

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö VN/8329/2023 HE-luonnoksesta
laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen
liittyviksi laeiksi

LUONNOS

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO

VD/6079/03.00.00/2023

TEM pyytää lausunnonantajilta lausuntoa alla olevista kysymyksistä:

1. Kotoutumislain korvaukset (61–62 §)

Vantaan kaupungin lausunto:

Ehdotetulla lailla lyhennettäisiin kunnille lain 2§:n ja 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, eli esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaville ja heidän perheenjäsenilleen järjestettyjen palveluiden järjestämisestä maksettavan laskennallisen korvauksen korvausaikaa. Maksuaikaa lyhennettäisiin nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhennystä vastaavasti. Kiintiöpakolaisten osalta lyhennys olisi neljästä vuodesta kolmeen vuoteen.

Esityksen rajallinen vaikutustenarviointi tarkoittaa sitä, ettei esityksen vaikutuksia pystytä täsmällisesti arvioimaan tässä vaiheessa. Tutkimuksista tiedetään, että kotoutumista tukevat palvelut ovat erityisen tärkeitä maahanmuuton alkuvaiheessa, ja niiden järjestäminen on myös taloudellisesti kannattavaa. Palveluiden tarkoituksena on tukea kotoutujia kiinnittymään yhteiskuntaan sekä työmarkkinoille. Laskennallisten korvausten lyhentämisellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia palveluiden järjestämiseen ja riskinä on, että palveluita jouduttaisiin rahoituksen pienemisen johdosta supistamaan. Tällä olisi todennäköisesti heikentäviä vaikutuksia maahan muuttaneiden kotoutumisen ja työllistymisen edistymiseen. Laskennallisten korvausten lyhentämisellä haetaan siis kokonaisuutena ajatellen suhteessa maltillisia säästöjä, jotka pitkällä aikavälillä voivat kuitenkin aiheuttaa runsaasti lisäkustannuksia. Myös lakiesityksessä on arvioitu, että kotoutujien palveluiden rahoituksesta leikkaamisella olisi pidemmällä aikavälillä julkisen talouden menoja kasvattavia ja tuloja vähentäviä vaikutuksia.

Tulkitsemisen kustannuksia on tarkoitus jyvittää osaksi laskennallisia korvauksia 1.1.2025 alkaen, ja samalla pyritään kustannusten vähentämiseen. Esityksen laskelmissa on oletettu, että tulkkauskustannuksia tulisi keskimäärin enintään kahden vuoden ajalta. Laskelma on karkeasti alimitoitettu, sillä tulkkauskustannuksia syntyy runsaasti myös pidempään maassa olleiden asiakkaiden tapaamisten ja palveluiden yhteydessä.

Vantaan kaupunki on jo aikaisemmissa lausunnoissaan nostanut esille huolen kotoutumisajan lyhentämisestä. Lyhentäminen saattaa asettaa haasteita tehostettua kotoutumisen tukea tarvitseville kohderyhmille ja pahimmillaan jopa haitata kotoutumisen onnistumista, ja uhata jokaiselle perustuslain 2 luvun 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutumista. Kotoutumisajan lyhenemisen myötä myös henkilön kotoutumiskoulutukseen käytettävissä oleva aika lyhenee. Kotoutujan tai maahan muuttaneen henkilön tausta ja oppimisvalmiuden vaikuttavat merkittävästi riittävän kielitaidon, muun osaamistason ja työelämävalmiuksien saavuttamiseen. Monen kotoutujan kielitaito ei ehdi kehittyä kahdessa vuodessa sellaiselle tasolle, että henkilö voisi sillä työllistyä tai osallistua ammatilliseen koulutukseen.

On hyvin todennäköistä, että yli kaksi vuotta maassa olleet maahan muuttaneet tarvitsevat edelleen kotoutumisajan jälkeen tulkkausta sekä muita kotoutumispalveluihin rinnastettavia palveluita. Tämä tarkoittaisi, että kunnat joutuisivat kattamaan entistä suuremman osan niin tulkkauskustannuksista kuin maahan muuttaneille suunnattujen palveluiden kustannuksista. Lisäksi maahan muuttaneiden pitkittynyt työttömyys kasvattaa suoraan kuntien kustannuksia, kun työvoimapalvelut siirtyvät kuntien vastuulle 2025.

Tämä on huolestuttavaa erityisesti Vantaan ja muun pääkaupunkiseudun näkökulmasta, sillä pääkaupunkiseudun kunnat kantavat pääasiallisen vastuun uusista Suomeen muuttavista henkilöistä. Valtionosuusrahoituksen tulisi vastata tätä tarvetta ja vastuun laajuutta.

