

Asia: VN/8329/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Laskennallisen korvauksen kattaman henkilöryhmän palvelut järjestetään hyvinvointialueella ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain ja niiden liitännäislakien perusteella, kuten muillekin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille. Näitä hyvinvointialueen lakisääteisiä velvollisuuksia katetaan pääosin yleiskatteisella valtionrahoituksella. Laskennallisen korvauksen kattaman henkilöryhmän palvelun- ja hoidontarpeisiin kytkeytyy kuitenkin erityistarpeita, joiden huomioiminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöltä kohdennettua erityisosaamista sekä osin eriytettyjen palvelujen järjestämistä. Erityistarpeet kytkeytyvät tyypillisesti ulkomaalaisia koskevaan lainsäädäntöön, kotoutumislain soveltamiseen, puutteellisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta aiheutuneeseen hoitovelkaan ja diagnoosien puutteeseen, omais- tai muun sosiaalisen verkoston täydelliseen puuttumiseen, primääriin luku- ja kirjoitustaidottomuuteen sekä kognitiivisiin haasteisiin, pitkäkestoisiin traumaattisiin kriiseihin, koettuun kidutukseen, sotatraumoihin, kunniaan liittyvään väkivaltaan tai sen uhkaan sekä perusoikeuksien toteutumista vaikeuttaviin yhdenvertaisuuden haasteisiin. Hallituksen esityksen mukainen laskennallisen korvausajan lyhentäminen vaikuttaisi kielteisesti hyvinvointialueen mahdollisuuksiin turvata henkilöstönsä riittävä erityisosaaminen sekä kotoutumisen edistämiseksi tarvittavat erityiset sote-palvelut.

Laskennallisen korvauksen kattaman henkilöryhmän tarvitsemaa erityistä tukea voidaan osin kattaa ELY-keskuksen antamalla, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia korvaavilla päätöksillä. Erityiskorvauspäätösten hakeminen sekä päätösten perusteella tehtävä laskutus edellyttää kuitenkin runsaasti hallinnollista työtä, josta aiheutuu hyvinvointialueelle lisäkustannuksia. Erityiskorvauspäätöksiin sisältymättömiä kustannuksia syntyy lisäksi mm. muiden kotoutumislakiin perustuvien korvausten laskuttamisesta, kotoutumislain § 43:ssa tarkoitetuista kuntaan osoittamiseen liittyvistä kuulemismenettelyistä, monialaiseen osaamisen ja palveluntarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmaan osallistumisesta, hyvinvointialueen henkilöstön maahanmuuttajaerityisen osaamisen kehittämisestä sekä toimivan kotoutumisen viranomaisyhteistyön kehittämisestä. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus kunnan tehtävien vähentämisestä kuntapaikoille vastaanotettavien henkilöiden vastaanotossa, tulee toteutuessaan

vielä entisestään lisäämään hyvinvointialueen tehtäviä ja varautumistarvetta sekä niihin liittyviä kustannuksia, jotka kohdistuvat nimenomaan laskennallisen korvauksen kattamaan henkilöryhmään.

Laskennallisen korvausajan lyhentäminen vähentäisi vastaavasti myös laskennallista korvausaikaa tulkitsemisen järjestämisestä, ottaen huomioon jo hyväksytyt lakimuutokset tulkkauskorvausten jyvittämisestä osaksi laskennallista korvausta vuoden 2025 alusta lukien. Tulkkauskustannusten kaatuminen entistä suuremmilta osin kuntien ja hyvinvointialueiden katettavaksi, lisää riskiä kotoutumista edistävän palveluntarjonnan supistumiselle, mistä luonnollisena seurauksena on maahanmuuttajien kotoutumisen vaikeutuminen.

Laskennallisen korvausajan lyhentämisen johdosta jouduttaisiin sekä kunnissa että hyvinvointialueilla lisäämään tulkitsemisen tarpeeseen liittyvää arviointia, minkä seurauksena myös virhearviointien aiheuttamat, pahimmillaan vakavat hoidon- tai palveluntarpeen arviointivirheet saattaisivat lisääntyä ja asiakkaiden sekä työntekijöiden oikeusturva heikentyä. Muutos todennäköisesti lisäisi myös painetta käyttää asiakkaiden omaa läheisverkostoa tulkitsemisen tukena. Tällöin riskinä on, että alaikäiset lapset joutuvat kantamaan kohtuutonta vastuuta kieltä hitaammin omaksuvien vanhempiensa viranomaisasioiden hoitamisesta. Lisäksi riskinä on, että perheen asioita käsitellään paremman kielitaidon omaavan puolison välityksellä, minkä seurauksena heikommin kieltä taitavan puolison ymmärrys omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä itsenäisestä asioiden hoitamisesta jäisi aiempaa vahvemmin puolison varaan. Tämä asetelma voisi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia perheensisäisiin valtasuhteisiin sekä etenkin maahanmuuttajanaisten asemaan ja kotoutumiseen. Tulkkauskorvausajan laskeminen voi myös väestötasolla lisätä sosiaalista segregatiota, heikosti kieltä taitavien joutuessa turvautumaan oman kieli- ja kulttuuriyhteisönsä tarjoamaan vertaistukeen ja -tulkkaukseen asioidensa hoitamiseksi.

Laskennallisen tulkkauskorvausajan lyhentäminen saattaa lisäksi heikentää sekä kuntien että hyvinvointialueiden halukkuutta vastaanottaa kuntapaikoille haavoittuvimmassa asemassa olevia henkilöitä, kuten primäärästi luku- ja kirjoitustaidottomia sekä niitä, joiden palveluntarpeiden voidaan ennakoida olevan muusta syystä pitkäkestoisia.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue ei puolla hallituksen esitystä laskennallisen korvausajan lyhentämisestä. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan suunnitellusta kotoutumislain muutoksesta tulisi toteuttaa hallituksen esityksen sisältämää arviointia laajempi kustannus-, yhdenvertaisuus-, lapsi- ja väestösuhdevaikutusten arviointi.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemys on, että hallituksen esityksessä (s. 17) arvioitua hyvinvointialueen laskennallisen korvauksen tasoa tulisi korottaa ylöspäin, vastaamaan laskennallisen korvauksen kattaman henkilöryhmän laajasta palvelun- ja tulkitsemisen tarpeesta aiheutuvia kustannuksia sekä kotoutumislain toimeenpanosta aiheutuvia todellisia kustannuksia, joita syntyy mm. kotoutumislain korvausmenettelyihin sisältyvästä hallinnollisesta työstä, monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmaan osallistumisesta, henkilöstön erityisosaamisen kehittämisestä sekä esitetystä hyvinvointialueen kuntapaikkavastaanottoon liittyvien tehtävien määrän lisääntymisestä.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tulkitsemisen kustannukset on jatkossa voitava sisällyttää ELY-keskuksen antamiin, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia koskeviin päätöksiin koko niiden voimassaolon ajalle. Tulkitsemisen järjestäminen sitä tarvitsevalle asiakkaalle on välttämätön osa pitkäkestoisesta sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, ja niin ollen tulkitsemisestä aiheutuvat kustannukset ovat näiden palvelujen järjestämiseen suoraan kytkeytyviä kustannuksia myös laskennallisen korvausajan päättymisen jälkeen.

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauskustannuksesta (32 a §)

Kunnille ja työvoimaviranomaisille syntyisi hallituksen esityksen mukaisesta ”no show” - tulkkausmaksun perimisestä sekä oikaisuvaatimusten käsittelystä ylimääräisiä hallinnollisia kuluja, jotka saattaisivat muodostua kalliimmiksi kuin asiakkailta saatava maksutuotto. Esityksen mukaisesti tulkkausmaksun saisi periä vain, jos kunta tai työvoimaviranomainen olisi ajanvarauksen yhteydessä antanut asiakkaalle ymmärrettävät ohjeet maksun perimisestä sekä ajanvarauksen peruuttamisesta. Kunnan tai työvoimaviranomaisen mahdollisuus arvioida asiakkaan kielitaito tai luku- ja kirjoitustaito oikeellisesti ymmärrettävien ohjeiden antamiseksi olisi käytännössä hyvin vähäinen, erityisesti ensimmäisen ajanvarauksen kohdalla. Esimerkiksi Kelan etuustietopalvelun kautta vastaanotettavat ilmoitukset, joiden perusteella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi voitaisiin käynnistää, eivät sisällä tietoa asiakkaan kielitaidon tasosta taikka luku- ja kirjoitustaidosta. Myös asiakkaiden oikaisuvaatimusten laatiminen edellyttäisi näissä tapauksissa tulkitsemisen järjestämistä viranomaisen toimesta, mikä osaltaan kasvattaisi tulkkauskustannusten perimiseen liittyviä kustannuksia.

Tulkkausmaksun periminen voi johtaa myös erikielisten asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun. Suomen virallisten kielten lisäksi viranomaisissa puhutaan varsin kattavasti englantia ja suhteellisen paljon myös muita ns. länsimaisia kieliä. Tällöin kyseisiä kieliä puhuvat kotoutujat, joille varattuun tapaamiseen viranomainen ei järjestä tulkkausta, olisivat käyttämättömästä ajanvarauksesta aiheutuvan maksun osalta paremmassa asemassa muita kieliä puhuviin nähden.

Esityksen mukaisesti tulkkausmaksun saisi periä vain, jos maksun perimistä ei olisi pidettävä kohtuuttomana asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Maksun perimisen kohtuuttomuus arvioidaisiin esityksen mukaan aina tapauskohtaisesti, ottaen huomioon esimerkiksi asiakkaan vaikea elämäntilanne, mielenterveydelliset tai neuropsykiatriset haasteet, äkillinen sairastuminen tai asiakkaan perhettä kohdannut kriisi. Esityksessä mainittujen kohtuuttomuusperusteiden todentaminen olisi kunnalle tai työvoimaviranomaiselle erittäin vaikeaa, sillä mainittuihin perusteisiin liittyvä arviointi kuuluu sosiaali- ja terveysviranomaisten tehtäviin. Näin ollen myös hyvinvointialueelle syntyisi lisäkustannuksia asiakkaiden oikaisuvaatimuksiin tarvittavien, sosiaalista tilannetta tai terveydentilaa koskevien lausuntojen antamisesta. Lisäkustannuksia voidaan ennakoida syntyvän myös tulkkausmaksujen kompensoimisesta ehkäisevällä toimeentulotuella tilanteissa, joissa maksun suorittaminen johtaisi asiakkaan tai perheen taloudelliseen ahdinkoon.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue ei puolla hallituksen esitystä käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkausmaksun perimisestä asiakkaalta. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan suunnitellusta kotoutumislakiin tehtävästä lisäyksestä tulisi suorittaa huomattavasti esitykseen sisältyvää arviointia laajempi kustannus- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Alaikäisenä yksin maahan tulleet ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva marginaalinen ryhmä. YK:n lapsen oikeuksien komitean (2005) mukaan alaikäisenä yksin tulleet ovat voineet kokea erimuotoista väkivaltaa ja sen uhkaa, sotaa, kidutusta, vainoa, orjuutta, perheenjäsenten kuolemaa ja katoamisia, syrjintää, joutua ihmiskaupan uhriksi tai lapsisotilaiksi. Monet ovat kokeneet myös pakomatallaan ikäviä tapahtumia. Turvapaikkaa haettuaan alaikäisenä yksin tulleet voivat edelleen kokea epävarmuutta, syrjintää, juurettomuutta, yksinäisyyttä sekä ikävää perheenjäseniään ja

kotiseutuaan kohtaan. Usein heillä on myös traumaoireita. Suomessa heitä on saatettu siirtää vastaanottovaiheessa eri paikkakunnalta toiselle ilman kasvua ja kehitystä tukevaa verkostoa.

Alaikäisenä yksin tulleet alle 25-vuotiaat nuoret ovat monilta osin vähintäänkin vastaavassa asemassa kuin lastenhuollon jälkihuollon alle 25-vuotiaat nuoret. Alaikäisenä yksin tulleet tarvitsevat turvalliset olosuhteet, joissa kasvaa ja kehityä aikuisten tuella aikuiseksi; roolimalleja ja esimerkkiä sekä käytännön ohjausta elämän jäsentämiseksi myönteisellä tavalla. Hyvin järjestetty aikuistumisen tuki on ennen kaikkea ennalta ehkäisevää toimintaa, jolla vähennetään myös myöhempiä yhteiskunnan kustannuksia, joita voi aiheutua esimerkiksi kalliiden sosiaali- ja terveyspalvelujen, syrjäytymisen, laitoshoidon tai rikollisen käyttäytymisen seurauksena. Aikuistumisen tuen katkaiseminen liian aikaisin heikentää alaikäisenä yksin tulleiden kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan, mikä olisi vahingollista sekä heidän itsensä että suomalaisen yhteiskunnan yleisen edun näkökulmasta. Alaikäisenä yksin tulleiden tuentarpeet eivät lakkaa tuen ikärajaa leikkaamalla, vaan riskinä on, että tuentarpeet ennemminkin kasvavat palvelujen pirstaloituessa ja pitkäjänteisen tuen katketessa.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue ei puolla hallituksen esitystä alaikäisenä yksin tulleiden tuen ikärajan laskemisesta 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esitetty kotoutumislain muutos on tämän erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän edun vastainen, kustannusvaikutuksiltaan kielteinen sekä ristiriitainen hallituksen esitykseen sisältyvässä yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa (s. 22) esitettyihin riskeihin nähden.

Pakolaisten vastaanotto (44 §)

Pakolaisten vastaanottoon liittyviä tehtäviä ovat mm. kuntien varaamien vastaanottoasuntojen kalustaminen välttämättömiltä osin sekä asuntoon varattavien välttämättömien käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden hankinta. Tehtäviin sisältyy myös asunnon käyttöön ja taloyhtiön sääntöihin liittyvää ohjausta, paikkaopastusta sekä asioinnin tukena toimimista tilanteissa, joissa vasta maahan saapunut henkilö tarvitsee ohjausta esimerkiksi suomalaisessa elintarvikeliikkeessä toimimiseen, elintarvikkeiden sisällön ymmärtämiseen ja maksuvälineiden käyttämiseen. Hallituksen esityksessä nämä tehtävät rinnastetaan sosiaalihuoltolain mukaisiin tehtäviin, ja esimerkiksi kaupassa käynnin avustaminen ikääntyneiden tai vammaisten henkilöiden tarvitsemaan asiointi- ja kauppapalveluun.

Sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävät palvelut perustuvat yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin sekä palvelun järjestämistä koskevaan päätökseen. Kuntapaikalle vastaanotettavan pakolaisen maahantulopäivänä ja sitä seuraavina päivinä tarvitsemista asumistaidoista, navigointitaidoista, itsenäisen asioinnin valmiudesta, elintarvikkeiden tuntemuksesta taikka maksuvälineiden käyttöaidosta ei saada riittävää kuvaa UNHCR:n tai Maahanmuuttoviraston kokoamista taustatiedoista, joiden perusteella alustava palvelutarpeen arviointi näihin tehtäviin tarvittavan sosiaalihuollollisen tuen tarpeesta voitaisiin suorittaa henkilön maahantuloa edeltäen. Näin ollen tuen järjestämiseen olisi varauduttava hyvinvointialueen henkilöstöresursoinnilla kaikkien toiminta-alueen eri kuntien kuntapaikoille vastaanotettavien pakolaisten osalta tai vastaavasti Maahanmuuttoviraston kokoamia taustatietoja olisi järjestelmällisesti laajennettava kattamaan tiedot, joiden perusteella maahantulon ensipäivinä tarvittavan sosiaalihuollollisen asiointituen tarve olisi mahdollista ennakkollisesti arvioida.

