6.2.2023

Diaari 19/010/2023,
DARK 23/010/19.

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 208/2022 vp laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Yleiset huomiot

Kansaneläkelaitos toteaa, että kokonaisuudessa kotoutumista koskeva kokonaisuudistus on kannatettava ja tarpeellinen maahanmuuttajien kotoutumisen sekä maahanmuuttajien työllisyyden, osallisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Esitys huomioi monenlaisten asiakkaiden erilaiset tarpeet. Erityisen kannatettavia ovat Kelan näkemyksen mukaan kaikki toimenpiteet, jotka tukevat maahanmuuttajanaisten asemaa, työllistymistä ja kotoutumisen edistämistä kokonaisuutena.

Asiakastietojen vaihtoon ja viranomaisten sekä eri toimijoiden monialaiseen asiakasyhteistyöhön tarvittaisiin kuitenkin vielä selkeyttäviä muutoksia. Kela toivoo, että Kelan etuudet ja palvelut olisivat myös lainsäädännön perusteella tiiviimpänä osana kotoutumisen prosesseja. Valitettavan moni maahanmuuttaja elää täysin sosiaaliturvan varassa hyvin pitkäaikaisestikin tällä hetkellä ja siten yhteistyö Kelan ja kotoutumisen palveluja hoitavan kunnan yksikön sekä muiden viranomaisten kanssa on erittäin tärkeää saada mahdollisimman sujuvaksi ottaen huomioon maahanmuuttajia koskevien asiakkaiden arjen haasteet viranomaisten kanssa toimimisessa. Kelan rooli kotoutumisen kokonaisuudessa jää esityksessä verrattain epäselväksi.

Esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan, että kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Toiveena olisi, että ylätavoitteet olisivat kaikilla hallinnonaloilla samat ja kunkin ministeriön omien hallinnonalojen konkreettisemmat tavoitteet ja toimenpiteet tähtäisivät kaikki samoihin tavoitteisiin, joiden toteutumista seurattaisiin.

Esityksessä kuvataan lyhyesti myös Ruotsin kotoutumisen palvelujen uudistusta. Ruotsissa kotoutumisohjelmien uudistus nosti osallistuneiden tulotasoa merkittävästi, mutta tarkempi vaikutuskanava (rahoituksen lisääminen, koordinaatiovastuu kunnilta keskushallinnolle, palveluiden työelämälähtöisyyden lisääminen, ohjelmien keston lyhentäminen, taloudellisten kannustimien parantaminen) jäi epäselväksi. Ruotsin uudistuksesta tulisi ottaa meillä oppia. Uudistuksen vaikuttavuuden arviointi edellyttää etukäteisesti sovittavaa ja kerättävää tietopohjaa maahanmuuttajista, heidän etuuksistaan ja palveluistaan ja asemastaan työmarkkinoilla ja muutoin yhteiskunnassa. Tätä kautta uudistuksen tavoitteiden edistymistä voitaisiin mitata ennakkoon määritellyillä mittareilla ja seurata uudistuksen vaikuttavuuden edistymistä ja välttää Ruotsin uudistuksen vaikuttavuuden arviointiin liittyvät haasteet. Tämä mekanismi olisi luotava siten jo ennen lain voimaantuloa.

KANSANELÄKELAITOS
PL 78, 00381 Helsinki
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FOLKPENSIONSANSTALTEN
PB 78, 00381 Helsingfors
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@kela.fi

Yleistä
Esityksessä on määritelty kolme eri kohtaa asiakkaan palvelussa ja prosesseissa, jossa Kelan rooli on joko esityksessä tunnistettu, mutta kaipaa täsmentämistä taikka Kelalla tulisi olla selkeä rooli kotoutumisen kokonaisuudessa vähintäänkin asiakastiedon tuottajana kunnan kotoutumisen palveluita järjestävälle yksikölle.

1. Asiakkaan tunnistaminen (9 §) ja asiakkaan ohjaus ja neuvonta (10 §) ja näihin tehtäviin liittyvä asiakastietojen vaihto (84 §).

2. Asiakkaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (14 ja 15 §:t) ja tähän tehtävään liittyvä asiakastietojen vaihto (86 §).

3. Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen (20 §), niiden seuranta ja asiakastietojen vaihto monialaisessa asiakasyhteistyössä.

