



# Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämiseksi annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta kotoutumisen edistämiseksi annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

## Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

### Yleisesti

Ehdotuksen mukaan esityksellä toteutettaisiin kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjä säästöjä. Esitysluonnoksessa todetaan, että budjettiriihen linjauksen mukaan säästötavoite toteutetaan vähentämällä kuntien kotoutumiseen liittyviä velvoitteita, kuitenkin heikentämättä kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita. Julkisen talouden säästökseen on arvioitu n. 46,8 miljoonaa euroa. Säästöt toteutettaisiin purkamalla valtion päällekkäistä rahoitusta, luopumalla eräistä kotoutumislain mukaisista korvauksista sekä alentamalla kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavan laskennallisen korvauksen korvaustasoa siihen tehtävällä tasoleikkauksella. Laskennallisen korvauksen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella (872/2024) ja tasoleikkaus huomioidaan esityksen mukaan osana asetusvalmistelua.

Taloudellisten vaikutusten todetaan kohdistuvan etenkin valtioon, kuntiin sekä kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäjiin. Lisäksi vähäisiä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan kohdistuvan hyvinvointialueeseen ja maahanmuuttajiin. Esitysluonnoksessa katsotaan, että muutoksilla voisi olla myönteisiä vaikutuksia kotoutuja-asiakkaiden koulutuspolkujen järjestämiseen ja maahanmuuttajien työllistymiseen, kun koko koulutustarjonta ja rahoitus olisi kuntien käsissä. Toisaalta on tunnistettu, että muutoksilla voi olla kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen, kotoutumiseen ja siten julkiseen talouteen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta, mikä vaikeuttaisi maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, hallitusohjelmassa on maahanmuuttajien sosiaaliturvaa koskevia kirjauksia, joiden toimeenpanon valmistelu on käynnissä samanaikaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että lausuttavana olevalla esityksellä ja muilla samanaikaisesti valmisteltavilla esityksillä voi olla yhteisvaikutuksia kuntiin, kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäjiin sekä maahanmuuttajiin. Esimerkiksi kotoutumistukea (<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM074:00/2024>) koskevan esitysluonnoksen tavoitteena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä. Kyseisen esitysluonnoksen mukaan työvoimaviranomaiselle säädettäisiin vastuu järjestää työllistymistä tukevaa taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävää palvelua kohtuullisessa ajassa. Palvelu olisi järjestettävä viimeistään työnhaun käynnistämistä seuraavien kuuden kuukauden aikana. Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä voisi olla tarpeen vielä tarkemmin arvioida kotoutumisen edistämisen rahoitukseen suunniteltujen säästöjen mahdollisia vaikutuksia työllistymistä tai kielitaitoa edistävien



palveluiden tarjontaan ja tätä kautta kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksiin saavuttaa tavoiteltu kielitaitotaso.

Hyvinvointialueille ja kunnille kohdentuvien laskennallisiin korvauksiin tehtäisiin esityksen mukaisesti tasoleikkaus, joka perustuu julkisen talouden säästötavoitteisiin. Kokonaisuutena kotoutumiskorvaukset ovat hyvin pieni osa hyvinvointialueiden kokonaisrahoitusta, mutta laskennallisten korvausten pienentymisellä voi olla vaikutuksia jo valmiiksi säästöpainneiden alla toimivien hyvinvointialueiden mahdollisuuteen tarjota nykyisessä laajuudessa kotoutumista edistäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja ylläpitää hyvinvointialueiden ammattihenkilöiden erityisosaamista juuri kotoutumisen erityistarpeiden osalta. Näin ollen esityksellä voi toteutuessaan olla merkittäviä vaikutuksia kotoutujahenkilöiden saamiin perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin tavalla, joka voi aiheuttaa ongelmien vaikeutumista ja palvelutarpeen lisääntymistä korjaavissa, erityistason palveluissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on jo kotolain kokonaisuudistuksen (681/2023) sekä kotoutumislakiin liittyvien asetusten säätämisen yhteydessä esittänyt huolensa siitä, että valtionkorvausten jakoperusteet kuntien ja hyvinvointialueiden välillä eivät välttämättä vastaa tosiasiallista tilannetta palveluiden käytön osalta. Vaikka kunta on pääasiallisesti vastuussa kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä, on suurella osalla kotoutuja-asiakkaista tarve sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin erityisesti kuntaan muuton alkuvaiheessa. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien kotoutuja-asiakkaiden kohdalla asiakastyö on aikaa vievää ja henkilöstöintensiivistä.

Esityksessä ehdotetaan kotoutumislain 63 §:n eli täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä kotoutumislain 68 §:n eli ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien korvausten kumoamista, jota perustellaan hallinnollisen työn vähentymisellä hyvinvointialueilla. Sosiaali- ja terveysministeriö tunnistaa erityisesti ihmiskaupan uhrien palveluiden korvausprosessin osalta virtaviivaistamisen ja selkeyttämisen tarpeita. Kuten esityksessäkin on todettu, on nykyinen korvausprosessi hyvinvointialueille hallinnollisesti työläs prosessi. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin toteaa, että esitettyjen muutosten kokonaisvaikutusten arvioimista hankaloittaa merkittävästi se, ettei esityksestä käy ilmi rahoituksen tarkempi toteutustapa tai korvauksen jakautumisperuste alueiden välillä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että kotoutumislain mukaisten korvausten kohdentumista ja kustannustehokkuutta olisi syytä tarkastella ja arvioida kokonaisvaltaisesti, kuten voimassa olevan kotoutumislain valmistelun esitöissä (HE 208/2022 vp) on todettu tehtävän. Sosiaali- ja terveysministeriö on aiemmissa kotoutumislain muutoksia koskevissa lausunnoissaan tuonut ilmi, että korvausten jakautumista kuntien ja hyvinvointialueiden välillä tulisi tarkastella tosiasiallisesti annettujen palveluiden perusteella, kun lain voimaantulosta on kulunut riittävä aika tarkastelun tekemistä varten. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedon mukaan ko. arviointi on aloitettu työ- ja elinkeinoministeriössä ja näin ollen olisikin tarkoituksenmukaista käsitellä asia kokonaisuutena tämän arviointityön valmistuessa, jotta mahdollisten muutosten täytäntöönpano sekä prosessien muuttaminen sujuisi hallinnon näkökulmasta kokonaisuutena selkeämmin.

### **Ihmiskaupan uhrien palveluiden korvaukset 68§**

Esityksessä tuodaan esiin, että hyvinvointialueet ovat hakeneet korvauksia ihmiskaupan uhrien palveluista suhteellisen vähän ja korvausten hakemiseen on sosiaali- ja terveysministeriölle välitettyjen tietojen mukaan liittynyt jonkin verran epäselvyyttä esimerkiksi siitä, minkä kaikkien palvelutarpeiden voidaan katsoa olevan nimenomaisesti ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvaa. Kokonaisuutena ihmiskaupan uhrien palveluista myönnetty korvaukset eroavat henkilöpiiriltään muista kotoutumislain korvauksista, koska korvauksia voidaan hakea myös Suomen kansalaisille (esim. henkilöille, joilla ei ole maahanmuuttotaustaa) annetuista palveluista. Myös sosiaali- ja terveysministeriössä tunnistetaan, ettei kotoutumislaki ole kaikista tarkoituksenmukaisin lainsäädäntökehitelmä korvausten säädöksille ja tulevaisuudessa tulisikin arvioida, millainen rahoitus ja säädösmekanismi kokonaisuuteen vastaisi parhaiten. On myös huomioitava, että



hyvinvointialueet voivat hakea tällä hetkellä korvauksia ainoastaan palveluista, joita on annettu henkilöille, jotka on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Asiakkuus auttamisjärjestelmässä on vapaaehtoista ja henkilöillä voi olla perusteita olla hakeutumatta auttamisjärjestelmään. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piirissä on tunnistettu henkilöitä, joilla on kaltoinkohtelu- ja hyväksikäyttökokemuksia, jotka voisivat täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön, mutta oikeutta hakea korvauksia palveluista ei synny, ellei asiakas itse anna suostumustaan ohjaukseen auttamisjärjestelmään. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että ihmiskaupan uhrien tarpeenmukaisten palveluiden turvaaminen on ehdottoman tärkeää ja heidän asemansa palveluiden saajina ei saa heikentyä. Kuten esityksessäkin todetaan, ei kotoutumislaissa säädetä asiakkaiden oikeuksista palveluihin. Näin ollen muutokset korvausjärjestelmässä eivät aiheuta muutoksia hyvinvointialueiden velvollisuuksiin järjestää palveluita ihmiskaupan uhreille.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että ihmiskaupan uhrien palveluista annettujen korvausten siirtymistä osaksi hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta tarkasteltaisiin korvausten osalta tehtävän arvioinnin yhteydessä yhtenä kokonaisuutena muiden hyvinvointialueille kohdistuvien korvausten kanssa ja päätökset säännösten muuttamisesta tehtäisiin myöhemmin tarkentunein tiedoin. Mikäli jatkovalmistelussa kuitenkin päädytään edistämään 68 §:n kumoamista, pitää sosiaali- ja terveysministeriö perusteltuna sitä, että esityksessä arvioitaisiin laajemmin muutoksen vaikutuksia ihmiskaupan uhreihin, eikä asiaa tarkasteltaisi ainoastaan hallinnollisen työn vähenemisen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että ehdotettu muutos vaatii ohjausta ja rahoitus tulisi pyrkiä ”korvamerkitsemään” ihmiskaupan uhrien palveluihin.

### **Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen korvaukset 63§**

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannusten korvausten siirtymisen yleiskatteelliseen rahoitukseen ei pitäisi lähtökohtaisesti vaikuttaa tuen tarpeessa olevien saamaan tukeen. Jo nyt näitä tukia on myönnettävä samoin ehdoin kaikille maassa vakinaisesti oleskeleville. Kotoutuja asiakkaiden erityisiä tarpeita ovat useimmiten heidän erityiseen elämäntilanteeseensa liittyvät tarpeet, kuten välttämättömien kodin kalusteiden, lasten tarvikkeiden ja ilmastossamme välttämättömän vaatetuksen puuttuminen kokonaan. Tilapäistä suojelua saavien kohdalla voivat korostua tuen tarpeet työllistymisen tai kouluttautumisen tueksi, kun oikeutta ensisijaiseen etuusjärjestelmään ei kaikilta osin ole. Kustannukset vaihtelevat hyvinvointialueittain paljonkin ja tuen myöntämiseen liittyy harkintaa. Täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämiskäytännöissä on havaittu olevan alueittain eroja. (THL:n Työpaperi 23/2025, <https://www.julkari.fi/server/api/core/bitstreams/ba911998-e6eb-48aa-bd05-49af2260a400/content> )

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan opasta toimeentulotukilain soveltajille, joka omalta osaltaan mahdollistaa alueiden omien ohjeiden yhdenmukaistamista.

### **Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen**

Esityksessä esitetään hyvinvointialueen kotoutumisen edistämisen tehtäviä koskevan 6 luvun pykälien kumoamista, perusteena norminpurkamisen ja lain selkeyttäminen. Kyseisen 6 luvun 49 ja 50 §:t koskevat hyvinvointialueiden velvollisuutta edistää kotoutumista omassa toiminnassaan. Esityksen mukaan kumoamisten vaikutusten arvioidaan olevan melko vähäinen, koska pykälät on tulkittu lähinnä informatiivisiksi. Kuitenkin kuten esityksessä todetaan, ei kotoutumisen edistämisestä jatkossa säädettäisi suoraan missään hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa laissa, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- tai järjestämislainsäädännöstä ei suoraan säädetä kotoutumisen edistämisen



valtakunnallisten tavoitteiden tai kotoutumisen edistämisen huomioimisesta hyvinvointialueen muuta toimintaa koskevan kehittämisen ja seurannan osana. Sosiaali- ja terveysministeriö tunnistaa sääntelyn osittaisen päällekkäisyyden esim. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 10 §:n sääntelyn kanssa, vaikka kotoutuja-asiakkaita ei lainsäädännössä erikseen nimetä. Usealla hyvinvointialueilla, erityisesti suurien kaupunkien alueilla, on kotoutumista edistäviä sekä erityisesti maahanmuuttajaväestölle kohdennettuja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita keskitetty erillisiin toimintayksiköihin tai tiimeihin. Asiakastyötä toteutetaan myös moniammatillisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamista yhdistäen asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy esityksessäkin esiin nostettuun huoleen siitä, että hyvinvointialueita koskevien pykälien poisto voidaan tulkita hyvinvointialueiden toimintavastuiden vähentymisenä kotoutumista edistävässä työssä, vaikka palveluista ja niiden saamisen ehdoista säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Kotoutuja-asiakkailta kuitenkin tunnustetaan tiettyjä erityisiä palveluiden ja tuen tarpeita, joita lähtökohtaisesti ei esiinny samalla tavoin valtaväestön edustajilla (mm. kriisi- ja sotatoimialueella oleskelleiden traumaoireet tai luku- ja kirjoitustaidottomuuden aiheuttama tuen tarve arjen toiminnassa).

## Muut huomiot

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kotoutumislain 60 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista valtionosuuden käyttötarkoitusta muutettaisiin. Nykyisin valtionosuutta myönnetään kunnille lasten kotihoidontukea saavien henkilöiden kotoutumisen edistämiseen. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtionosuutta myönnettäisiin kotihoidontukea saavien maahanmuuttajien lisäksi myös laajemmin alle kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumisen edistämiseen. Muutosta perustellaan toimintaympäristön muutoksilla, esimerkiksi toimeentulotuen uudistuksella ja ns. kotihoidon tuen Norjan mallin mahdollisella säätämällä. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdotettua muutosta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kotihoidon tuen Norjan mallin jatkovalmistelu on edelleen käynnissä ja mallin yksityiskohdat voivat tarkentua jatkovalmistelussa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kotoutumislakiin kohdennetut useat muutokset sen kokonaisuudistuksen toteuttamisen jälkeen ovat heikentäneet lain alkuperäistä tavoitetta koota eri hallinnonaloilla tehtävää kotoutumista edistävää työtä yhden lainsäädäntökokonaisuuden alle. Kotoutumisen edistäminen tehtävänä sijoittuu usealle hallinnonalalle, mikä tulisi myös huomioida sitä koskevassa lainsäädännössä. Kotoutumislakiin tehtiin merkittävä kokonaisuudistus, joka tuli voimaan 1.1.2025 ja uudistusta valmisteltiin yhteistyössä usean hallinnonalan kesken. Lain voimaantulon jälkeen, siihen on kohdistunut jo useita muutosesityksiä, jotka ovat heikentäneet lain alkuperäistä kokonaislogiikkaa ja toimintaa sääntelevää yhtenäisyyttä. Muutokset ovat myös aiheuttaneet epäselvyyttä palvelujärjestelmän toimijoiden keskuudessa ja vaikeuttaneet hallinnollisten tehtävien yhteensovittamista esim. kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Nopeat ja yhtäaikaiset muutokset vaikuttavat heikentävästi hallinnon ennustettavuuteen sekä hidastavat hyvinvointialueiden toiminnan alkaessa käynnistynyttä yhdyspintatyötä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että muutosten yhteydessä tulisi arvioida tarkemmin niiden vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksiin lakisääteisten tehtävien käytännön toteutukseen sekä kotoutuja-asiakkaiden palveluiden saamiseen.