Laskennallisten korvausten korvausajan lyhentäminen voi esityksen arvion mukaan vähentää myös kotoutumista edistävän tuen järjestämistä esimerkiksi varhaiskasvatuksessa. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että maahan muuttaneiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen haluttaisiin nimenomaan kasvattaa.

2. Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauskustannuksesta (32 a §)

Vantaan kaupungin lausunto:

Ehdotuksen mukaisesti kunta tai työvoimaviranomainen voisi tietyin ehdoin periä uuden 32 §:n nojalla maahan muuttaneelta tai kotoutuja-asiakkaalta maksun käyttämättä jääneestä kotoutumista edistävästä palvelusta tai ajanvarauksesta, mikäli tilanteesta on aiheutunut tulkkitsemiskustannuksia ja henkilö ei ole perunut aikaa. Viranomaisen tulisi ilmoittaa asiakkaalle mahdollisesti syntyvistä kustannuksista pääsääntöisesti kirjallisesti tai luku- ja kirjoitustaidottomalle asiakkaalle suullisesti. Ehdotuksella tavoitellaan säästöjen lisäksi myös ohjausvaikutuksia eli sitä, että asiakkaat jättäisivät varattuja palveluja käyttämättä ja peruuttamatta harvemmin kuin nykyisin.

Esityksessä on arvioitu, että muutoksesta voisi olla kuntataloudelle vähäisiä myönteisiä vaikutuksia. Ajanvaraukselle saapumatta jättäneiden asiakkaiden määrät ovat laskelmissa kuitenkin puutteelliset, sillä käytössä ei ole ollut arviota kuntien tilanteesta tältä osin. Sen sijaan arviot perustuvat Uudenmaan TE-toimiston laskelmiin, joiden mukaan näitä tilanteita on noin 5–10 % asiakastapaamisista. Laskelman mukaan työvoimaviranomaisten ja kuntien vuosittaisten kustannusten säästöt voisivat olla arviolta 283 250–566 500 euroa

vuositasolla. Yksittäisen kunnan osalta kyse olisi siis maltillisista säästöistä. Lisäksi laskelmassa ei ole huomioitu tilanteita, joissa maksua ei saisi periä sen vuoksi, että käyttämättä ja peruuttamatta jättämiselle olisi hyväksyttävä syy, maksun periminen olisi kohtuutonta tai asiakas olisi alle 18-vuotias.

Kuntatalouden näkökulmasta on lähtökohtaisesti kannatettavaa, että kunnalla olisi mahdollista saada asiakkaalta korvaus hänen laiminlyöntinsä kunnalle aiheuttamasta turhasta kustannuksesta. Esityksen perusteella perintämahdollisuuden käyttöala jäisi lopulta kuitenkin suppeaksi ja edellyttäisi kunnalta merkittävää resursointia tämän uuden lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen, joten säästövaikutusten saavuttaminen jäisi hyvin epävarmaksi. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu, mikä osuus perintälaskuista siirtyisi mahdollisesti ulosottoon ja mikä vaikutus ulosoton asiakkuudella olisi henkilön kotoutumiseen, työllistymiseen ja sitä kautta myös kuntatalouteen pitkällä aikavälillä. Esityksessä todetaan, että ulosmittaus ja siitä seuraava maksuhäiriömerkintä voivat vaikeuttaa kohtuuttomasti elämää, jonka takia maksua ei saisi periä alle 18-vuotiaalta.

Vantaan kaupungin mukaan perinnän organisoimisen tekisi haastavaksi sen kohdistuminen haavoittuvassa asemassa olevaan ihmisryhmään. Esityksessä määriteltyjen perintäkriteerien perusteella prosessi muodostuisi monipolviseksi ja siinä voitaisiin periaatteessa lähes jokaisessa tapauksessa löytää perustelut sille, että perintään ei tule ryhtyä, koska esityksen mukaan mm.:

- maksun saisi periä vain, jos maksun perimistä ei ole pidettävä kohtuuttomana ja kunta tai työvoimaviranomainen on varauksen yhteydessä ilmoittanut mahdollisuudesta periä tässä pykälässä tarkoitettu maksu sekä antanut ohjeet ajan peruuttamiseksi ennalta.
- 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 kerran yhtä käyttämättä ja peruuttamatta jätettyä palvelua kohti. Asiakkaalle voisi lähettää laskun käyttämättä ja peruuttamatta jätetystä palvelusta kuulematta asiakasta ensin. Laskussa olisi ilmoitettava päivämäärä, jolloin viimeistään asiakas voisi antaa selvityksen palvelun käyttämättä ja peruuttamatta jättämiselle.

- 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, kun aikaa on varattu. Hyväksyttävä syy voisi olla esimerkiksi äkillinen sairastuminen tai tapaturma. Hyväksyttävä syy olisi käsillä myös silloin, jos henkilö ei pääsisi vastaanotolle sen vuoksi, että hänen tilaamansa kuljetus olisi myöhässä tai ei saapuisi paikalle ollenkaan. Lisäksi hyväksyttävän syyn voisi muodostaa asiakasta tai hänen perhettään kohdannut äkillinen kriisi, kuten esimerkiksi läheisen menetys, ja siitä aiheutunut toimintakyvyttömyys. Edellä mainitut seikat saattavat eri tavoin rajoittaa mahdollisuutta hakeutua ajoissa esimerkiksi sovitulle vastaanotolle.
- arvioinnissa huomioitaisiin myös asiakkaan maksukyky.

Em. perintäkriteerit mahdollistaisivat vapautumisen maksuvelvollisuudesta myös muutoksenhaun kautta. Lakiesitys lisäisi kuntien työtä mutta sen vaikutukset jäisivät lopulta epäselviksi.

3. Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Vantaan kaupungin lausunto:

Ei lausuttavaa (koskevat hyvinvointialueen tehtäviä)

4. Pakolaisten vastaanotto (44 §)

Vantaan kaupungin lausunto:

Vantaan kaupunki pitää kannatettavana kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien selkiyttämistä. Muutoksella siirretään hyvinvointialueelle sellaisia tehtäviä, jotka kunta näkee kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin.

5. Muut huomiot

Vantaan kaupungin lausunto:

Vantaan kaupunki haluaa nostaa esiin myös esityksen rajallisen vaikutustenarvioinnin. Kyse on muutosesityksistä, joilla olisi suoria vaikutuksia kotoutuja-asiakkaille tarjottaviin palveluihin. Valmistelussa tulisi huomioida paremmin laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset, jos kotoutumispalveluita joudutaan rahoituksen vähenemisen vuoksi rajoittamaan tai vähentämään. Laadukkaiden kotoutumispalveluiden, kuten esimerkiksi kielikoulutuksen ja neuvontapalvelujen tarjoaminen heti alkuvaiheessa edistää henkilöiden kotoutumista ja kiinnittymistä yhteiskuntaan. Vaikka maahan muuttaneilla on toki

velvollisuus edistää omaa kotoutumistaan, palveluiden vähentäminen voi pahimmillaan johtaa syrjäytymisen kasvuun ja tilanteeseen, jossa maahan muuttaneet eivät usean vuoden maassaolon jälkeenkään saavuta riittävää kielitaitoa ja tietotaitoa yhteiskunnassa toimimiseen.

Vantaan kaupunki pitää hyvänä hallitusohjelmassa esitettyä viiden miljoonan lisärahoitusta maahanmuuttajaätien aseman parantamiseen. Rahoituksen määrä on kuitenkin maltillinen verrattuna tarpeeseen, eikä parantaisi mainittavasti kuntien mahdollisuuksia järjestää kotona lapsia hoitaville vanhemmille erityisiä palveluita kuten palvelujen aikana toteutettua lastenhoitoa.

Laskennallisten korvausten keston rajaamisen yhteydessä arvioiduissa sukupuolivaikutuksissa on nostettu esiin myös naisten kotoutumisen mahdollisuuksien rajautuminen, sillä lastenhoitovelvoitteet kasautuvat naisilla usein kotoutumisprosessin alkuvaiheeseen. Edellä mainittu viiden miljoonan rahoitus valtakunnallisesti ei riitä kompensoimaan kotoutumisajan lyhentämisen sekä korvausajan lyhentämisen tuomia vaikutuksia.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että maassa jo olevat vieraskieliset asiakkaat pääsevät nopeasti kouluun ja/tai töihin. Se ei tapahdu kotoaikaa lyhentämällä. Niille kunnille, jotka kantavat pääsääntöisen vastuun kotoutumisen palveluista, tulee osoittaa riittävät taloudelliset resurssit tämän tehtävän hoitamiseen. Kotoutujien saaminen työmarkkinoille on hyödyksi kohtaanto-ongelman ja osaajapuljan ratkaisemisessa.