

Asia: VN/8329/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Lakiesityksen mukaan kunnille ja hyvinvointialueille kotoutumislain mukaisista palveluista suoritettavan korvauksen kesto lyhennettäisiin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen ja pakolaiskiintiössä tulleiden henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta neljästä kolmeen vuoteen. Korvausjärjestelmää myös muutettaisiin siten, että osa nykyisin erikseen haettavista korvauksista kuten tulkkaus- ja alkukartoituskorvaukset jyvitetäisiin osaksi laskennallista korvausta. Laskennallisella korvauksella katettaisiin 2025 alkaen myös kuntien uusien tehtävien, kuten kunnan kotoutumisohjelman mukaisen kotoutumiskoulutuksen ja monikielisen yhteiskuntaorientaation, toteuttamisen kustannuksia sekä tulkkauksen kustannuksia.

Kuten esityksessä todetaan, useat kunnat sekä Suomen Kuntaliitto ovat pitäneet laskennallisen korvauksen tasoa nousseisiin kustannuksiin nähden jo pitkään riittämättömänä. Riskinä on, että kunnat ja hyvinvointialueet ryhtyvät tinkimään kotoutumispalveluiden laadusta sekä asiakkaiden ja työntekijöiden oikeudesta hyödyntää asiointitulkkauspalveluita.

Sukupuolivaikutuksia koskevassa osiossa todetaan, että haitallisten perinteiden kuten kunnialla perustellun väkivallan tai naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen julkituominen sosiaali- ja terveyspalveluissa ja poliisissa voisi vaikeutua sen seurauksena, että kunnat ja hyvinvointialueet rajaavat tulkkausta. Myös muiden sensitiivisten asioiden, esimerkiksi lastensuojeluun liittyvien kysymysten käsittely voi estyä tai vaikeutua.

Tutkimukset osoittavat, että kotoutumiseen tarvittava aika riippuu paljon henkilöiden yksilö- ja perhekohtaisista tilanteista. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien pakkomuuttajien lähtökohtatilanteet voivat olla niin vaikeita mieltä järkyttäneiden kokemusten ja läheisten menetysten vuoksi, että alkuvaihe muuton ja oleskeluluvan saamisen jälkeen menee toipumiseen ja

edellytykset kielen omaksumiseen ja työllistymiseen ovat vasta joidenkin vuosien jälkeen. Vapaaehtoisten muuttajien on sen sijaan helpompi kotoutua ja esimerkiksi uuden kielen omaksumiseen on vahva motivaatio.

Kotoutuminen tapahtuu lukuisten tutkimusten mukaan eriaikaisesti ja perheidenkin sisällä eritahtisesti. Laissa ja palveluissa tämä tulisi ottaa huomioon.

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauskustannuksesta (32 a §)

Lakiesityksen mukaan käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauskustannukset voitaisiin laskuttaa asiakkaalta, joka ei ole peruuttanut varausta eikä saavu varatulle ajalle. Esityksessä todetaan, että tilanteita, joissa asiakas ei tule ollenkaan aikavaraukselle on pääsääntöisesti suhteellisen vähän, arviolta 5-10 % kaikista varauksista. Tällaisissa tapauksissa varatun tulkin palvelut pystytään myös usein hyödyntämään muiden samankielisten asiakkaiden puhelinpalveluun.

Maksun perimistä sekä ajan peruuttamista koskevat tiedot on annettava siten, että asiakas ymmärtää niiden sisällön. Kunnan tai työvoimaviranomaisen tulisi tiedottaa maahanmuuttajalle ajanvarauksen yhteydessä, että perusteettomasti saapumatta jättäminen ilman ajan peruutusta, voisi aiheuttaa maahanmuuttajalle kustannuksia. Tieto tulisi antaa siten, että maahanmuuttaja ymmärtää sen huomioiden maahanmuuttajan kielitaito. Tieto tulisi antaa lähtökohtaisesti kirjallisesti ja tarvittaessa muistuttaa varatusta ajasta. Poikkeuksena tästä on lukutaidoton maahanmuuttaja, jonka osalta tieto tulisi antaa suullisesti.

