

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

-

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Esityksen mukaan tarkoituksena on luopua täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten, vastaanottoon varautumisen kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta, joka johtaisi myös hyvinvointialueiden rahoituksen vähenemiseen. Rahoituksen väheneminen voi johtaa kustannusten siirtymiseen hyvinvointialueiden katettavaksi. Hyvinvointialueiden rahoitusmalli on jo nykyisellään haastava ja hyvinvointialueille siirtymisen jälkeen vuonna 2023 on jo jouduttu tekemään merkittävästi säästötoimenpiteitä, joka on lisännyt huolta asiakkaiden tuen ja palvelujen saatavuuden sekä tarvittavien resurssien varmistamisen osalta. Suunnitellut lakimuutokset lisäävät tätä huolta entisestään ja voivat johtaa, kuten edellä todettu, palvelujen saatavuuden heikentymiseen, joka osaltaan voi lisätä tuen tarpeessa olevien asiakkaiden palvelutarvetta. Suunnitellut toimet heikentävät mahdollisuuksia ehkäistä isompia kustannuksia ja ohjaavat toteuttamaan palvelua reaktiivisemmin.

Esityksessä tuodaan monessa eri kohdassa esille, että nykyinen korvausjärjestelmä on hyvin työllistävä mutta esityksestä ei käy ilmi, onko korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi pohdittu muita vaihtoehtoja kuin korvauksista luopumista.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Ehdotus säättää kotoutumisen velvoittavuudesta ja lisää kotoutumislakiin läpileikkaavasti painotusta maahanmuuttajan oman vastuun ja velvollisuuksien lisäämisestä kotoutumisestaan. Tämän katsotaan vähentävän kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, sillä velvoittavuuden lisäämisen odotetaan kasvattavan maahanmuuttajan omatoimisuutta. Käytännön tasolla sekä kunnissa että hyvinvointialueella on kuitenkin selvää, että omatoimiset asiakkaat ovat tälläkin hetkellä

omatoimisia ja palveluissa asioivat ne, jotka tosiasiallisesti tarvitsevat sekä tuki-, ohjaus- ja neuvontapalveluja että sosiaali- ja terveyspalveluja. Lakiehdotuksessa mainittava edellytys ohjaustyötä tekevien uudelleenasetoitumisesta työhön siten, että korostetaan asiakkaan alkuun auttamista ja omatoimisuutta asioidensa järjestäjänä on käytännössä se, mitä tehdään jo tällä hetkellä. Hyvinvointialueen näkökulmasta muutos on erityisen huolestuttava, koska jo nyt on ollut huolta, ohjautuvatko maahanmuuttaja-asiakkaat esimerkiksi sosiaalipalveluihin oikea-aikaisesti tai odottavatko he tilanteiden kriisiytyessä liian pitkään, jolloin palveluihin ohjautuessaan he tarvitsevat enemmän raskaita tukitoimia. Lakimuutos voi lisätä kynnystä pyytää viranomaisilta apua erilaisiin ongelmatilanteisiin, eikä tämä johda säästöihin vaan lisääntyvään palvelutarpeeseen ja tilanteisiin, joissa mahdollisesti tarvitaan monialaisia kattavia tukitoimia asiakkaan auttamiseen sen sijaan, että asian olisi voinut ehkäistä oikea-aikaisilla toimilla.

Lakiehdotuksessa sanoitetaan maahan muuttaneen omatoimisuuden tärkeyttä ja vastuun ottamista omasta tilanteestaan. Jää epäselväksi, miten tässä yhteydessä huomioidaan luku- ja kirjoitustaidottomuus, traumataustan aiheuttamat toimintakykyhaasteet ja muut tilanteet, joissa omatoimisuus voi olla perustellusti rajallista. Mikäli maahan saapuneet asiakkaat eivät saa apua ja tukea tilanteeseensa tarvittaessa, voi tämä lisätä muita yhteiskunnallisesti huolestuttavia ilmiöitä, kuten yksinäisyyden ja eristäytyneisyyden aiheuttamia mielenterveyspulmia, lisääntyvää haavoittuvassa asemassa olevien hyväksikäyttöä, erilaisia väkivaltailmiöitä, radikalisoitumista ym.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Kuten ehdotuksessa todetaan, kotoutumislain 6 luvun kumoamisella voi olla vaikutuksia siihen, miten kotoutumisen edistäminen toteutuu hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueiden olisi ehdotuksen mukaan jatkossakin huomioitava maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden tarpeet hyvinvointialueen toiminnassa ja suunnittelussa, mutta kotoutumisen edistämisestä hyvinvointialueilla ei enää säädettäisi kotoutumislaisissa. Tämä muutos tulisi lisäämään maahanmuuttajien eriarvoisuutta entisestään ja kotoutumisen vauhdittamisen sijaan heikentämään kotoutumisen tukemista. Ison hyvinvointialueen näkökulmasta, jossa maahan muuttanut väestöä hyvin merkittävä määrä asukkaista, näkyy sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen toteuttamisessa erityisosaamisen tärkeys. Oikea-aikaisilla asiantuntevilla palveluilla voidaan merkittävästi edistää kotoutumisen alkuvaiheessa myös niiden asiakkaiden prosessia, joilla on merkittäviä sote-tuen tarpeita. Esimerkiksi pakolaistaustaisten ensimmäisen oleskeluluvan saaneiden asiakkaiden kanssa työskentely vaatii spesifiä erityisosaamista ja perehtyneisyyttä pakolaisuuden ilmiöön, haavoittuvassa asemassa olevien kanssa tehtävään kulttuurisensitiiviseen ja traumatietoiseen työotteeseen. On vaarana, että lakimuutos johtaa asiantuntevan ja kotoutumista tukevan sosiaalipalvelun laadun heikkenemiseen hyvinvointialueiden säästöpainneissa. Lisäksi on huomioitava, että voimaan on tulossa muitakin maahanmuuttajia koskevia lakimuutoksia, jotka vaikuttavat heikentävästi hyvinvointialueiden talouteen, mutta lisäävät painetta tuottaa palveluja.

Muut huomiot

Esityksen mukaan kotoutumislain 68 §, joka koskee ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamista, ehdotetaan kumottavaksi. Pykälän kumoamisen myötä rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden yleistä rahoitusta. Tämä merkitsisi sitä, että nykyinen erillinen rahoitus, joka on turvannut ihmiskaupan uhrien auttamisen valtakunnallisesti

yhdenvertaisella tavalla, sisällytettäisiin jatkossa hyvinvointialueiden yleisrahoitukseen.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä velvoitteita ohjeistaa tai kehittää ihmiskaupan uhrien auttamista, eikä siinä esitetä mekanismeja, joilla rahoituksen tosiasiallista kohdentumista ihmiskaupan uhreille tulevaisuudessa seurattaisiin tai varmistettaisiin.

Muutosta perustellaan norminpurulla ja hallinnollisen taakan keventämisellä, mutta sen vaikutukset voivat olla vaikeasti ennakoitavia ja johtaa palveluiden heikentymiseen tai jopa niiden puuttumiseen.

Nykyinen korvausjärjestelmä on hallinnollisesti raskas, mutta sen merkitys on ollut keskeinen sen varmistamisessa, että ihmiskaupan uhrit ovat saaneet toipumisensa kannalta välttämättömiä palveluja. Korvaukset haetaan toteutuneiden kulujen perusteella, mikä on mahdollistanut palvelujen oikeudenmukaisen ja tarpeisiin perustuvan kohdentamisen sekä estänyt tilanteet, joissa palveluja ei myönnettäisi taloudellisista syistä. Korvausjärjestelmä on ollut kiinteä osa kivijalkaa, jolle auttaminen Suomessa perustuu, ja muutos muuttaisi tätä järjestelmää tavalla, joka voisi heikentää ihmiskaupan vastaista työtä.

Korvausten avulla on voitu hyvinvointialueella järjestää ihmiskaupan uhrin yksilöllisen palvelutarpeen perusteella palveluja, joita ei ilman korvattavuutta olisi todennäköisesti tarjottu tai joita ei esityksen mukaan jatkossa järjestettäisi. Mikäli rahoitus siirtyy yleisrahoitukseen, uhkaa tämä palvelujen yhdenmukaisuutta. Ihmiskaupan uhrit eivät jakaudu hyvinvointialueiden mukaisesti, eivätkä he ole pelkästään maahanmuuttajia, esimerkiksi vuonna 2025 tunnistetuista ihmiskaupan uhreista 12 prosenttia oli Suomen kansalaisia. Näin ollen yleisrahoitus uhkaa heikentää ihmiskaupan uhrien palveluja ja eriarvoistaa ne hyvinvointialueiden taloudellisten tilanteiden mukaan.

Rahoituksen keskittäminen ja siihen liittyvät leikkaukset voivat lisätä alueellisia eroja ja heikentää pienten ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien palveluja. Hyvinvointialueiden nykyinen resurssipula herättää huolen siitä, että mikäli korvaukset siirretään yleiseen rahoitukseen ilman rahoituksen oikeudenmukaisen kohdentumisen seuranta, ne eivät tosiasiallisesti kohdistuisi ihmiskaupan uhrien palveluihin. Tämä heikentäisi palvelujen saatavuutta ja voisi johtaa siihen, että osa uhrien tarvitsemista palveluista jää kokonaan järjestämättä. Ihmiskaupassa paljastuu ajoittain laajoja rikoskokonaisuuksia, ja tällaisissa tilanteissa yhdellä hyvinvointialueella voi olla kymmeniä uhreja, mikä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Ei ole realistista odottaa, että hyvinvointialue pystyisi ilman valtion korvausmahdollisuutta järjestämään näitä palveluja.

Ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltioita tarjoamaan uhreille erikoistunutta apua ja tukea, jonka turvaamisessa nykyinen korvausmekanismi ja auttamisjärjestelmä on ollut ratkaisevassa asemassa. Esityksessä jää epäselväksi, miten nämä EU:n ja kansainväliset velvoitteet aiotaan jatkossa täyttää. On perusteltua pelätä, että siirtyminen yleisrahoitukseen heikentäisi uhrien auttamistyötä ja johtaisi tilanteeseen, jossa erityinen ja yksilöllinen tuki jää myöntämättä taloudellisista rajoitteista johtuen. Tämä voi johtaa myös ihmiskauppaan erikoistuneen sosiaalihuollon osaamisen heikentymiseen, jos palveluita ei järjestetä kaikilla hyvinvointialueilla keskitetysti.

Esityksessä ei myöskään ole arvioitu muutoksen vaikutuksia ihmiskaupan uhreihin, heidän saamaansa tukeen, sosiaalihuollon palveluihin, tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tarkastelu keskittyy hallinnollisiin vaikutuksiin, jättäen arvioimatta vaikutukset maahanmuuttajiin, lapsiin, sukupuolten tasa-arvoon ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, vaikka muutoksen voidaan perustellusti olettaa vaikuttavan niihin kaikkiin ja arviointi olisi ollut välttämätön. Valtion korvausjärjestelmä on tähän asti turvannut oikeuksien toteutumisen, sillä sen avulla on voitu järjestää erikoistunutta apua ja tukea uhrien tarpeisiin. Ihmiskaupan uhreilla on erityisiä ja laaja-alaisia tarpeita, jotka eroavat muista hyvinvointialueen sosiaalihuollon kotoutuvista

asiakkaista. Esityksessä ei myöskään huomioida traumakokemusten vaikutuksia uhrin toimintakykyyn ja palvelutarpeisiin, vaikka nämä ovat ihmiskaupan uhrien kohdalla keskeisiä. Esityksessä tulisi kuvata selkeästi, miten nämä erityistarpeet turvataan jatkossa, jos rahoitus perustuu yksinomaan hyvinvointialueiden yleiseen rahoitukseen. Esitys on myös valmisteltu ilman riittävää vuoropuhelua ihmiskaupan uhreja auttavien toimijoiden ja ihmiskaupan vastaisen työn asiantuntijoiden kanssa.

Korvauspykälää ei voida kumota ilman riittävää vaikutusarviointia eikä ilman toimivaa korvaavaa mekanismia, jolla palvelut ja niiden kohdentuminen voidaan varmistaa jatkossa. Vähimmäisvaatimus olisi seurantamekanismin luominen, jotta ihmiskaupan uhreja tunnistetaan myös tulevaisuudessa ja heidän tarvitsemansa palvelut järjestetään alueen taloudellisesta tilanteesta riippumatta.

Sama pätee periaatteessa kaikkiin pakolaistaustaisille maahanmuuttajille järjestettäviin palveluihin, jos niiltä poistetaan suoraan velvoittava lakiperusta. Kokemuksemme mukaan tämän ryhmän neuvonta- ja ohjaustarpeet ovat huomattavasti muita uusia asiakkaita suuremmat, ja riittävässä laajuudessa tätä ohjausta ja neuvontaa tuskin voidaan toteuttaa ilman, että siitä on erikseen säädetty. Nämä palvelut eivät ole turvattuja asiakasryhmän tarpeita vastaavalla tavalla osana hyvinvointialueen yleistä järjestämisvelvoitetta. Erityisen riskialttiilta uudistus tuntuu tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää ollaan uudistamassa, joka tulee käytettävissä olevien tietojen mukaan sisältämään myös rahoituksen leikkaamisen.

Salonen Jari
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue