

Asia: VN/8329/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)**

Hallitus esittää, että kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta valtion kunnille maksamien laskennallisten korvausten aikaa lyhennetään kolmesta vuodesta kahteen vuoteen sekä kiintiöpakolaisten osalta neljästä vuodesta kolmeen vuoteen. Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa, että korvausaikojen lyhentäminen heikentää merkittävästi kuntien edellytyksiä järjestää palveluita kotoutumisen alkuvaiheessa. Tarve tehostetuille palveluille korostuu maahanmuuton ensimmäisinä vuosina ja riittävät resurssit sekä onnistunut palvelurakenne vastaanottotyössä edesauttavat nopeampaa kotoutumista ja palvelutarpeen vähenemistä seuraavien vuosien aikana. Korvausajan lyhentäminen vaatisi mittavaa lisäpanostusta alkuvaiheen palveluihin, sillä maahan saapuneiden palvelutarve tulee olemaan kunnissa merkittävä resurssierä myös kahden vuoden korvausajan päättymisen jälkeen eikä kyseistä lisäpanostusta ole laissa huomioitu. Korvausaikojen lyhentäminen vaikuttaa mahdollisesti myös kuntien halukkuuteen ottaa vastaan kansainvälistä suojelua saavia. Kuntaliitto ja kuntien edustajat ovat jo vuosia esittäneet, että korvausten tasoa pitäisi nostaa vastaamaan nykyistä kustannustasoa eikä korvausajan lyhentämiselle löydy perusteita, koska panostaminen alkuvaiheen palveluihin säästää kustannuksia pidemmän ajan kuluessa.

Uuden vuonna 2025 voimaan tulevan kotoutumislain mukaan korvausjärjestelmää ollaan yksinkertaistamassa siten, että osa nykyisin erikseen haettavista korvauksista, kuten tulkkaus- ja alkukartoituskulut jyvitetään osaksi laskennallista korvausta, joka on esityksenä kannatettava.

Kunnat ja hyvinvointialueet saavat itse päättää miten ne kohdentavat saamansa korvaukset lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseen. Jatkossa on entistäkin tarkemmin kiinnitettävä huomiota ja seurattava sitä, että mainitut laskennalliset korvaukset kohdentuvat sen henkilöpiiriin eduksi, joita korvaukset koskevat. On pidettävä huolta siitä, että kotoutumislain nojalla maksettavat korvaukset kohdentuvat kunnan sisäisessä budjetoinnissa pakolaisten vastaanoton koordinaatioon ja kotoutuja-asiakkaiden palveluihin. Osa kunnista kohdentaa budjettisuunnittelussaan saatavat korvaukset suoraan pakolaisten kotoutumista edistävään työhön ja esimerkiksi rekrytoi sen turvin osaavaa

henkilökuntaa, kun taas toisissa kunnissa korvaukset kohdentuvat muuhun kunnan työhön ja resursseihin pakolaisten kotoutumisen edistämiseksi ei panosteta riittävästi. ELY-keskuksilla ei ole ollut mahdollisuutta seurata korvausten kohdentumista kotoutumista edistävään työhön.

Vuonna 2025 voimaan tulevan kotoutumislain mukaan kuntien tulee raportoida ELY-keskuksille (elinvoimakeskuksille) vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistymisestä, vaikuttavuudesta ja rahoituksen riittävydestä. Mahdollisesti tässä yhteydessä voitaisiin tarkastella myös valtion maksamien korvausten kohdentumista kunnan kotoutumista edistävään työhön ja erityisesti kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoon.

### **Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksekustannuksesta (32 a §)**

Uudenmaan ELY-keskus ei pidä tarkoituksenmukaisena hallituksen esitystä, joka koskee maahanmuuttajien vastuuttamista tulkin varaamisesta syntyneistä kustannuksista tilanteissa, jossa hän on perusteettomasti jättänyt saapumatta kunnan tai työvoimapalveluiden kotoutumista edistävän palvelun mukaiseen tapaamiseen eikä ole perunut varattua aikaansa. Esitys on periaatteellisesti kannatettava, mutta käytännössä esityksen toimeenpanoa ei voida järkevästi toteuttaa.

Kotoutumisen alkuvaiheessa asiakas saa tiedon ajanvarauksista työntekijän ja tulkin välityksellä. On vaikea todentaa, että viesti on mennyt asiakkaalle ymmärrettävässä muodossa, tieto on varmasti muistettu välittää ja asiakas on ymmärtänyt tulkkia riittävästi mm. erilaisten murteiden vuoksi. Tapaaminen on saatettu varata työntekijän aloitteesta, joten asiakas ei ole välttämättä ymmärtänyt tapaamisen luonnetta, tulkin osallistumista tapaamiseen ja esimerkiksi tapaamispaikka on saattanut jäädä epäselväksi. Työntekijöille esitys aiheuttaisi jo ajan varaamiseen liittyvää lisätyötä, koska asiakkaalle täytyisi etukäteen selvittää, mitä jääminen pois varatulta ajalta aiheuttaa ja millaisia kuluja siitä voi aiheutua hänen maksettavakseen. Alkuvaiheen kotoutujien kohdalla päällekkäisiä ja samanaikaisia palveluprosesseja on avoinna yleisesti useita, ja kotoutujalla onkin monesti jo sinällään melkoisen haastavaa pysyä selvillä eri tapaamisista ja palveluista.

Esitys aiheuttaa työtä viranomaisille myös siinä vaiheessa, kun todetaan, että asiakkaan olisi korvattava käyttämättä jäänyt tulkkaus. Perumisen syy on selvitettävä ja maksuasian vireille laittaminen sekä laskutus vaativat myös viranomaisen aikaa ja resursseja. Samoin viranomaisella on ennen maksun määräämistä velvollisuus selvittää, onko asiakas saanut tiedon tapaamisesta ja että hän on ymmärtänyt saamansa tiedon. Lisäksi hallituksen esityksessä viitataan erilaisiin syihin, joiden vuoksi maksu voitaisiin jättää perimättä. Asiakkaiden mahdolliset vaikeudet ymmärtää saatua laskua ja siitä seuraavia toimenpiteitä saattavat myös lisätä erityisesti neuvonta- ja ohjauspalveluissa työskentelevien toimijoiden työtaakkaa.

Hallituksen esitykseen on kirjattu syitä, miksi maksun periminen voi olla kohtuutonta. Lista on pitkä ja avaa viranomaisen näkökulmasta haastavan ja runsaasti työaikaa kuluttavan tehtävän.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kohtuuttomuus arvioitaisiin aina tapauskohtaisesti, ja arvioinnissa huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi asiakkaan nuori ikä, pitkittynyt vaikea elämäntilanne, kehitysvammaisuus, muistisairaus, neuropsykiatriset häiriöt tai mielenterveysongelmat. Maksun periminen olisi kohtuutonta aina silloin, jos asiakkaalla ei olosuhteidensa vuoksi olisi käytännössä ollut mahdollisuutta toimia asiassa toisin. Jos asiakkaalta ei objektiivisesti arvioiden voi kohtuudella edellyttää, että tämä muistaisi tai osaisi perua varaamansa palvelun tai paikan, pykälässä tarkoitetun maksun periminen olisi kohtuutonta.

Maksun saisi periä vain, jos ajan käyttämättä ja peruuttamatta jättämiselle ei olisi hyväksyttävää syytä. Hyväksyttäviä syitä olisivat ainakin sellaiset äkilliset olosuhteisiin liittyvät syyt, jotka ovat asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella ja jotka eivät ole olleet asiakkaan tiedossa.

Hyväksyttävä syy voisi olla esimerkiksi äkillinen sairastuminen tai tapaturma. Hyväksyttävä syy olisi käsillä myös silloin, jos henkilö ei pääsisi vastaanotolle sen vuoksi, että hänen tilaamansa kuljetus olisi myöhässä tai ei saapuisi paikalle ollenkaan. Lisäksi hyväksyttävän syyn voisi muodostaa asiakasta tai hänen perhettään kohdannut äkillinen kriisi, kuten esimerkiksi läheisen menetys, ja siitä aiheutunut toimintakyvyttömyys. Edellä mainitut seikat saattavat eri tavoin rajoittaa mahdollisuutta hakeutua ajoissa esimerkiksi sovituille vastaanotolle. On syytä huomioida arvioinnissa myös asiakkaan maksukyky. Toisin kuin asiakasmaksulain mukaisissa tilanteissa, maahanmuuttanut tai kotoutuja-asiakas ei todennäköisesti ole itse varannut aikaa, vaan se on hänelle varattu kunnan tai työvoimaviranomaisen toimesta ja hänet on siihen kutsuttu. Esimerkiksi työvoimaviranomaisen kutsut ovat työttömyysetuuden menettämisen uhalla varattuja aikoja.

Kotoutumista edistävien palveluiden tehtävänä on turvata myös taloudellista ja elämänhallinnallista selviytymistä, ja siten voidaan ajatella, että mainittujen ylimääräisten kulujen selvittäminen kallistuisivat lopulta joka tapauksessa kotoutumispalveluiden työntekijöiden harkittaviksi: voidaanko näihin kuluihin esimerkiksi asiakkaan velkaannuttua myöntää harkinnanvaraista toimeentulotukea tai esimerkiksi seurakuntien taloudellista avustusta.

Myös Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut pitää ongelmallisena käyttämättä jätetystä palvelusta perittävän maksun perimistä vastaanottolain ja toimeentulotuen piirissä olevilta asiakkailta. Mikäli näiltä henkilöiltä maksun perimistä ei pidettäisi maksukyvyn perusteella kohtuuttomana, maksun periminen kohdistuisi vastaanottorahaan tai toimeentulotukeen, mikä ei nähdäksemme olisi tarkoituksenmukaista. Kun otetaan huomioon maksun perimisen kohdistuminen taloudellisesti heikossa asemassa useiin oleviin maahanmuuttaja-asiakkaisiin, perumatta jäävien asiakasvarausten vähäinen määrä ja maksun perimisen kaikki edellytykset, herää kysymys, kattaako maksun perimisestä saatava taloudellinen etu ja muu hyöty todella ne kustannukset ja haitat, jotka syntyvät maksun perimisestä kunnalle/työvoimaviranomaiselle sekä maahanmuuttajalle.

Lisäksi Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut kiinnittää huomiota eräänlaiseen kaksoisrangaistavuuden toteutumismahdollisuuteen. Työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan jättäessä ajanvaraus käyttämättä ja perumatta ilman pätevää syytä, voi hänen

kohdallaan tietyssä tilanteessa toteutua sekä työttömyysetuuden menetys määräajaksi että käyttämättä jätetystä ajasta perittävä maksu.

Käytännössä työntekijät kertovat käyttävänsä usein varattua tulkkia työn apuna myös silloin, kun asiakas ei tule paikalle. He voivat ottaa yhteyttä asiakkaaseen puhelimitse tai voivat hoitaa jonkun toisen asiakkaan asioita puhelimitse/videoyhteydellä tai esimerkiksi käymällä läpi käännettäviä asiakirjoja. Toimipaikoissa on myös monia kieliä puhuvia työntekijöitä, jolloin yhdeksi yhdenvertaisuuden näkökulmaksi voi muodostua se, pääseekö asiakas suoraan asioimaan omalla kielellään vai onko hänelle tilattava tulkki. Mikäli tulkin käyttämättä jättämisestä mahdollisesti perittävät maksut alkavat toimia pelotteena, asiakkaat ottavat saattavat ottaa entistä enemmän mukaansa epävirallisia tulkkeja, joista osa voi olla jopa lapsia. Silloin sekä tulkkauksen laatu että työntekijän ja asiakkaan oikeusturva vaarantuvat.

Lopuksi myös hallituksen esityksessä todetaan, että maksuilla käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksekustannuksista ei todeta olevan merkittäviä talousvaikutuksia.

### **Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)**

Hallitus esittää, että alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden jälkihuollon ikärajaa lasketaan 25 vuodesta 23 vuoteen. Vastaava muutos on esitetty tehtäväksi myös lastensuojelun asiakkaina olevien nuorten osalta. Uudenmaan ELY-keskus toteaa lausunnossaan, että esitys on ristiriidassa hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen nuorten syrjäytymisen ja radikalisoitumisen ehkäisystä. Erityisesti nuorten palveluissa ennaltaehkäisevä työ on kaikkein tuloksellisinta työtä ja sitä tulisi päinvastoin erityisesti tukea.

Ilman huoltajaa tulleilla alaikäisillä ei ole ollut tähänkään saakka subjektiivista oikeutta jälkihuollon palveluihin, vaan palveluun ovat ohjautuneet ne nuoret, joilla on todettu palvelutarpeen arvioinnissa tarve palveluille. Jos jälkihuollon ikärajaa lasketaan ja nuoret, joilla esiintyy palveluntarvetta, putoavat jälkihuollon palvelusta pois, on heidät joka tapauksessa ohjattava esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisesti tuetun asumisen palveluihin. Palveluihin pääsemisessä voi kuitenkin syntyä viivettä, joka aiheuttaa usein lisäkustannuksia.

Valtio on korvannut hyvinvointialueille jälkihuollosta aiheutuneet kustannukset pakolaisten erityiskustannuskorvauksina. Uudellamaalla hyvinvointialueet ovat vastanneet jälkihuollon tarpeisiin erinomaisesti ja palvelua on saatu järjestettyä kaikille sitä tarvitseville, vaikka asiakasmäärät ovat kasvaneet. Korvauksista on sovittu niin, että asiakasmäärän mukaisesti hyvinvointialue on palkannut henkilökuntaa, esimerkiksi sosiaalityöntekijöitä ja –ohjaajia jälkihuollon toimintoihin. Ostopalveluja on alueella käytetty maltillisesti. Tämä on todettu kustannustehokkaaksi tavaksi toimia, kun asiakasmäärät ovat riittävän suuret, jos vaihtoehtona olisi esimerkiksi palveluiden ostaminen yksityisiltä palveluntuottajilta. Jos yli 23-vuotiaat jatkossa ohjataan muihin tuetun asumisen palveluihin, voi niiden järjestäminen tulla kalliimmaksi, kuin hyvinvointialueen omana toimintana järjestettävä jälkihuollon tuki. Lisäksi nykyiset ELY-keskuksen ja hyvinvointialueiden sopimukset

joudutaan näiltä osin irtisanomaan ja jälkihuoltoa tuottava henkilökunta joudutaan osin järjestämään toisiin työtehtäviin, joihin valtiolta ei saa tukea.