1. Asiakkaan tunnistaminen ja ohjaus ja neuvonta

Esityksen 9 pykälässä säädetään, että jos viranomainen on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jolla arvioidaan olevan tarve tässä laissa tarkoitetuille kotoutumista edistäville palveluille ja jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, viranomaisen on ohjattava henkilö kotoutumista edistävien palveluiden piiriin tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnan kotoutumista edistävistä palveluista vastaavaan viranomaiseen, jotta kotoutumista edistävien palveluiden tarve arvioitaisiin. Säännöksen tarkoittamana viranomaisena pidetään myös Kansaneläkelaitosta. Ohjausvelvollisuus on hyvä asia, mutta se on vain kotoutumisen ensi vaihe ja tärkeää olisi jatkoprosesseissa turvata tarpeenmukainen asiakasyhteistyö hallituilla ja yhteisesti sovituilla prosesseilla.

10 pykälän perusteluissa täsmennetään, mitä tietoja Kelan tulee toimittaa kotoutumisen palveluista vastaavaan yksikköön samalla, kun ohjaa asiakkaan palvelujen piiriin. Vaikka kyseessä on esimerkinomainen lista, olisi tärkeää määritellä mahdollisimman kattavasti kaikista toimitettavista tiedoista myös esim. siitä, voiko Kela toimittaa kotoutumisen palveluyksikköön tiedon asiakkaan käyttämästä kielestä eli millä kielellä asiakkaan kanssa on kommunikoitu. Tämä parantaisi kunnan kotoutumisen palveluista vastaavan yksikön mahdollisuuksia valmistautua ennakolta paremmin asiakkaan kohtaamiseen. Näissä tilanteissa on epäselvyyttä nykyisin Kelan ohjatessa asiakasta kotoutumisen palvelujen piiriin kuntaan.

2. Palvelutarpeen arviointi ja asiakastietojen vaihto

Kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus (84 §)
Kotihoidon tuen saajat

Esityksen 84 pykälän 2 momentin mukaan kunnalla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 14 pykälässä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea.

Kuten esityksessä todetaan, Kela toimittaa jo tällä hetkellä kunnille tiedot kotihoidon tuen saajista korvausten laskutuksen vuoksi. Näiden tietojen hyödyntäminen esityksessä ehdotetulla tavalla ei siten muuttaisi nykyistä kotihoidon tukitietojen toimittamista Kelasta kuntiin. Kelalla on valmius toimittaa momentissa vaadittavat tiedot kotihoidon tuen saajista jatkossakin ja näitä tietoja voidaan kunnissa hyödyntää kotoutumisen edistämisessä. Kuten pykälän perustelutekstissä todetaan, kunnissa tiedot yhdisteltäisiin kotikunta- ja oleskelulupatietoihin.

Kela esittää, että Kelan tietojen luovuttamisesta säädettäisiin pykälän toiseen momenttiin uusi viimeinen lause ja Kansaneläkelaitos poistettaisiin 2 momentin muiden viranomaisten listalta omaksi kohdakseen täsmentäen sitä, että vain Kela (ei mm. maahanmuuttoviranomainen eikä Digi- ja väestötietovirasto) toimittaa nämä nimenomaiset tiedot kotihoidon tuen saajista seuraavasti:

Kunnalla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta Kelan käytössä olevat osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, joka saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea.

Tällä poistetaan ilmeisesti virheellisesti säännökseen sisältyvä velvoite kotihoidon tuen saajien tietojen toimittamisesta maahanmuuttoviranomaisen ja Digi- ja väestötietoviranomaisen toimesta kuntiin.

Muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavat

Esityksen 84 pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on luovutettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 15 pykälässä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea.

Esityksen sanamuodon mukaan tiedot tulisi toimittaa maahanmuuttajasta, johon sovelletaan nyt käsiteltävänä olevaa kotoutumislakia. Henkilöllinen soveltamisala, joka laajenee Kelan ymmärryksen mukaan nykyisestään, säädetään esityksen 2 pykälässä, jonka 1 momenttiin on lisätty lain soveltuvan myös Pohjoismaan kansalaiseen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Esitetyn 2 pykälää koskevan 2 momentin mukaan lain 10 pykälää (ohjaus ja neuvonta) sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelevaan maahanmuuttajaan. Lisäksi esityksen 68 pykälää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3

pykälän 7 kohdassa tarkoitettu ihmiskaupan uhri. Esityksen 2 pykälän perustelujen mukaan myös muita poikkeuksia olisi ainakin Suomen kansalaisten osalta. Esitetyn 4 momentin mukaan kotoutumislain 4 luvun säännöksiä sovelletaan lisäksi 2 pykälän 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäseneen ja muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen hänen Suomeen tuloaan.

