

Asia: VN/32076/2023

Lausuntopyyntö kotoutumislain mukaisista asetuksista

Lausunnonantajan lausunto

Asetus 1: VN:n osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta (arviointiasetus)

Tämä asetus koskee osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja Kansaneläkelaitos (Kela) kiinnittää huomiota sen osalta erityisesti toimeentulotukea koskeviin osioihin.

Ehdotusta valtioneuvoston asetukseksi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista koskevassa muistiossa on sivulla 3 todettu seuraavaa:

”Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tai viimeistään kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa maahan muuttaneelle kerrotaan kotoutumissuunnitelman enimmäiskestosta sekä siitä, että kotoutumissuunnitelmaa tullaan päivittämään säännöllisin väliajoin. Maahan muuttaneelle kerrotaan, mitkä ovat hänen oikeutensa ja velvollisuutensa kotoutumissuunnitelman toteuttamisessa. Maahan muuttaneelle kerrotaan, että kotoutumissuunnitelma on velvoittava ja mikäli hän ei noudata sitä, hänen oikeutensa työttömyysetuuteen voi päättyä tai hänen toimeentulotukeaan voidaan alentaa siten kuin laissa on säädetty. Maahan muuttaneelle kerrotaan myös, että kun hänelle varataan tapaaminen, odotetaan, että hän saapuu paikalle ajoissa ja mikäli hän on estynyt esimerkiksi sairastumisen vuoksi, odotetaan, että hän peruuttaa tapaamisajan hyvissä ajoin.”

Nykyisin voimassa olevan toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sellaisen henkilön perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia. Edellä esitettyä toimeentulotukilain säännöstä ei ole vielä päivitetty vastaamaan 1.1.2025 voimaan tulevaa lakia kotoutumisen edistämisestä (681/2023). Lisäksi toimeentulotukilaissa edellytetään, että alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei

vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuu-kautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien (10 §:n 3 momentti). Ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulee myös varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta (10 a §:n 1 momentti). Käytännössä toimeentulotuen perusosan alentaminen kotoutuja-asiakkaiden kohdalla toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella on ollut erittäin harvinaista.

Kela nostaa esiin, että kotoutumislain 15 §:n monialaiseen palvelutarpeen arviointiin ohjautuu myös työ-voiman ulkopuolella olevia maahan muuttaneita, jotka voivat saada tukimuotonaan esimerkiksi vain toimeentulotukea tai saavat esimerkiksi toimeentulotukea täydentämään muita etuuksia, kuten perhe-etuuksia, eivätkä siten ole välttämättä työvoimaviranomaisen palveluiden piirissä työttöminä työnhakijoina. Kotoutumislain 17 §:ssä säädettyä heille laaditaan tarvittaessa monialainen kotoutumissuunnitelma.

Kotoutumislain 24 §:ssä säädetään puolestaan kotoutuja-asiakkaan velvollisuudesta noudattaa monialaista kotoutumissuunnitelmaa ja kyseisen säännöksen 4 momentin mukaan velvollisuuksien laiminlyönnin vaikutuksesta saada toimeentulotukea säädetään toimeentulotuesta annetusta laissa. Kyseisen kotoutu-mislain lainkohdan säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä perusteluissa on kuitenkin todettu, että muiden kuin työnhakijoina olevien osalta kotoutumissuunnitelman velvoittavuus määrittäisi heidän muiden sitoumustensa perusteella ja lähtökohtaisesti kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättämisestä ei voitaisi asettaa samalla tavoin etuuksien menettämiseen liittyviä sanktioita. Esimerkiksi hoitovapaalla olevan kotoutuja-asiakkaan oikeutta perhe-etuuksiin ei voida rajoittaa, mikäli hän laiminlyö kotoutumissuunnitelmansa toteuttamista (HE 208/2022 vp, s. 214).

Kela huomauttaa, että asetuksessa tai muistiossa ei ole tarkemmin mainittu, toimitettaisiinko työvoiman ulkopuolella olevista toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista kotoutujista tieto Kelalle mahdollista perusosan alentamisharkintaa varten, jos kotoutumispalveluissa arvioidaan, että maahan muuttanut ei ole noudattanut kotoutumissuunnitelmaa, vaan tämä jää tulkinnanvaraiseksi. Toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavien kotoutuja-asiakkaan aseman ja oikeuksien selkeyttämiseksi tulisi todeta, mikäli tarkoitus on, että perusosan alentamisen harkintaa varten ei toimitettaisi tietoja Kelaan perusosan alentamisharkinnan toimeenpanoa varten työvoiman ulkopuolella olevien kotoutujien kohdalla. Koska toimeentulotuen perusosan alentaminen on poikkeuksellinen toimenpide, lain tasolla tulisi säädellä tarkkarajaisesti tilanteista, joissa kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättämisen seurauksena voi olla perusosan alentaminen.

Asetus 2: VNa monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta (yhteiskuntaorientaatioasetus)

Tämä asetus koskee monikielistä yhteiskuntaorientaatiota ja Kansaneläkelaitos (Kela) kiinnittää huomiota sen osalta erityisesti koulutuksen alkamisajankohtaan ja Kelan rooliin.

Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta yhteiskuntaorientaatiokoulutuksen ja kotoutumispalveluiden alkamisajankohdan tarkempi määrittely asetuksella olisi toivottavaa, koska pakolaistaustaisten maahan muuttaneiden asiakkaiden ja maahanmuuttajaperheiden asiakkuus Kelassa voi alkaa välittömästi oleskeluluvan saamisesta (perustoimeentulotuki ja perhe-etuudet). Mikäli

yhteiskuntaorientaatio, kotoutumispalvelut ja tarvittaessa sosiaalipalvelut eivät käynnisty välittömästi oleskeluluvan saamisen jälkeen, on riskinä se, että Kelan palveluihin kohdistuu merkittävä paine kotoutumiseen liittyvän taloudellisen ja yhteiskunnallisen neuvonnan toteuttamisesta, johon Kelalla ei ole viranomaisena toimivaltaa, vaikka sillä on velvollisuus huolehtia asiakkaan laissa säädetyistä toimeentulon turvaamisesta. Kelan kannalta olisi toivottavaa, että erillisen ohjeistuksen sijaan asiasta säädettäisiin laissa tai sen asetuksissa.

Lisäksi Kela kiinnittää huomiota siihen, että erilaiset Kelan toimeenpanemat tuet liittyvät kiinteästi moniin kotoutumisen/yhteiskuntaorientaation aiheisiin ja muistioluonnoksessakin mainittuihin minimisisältöihin, kuten perhe, toimeentulo, opiskelu, asuminen, työttömyys ja terveys, ja Kelan asiakasrajapinnassa on usein nähtävissä, kuinka suuri vaikutus sosiaaliturvajärjestelmän ja etuuksien ymmärtämisellä/ymmärtämättömyydellä voi kotoutujan arkeen ja elämään olla. Tämän vuoksi on ehdottoman tärkeää, että Kela on mukana valtakunnallisen oppimateriaalin sisällön tuottamisessa tai tarkistamisessa omalta osaltaan, niin kuin muistioluonnoksessa todetaan yleisemmin viranomaisten osalta sivulla 9 koskien esityksen vaikutuksia: ”Esitys voi vaikuttaa muihin viranomaisiin myös siten, että niiden tulee mahdollisesti osallistua valtakunnallisen oppimateriaalin sisältöjen tuottamiseen tai tarkistamiseen omalta osaltaan”.

Asetus 3: VNa alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa (edustajanpalkkioasetus)

Kelalla ei ole kommentteja koskien valtioneuvoston asetusta ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta.

Asetus 4: VNa laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta (korvausasetus)

Tämä asetusta koskee kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan ja hyvinvointialueen kustannusten korvaamisesta valtion varoista ja Kansaneläkelaitos (Kela) kiinnittää huomiota sen osalta erityisesti Kelassa aiheutuneisiin tulkkauskustannuksiin ja niiden kehitykseen.

Muistioluonnoksessa on todettu sivulla 14 seuraavasti: ”Viranomaisilla on kuitenkin lakisääteinen velvoite hallintolain nojalla varmistaa, että henkilö ymmärtää häntä koskevat asiat ja käyttää siten tarvittaessa tulkkia. Tulkitsemiskorvausten alentamisen sukupuolten tasa-arvoa ja lapsen etua mahdollisesti heikentäviä vaikutuksia voidaan siten ehkäistä viranomaisten tarkalla ohjeistamisella”.

Kelan kannalta on merkittävää, että nyt ehdotetuissa asetuksissa tulkitsemisen korvauksia korvataan kunnille ja hyvinvointialueille tietyn ajanjakson ajan. Tästä huolimatta Kela kiinnittää huomiota siihen, että Kelan osalta tulkkauskustannukset maksetaan jatkossakin Kelan toimintakuluista näissä tilanteissa, joissa Kelassa ohjataan ja neuvotaan asiakasta hallintolain velvoittamalla tavalla ja joissa asiakkaan asia ja asiointikyky vaatii tulkin käyttöä.

Muistioon on kirjattu sivulle 5 seuraavasti: ”Vuositain Kansaneläkelaitoksesta on ilmoitettu kuntaan kotoutumispalveluiden asiakkuuteen noin 800 muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavaa henkilöä. Pakolaistaustaisten osuus kaikista toimeentulotukea saavista maahanmuuttajista oli 48 prosenttia vuonna 2018.” Kela kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muistioluonnoksessa käytettyjen tilastojen julkaisun jälkeen maahan muuttaneiden määrä Suomessa on merkittävästi noussut vuoden 2018 luvuista muun muassa Venäjän hyökkäyssodan vuoksi. Esimerkiksi Kelan asiointitulkkauksen kustannukset ovat yli kaksinkertaistuneet vuosien 2021 ja 2023 välillä 720 000

eurosta 1,6 miljoonaan euroon ja on arvioitu, että kustannukset tulevat edelleen nousemaan viime vuodesta.

Tulkitsemisesta ja kääntämisestä säädetään hallintolaissa (26 §), jonka mukaan Kelan on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille Kelan aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa suomea tai ruotsia tai asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden johdosta voi tulla ymmärretyksi. Kela-aloitteisissa asioissa Kelalla on velvollisuus huolehtia siitä, että asianosainen ymmärtää, mistä asiassa on kysymys, ja että hänellä on riittävät edellytykset valvoa oikeuksiaan. Jos palvelutilanteessa ei ole käytettävissä kielitaitoista henkilöä, joka pystyy tulkitsemaan tai tarvittaessa kääntämään asian asiakkaan ymmärtämälle kielelle, tulee näin ollen hankkia asiakkaalle tulkki. Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi Kela voi huolehtia tulkitsemisestä ja kääntämisestä muussakin kuin Kelan aloitteesta vireille tulleessa asiassa. Kelan etuusasiat tulevat yleensä vireille asiakkaan aloitteesta eli hakemuksesta. Tulkitseminen ja kääntäminen voi olla tarpeen myös asiakasaloitteisissa hakemusasioissa erityisesti asioinnin alkuvaiheessa, kun asiakasta neuvotaan hänen hakiessaan etuutta tai tehdään kuntoutushaastattelua. On tärkeää, että asiakas pääsee selvyteen oikeuksistaan etuuksiin, niihin liittyvistä velvollisuuksista ja asian käsittelyyn liittyvistä menettelyistä ja esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden merkityksestä.

Eryisesti pakolaistaustaisten, vastikään maahan muuttaneiden kohdalla on huomioitava asiakkaan usein haastava taloudellinen tilanne maahan muutettaessa, joka johtaa korostuneeseen asiointitarpeeseen Kelan palveluissa etuuksien ja tukien hakemisen vuoksi. Esimerkiksi perustoimeentulotuen asiakkailta edellytetään säännöllisesti oman taloudellisen ja muun elämäntilanteen selvittämistä tuen ratkaisemiseksi, mikä voi ilman kotimaisten kielten taitoa (tai tarvittavaa asiointitukea esimerkiksi hyvinvointialueelta) johtaa asiointitarpeeseen Kelan henkilökohtaisissa palveluissa. Myös kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, kuten täysin kielitaidottomien asiakkaiden, ohjaus ja neuvonta arjen taloudellisen tilanteen hallinnasta uhkaa ohjautua Kelan palveluiden tehtäväksi, mikäli tulkitsemisskustannusten korvaus kunnille ja hyvinvointialueille ei ole riittävää taikka jos lainsäädäntö asetuksineen on mahdollista tulkita niin, että asiakkaan taloudellisen ohjauksen neuvonta kuuluu Kelalle etuuksia ja tukia toimeenpanevana viranomaisena. Kelan palveluissa erityisesti heikoimmassa taloudellisessa tai sosiaalisessa asemassa olevia asiakkaita tulee joka tapauksessa neuvoa ja ohjata, vaikka asiakkaan kotoutumispalvelut eivät ole vielä alkaneet tai ovat päättyneet (eli silloinkin, kun tulkitsemisskustannuksia ei enää korvata muille viranomaisille).

Asetus 5: VNa kotoutumisen edistämisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista (tietoasetus)

Tämä asetus koskee valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon tallennettavia tietoja ja Kansaneläke-laitos (Kela) kiinnittää huomiota sen osalta erityisesti kysymykseen valtakunnallisen tietovarannon roolista Kelan ja kuntien välisessä tiedonvaihdossa.

Ehdotettu tietoasetus, samoin kuin sitä koskeva muistiolounnos, koskee ainoastaan kuntien ja hyvinvointialueiden roolia tietovarantoon tallentamisen osalta. Kela kuitenkin näkee, että tietovarannolla voitaisi edistää myös muuta tiedonkulkua esimerkiksi Kelan ja kuntien välillä, kun on kyse kotoutumislain tar-koittamista tilanteista, joilla on liittymäpintoja Kelaan. Kotoutumislain nykysäännökset jättävät jossain määrin epäselväksi sen, voisiko tätä tietovarantoa tulevaisuudessa hyödyntää mm. kielitaidon selvittämiseen tai tiedonkulkuun tilanteessa, missä esimerkiksi Kelassa

huomataan, että asiakas olisi kotoutumis-palveluiden tarpeessa tai hyötyisi niistä. Jälkimmäisessä tapauksessa voisi olla hyödyllistä, mikäli Kela pystyisi näkemään mahdollisen kotoutumissuunnitelman olemassaolon ja sellaisen puuttuessa saisi tiedon tästä tarpeesta kirjattua suoraan tietovarantoon.

Kela pystyisi myös ohjaamaan asiakkaita tehokkaammin ja paremmin tarkoituksenmukaisiin palveluihinsa sekä tekemään yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, mikäli Kelalla olisi mahdollisuus tarkastella eräitä tietovarantoon kirjattavia kotoutumissuunnitelmien tietoja. Hyödyllisiä tietoja tätä silmällä pitäen olisivat varsinkin tieto kielitaidosta, moniammatillisesta yhteistyöstä, hyvinvointialueen sosiaalipalveluihin ohjaamisesta sekä yleisesti ottaen kotoutumissuunnitelman olemassaolosta ja sen päättymisestä. Tämä osaltaan myös mahdollistaisi merkittävästi kasvaneiden tulkitsemiskustannusten hillitsemisen, mikäli kieli-taito saataisiin selville muutenkin kuin vain asiakkaalta kysymällä ja tukisi hallintolainkin edellyttämien ohjaus- ja neuvontavelvoitteiden täyttämistä.

Muut huomiot

Kansaneläkelaitos (Kela) pitää huolestuttavana sitä, että kotoutumislaisissa, sen nyt ehdotetuissa asetuksissa tai muistioissa ei viitata viranomaisten (kunnat tai työllisyyspalvelut) lain edellyttämään velvollisuuteen tarjota maahan muuttaneelle asiakkaalle suomen- tai ruotsinkielien koulutusta. Myös Kelan tulisi voida ennakoida ja perustella asiakkaan tulkin tarvetta ja kielitaidon kehittymistä, jotta se voisi toimia tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti nykyisessä toimintaympäristössä. Kansaneläkelaitoksen velvollisuus ohjata asiakkaita muihin palveluihin vaikeutuu, mikäli asiakkaan laissa säädetyt kotoutumis- tai muut palvelut eivät ole alkaneet, tai ovat jo päättyneet, mutta asiakkaan kielitaito ei vielä mahdollista asiointia Kelan tarjoamilla palvelukielillä. Kela kiinnittää vielä lopuksi huomiota korvausasetuksen kohdalla lausuttuun havaintoon siitä, että tilanne on muuttunut Kelan tulkitsemiskustannusten osalta merkittävästi ver-rattuna kyseisessä muistioluonnoksessa käytettyyn vuoden 2018 tilastoon ja tulkitsemistarve on edelleen nousujohteinen.

Yksikön päällikön psta

Reija Jääskeläinen

terveydenhuoltoetuksien osaamiskeskuksen päällikkö

Klemola Antti
Kansaneläkelaitos