### **Pakolaisten vastaanotto (44 §)**

Lakiesityksessä esitetään, että pääsääntöisesti kiintiöpakolaisten vastaanoton prosessissa kunnan tehtävänä oleva asunnon käyttötavaroiden hankinta ja kaupassakäynnin avustuspalvelu siirrettäisiin jatkossa hyvinvointialueille. Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa, että tehtävien pilkkominen eri toimijoiden vastuulle voi aiheuttaa epäselvyyttä ja tiedonkulun ongelmia, eikä siksi ole tarkoituksenmukainen.

Alkuperäisessä esityksessä uudeksi kotoutumislainsäädännön tehtävä oli määritelty kunnan tehtäväksi. Laissa kunnan vastuulla on alkuvaiheen palvelukokonaisuus, joka on nimetty kotoutumishjelmaksi. Alkuvaiheen palvelut on keskitetty kunnan vastuulle ja yhteistyö rakennetaan mm. hyvinvointialueiden kanssa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella.

Kiintiöpakolaisten osalta kunta hankkii uusille tulijoille asunnon, joten on loogista, että myös käyttötavarat hankitaan samassa yhteydessä. Kyse on minimivarustuksesta, esimerkiksi patjoista ja peitoista, joilla selvittää ensimmäisten päivien ajan. Samaan työskentelyprosessiin kuuluu ensimmäisten päivien ohjaus ja neuvonta, joka voi koskea mm. kaupassa käyntiä. Monet kiintiöpakolaiset tulevat yhteiskunnista, joissa esimerkiksi kirjaimet ovat erilaisia ja ensimmäisten päivien kertaluonteinen ohjaus on tarkoituksenmukaista. Nyt tehty ehdotus siitä, että ko. työ tulisi siirtää hyvinvointialueille rikkoo palvelukokonaisuuden eikä tehtävän siirtoa ole lakiesityksessä riittävästi perusteltu. Varsinainen sosiaali- ja terveystarpeiden tulee esille palvelutarpeen arvioinnin perusteella, ellei kyse ole niin kiireellisistä tarpeista, että esimerkiksi työntekijöitä terveystarpeista täytyy olla mukana jo vastaanottotyössä lentokentällä.

Pakolaisten vastaanoton koordinaatioon ja kotoutuja-asiakkaiden palveluihin keskittyneiden yksiköiden työntekijät kunnissa ovat tulijoille usein myös henkilöityneitä, luotettaviksi koettuja, toimijoita, joilla on keskeinen rooli uuteen asuin ympäristöön perehdyttämisessä yhdessä vapaaehtoistoimijoiden kanssa. On toivottavaa, etteivät kaavailut muutokset aja kotoutumisen edistämisen työtä toisistaan irrallisiin silloihin erityisesti arjessa toteutuvan integraation näkökulmasta.

### **Muut huomiot**

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa maahanmuuttajaaitien kotoutumiseen ja työllisyyden edistämiseen tähtäviä toimia.

68 §: Ihmiskaupan uhrien korvauksia koskevan säännöksen muutoksen tarkoituksena on vähentää hallinnollista taakkaa ja yksinkertaistaa korvausprosessia. Tämän vuoksi esitetystä 68 §:ssä on luovuttu Joutsenon vastaanottokeskuksesta pyydetystä lausunnosta, jolla on arvioitu sitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset voineet aiheutua ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut katsoo, että ehdotetusta pykälästä jää puuttumaan selvyyttä siitä, kuuluuko ELY-keskuksen tehdä sekä edellä mainittu arvio kustannusten perustumisesta ihmiskaupan uhrin erityistarpeisiin että tarkistaa henkilön kuulumisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ennen päätöksen tekemistä. Vai onko tarkoituksena yksinkertaistaa prosessia uhriasemaan liittyvien palveluiden arvioinnin osalta poistamalla arviointi kokonaan, koska arviointi on ollut käytännössä mahdotonta tai vaikeaa. Pykälän perusteluissa ei ole myöskään avattu korvattavien palveluiden sisältöä, mutta voitaneen olettaa niiden olevan ennallaan: korvataan ihmiskaupan uhrin osalta kustannukset asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta.

Suokonautio Jaana

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Lausunto on valmisteltu työllisyys ja kotoutuminen -yksikön ja oikeudelliset palvelut - yksikön yhteistyönä.