Esitetty 2 pykälä laajentaisi Kelan 84 pykälän 3 momentin mukaista omaehtoista tietojenluovutusvelvoitetta. Kelalla ei ole esimerkiksi tietoa siitä, kuka on ihmiskaupan uhrin asemassa oleva Suomen kansalainen eikä siten voisi toteuttaa esityksen 10 pykälässä säädettyä ohjaus ja neuvontavelvoitettaan. Lisäksi koska Kela ei toimeenpane kotoutumislakia, ei sille voi osana tietojen poimintaa ja luovutusta sitovasti asettaa velvollisuutta muutoinkaan määrittää henkilöryhmää, johon kotoutumislakia sovelletaan ja joista tietoja luovutetaan.

Edellä mainittuun viitaten, Kela näkee välttämättömänä, että esityksen 84 pykälän 3 momentin mukainen asiakasryhmä eli henkilöllinen soveltamisala määritellään ja rajataan täsmällisesti välttämättömien tietojen, tietojen toimittamisen kertaluonteisuuden ja muutoin kuin tilapäisesti -termin osalta. Lisäksi Kelan velvollisuus toimittaa tietoja tulisi määrittää ja toteuttaa sääntelyssä selkeästi pykälässä siten, ettei Kelalle aseteta velvollisuutta määrittää tietojen poiminnassa kotoutumislain soveltamista. Edelleen tietojen toimittamisvelvoite tulee ulottua vain tietoihin, joita Kelalla on käytettävissä osana etuuskäsittelyä saatavia tietoja.

Jotta Kela pystyy toimeenpanemaan sille säännöksessä annetut tehtävät, pykälän kolmannen momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi edellä mainitusta syystä esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Kansaneläkelaitoksen on luovutettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 15 pykälässä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi käytössään olevat välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti ja joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua perustoimeentulotukea. Edellä tässä momentissa mainitut tiedot toimitetaan asiakkaasta, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta.

Ehdotettu säännösmuutos määrittelisi henkilöllisen soveltamisalan siten, että se kiinnittyisi asiakkaan oleskeluoikeutta koskevaan todennettavaan statukseen oleskeluluvan, -oikeuden taikka –kortin kautta. Nämä tiedot Kela saa Migrin kautta, joten velvollisuuden kiinnittyessä selkeästi em. oleskelutietoihin, on Kelan mahdollista toimeenpanna säännöksen velvoite.

Luovutettavat tiedot sekä henkilöt, joista ne toimitetaan tulisi olla määriteltynä yksiselitteisesti, jotta poiminta voidaan tehdä automaattisesti kuten nykyisin ja jotta tieto ei tulisi hyödynnettäväksi sattumanvaraisesti. Jos tietojen poiminta edellyttäisi manuaalisesti tehtävää työtä, olisi sillä vaikutusta Kelan hallinnollisiin kustannuksiin. Kela toimeenpanee vain toimeentulotuesta annetun lain mukaista perustoimeentulotukea, joten säännöksen sanamuoto on tarpeen myös kohdentaa nimenomaisesti perustoimeentulotukeen, jolloin hyvinvointialueiden vastuulla oleva ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki rajautuu pois.

Esitetyn 3 momentin osalta perusteluista ei myöskään käy ilmi, mitä välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan tai mikä muutoin kuin tilapäisesti -termin tarkempi sisältö on. Kyseisen lainkohdan perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi asiakasryhmä, josta tiedot tulisi toimittaa ja toimitetaanko tiedot esimerkiksi myös asiakkaasta, jolla on toimeentulotuen ohella ensisijaisia etuuksia myönnettynä. Pykälän sanamuoto ohjaa tulkitsemaan, että ainoa kriteeri olisi muuten kuin tilapäisesti myönnetty perustoimeentulotuki. Perustelujen mukaan esitetty säännös vastaa voimassa olevan kotoutumislain 87 a pykälän sääntelyä. Kyseisen pykälän säätämiseen johtaneiden esitöiden (84/2022) mukaan tiedot rajattaisiin vain välttämättömiin tietoihin. Tavoittamisen kannalta keskeisintä olisi toimittaa maahanmuuttajan yksilöinti- ja yhteystiedot. Esitöissä todetaan erikseen tältä osin, ettei kunnalla jatkossa olisi laajoja toimeentulotukeen tai sosiaali- ja terveydenhuollon tietoihin liittyviä tiedonsaantioikeuksia. Vaikka mainituista seikoista on mainittu lausunnon kohteena olevan esityksen kohdassa Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, toimeenpanon oikeellisuuden ja selkeyden kannalta mainitut seikat olisi välttämätöntä mainita myös nyt käsiteltävänä olevaan esityksen kyseistä lainkohtaa koskevissa perusteluissa.

Muuten kuin tilapäisesti –termiä on avattu hallituksen esityksessä (HE 217/2016 vp), joka koski 1.1.2017 voimaan tullutta kotoutumislain 87 a pykälää. Kyseisen esityksen mukaan muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavalla henkilöllä tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät saa työmarkkinatukea, muuta etuutta tai muita tuloja sekä joiden toimeentulotukiasiakkuus on kestänyt viimeiset kaksi kuukautta tai pidempään. Käytännössä tietojen luovutus koskisi esitöiden mukaan henkilöitä, jotka eivät ole työttöminä työnhakijoina työmarkkinoiden käytettävissä ja ovat työvoimahallinnon toimenpiteiden ulkopuolella. Näitä ovat esimerkiksi sairauden tai lastenhoidon takia kotona olevat henkilöt. Esitöiden mukaan kyseessä olisi kertaluonteinen ilmoitus. Toimeenpanon kannalta Kela näkee tarpeellisena selkeyttää esityksen termiä ”muuten kuin tilapäisesti” edellä kuvatuilta osin 84 pykälän 3 momentin perusteluissa. Myös ilmoitusvelvollisuuden suhde muihin kuin työttömyysetuuteen tulisi avata selkäesti.

3. Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen, niiden seuranta ja asiakastietojen vaihto monialaisessa asiakasyhteistyössä

Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus (86 §)

Lain 86 pykälän 2 momentissa kunnalle on säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä Kansaneläkelaitokselta 15 pykälässä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, 17 pykälässä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman ja 21 pykälässä tarkoitetun perheen kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on laadittava 15 pykälässä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

Lisäksi esityksen 47 pykälässä säädetään kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta. Kunnan olisi tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että yhteensovitettuja palveluita tarvitsevat kotoutuja-asiakkaat, maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään. Ehdotus vastaa 46 pykälässä kuvattua yhteensovittamista kunnan itse järjestämien palveluiden osalta, mutta koskee yhteensovittamista muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Kotoutumisen edistäminen vaatii monialaista yhteistyötä,

josta kunta vastaa. Yhteensovittamisessa on määriteltävä ainakin edellä kuvatut palveluita tarvitsevat henkilöt ja ryhmät sekä palvelukokonaisuudet. Kela on mukana monialaisessa yhteistyössä kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa toimeenpanemiensa etuuksien ja palvelujen kautta. Monialaisessa asiakasyhteistyössä on myös tarpeen vaihtaa asiakastietoja eri viranomaisten välillä, jotta kukin pystyy hoitamaan omat tehtävänsä mahdollisimman hyvin ja asiakkaan hallinnollista taakkaa vähentäen.

86 pykälässä säännellään kunnan ja hyvinvointialueen oikeutta saada muun ohella Kelalta monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, monialaisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolla on laadittava monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Esityksen perustelujen mukaan tiedot koskisivat erityisesti oleskeluluvan perustetta ja ajankohtaa sekä kotikuntamerkintää. Tiedot voisivat kuitenkin sisältää myös muita arvioinnin kannalta välttämättömiä tietoja. Edelleen perusteluissa todetaan, ettei tietoja ei tarvitsisi toimittaa uudelleen, jos ne on saatu jo esityksen 84 pykälän nojalla tavoittamista varten. Esitetyn 86 pykälän perusteluissa ei mainita pykälää vastaavasti Kelaa tietojen luovuttajana. Esityksen kohdan 12.3 alakohdassa Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus todetaan 86 pykälän osalta, että perusmuotoisen sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadinnassa sekä suunnitelman päivittämisessä välttämättöminä tietoina tulee pitää henkilön yksilöinti- ja yhteystietojen lisäksi sellaisia tietoja hänen saamistaan palveluistaan tai palvelutarpeista, jotka ovat välttämättömiä monialaisen arvioinnin ja kokonaisvaltaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Esityksestä jää epäselväksi, mitä nämä välttämättömät tiedot voisivat Kelan osalta olla ottaen huomioon esityksen 84 pykälän sääntely sekä kunnan että hyvinvointialueen oikeus saada tietoja toisiltaan. Ainakin Kelan etuudet ja kuntoutuspalvelut tulisi sisällyttää terminä mukaan vähintäänkin perustelutekstiin. Lisäksi luovutettavien tietojen tarkempi määrittely olisi hyvä avata myös nyt käsiteltävänä olevaan esityksen kyseistä lainkohtaa koskevissa perusteluissa. Jos luovutettavia tietoja ei täsmennetä, on tämä omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia sen osalta, mitä tietoja Kansaneläkelaitos on oikeutettu luovuttamaan lain perusteella. Täsmentäminen olisi erityisen tärkeää asiakkaan kokonaisvaltaisen palvelun ja sujuvien palveluketjujen varmistamisen kannalta.

Kuntien kotoutumispalvelujen tueksi on laadittu työ- ja elinkeinoministeriön toimesta perheen kotoutumissuunnitelmaan ja palvelutarpeen arviointiin pohja: 28b35da0-b2a9-4c9e-888a-34e68c1049e1 (kotoutuminen.fi). Siitä ilmenee mm. sivulta 5 perheen toimeentuloa koskevat kysymykset. Maahanmuuttajien toimeentulon turva koostuu usein Kelan perusturvaetuuksista. Asumisen turvaaminen ja siihen liittyen mm. toimeentulotuki, asumistuki ja vuokravakuus ovat tärkeitä tietoja kotoutumisen palveluista vastaavalle yksikölle. Terveydentilatietojen osalta on tärkeä tietää mm. onko kotoutuja jo saanut tai hakenut Kelan kuntoutuspalveluja. On selvää myös, että kotoutumisen aikana kotoutumispalveluja antavat henkilöt vaihtuvat ja ajantasaista tietoa tarvitaan myös palvelutarpeen arvioinnin jälkeen kotoutujan tilanteiden ja tarpeiden muuttuessa. Kuntien tiedonsaantioikeuden määrittäminen kotoutumispalveluissa on erityisen tärkeää, sillä tiedonsaantioikeuden vaihtoehtona on erilaiset suostumusmenettelyt tietojen saamiseksi tai asiakkaan ”pallottelu” eri viranomaisten välillä. Kotoutumispalveluissa on paljon haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joilla ei ole mitään ymmärrystä verrattain monimutkaisesta sosiaaliturvajärjestelmästämme, ei kielitaitoa eikä välttämättä luottamusta viranomaisiin. Tätä taustaa vasten suostumusten pyytäminen ja maahanmuuttajan laittaminen tiedon kuljettajaksi kotoutumisen kannalta välttämättömien tietojen osalta on täysin kohtuutonta, kotouttamista hidastavaa ja sekä kuntia että Kansaneläkelaitosta työllistävää ottaen huomioon asiakasryhmän kielelliset haasteet sekä sen, että suomalainen sosiaaliturva

on lähes kaikille täysin vieras järjestelmäkokonaisuus. Käytännössä tarve asiakastason tietoon Kelan etuuksista ja palveluista on tunnistettu kuntien puolella jo pitkään, mutta nykylainsäädäntö ei anna tukea tälle toiminnalle riittävästi ja riittävän tarkkarajaisesti. Lausuttavana olevassa esityksessä olisi välttämätöntä säätää nyt asiasta riittävällä tasolla. Tiedot voitaisiin luovuttaa Kelan Kelmu-palvelun kautta kunnille ja hyvinvointialueille lainsäädännön perusteella eli tietojen tuottamisen kanava ja keinot ovat jo olemassa.

Edellä esitetyn perusteella Kela esittää, että valiokunta ottaisi tarkasteluun varsinaisen säännöksen sanamuodon muuttamisen edellä esitetyn perusteella sekä sen, että säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin lisätään välttämättömiä tietoja avaava seuraava teksti:

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada Kansaneläkelaitoksesta välttämättömät tiedot maahanmuuttajan Kelan etuuksista ja palveluista kotoutumista koskevien tehtävien hoitamiseksi. Toimeentulotuen, ensisijaisten etuuksien, asumistuen ja kuntoutuspalvelujen tiedot ovat välttämättömiä kotoutujan toimeentulon ja asumisen turvaamiseksi sekä ohjauksessa, neuvonnassa, palvelutarpeen arvioinnissa, että kotoutumissuunnitelman laatimisessa. Oikeaa ohjausta ja neuvontaa ei voi antaa, jos ei tiedetä kotoutujan toimeentuloa eikä asumisen tilannetta. Lisäksi suunnitelmaa laatiessa tulee osata ottaa huomioon suunnitelman vaikutukset kotoutujan toimeentuloon. Myös esimerkiksi opiskeluiden aloittaminen vaikuttaa asiakkaan toimeentuloon. Kunnalla ja hyvinvointialueella tulisi olla oikeus saada esimerkiksi tiedot asiakkaan senhetkisistä etuuspäätöksistä ja maksutiedoista.

Kelan tiedonsaantioikeus (88 §)

Lakiluonnoksen 88 pykälä koskee Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeutta. Kyseisen pykälän mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta tieto maahanmuuttajan 16 pykälässä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tai 17 pykälässä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä kyseisen suunnitelman päättymisestä, jos maahanmuuttaja jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttyessä 31 pykälässä tarkoitetulla tavalla, jotta Kansaneläkelaitos voi huomioida muuttuneen tilanteen maksaessaan maahanmuuttajalle työttömyysetuutta ja kulukorvausta.

Kansaneläkelaitokselle ei ole laissa säädetty muuta tiedonsaantioikeutta. Tilanteessa, jossa maahanmuuttajan monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvetta arvioidaan kunnassa, saattaa olla tarkoituksenmukaista arvioida myös maahanmuuttajan kuntoutustarvetta yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) 59 pykälän mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada käsiteltävänä olevan etuuden ratkaisemista varten välttämättömät tiedot valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiselta. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että maahanmuuttaja on jo hakenut Kansaneläkelaitoksesta kuntoutusetuutta. Lakiluonnos kotoutumisen edistämisestä ei sisällä Kansaneläkelaitokselle tiedonsaantioikeutta maahanmuuttajaa koskeviin tietoihin tilanteessa, jossa maahanmuuttajan kuntoutustarvetta ja –mahdollisuuksia vasta selvitellään yhteistyössä. Täten maahanmuuttajaa koskevien tietojen luovutus Kansaneläkelaitokselle edellyttää asiakkaalta saatavaa suostumusta. Kelan oikeus saada em. tietoja tulisi täsmentää esitykseen.

Lisäksi asiakkaan kokonaistilanteen hoitamisen ja etuuksien ja palvelujen yhteensovittamisen näkökulmasta olisi tärkeää, että Kelalla annettaisiin esityksessä tiedonsaantioikeus myös maahanmuuttajalle laaditusta kotoutumissuunnitelmasta tarpeellisin osin.

Muita huomioita

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto ja päättyminen (23 §)

Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisajan lyhentyessä on todennäköistä, että niiden kotoutuja-asiakkaiden määrä, joilla omaehtoinen opintokokonaisuus on kesken kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskeston täyttyessä, kasvaisi. Henkilöt eivät saisi kulukorvausta työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista opinnoista niiltä osin, kun kyse olisi kotoutumissuunnitelman kahden tai neljän vuoden enimmäiskeston täyttymisen jälkeen loppuun suoritettavista omaehtoisista.

Koulumatkatukilain 3 a pykälän perusteella maahanmuuttajille omaehtoiseen koulutukseen myönnetty kulukorvaus estää koulumatkatuen myöntämisen. Kela kiinnittää valiokunnan huomion siihen, että edellä esitetyn perusteella koulumatkatuen saajien määrä ja koulumatkatukimenot saattavat siis hieman nousta, kun kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaika lyhenee eikä kulukorvausta maksettaisi enää niille, jotka suorittavat opintonsa loppuun enimmäisajan päättymisen jälkeen.

Yhteistyö maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen kokonaisuudessa (48 ja 58 §:t)

Kela toteaa, että olisi tärkeää, että Kela on mukana sekä 48 pykälässä säädetyissä kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmässä että 58 pykälässä säädetyssä alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmässä. Kela olisi tärkeää lisätä molempien säännösten yksityiskohtaisten perustelujen toimijoiden listaan varsinkin, kun esityksellä on tarkoitus lisätä maahanmuuton ja kotoutumisen suunnittelun ja organisoinnin yhteistyötä, systemaattisuutta ja suunnitelmallisuutta sekä vahvistaa alueellisen toimielinten roolia kotoutumisen kokonaisuudessa. Kelalla on myös vahva kansallisen toimijan näkökulma maahanmuuttajien tilanteeseen, jota kannattaisi hyödyntää erilaisissa yhteistyön foorumeissa, myös ministeriötasolla.

Ilman huoltajaa maassa olevan lapsen asumisen järjestäminen (33 §)

Esityksen 33 pykälässä säännellään ilman huoltajaa maassa olevan lapsen hoivasta ja huolenpidosta sekä asumisen järjestämisestä. Esityksen 69 pykälä sääntelee 33 pykälän mukaisen toiminnan korvauksia. Tältä osin sääntely vaikuttaa jäävän epäselväksi sen suhteen, miten edellä mainittujen lasten ja nuorten taloudellinen tuki perustoimeentulotuessa huomioitavien menoerien osalta turvataan. Onko tarkoitus kattaa hoivasta, huolenpidosta ja esimerkiksi asumisesta aiheutuvat menot esimerkiksi esityksen 69 pykälän sääntelyn nojalla hyvinvointialueelle maksettavina korvauksina, jollain muulla tavalla vai esimerkiksi viimesijaisella perustoimeentulotuella? Käytännössä perustoimeentulotuen näkökulmasta edellä mainittuun ryhmään kuuluvien henkilöiden taloudellisen tuen tarpeen osalta on tällä hetkellä ilmennyt vaihtelevuutta, mistä syystä Kela toivoo asian selkeyttämistä. Perustoimeentulotuen osalta Kela korostaa sen roolia viimesijaisena taloudellisena tukena.

Korvaus vastaanottoon varautumisesta (64 §)
Esityksen 64 pykälässä säännellään vastaanottoon varautumisesta maksettavista kustannuksista. Myös tältä osin toivotaan tarkennettavaksi mainittujen korvausten suhdetta viimesijaiseen taloudelliseen tukeen, perustoimeentulotukeen. Esityksen esitöissä todetaan, että vastaanottoon varautumisesta maksettavia ko. kuluja voisivat olla esim. vuokrat ja sähkölaskut tilanteessa, jossa asunto varataan ennen henkilön tai perheen Suomeen tuloa. Kyseiset kulut ovat menoeriä, joita myös perustoimeentulotuessa voidaan huomioida ja perustoimeentulotuen toimeenpanossa on tullut ilmi, että mainittuja kuluja haetaan myös perustoimeentulotukena Kelasta. Tämän epäselvyyden korjaamiseksi esityksessä toivotaan tarkennettavaksi sitä, että ensisijaisesti ko. kuluja tulisi hakea kotoutumislain mukaisina korvauksina perustoimeentulotuen sijaan.

Tulkkaus ja kääntäminen (6 §)

Kela haluaa kiinnittää valiokunnan huomion 6 pykälässä säädettyyn viranomaisen velvollisuuteen huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä silloin, kun on kyse kotoutumiseen liittyvistä palveluista ja palvelujen järjestämisestä. Säännös on yleisluonteinen ja siten jättää nykyisinkin käytännön toimeenpanossa olevien tulkkausvastuiden rajanvedon epämääräiseksi. Esimerkiksi erilaisten viranomaisten päätösten ja muiden asiakirjojen ja asioiden tulkkauksen järjestämisessä on nykykäytännössä ollut usein epäselvyyksiä ja Kelan asiantuntijat ovat monissa tilanteissa joutunut tulkkaamaan asiakirjoja maahanmuuttajille. Kelalla on hallintolain ja myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla velvollisuus vastata myös omalta osaltaan tulkkauksesta, mutta vastuut sekä näiden palveluiden toimeenpano ja sitä kautta rahoitus, on tällä hetkellä epäselvää ja siten selkeyttäminen olisi tarpeen.

Marjukka Turunen

Lainsäädäntöjohtaja