



Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Seuraavassa sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijalausunto, joka koskee hallituksen esitystä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Kotoutumislain mukaiset laskennalliset korvaukset

Esityksen mukaisesti Kotoutumislain nojalla kunnille ja hyvinvointialueille lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavista ja heidän perheenjäsenistään sekä tilapäistä suojelua saavista, joilla on kotikunta) maksettavan laskennallisen korvauksen korvausaikaa lyhennettäisiin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhennystä vastaavasti. Kiintiöpakolaisten ja heidän perheenjäsentensä osalta korvausaikaa lyhennettäisiin neljästä vuodesta kolmeen vuoteen. Perusteena on ensisijaisesti säästötavoitteet.

Riittävät panostukset alkuvaiheen kotoutumispalveluihin edistävät maahanmuuttajaväestön koulutukseen ja työhön pääsyä sekä ennaltaehkäisevät syrjäytymiskehitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen ei suoraan tue tavoitetta parantaa erityisesti alkuvaiheen kotoutumisen tukea. On epätodennäköistä, että maahanmuuttaja tosiasiallisesti saavuttaisi riittävät asioimisen taidot nykyistä lyhemmässä ajassa. Varhaiseen kotoutumisvaiheeseen panostaminen on perusteltua julkisen talouden näkökulmasta, sillä heikko kotoutuminen ja sosioekonomisten haasteiden kasautuminen kuormittavat etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää sekä korjaavia palveluita ja lisäävät hyvinvointialueiden kustannuspaineita pitkällä aikavälillä.

Laskennallisten korvauksien korvausajan lyhentäminen saattaa aiheuttaa kunnissa ja hyvinvointialueilla paineita karsia tarjottavia palveluita ja lyhentää niiden kestoja. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa nostaa esiin huolen mm. tulkkauspalveluiden saatavuuden heikkenemisestä lyhentyneen kotoutumisajan jälkeen. Lasten käyttäminen vanhempiensa tulkkeina tunnistetaan olemassa olevaksi ongelmaksi palvelujärjestelmässämme. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, toimiessaan tulkkina lapsi joutuu rooliin, joka ei tue hänen etunsa toteutumista ja lasten oikeutta lapsuuteen on suojeltava. Jos ehdotetut muutokset laskennallisen korvausten korvausajasta toteutetaan sen arvioiduista haitallisista vaikutuksista huolimatta, olisi ensisijaisen tärkeää varmistaa, että vanhemmille on tarjolla riittävästi laadukasta ja monimuotoista kielikoulutusta. On myös tärkeää, että viranomaisia ohjeistetaan esimerkiksi lasten roolista vanhempiensa tulkkeina, jotta hallinto toimii eettisesti kestäväällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että laskennallisten korvausten vaikuttavuuden seurantaan kiinnitetään jatkossa erityistä huomiota.



Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauskustannuksesta

Esityksessä ehdotetaan tulkitsemiskustannusten siirtämistä osittain tai kokonaan maahanmuuttajan kannettavaksi tilanteessa, jossa hän perusteettomasti jättää saapumatta kunnan tai työvoimaviranomaisen hänelle varattuun tapaamiseen, eikä peruuta aikaansa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on rajattu esityksen ulkopuolelle. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on kriittistä, että asiakas tai potilas ymmärtää hänelle annetun tiedon ja ohjeet ja pystyy ilmaisemaan mielipiteensä tarkasti. Kommunikaation haasteet aiheuttavat pahimmillaan vakavia potilas- ja asiakasturvallisuuden haittoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa nostaa esiin huolen esityksen lapsi- ja perhevaikutuksista. On huomiotava, että maahanmuuttajavanhemmalla voi olla haasteita suomalaisen palvelujärjestelmän hahmottamisessa tai hänen kykynsä sisäistää saamiaan ohjeita voi olla puutteellinen. Peruuttamattomasta ajanvarauksesta aiheutuvat taloudelliset seuraukset vaikuttavat suoraan myös lasten arkeen ja vaikuttavat kielteisesti lapsen hyvinvointiin perheen taloudellista tilannetta vaikeuttamalla. Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä siitä, että esityksen perusteluihin on lausuntopalautteen perusteella tarkennettu kohtuullisuusarviointia koskevaa sanoitusta siten, että viranomaisten velvollisuus huomioida lasten etu ja erityisryhmät (kuten näkö- tai kuulorajoitteiset henkilöt) käy selvästi esiin. Samalla sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdottoman tärkeänä, että kotoutujia informoidaan hyvissä ajoin ja riittävän selkeästi sekä ymmärrettävästi siitä, että maksu voidaan periä takaisin, mikäli palveluun ei saavuta ilman hyväksyttävää syytä. Sosiaali- ja terveysministeriö pitääkin kannatettavana esityksen pykälämuotoilua ja tarkennettuja perusteluita, joissa asia on selkeästi ilmaistu.

Esityksen sukupuolivaikutuksiin (s. 24) sisältyy seuraava tärkeä huomio: ”Arvioitaessa peruuttamattomasta asiakaskäynnistä mahdollisesti koituvien maksujen käyttöönoton sukupuolivaikutuksia on huomiotava, että erityisesti monilapsisten perheiden lastenhoidosta vastaavat miehiä useammin naiset. Peruuttamattomasta ja käyttämättömästä asiakastapaamisesta aiheutuvat tulkitsemiskulut voisivat siten kohdentua miehiä todennäköisemmin naisiin, joiden joukossa voi olla myös haavoittuvassa asemassa olevia naisia. Riskinä voi olla myös peruuttamattomasta ajasta aiheutuvan asiakasmaksun tahaton vaikutus kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien, osallistumiselle kotoutumista edistäviin asiakastapaamisiin kuten kotoutumissuunnitelman tekemiseen. Peruuttamatta jääneestä ajasta mahdollisesti koituvan maksun riski voisi vähentää heidän motivaatiotaan varata aikaa kotoutumispalveluihin, joihin osallistuminen ei heille ole muutoin velvoittavaa.” Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että edellä mainitut tilanteet tulee tunnistaa ja huomioida lainsäädännön toimeenpanossa erityisen huolellisesti.

Alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneiden tuki

Hallituksen esityksen mukaisesti alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen yläikärajaa laskettaisiin 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen vastaavasti kuin lastensuojelun jälkihuollon ikärajaa esitetään laskettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että muutos on perusteltu ja yhdenmukainen lastensuojelun jälkihuollon ikärajan muutokseen nähden. On todettava, että nykytilanteessa aikuistumisen tuen intensiteetti ja sisältö vaihtelevat alueittain hyvin paljon, joten taloudellisia vaikutuksia on haastavaa arvioida. Mahdollisten säästöjen osalta on myös huomiotava, että hyvinvointialueen on järjestettävä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle ja nuorelle hänen



tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut samoin perustein kuin muille kuntalaisille. Muutos näin ollen lisää hyvinvointialueen kustannustaakkaa, kun palveluista maksettavan erityiskorvauksen ajanjaksoa lyhennetään.

Sosiaali- ja terveysministeriö näkee hyvänä esityksen pyrkimyksen yhdenmukaisuuteen muuttuneen lastensuojelulainsäädännön (HE 56/2023) kanssa. Erityisesti lausuntopalautteen perusteella tehty muutos koskien suojaäännöstä jo aloitetusta palvelusta on ehdottoman tärkeä jo aloitettujen palveluiden loppuunsaattamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole erityistä huomauttamista perustelutekstiin muilta osin.

Pakolaisten vastaanotto

Esityksellä on tarkoitus muuttaa kotoutumista edistävän lain pykälän 1 momenttia, jonka mukaan muu kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluva kunta vastaa kuntapaikalle ohjattavan vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä siltä osin kuin ne eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Momentissa täsmennettäisiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat hyvinvointialueen vastuulla. Tämän hyvin teknisluontoisen muutoksen kautta on esitetty muutoksia pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin, joilla halutaan selkeyttää kuntien ja hyvinvointialueiden välistä työnjakoa. Muutos perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan perutaan uuden kotoutumislain myötä kunnille lisättäviä tehtäviä, kuten kaupassa käymisen avustaminen.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:n mukaan hyvinvointialueella on järjestämisvastuu niihin sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät mm. jokapäiväisestä elämästä selviytymisen tukemiseen. "Kaupassa käyminen" tai "asuinhuoneiston välttämättömien käyttötavaroiden hankkiminen" yksittäisenä tekemisenä/asiana voidaan arvioida olevan osa sellaisia tavanomaisia elämän toimintoja, joilla tarkoitetaan päivittäin tai säännöllisesti toistuvia tavallisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia toimia, kuten itsestään huolehtiminen, kotona suoriutuminen, liikkuminen, koulutus, työ, kommunikointi, sosiaaliset vuorovaikutussuhteet ja yhteisöllisyys sekä koulunkäynti, oppiminen ja tiedon soveltaminen ovat. Tarvetta vastaavan tuen tulisi perustua henkilön omien kykyjen ja voimavarojen tunnistamiseen ja mahdollistaa henkilön mahdollisimman itsenäinen ja omaehtoinen toiminta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelutarpeet arvioidaan lähes aina yksilökohtaisesti, eikä kotoutujat ryhmänä ole automaattisesti sosiaalihuollon asiakkuuden tarpeessa. Keskeisintä on kohdentaa sosiaalihuollon palveluita niille henkilöille, jotka niitä yksilöllisen tilanteensa tai toimintakykynsä perusteella niitä tarvitsevat. Edellytyksenä on, että sosiaalihuollosta vastaavilla viranomaisilla on riittävä tieto vastaanotettavien henkilöiden yksilöllisestä tilanteesta, jotta palveluita osataan varautua antamaan tarkoituksenmukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö näkee positiivisena, että kuntien ja hyvinvointialueiden työnjakoa ja vastuita kotoutumisessa pyritään selkiyttämään. On perusteltua, että hyvinvointialueen vastuulle kuuluu myös kotoutuja-asiakkaiden osalta tuen järjestäminen sellaisiin välttämättömiin jokapäiväisestä elämästä selviytymisen tarpeisiin, jotka sosiaalihuoltolain mukaan kuuluvat hyvinvointialueen järjestämisvelvollisuuteen kaikkien muidenkin tuen tarpeessa olevien asukkaiden osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä siitä, että lausuntopalautteen perusteella sosiaalihuollon luonnetta ja sen erityisiä tehtäviä on avattu esityksessä suhteessa kotoutuja-asiakkaiden palveluihin. Kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriö haluaa tuoda esiin huolensa siitä, ettei esitys välttämättä



suoraan selkeyttä kuntien ja hyvinvointialueiden välistä työnjakoa. Valtakunnallisesti kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö vaihtelee suuresti ja eri alueilla voi olla hyvin paljon toisistaan poikkeavia käytäntöjä sekä yhteistyön mahdollistavia rakenteita. Hyvinvointialueiden näkökulmasta kokonaisuuden jalkautuminen käytäntöön edellyttää hyvin suunnitelmallista ja säännöllistä yhteistyötä kuntien pakolaisten vastaanotosta vastuullisten viranomaisten ja hyvinvointialueiden edustajien kanssa, jotta toiminta on aidosti moniammatillista ja tarkoituksenmukaista. Säädösten tasolla esitys ei selkeytä rakenteellista työnjakoa, koska etukäteen voi olla vaikea arvioida kummalle taholle vastuu yksittäisten asiakkaiden vastaanottotoimista kuuluu. Palveluiden jakautuminen kahdelle toimijalle voi olla käytännön toteutumisen kannalta haastavaa ja sen toteutumisen ehdottomana edellytyksenä on yhteistyöstä sopiminen alueellisesti sekä viranomaistoiminnan selkeä ohjaaminen. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa muistuttaa, että kotoutumista edistävä työ toimii vahvasti kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnalla, jonka osalta yhteistyörakenteet ovat vielä suhteellisen kehittymättömiä (alueesta riippuen) ja niin kunnat kuin hyvinvointialueet tarvitsevat alkuvaiheessa vahvaa valtakunnallista sisältöohjausta, jonka toteutuminen tulee turvata molemmilla hallinnonaloilla.

On selvää, että erityisesti hyvin erilaisista olosuhteista Suomeen tulleilla maahanmuuttajilla, kuten pakolaisilla, voi olla erityisesti maahantulon alkuvaiheessa näihin jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen liittyviä erityisiä tarpeita huomattavasti enemmän kuin muulla väestöllä. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueet ja kunnat ovat juuri äskettäin tarkentaneet keskinäistä työn ja resurssien jakoaan hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä vuoden 2023 alussa. Kotoutumiseen liittyviä resurssijakoja tehtiin hyväksytyn kotoutumislain (681/2023) nojalla, jonka mukaisesti kuntiin jäi sellaisia kotoutumista edistävää työtä tehneitä henkilöstöresursseja, jotka tämän tarkennetun ehdotuksen pohjalta kuuluisivatkin hyvinvointialueen palveluihin. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää välttämättömänä, että jatkossa laskennallisten korvauksien jakoperusteita tarkasteltaessa huomioidaan esitetty työnjaon tarkentuminen ja hyvinvointialueiden vastuiden lisääntyminen.

Muut huomiot

Lapsen edun arviointi

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu toimissa, jotka koskevat lapsia. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on pohdittu monista näkökulmista ehdotettujen muutosten vaikutuksia lapsiin. Kuitenkin esityksessä esiin tuodut ennakoitavat vaikutukset ovat monilta osin kielteisiä, mitä sosiaali- ja terveysministeriö pitää erityisen huolestuttavana.

Kotihoidon tuki

Esityksen sivulla 39 todetaan kotihoidon tuen saamisen estävän lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumisen. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsi ei osallistu kunnallisen varhaiskasvatuksen palveluihin. Kotihoidon tukea saavan vanhemman lapsen on kuitenkin mahdollista osallistua esim. yksityisen sektorin tarjoamaan varhaiskasvatuspalveluun. Lisäksi



sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka nojalla on tarkoitus uudistaa lasten kotihoidon tukea koskevaa sääntelyä toteuttamalla ns. Norjan mallin käyttöönotto siten, että oikeus kotihoidontukeen alkaa usean vuoden asumisajan jälkeen.