösten ja tehtäväjaon kanssa.

Muut huomiot

Jatkossa kotoutumislain muutosten ja muutosten valmistelemisen osalta Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy toivoo saavansa myös suoran lausuntopyynnön.

Lindholm Johanna
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy