



15.4.2024

KEHA/26917/2024

Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asia: HE 21/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto hallintovaliokunnalle (17.4.2024)

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.

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.

Työntekijän näkökulma

Hallituksen esitykseen on kirjattu syitä, miksi maksun periminen voi olla kohtuutonta. Lista on pitkä ja avaa viranomaisen näkökulmasta haastavan ja runsaasti työaikaa kuluttavan tehtävän; asiakkaiden mahdolliset vaikeudet ymmärtää saatua laskua ja siitä seuraavia toimenpiteitä saattavat myös lisätä erityisesti neuvonta- ja ohjauspalveluissa työskentelevien toimijoiden työtaakkaa. Lisäksi hallituksen esityksessä viitataan erilaisiin syihin, joiden vuoksi maksu voitaisiin jättää perimättä.

15.4.2024

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 viranomaisen aikaa ja resursseja. Samoin viranomaisella on ennen maksun määräämistä velvollisuus selvittää, onko asiakas saanut tiedon tapaamisesta ja että hän on ymmärtänyt saamansa tiedon.

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.

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: voitaisiinko näihin kustannuksiin myöntää asiakkaalle harkinnanvaraista toimeentulotukea tai esimerkiksi seurakuntien taloudellista avustusta?

Maahanmuuttaneen asiakkaan näkökulma

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. Hyväksyttäviä syitä voisivat olla esimerkiksi äkillinen sairastuminen tai tapaturma, kuljetuksen myöhästyminen tai asiakasta tai hänen perhettään kohdannut äkillinen kriisi.

15.4.2024

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.

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 maksukyvyyn perusteella kohtuuttomana, maksun periminen kohdistuisi vastaanottorahaan tai toimeentulotukeen, mikä ei nähdäksemme olisi tarkoituksenmukaista.

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 määrääjäksi että käyttämättä jätetystä ajasta perittävä maksu.

Kun otetaan huomioon maksun perimisen kohdistuminen taloudellisesti heikossa asemassa usein 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. Myös hallituksen esityksessä todetaan, että maksuilla käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksenkustannuksista 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 päivittäin 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 mukaisiin 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

15.4.2024

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 kotoutumislainsi tehtävä oli määritelty kunnan tehtäväksi ja Uudenmaan ELY-keskus tukee tätä esitystä. Laissa kunnan vastuulla on alkuvaiheen palvelukokonaisuus, joka on nimetty kotoutumisohjelmaksi. 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 selvitään 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.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt ryhmäpäällikkö Minna Mattila ja ratkaissut yksikön päällikkö Jarkko Tonttila.

Tämä asiakirja KEHA/26917/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/26917/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Mattila Minna 15.04.2024 14:21
Hyväksyjä Tonttila Jarkko 15.04.2024 14:26