Maahantulopäivänä ja sitä seuraavina päivinä tarvittavaan asiointitukeen varautuminen edellyttäisi entistä tiiviimpää yhteistyötä kunnan ja hyvinvointialueen välillä mm. pakolaisten vastaanoton suunnitelmallisen aikatauluttamisen sekä pakolaisten vastaanottoasuntojen sijainnin osalta. Voimassa olevan kotoutumislain sekä 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain § 43 mukaan kunta sopii ELY-keskuksen kanssa henkilön vastaanottamisesta kuntapaikalle. Sopiminen sisältää kunnan esittämän vastaanottoaikataulun sekä kunnan tekemän asuntoparauksen. Kunnan on kuultava hyvinvointialuetta ennen henkilön hyväksymistä kuntapaikalle, jos henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeita. Hallituksen esitykseen sisältyvä näkemys asunnon välttämättömän varustuksen sekä maahantulon ensipäivinä tarvittavan asioinnin tuen sosiaalihuollollisesta luonteesta edellyttäisi, että kuntien olisi jatkossa kuultava hyvinvointialuetta jokaisen kuntapaikalle vastaanotettavan henkilön osalta. Kunta ei kuitenkaan lain perusteella ole velvoitettu huomioimaan hyvinvointialueen resurssitilannetta vastaanotosta tai sen aikataulusta päättäessään.

Esitykseen sisältyvä hyvinvointialueen vastuu kuntien varaamien vastaanottoasuntojen kalusteiden, käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden hankkimisesta edellyttäisi mm. kuljetuksista sopimista vastaanottoasunnon vuokrasopimuksen hallinnoinnista vastaavan kunnan kanssa, lisäten kuntien ja hyvinvointialueen välisen koordinaatiotyön tarvetta. Kuntien varaamien vastaanottoasuntojen varustaminen voitaisiin tämän sijasta kustantaa hyvinvointialueen ennakollisesti myöntämällä toimeentulotuella myös siten, että maksusitoumuksen lunastaisi asunnon valmistelusta vastaava kunnan työntekijä.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue ei yhdy hallituksen esityksen sisältämään näkemykseen kuntapaikalle vastaanotettavien pakolaisten vastaanottoasuntojen varustamisen organisoinnin sekä pakolaisten maahantulon ensipäivinä tarvitseman asiointiavun sosiaalihuollollisesta luonteesta. Nämä tehtävät liittyvät kiinteästi kuntien ja ELY-keskuksen väliseen kuntaan osoittamiseen, ja niihin liittyvä tarve on pitkälti riippumaton kuntapaikalle saapuvan pakolaisen yksilölliseen elämäntilanteeseen tai tuentarpeisiin liittyvistä tekijöistä. Tehtävien järjestäminen hyvinvointialueen toimesta kasvattaisi hyvinvointialueen henkilöstöresursointiin, tulkitsemisen järjestämiseen ja hallinnollisiin tehtäviin liittyviä kustannuksia, mikä tulisi vähintään huomioida hyvinvointialueen laskennallisen korvauksen tasoa arvioitaessa.

Muut huomiot

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kannattaa hallituksen esitystä kotoutumislain muuttamisesta siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityisiä kustannuksia korvaavat päätökset ja muut välttämättömät tiedot korvausten kohteena olevista henkilöistä siirtyisivät uuden hyvinvointialueen käyttöön tilanteessa, jossa henkilö muuttaa kunnasta toiseen.

Parviainen Milla
Kanta-Hämeen hyvinvointialue - Perhe-, sosiaali- ja vammaispalvelujen toimiala; sosiaalipalvelujen tulosaluejohtaja Paasikangas Jaana;
kotoutumispalvelujen päällikkö Parviainen Milla