Käyttämättä jääneen ajanvarauksen tulkkauskustannuksia ei voida periä asiakkaalta, jos hän ei ole ollut tietoinen tulkki-varauksesta, sillä työntekijän tehtävänä on varata tulkki. Kun asiakas varaa aikaa, hän tarvitsee jo tässä yhteydessä asianmukaista tulkkaus- tai käännöspalvelua, jotta hän on tietoinen käyttämättä jääneen ajan seurauksista sekä omasta oikeudestaan valittaa mahdollisesta perintäpäätöksestä. Nykyisin aikavaraus on voitu tehdä ilman tulkkiä. Muutoksen jälkeen tulkkaus- ja käännöskulut tulisivat siis tältä osin jopa lisääntymään.

Maksujen perintä asiakkaalta aiheuttaa kunnalle ja hyvinvointialueelle uusia hallinnollisia kuluja. Lisäksi sen arviointi, onko kohtuullista laskuttaa asiakasta käyttämättä jääneen ajan tulkkauksesta, aiheuttaa lisätyötä. Tarvittava uusi byrokraatia kuluttaa todennäköisesti saman verran tai enemmän resursseja kuin muutoksella tavoiteltava säästö. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat asiakkaat voivat myös joutua velkakierteeseen, josta voi seurata uudenlaista tuen tarvetta.

Esityksen Tanskan järjestelmää koskevassa vertailussa todetaan, että tutkimuksen mukaan maksuttoman tulkkauksen rajaaminen vaikuttaa erityisesti vähätuloisiin, terveysongelmia omaaviin ja työvoiman ulkopuolella oleviin maahanmuuttajiin, mikä luo etnistä ja sosiaalista epäyhdenvertaisuutta esimerkiksi terveyspalveluiden saatavuuteen heille.

Ruotsissa valtio kattaa vieraskielisten tulkkauksesta aiheutuneet kustannukset ilman ajallista rajoitusta. Ruotsissa asiakas ei joudu korvaamaan peruuttamattomasta asiakaskäynnistä aiheutuvia tulkkauskustannuksia

Taloudellisen säästön syntyminen esitetyllä muutoksella on siis hyvin epävarmaa ja heikosti perusteltu. Esityksessä esiin tuodut esimerkit esimerkiksi muista Pohjoismaista ovat vahvoja argumentteja muutosesitystä vastaan.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Jälkihuollon tuen yläikärajaa nostettiin edellisellä hallituskaudella 25 ikävuoteen. Tämä oli merkittävä uudistus niin lastensuojelun jälkihuollossa oleville nuorille kuin kotoutumistuen piirissä oleville nuorille. Muutos oli vahvasti perusteltu tutkimustiedolla ja käytännön lastensuojelutyössä kerääntyneellä tiedolla. Yläikärajan laskeminen 23 ikävuoteen olisi merkittävä heikennys haavoittuvassa asemassa olevien nuorten tukemiseen.

Lakiesityksen arvioinneissa todetaan, että kuten lastensuojelun jälkihuollon piiriin kuuluvat, myös alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet nuoret ovat eläneet ilman vanhempiaan ja kohdanneet kasvuvuosinaan hyvin haastavia kokemuksia. Ilman huoltajaa tulleet ovat lisäksi kohdanneet erityisiä haasteita kotoutumiseen, kielitaidon puutteisiin ja eriarvoiseen kohteluun liittyen.

Esityksessä todetaan niin ikään, että ikärajan laskemisen jälkeen olisi huolehdittava tarpeellisten sosiaali- ja terveyspalveluiden, erityisesti mielenterveyspalveluiden saatavuudesta myös 23-24-vuotiaille aikuistuvilla nuorilla, joilla on palveluntarvetta. Jos tämän ryhmän hyvinvoinnista ja kiinnittymisestä yhteiskuntaan ei huolehdittaisi riittävällä tuella, luotaisiin kasvualustaa syrjäytymiselle, ekstreemismille ja nuoriso- ja jengirikollisuudelle.

Tiedämme, että aikuispalvelut ovat sisällöltään hyvin erilaisia kuin lastensuojelun jälkihuollon palvelut, eivätkä vastaa samaan tarpeeseen tukea erityisissä elämäntilanteissa olevia nuoria. Tiedämme myös, että mielenterveyspalvelut ovat jo nyt niin kuormittuneita, että niiden varaan laskeminen ei ole realistista. Aikuistumisen tukeen liittyvät rajaukset vaikuttavat eniten haavoittuvassa asemassa oleviin nuoriin maahanmuuttajamiehiin, joilla syrjäytyminen koulutuksesta ja työelämästä ovat suurimpia.

