

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 21/2024 vp).

Helsinki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Asia on erittäin tärkeä sekä kotoutumisen onnistumisen että paikallisen talouden näkökulmasta. Helsingissä asuu 25 prosenttia Suomen kaikista vieraskielisistä ja onnistunut kotoutuminen on Helsingille edellytys kasvulle, kestäväälle yhteiskunnalle ja taloudelle.

Helsingin kaupunki ei kannata:

- 1) Laskennallisten korvausten korvausajan lyhentämistä, koska uusi laki lisää entisestään kunnan tehtäviä eikä korvausten alentaminen poista kotoutumisen tuen tarvetta tai kustannuksia.
- 2) Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajan laskua, koska sillä olisi vaikutuksia nuorten aikuisten hyvinvointiin, työllisyyteen ja taloudellisiin mahdollisuuksiin.
- 3) Kunnan tai työvoimaviranomaisen mahdollisuutta periä kotoutuja-asiakkaalta maksua käyttämättä jätetystä palvelusta, mikäli siitä aiheutuu tulkitsemiskustannuksia, koska mahdolliset tulkkauskulujen perimisestä aiheutuneet säästöt olisivat todennäköisesti pienemmät kuin perittävän maksun prosessin vaatimat hallinnolliset kulut.

Mikäli ehdotukset toteutuvat sellaisenaan ja yhdessä muiden kotoutumiseen suunnattavien määräraahaleikkausten kanssa, johtaa se merkittävästi palveluiden karsimiseen ja vaikeuttaa siten maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä, ja niin myös heikentää edellytyksiä kestäväälle taloudelle.

Helsingin kaupunki esittää tarkempaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

- 1) Helsingin kaupunki ei kannata laskennallisten korvausten korvausajan lyhentämistä kansainvälistä suojelua saaville ja eräille muille lain soveltamisalaan kuuluville ja heidän perheenjäsenilleen järjestettyjen palveluiden järjestämisestä.

Kotoutumislaki lisää entisestään kuntien tehtäviä, eikä kotoutumissuunnitelman määrääjän lyhentäminen tai korvausten alentaminen poista kotoutumisen tuen tarpeita ja palvelujen järjestämisen kustannuksia.

Kynnyskysymys Helsingille ja muille kasvukeskusten kunnille on se, osoittaako hallitus kunnille riittävät taloudelliset resurssit uusista tehtävistä suoriutumiseksi. Kunnille ja hyvinvointialueille osoitetut laskennalliset korvaukset ovat jo aiemmin jääneet todellista kustannustasoa alhaisemmiksi eivätkä ole riittäneet kattamaan palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Helsinki kiinnittää huomiota siihen, että samalla kun kotoutumislain mukaisia laskennallisia korvauksia oltaisiin alentamassa, myös valtionosuusjärjestelmän kautta suunnattavien tulojen määrä on vähenemässä. On tiedossa, että valtiontalouden kehyspäättökseksi kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahoja alennettaisiin julkisen talouden suunnitelmassa merkittävästi. Esitetyt vähennykset ovat erittäin merkittäviä ja vaarantavat yhdessä laskennallisten korvausten vähenemisen kanssa kuntien käytettävissä olevia tuloja kotoutumisen edistämiseen.

Mikäli näin mittavia kotoutumiseen liittyviä leikkauksia tehdään, on välttämätöntä kohdistaa leikkauksia tasapuolisesti myös valtiolle jääviin kotoutumisen tukitehtäviin, joista ei ole suoraa hyötyä kotoutuja-asiakkaille ja joiden pääasiallinen tehtävä on tukea tiedollisesti kuntia tehtävissään. Valtionhallinnon tukitehtävät ovat osin päällekkäisiä ja niitä voitaisiin merkittävästi tehostaa.

Helsingin kaupunki on jo aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että kotoutumisajan lyhentäminen tai kotoutumissuunnitelman keston lyhentäminen ei sinänsä tehosta kotoutumista tai työllistymistä, eikä tähän sidottu laskennallisten korvausten määrän alentaminen myöskään tehosta kotoutumista. Maahanmuuttajan omaa aktiivisuutta ja toimijuutta ei lisätä siten, että kotoutumista edistäviä palveluja merkittävästi vähennetään.

Tutkimuksiin perustuvan näytön perusteella kotoutumista edistävillä toimenpiteillä on myönteisiä vaikutuksia kotoutujan työllistymiselle. Matti Sarvimäki (2016, VATT) on tutkimuksessaan osoittanut, että kotoutumissuunnitelman tekemisellä on vaikutusta kotoutujien tuloihin pidemmällä aikavälillä ja verrattuna henkilöihin, joille suunnitelmia ei ole tehty. Yhtenä selityksenä on kotoutumiskoulutuksen tarjoaminen useammin henkilöille verrattuna esimerkiksi muuhun työllistymisen palveluvalikoimaan. Kotoutumiskoulutuksesta leikkaaminen on erityisen lyhytnäköistä, koska määrärahat ovat olleet jo aiemmin riittämättömiä ja kotoutumiskoulutus lisää myös kotoutujan tuloja.

Suomeen sijoittuneet kotoutujat muuttavat kotoutumisajan jälkeen pitkälti pääkaupunkiseudulle ja kasvukeskuksiin ja heillä on edelleen tarve kotoutumispalveluille. Erityisesti monet kotoutumislain 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä muuttavat Helsinkiin omatoimisesti muista kunnista. Tällöin ensimmäiselle kotikunnalle maksetaan suurin osa laskennallisista korvauksista ensimmäisen vuoden aikana. Käytännössä muutto uudelle paikkakunnalle käynnistää kotoutumisprosessin osin alusta, varsinkin jos muuton taustalla on esimerkiksi työttömyys. Kotoutumispalveluiden tarve ei siten rajaudu kahteen ensimmäiseen vuoteen.

Tämän muuttoliikkeen vuoksi korvausajan lyhentämisellä on erityisesti vaikutusta Helsingille ja kasvukeskuksille, ja kotoutumispalveluiden kustannukset tulevat yksinomaan kunnan ja hyvinvointialueen kustannettavaksi. Erityisesti pääkaupunkiseutu kantaa siten tosiasiallisesti valtakunnallista vastuuta kotoutumisesta. Sekä kustannukset maahanmuuttajien kotoutumisesta että palveluiden järjestäminen laajassa mittakaavassa jäävät suurten kaupunkien harteille.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään tarveperustaisesti, eikä palvelujen järjestämistä voida rajata laskennallisen korvauksen päättymisen perusteella. Kuntien kotoutumista edistävien palvelujen rajaaminen kahteen vuoteen voi lisätä hyvinvointialueiden palvelujen tarvetta tai pitkittää niitä. Tämä voi lisätä hyvinvointialueiden kustannuksia jatkossa. Lain valmistelussa hyvinvointialueille maksettavien laskennallisten korvausten osuutta supistettiin jo merkittävästi suhteessa kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen.

Tämän vuoksi hyvinvointialueiden rahoitusperustassa pitäisi huomioida maahan muuttaneen palvelutarpeisiin vastaaminen aiempaa paremmin. Erityiskustannusten määrittämisessä ei ole myöskään riittävästi huomioitu hyvinvointialueiden rahoitukselle aiheutuvaa taakkaa ja tässä hyvinvointialueen laskennallinen korvaus on todennäköisesti riittämätöntä.

Helsinki kiinnittää myös huomiota siihen, että laskennallisten korvausten alentaminen ja valtionosuuksien laskeminen saattaisi johtaa myös ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden entistä vähäisempään tarjontaan pienemmissä kunnissa.

- 2) Helsingin kaupunki ei kannata alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajan laskemista 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen.

Lapsena ilman huoltajaa maahan tulleet nuoret aikuiset ovat erityisen haavoittuva ryhmä, jolta lähtökohtaisesti puuttuvat tukiverkot ja jotka siten hyötyvät laaja-alaisesta ja pitkäkestoisesta kotoutumisen tuesta. Ehdotuksen arvioidaan heikentävän yksin maahan tulleiden lasten ja nuorten tilannetta. Nuoret tarvitsevat aikuissosiaalityön, mielenterveyspalveluiden tai opiskelijahuollon palveluita. Lakimuutos tulisi voimaan ilman siirtymäaikaa. Näin myös ennen lakimuutosta voimassa olleen lain aikana aikuistumisen tuen piiriin päässeiden nuorten osalta subjektiivinen oikeus tukeen päättyisi 23 ikävuoteen.

Ehdotuksella olisi haitallisia vaikutuksia suunnitelmalliseen ja pitkäkestoiseen työhön nuoren kanssa. On mahdollista, että tämä ehdotus myös välillisesti lisäisi eriarvoistumista. Mikäli nuoret aikuiset eivät saisi apua ennaltaehkäisevästi, voisi se vaikuttaa hyvinvointiin, työllisyyteen ja

taloudellisiin mahdollisuuksiin. Helsingin kaupunki katsoo, että kokonaistaloudellisesti arvioituna säästöt jäisivät silloin ehdotuksessa ennakoitua vähäisemmiksi.

- 3) Helsingin kaupunki ei kannata ehdotusta siitä, että kunta tai työvoimaviranomainen voisi periä kotoutuja-asiakkaalta maksun käyttämättä jätetystä palvelusta, jos siitä on aiheutunut kunnalle tai työvoimaviranomaiselle tulkitsemiskustannuksia.

Helsingin kaupungin mielestä ehdotuksen toimeenpano olisi hallinnollisesti raskasta ja siinä tunnistettu tarve palveluun hakeutumisen kannustavuudesta on ratkaistu epätarkoituksenmukaisella ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta vaarantavalla tavalla. Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävän maksun prosessi olisi hallinnollisesti raskas ja kriteereiltään subjektiivinen.

Hallinnollisia kustannuksia syntyy muun muassa maksusta tiedottamisesta, kääntämisestä, maksun perimisestä ja siihen liittyvästä kohtuullisuusharkinnasta sekä valitusmenettelystä. Tämänhetkisen tiedon mukaan myöskään valtakunnalliset asiakastietojärjestelmät työvoimaviranomaisella tai kotoutumisviranomaisella eivät tule mahdollistamaan maksuun liittyvää hallinnointia. Tämä lisää entisestään kunnan kustannuksia ja tarvetta rakentaa uusi hallinnollinen menettely ja sitä tukeva kokonaisuus.

Kotoutumislain edellyttämään kunnan kotoutumisviranomaiseen ehdotus vaikuttaisi todennäköisesti siten, että uusien asiakkaiden luottamus uuteen viranomaiseen ja siten halukkuus hakeutua palveluihin vaikeutuisi. On välttämätöntä, että maahanmuuttaja ymmärtäisi maksun perimismahdollisuuden ja ohjeet ajan peruuttamiseen ja tämä itsessään voisi vaatia tulkkausta. Asiakkaan tulkkaustarve ei myöskään kategorisesti lopu tietyn kielitaitotason saavuttamisen tai kotoutumisajan päättymisen jälkeen. On asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallista, jos asiakas ei ymmärrä häntä koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia kokonaisuudessaan.

Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut tunnistaa pykälän taustalla olevan ilmiön, jossa työnhakija-asiakkaat jättävät käyttämättä varatun palvelun. Työllisyyspalvelujen asiakaskunnassa kotoutuja-asiakkaat eivät kuitenkaan korostu ryhmänä, kun tarkastellaan käyttämättä jätettyjä palveluja ja verrataan niitä esimerkiksi nuoriin tai pitkäaikaistyöttömiin. Yhdenvertaisuuden ja vaikuttavuuden vuoksi olisi tarkoituksenmukaisempaa asettaa seuraamusmaksu kaikille työnhakija-asiakkaille, eikä kohdentaa sitä erityisesti tulkkauspalveluja tarvitseville kotoutuja-asiakkaille.

Helsingin kaupunki pitää harmillisena sitä, että lain valmistelun yhteydessä ei ole riittävästi hyödynnetty valtakunnallista ja asiakasryhmäkohtaisia tilastoja hallituksen esityksen tueksi. Muutamilta kunnilta kerätyt yksittäiset havainnot eivät voi korvata valtakunnallista tietoa mahdollisista asiakaskäyntien laiminlyönneistä.

Helsingin kaupungilla ei ole ollut mahdollisuutta hallintovaliokunnan kiireellisestä pyynnöstä johtuen tehdä aiheesta selvitystä tarvittavassa laajuudessa. Asiantuntijalausuntoa varten kerätyn pikaisen asiakastyön palautteen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kotoutujien palveluissa käyttämättä jääneiden ajanvarausten määrä on vähäinen ja kerrat yksittäisiä. Varatun tulkin palvelut pystytään usein myös Helsingin työllisyyspalveluissa hyödyntämään muiden tulkkauspalvelua tarvitsevien asiakkaiden palvelemiseen. Lisäksi kaupungin asiakastyöntekijöiden mukaan on olemassa riski, että asiakas pyytäisi tulkkauksen tilaamisen perumista, mikäli tästä

aiheutuu sakkomaksu. Tämä voisi myös vaikuttaa palvelun laatuun ja tehokkuuteen, jos tulkin tilaamisesta syntyy erimielisyyttä. Ilman tulkkausta tehtyt tapaamiset eivät välttämättä ole hyödyllisiä, jos yhteistä ymmärrystä ei löydy.

Helsinki arvioi, että mahdolliset tulkkauskulujen perimisestä aiheutuneet säästöt olisivat siten todennäköisesti pienemmät kuin perittävän maksun prosessin vaatimat hallinnolliset kulut. Vähävaraisilta kotoutuja-asiakkailta perittävä maksu johtaisi toisaalla todennäköisesti sosiaalietuuksien kasvavaan tarpeeseen. Perinnän käyttöönotto kunnan työllisyys- ja kotoutumisviranomaisessa ei siten olisi kokonaistaloudellisesti järkevää.

- 4) Kaupunki kiinnittää huomiota pakolaisten vastaanottoa koskevan sääntelyn ja sen perusteluiden tulkinnanvaraisuuteen

Helsingin kaupunki kiinnittää lisäksi huomiota hallituksen esityksen kuntaan ohjaamista koskevan pykälän 44§ monitulkintaisuuteen. Helsinki kannattaa lähtökohtaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden kiintiöpakolaisten vastaanoton tehtävien täsmentämistä. Ehdotus huomioi sosiaalihuollon palvelujen sisällöt voimassa olevaa sääntelyä paremmin.

Tarkentavat lainsäätäjän perustelut eivät kuitenkaan anna lisäymmärrystä säädöksen soveltamisessa ja ovat siksi jo hyväksyttyyn lainsäädäntöön nähden tarpeettomia. Myös pykälätason lisäys hyvinvointialueen vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä näyttäytyy pienenä muutoksena. Esityksen perusteluissa epäselväksi jäävät muun muassa ne perusteet, joilla arvioidaan välttämätöntä asunnon varustamista, joka ei perustuisi yksilöllisiin sosiaalipalvelutarpeisiin. Kalustuksen ja ravinnon turvaaminen (asunnon varustaminen) on henkilökohtaista avustamista, jolle kotoutumislaki ei anna vastaavanlaista oikeussuojaa kuin esimerkiksi toimeentulotukilaki henkilön avustamiselle antaa.

Helsingin mielestä on välttämätöntä, että ministeriö ohjeistaa tarkemmin esityksen perusteluiden kohtia, jotta lain soveltaminen olisi selkeämpää.