Kuten monet tutkimustulokset osoittavat, kotoutumistoimiin panostaminen on sekä inhimillisesti että taloudellisesti kannattavaa. Kotoutumispalveluista säästäminen voi pahimmillaan johtaa esimerkiksi kalliiden lastensuojelupalveluiden tarpeisiin, mikä on ristiriidassa hallitusohjelmassa esitetyn tavoitteen, painopisteen siirto korjaavista palveluista kohti varhaisempaa tukea ja apua sekä ennaltaehkäisyä, kanssa. Jälkihuollon ulottaminen nykyisen lain mukaan 25 vuoteen on erinomainen ennaltaehkäisevä tukimuoto, jonka muuttamiselle ei ole myöskään esitetty vakuuttavia perusteita lakiesityksessä.

On myös mahdollista, että nuoret putoavat palvelujen ja tuen piiristä jälkihuollon loputtua, ja palveluissa tarvittavat kustannukset myöhemmässä vaiheessa ovat huomattavasti suurempia kun ennaltaehkäisevässä jälkihuollossa. Lakiesityksen tekstiä lainaten, ”Onnistuneilla kotoutumista edistävillä palveluilla kustannuksia voidaan kokonaisuudessaan hillitä pitkällä aikavälillä. Lisäksi kolmannen sektorin rooli kotoutumisen edistämisessä on merkittävä myös alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden kotoutumisessa.”

Lakimuutos on esitetty tulevaksi voimaan ilman siirtymäaikaa tai porrastusta siltä osin, että myös ennen lakimuutosta voimassa olleen lain aikana aikuistumisen tuen piiriin päässeet nuorten osalta subjektiivinen oikeus tukeen päättyisi 23 ikävuoteen. Esityksessä todetaan, että tämä voisi aiheuttaa haasteita, mikäli nuoren kanssa olisi suunniteltu pitkäkestoisempia toimia. Samalla todetaan, että kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen päättyessä nuorilla on kuitenkin käytettävissään yleiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toimeentulon turvaan, asumisen tukeen, koulutukseen ja työllistymiseen liittyvät palvelut ja tukijärjestelmät.

On tärkeää, että jälkihuollon päättyessä siirtyminen aikuisten palveluiden piiriin tapahtuu tuetusti. Tiedämme tutkimustuloksiin perustuen, että nuorten tuen onnistumiselle jatkuvuus ja pitkäkestoisuus on olennaista. Tukevien ihmissuhteiden merkitys ja jatkuvuus on tavallisesti kaikkein keskeisintä nuoren kannalta.

Esityksessäkin todetaan, että nuoret tarvitsevat jälkihuollon loputtua esimerkiksi aikuissosiaalityön, mielenterveyspalveluiden tai opiskelijahuollon palveluita ja tämän johdosta hyvinvointialueen kustannukset voivat nousta, kun alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen 23- tai 24-vuotiaan nuoren palveluista ei voisi enää hakea kotoutumislain nojalla maksettavaa erityiskorvausta. Riskinä on, että mikäli kotoutuja-asiakkaat ja muut maahanmuuttaneet eivät saa tarvitsemiaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita maahanmuuton alkuvaiheessa, heidän palvelutarpeensa kasvaa. Esimerkiksi ennalta ehkäisevä sosiaalityö on yksilön kannalta sekä kustannusvaikutuksiltaan myös yhteiskunnan kannalta kannattavampi palvelumuoto kuin raskaammat sosiaalityön palvelut. Vastaavasti erilaisten traumojen käsittely ja kuntoutus ovat kannattavia panostuksia maahanmuuttaneiden kotoutumiseen ja edistävät heidän työllistymistään. Jos palveluihin pääsy vaikeutuu, se voi myös passivoida henkilöä. Maahanmuuttaneilla on usein maahanmuuton alkuvaiheessa korkea motivaatio kotoutumiseen ja työllistymiseen. Nuorilla on suuri tarve ja pyrkimys kouluttautua ja työllistyä. Suomessa on suuri työvoiman tarve. Nuorten tukeminen mahdollisimman hyvin ja kotoutumiseen panostaminen edistää heidän itsenäistymistään ja työllistymistään pitkällä aikavälillä.

Riskit ovat tiedossa, ja ne on itse lakiesityksen perustelutekstissä tunnistettu ja todettu. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten tukeen ei ole järkevää tehdä leikkauksia. Hallitusohjelma myös toisaalla korostaa ennaltaehkäisevien tukitoimien merkitystä, joten ohjelman toimenpiteet ovat tältä osin selvästi ristiriidassa keskenään.

Pakolaisten vastaanotto (44 §)

Kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien selkeyttäminen ja vastuunjako maahanmuuttaneiden palveluissa on tärkeää. Työnjaon selkeyttäminen on tärkeää tehdä asiakaslähtöisesti kotoutuja-asiakkaita kuullen.

Muut huomiot

Hallituksen esitystä koskevassa tekstissä on varsin hyvin ja tutkimustietoon perusten todettu lakimuutoksen riskit. Esimerkiksi pidemmän aikavälin odotettavissa olevat kustannukset on tiedostettu: ”Kotoutuja-asiakkaiden palveluiden rahoituksesta leikkaamisella voi pidemmällä aikavälillä olla julkisen talouden menoja kasvattavia ja tuloja vähentäviä vaikutuksia. Riskiä voidaan pienentää panostamalla yleisen palvelujärjestelmän mukaisiin palveluihin, joilla tuettaisiin maahanmuuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä.”

Hallitusohjelman muut leikkaukset kuitenkin asettavat kyseenalaiseksi mahdollisuuden panostaa yleisiin palvelujärjestelmän palveluihin. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain sisältöjä tulisi kuitenkin sovittaa yhteen myös sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain kanssa, sillä asiakasnäkökulmasta lakien ja palveluiden erillisyyks voi merkitä palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai puutteellista asiantuntemusta asiakastilanteiden arvioinnissa ja toimenpiteissä.

Laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen voi vaikuttaa kuntien halukkuuteen tarjota tulkitemispalveluita korvausajan jälkeen. Tällöin riskinä tulkkien alikäytön ja virheellisten päätösten lisäksi on, että käytännössä maahanmuuttaneiden alaikäiset lapset toimivat tulkkeina viranomaispalveluissa ja muissa asioimistilanteissa vastoin ohjeistuksia ja lapsen etua.

Kotoutumissuunnitelman tavoitteellisen keston lyhenemisellä korkeintaan kahteen vuoteen ja muilla kotoutumisen alkuvaiheen palvelumuutoksilla tavoitellaan kotoutumisprosessin ja kielenoppimisen nopeutumista. Esityksessä ei ole kuitenkaan mitään keinoja tai perusteluja, mihin tällainen olettama pohjautuu. Millä keinoin palveluista leikkaaminen tehostaa sen vaikutuksia?

Korvausten lasku voi sen sijaan heikentää palveluiden tarjoamista ja saatavuutta siitä huolimatta, että hyvinvointialueella on velvollisuus tarjota sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kotoutuja-asiakkaille. Korvausajan lyhentäminen johtaa todennäköisesti tiukassa taloudellisessa tilanteessa kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamien kotoutumispalveluiden heikentymiseen, mikä hidastaa

kotoutumista ja työllistymistä ja vaikuttaa kielteisesti maahanmuuttaneiden taloudelliseen asemaan. Esityksellä voi olettaa olevan vaikutuksia maahanmuuttaneiden perheiden hyvinvointiin ja kotoutumiseen. Vanhempien kotoutumisen tuki vaikuttaa tutkitusti heidän lastensa koulutus- ja työllisyyspolkuihin ja koko perheen hyvinvointiin, kuten esityksessä todetaan.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen tavoitteeksi on kirjattu perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Esitys on kuitenkin valtaosin yhdenvertaisuuden toteutumista heikentävä heikentäessään jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahan muuttaneiden, erityisesti lasten ja nuorten, tukipalveluja, joiden tuella hellä on mahdollisuus saavuttaa yhdenvertainen asema yhteiskunnassa.

Yhteenvetona:

Lakiesitys on sisäisesti ristiriitainen, sillä muutosten taloudelliset vaikutukset on esitetty hyvin epävarmoina ja tuotu esiin monet kielteiset seuraukset, jotka todennäköisesti lisäävät kustannuksia pidemmällä aikavälillä ja heikentävät kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edellytyksiä. Tutkimusten mukaan kotoutuja-asiakkaiden autonomia ja oma vastuu asioidensa hoitamisesta vahvistuu hyvän kotoutumista edistävän työn tuella. Keskeistä on kotoutumispalveluissa vahvistaa työntekijöiden osaamista ja asiantuntijuutta.

Lakiesitys on ristiriitainen hallitusohjelman ongelmien ennaltaehkäisyä korostavien linjausten kanssa, sillä kotoutumispalveluiden heikennykset lisäävät mahdollisesti korjaavien, raskaampien ja kalliimpien sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta.

Kola Jukka
Turun yliopisto

Saari Terhikki
Turun yliopisto