Työ- ja elinkeinoministeriö
Vastine
28.11.2024

Eduskunnan hallintovaliokunta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE ANNETTUIHIN LAUSUNTOIHIN KOSKIEN HE 192/2024 VP KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 192/2024 vp).

Vastaanotettujen lausuntojen keskeinen sisältö ja työ- ja elinkeinoministeriön vastaukset lausuntoihin esitetään alla.

Lausunnot hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista

Hallituksen esitykseen suhtauduttiin lausunnoissa hyvin kriittisesti. Suurin kritiikki kohdistui rahoituksen leikkauksiin ja sen vaikutuksiin. Laskennallisen korvauksen leikkauksen ja perustoimeentulotuen korvausajasta luopumisen katsottiin heikentävän merkittävästi kuntien mahdollisuuksia työllisyyden ja kotoutumisen edistämiseen. Lausunnoissa korostettiin, että ehdotetut kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien vähennykset tai poistot ovat täysin epäsuhtaisia esitettyihin leikkauksiin nähden. Lausunnoissa myös pidettiin epäjohdonmukaisena, että laskennallisia korvauksia ensin lasketaan ja sen jälkeen nostetaan tilapäisesti.

Vaasan, Porvoon ja Lappeenrannan kaupungit, Tervolan kunta, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Pakolaisneuvonta ja Bildningsalliansen painottivat lausunnoissaan, että leikkaukset heikentävät kuntataloutta merkittävästi eivätkä tuo kunnille tosiasiallisia säästöjä. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue nosti esiin saman huolen hyvinvointialueiden osalta. Lausunnoissa painotettiin, että, leikkaukset kohdistuvat kokonaisuudessaan kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen, jolla on ensisijaisesti järjestetty palveluita, ei hallinnollisia tavoitteita. Rahoituksen leikkaaminen vähentää mahdollisuuksia tarjota näitä palveluita ja heikentää siten myös työllistymistä ja kotoutumista. Erityisen paljon leikkaukset kohdistuvat alle 7-vuotiaisiin lapsiin.

Muun muassa Porvoon kaupunki arvioi, että leikkausten seurauksena kuntien taloudelliset mahdollisuudet edistää kotoutumista heikkenevät, ja vaikutukset kuntien ja koko yhteiskunnan kannalta voivat olla merkittäviä. Kotoutumispalveluiden vähentäminen luo merkittävän riskin alueellisen segregaation voimistumiselle, lasten tilanteen huonontumiselle ja oppimistulosten heikkenemiselle, maahanmuuttajien työttömyyden kasvulle, perheiden huono-osaisuuden lisääntymiselle sekä

mielenterveysongelmien yleistymiselle. Myös yritysten toimintaedellytykset heikkenevät.

Vaasan kaupunki korosti, että kuntien mahdollisuus taata palvelutuotannon katkeamattomuus ja turvata täysin uusien tehtävien osalta palvelutuotannon käynnistäminen heti uuden kotoutumislain tullessa voimaan heikkenevät erityisesti viime hetken muutosten myötä. Hallituksen esitys tulee kotoutumislain uudistuksen ja työvoimapalvelu-uudistuksen valmistelun kannalta erittäin myöhään.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lausunnoissa esitetty huoli hallituksen esityksen vaikutuksista kuntatalouteen ja palveluiden laatuun on aiheellinen. Hallituksen esityksellä pyritään vahvistamaan erityisesti valtion taloutta ja vaikutukset julkiseen talouteen ovat selvästi vähäisempiä. Hallituksen esityksen ajankohta on myös haasteellinen kuntien, hyvinvointialueiden ja Ahvenanmaan maakunnan toiminnan suunnittelun ja toteuttamisen kannalta. Nämä huomiot on tuotu esiin hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Määrärahan leikkaukset tulee kuitenkin suhteuttaa momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) määrärahan tasoon, joka on arviolta poikkeuksellisen korkea vuosina 2025 ja 2026 tilapäistä suojelua saavien suuren määrän takia. Pitkällä aikavälillä laskennallisia korvauksia ei tällä hallituksen esityksellä olla laskemassa. Koska momentin 32.50.30 määrärahaa ei ole korvamerkitty tiettyihin palveluihin, kunnat voivat itse määritellä, mihin palveluihin leikkaukset kohdistuvat. Tällöin kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus pyrkiä kohdistamaan leikkaukset niin, että niiden kielteiset vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset.

Lausunnot hallituksen esityksen muista vaikutuksista

Ahvenanmaan maakunnan hallitus arvioi lausunnossaan, että hallituksen esitys voi vaikuttaa kielteisesti ahvenanmaalaisten kuntien halukkuuteen ottaa vastaan kiintiöpakolaisia ja kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

Bildningisalliansen korosti lausunnossaan ruotsin kielellä tapahtuvan kotoutumisen tärkeyttä erityisesti vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Lisäksi Bildingisalliansen arvioi, että monialaisia kotoutumissuunnitelmia, palvelutarpeen arviointia ja kotoutumisohjelmien dokumentointia koskevien pykälien muuttaminen saattaa vaikuttaa kielteisesti yksilöiden oikeuteen saada palveluita ja palveluiden saatavuuteen, ja lisäksi palveluiden laatu voi heikentyä. Laaja-alainen yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen eri asiantuntijoiden välillä antaa paremmat mahdollisuudet tarjota maahanmuuttajalle ja/tai hänen perheelleen hänen/heidän tarvitsemansa palvelut.

Lapsiasiainvaltuutettu nosti lausunnossaan esiin YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle vuonna 2023 antamat loppupäätelmät, joissa muun muassa suositellaan sellaisten sosiaaliturvaetuuksien välttämistä, jotka vaikuttavat köyhyyden ja

syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin ja korostetaan maahanmuuttajalasten oikeutta saada palveluita riittävän laadukkaasti ja nopeasti.

Lapsiasiainvaltuutettu piti myös huolestuttavana, että säästöpäätöksiä tehdään ilman tarkkaa tietoa siitä, mihin toimintoihin kunnat käyttävät kotoutumislakiin perustuvia alaikäisten laskennallisia korvauksia. Tällöin päätöksenteossa ei tosiasiallistesti ole voitu ottaa huomioon lapsen oikeuksien toteutumisesta siten kuin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artikla edellyttää. Lapsiasiainvaltuutettu huomauttaa myös, että esitykseen ei sisälly kuvausta, josta kävisi ilmi, onko vaihtoehtoisia ratkaisuja ehdotetulle sääntelylle edes harkittu valmistelussa.

Lapsiasiavaltuutettu edellyttää, että mikäli esitys hyväksytään, laskennallisen korvauksen leikkaamisen vaikutuksia lasten kannalta olennaisiin palveluihin arvioidaan tulevina vuosina.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esitys voi vaikuttaa kielteisesti kuntien halukkuuteen vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä kuten lausunnoissa nostetaan esiin. Toistaiseksi kuntapaikkoja on kuitenkin ollut tarjolla hyvin ja pakolaiskiintiön lasku vähentää osaltaan niiden tarvetta tulevina vuosina.

Ruotsinkielinen kotoutuminen on huomioitu hallitusohjelmassa ja ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen on kohdennettu lisäresursseja. Monialaisia palveluita voidaan tarpeen mukaan tarjota jatkossakin ja myös kotoutumissuunnitelmat voidaan laatia tarpeen vaatiessa monialaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Lapsiasiainvaltuutetun huomiot lapsen oikeuksiin liittyen ovat aiheellisia. Monista lasten oikeuksien kannalta keskeisistä palveluista säädetään kuitenkin muussa lainsäädännössä kuin laissa kotoutumisen edistämisestä. Koska useimmat lasten ja perheiden palvelut sekä tulkitseminen perustuvat muuhun lainsäädäntöön kuin tämän hallituksen esityksen kohteena olevaan lakiin kotoutumisen edistämisestä, ei kunnilla ja hyvinvointialueilla ole laillista perustetta jättää näitä palveluita toteuttamatta laskennallisen korvauksen alenemisesta huolimatta. Laskennallisen korvauksen kohdistumista eri palveluihin seurataan aiempaa tarkemmin vuodesta 2025 alkaen osana kuntien talousraportointia.

Ehdotukset pykälämuutoksiksi saatujen lausuntojen perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia lakiehdotuksiin, muutosesitykset punaisella.

Lakiehdotus 1:

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 13 §:n 3 momentti sekä 15, 17 21, 48 § ja 63 § 3 momentti,

muutetaan 5 ja 10 §, 13 §:n 1 momentti, 14, 16, 18-20 ja 22 §, 23 §:n otsikko ja 1-momentti, 24 §:n otsikko ja 1-3 momentti, 28 §:n 1 momentin 2 kohta, 31 §, 32 §:n 1 momentti, 32 a §:n 1 momentti, 45, 49, 50, 57 ja 59 §, 60 §:n 1 momentin 2 kohta, 62 §, 63 §:n 1 ja 2 momentti, 68 §:n 1 momentti, 73, 74, 76, 78 ja 80 §, 84 §:n 3 ja 4 momentti, 85 §, 86 §:n 2 ja 4 momentti, 88 §, 90 §:n 4 momentti, 95, 96 ja 98 § ja 102 §:n 1 ja 4 momentti sekä

1 §:n 2, 5 ja 7 kohdan, 2 §:n, 3 §:n 2 momentin, 4 §:n 1 ja 2 momentin, 6, 7 ja 9 §:n, 11 §:n 1 momentin, 25 §:n 1 momentin, 26 ja 27 §:n, 29 §:n 3 momentin, 30 §:n 1 momentin, 3 luvun otsikon, 33 §:n 1 momentin, 34 §:n otsikon ja 1 momentin, 35 – 37 §:n, 38 §:n 2 – 5 momentin, 39 – 43 §:n, 46, 47 ja 51 §:n, 52 §:n 1 ja 2 momentin, 53 ja 54 §:n, 55 §:n 1 ja 2 momentin, 61 §:n 1, 2 ja 4 momentin, 64 §:n otsikon ja 1 momentin, 65 §:n otsikon ja 1 – 3 momentin, 66 §:n, 71 §:n 3 momentin, 72, 75, 77, 79, 81-83 ja 91 §:n ruotsinkielinen sanamuoto,

sellaisina kuin niistä ovat 5, 62 ja 95 § osaksi laissa 322/2024, 32 §:n 1 momentti, 32 a §:n 1 momentti, 60 §:n 1 momentin 2 kohta, 68 §:n 1 momentti, 84 §:n 3 ja 4 momentti, 86 §:n 2 ja 4 momentti ja 90 §:n 4 momentti laissa 322/2024 sekä 2 ja 39 §:n ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 322/2024, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 63 §:n 3 momentin kumoaminen tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä huhtikuuta 2025.

säädöskohtainen perustelu:

63 §. *Korvaus toimeentulotuesta*. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansaneläkelaitokselle sen maksaman toimeentulotuesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen korvaamisen osalta kotoutumislain mukaisesti luovutaan kokonaan 1.4.2025 alkaen. Kansaneläkelaitoksen järjestelmämuutoksista johtuen pykälän 3 momentin kumoaminen tulisi voimaan vasta 1.4.2025. Jatkossa perustoimeentulotuki korvattaisiin toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti myös kotoutumislain mukaiseen kohderyhmään kuuluvien osalta siten, että valtion rahoitusosuus olisi jatkossa 50 %. Myöskään Ahvenanmaan maakunnan kunnille ei korvattaisi jatkossa perustoimeentulotuen kustannuksia. Tämän johdosta pykälän 3 momentti kumottaisiin 1.4.2025 alkaen ja 2 momenttia muutettaisiin siten, että Ahvenanmaan maakunnan kunnille korvattaisiin vain täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuen maksamisesta aiheutuneet kulut.

Lisäksi toimeentulotuesta hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille aiheutuneiden kustannusten korvausaikaa lyhennettäisiin kolmesta vuodesta yhteen vuoteen, josta säädetään 1 ja 2 momentissa. Muutos liittyy kehys- ja budjettiriihen päätöksiin.

Lakiehdotus 6:

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 29 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1026/2022 ja 324/2024, seuraavasti:

29 § Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrällä

Toimeentulotuesta annetun lain 27 f §:ssä tarkoitettu kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista toteutetaan vähentämällä kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta vuositasolla maksetusta perustoimeentulotuesta.

Perustoimeentulotuen valtionosuuden vähentämiseksi Kansaneläkelaitos toimittaa vuosittain huhtikuun loppuun mennessä valtiovarainministeriölle tiedon edellisen vuoden aikana kuhunkin kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .
Kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta vuodelta 2024 sekä tammi-, helmi- ja maaliskuulta 2025
vähennetään tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 63 §:n mukaan Kansaneläkelaitokselle maksettu korvaus perustoimeentulotuesta.

säädöskohtainen perustelu:

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaukset kotoutumislakiin. Kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta ajalta 1.1.2024 - 31.3.2025 vähennettäisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 63 §:n mukaan Kansaneläkelaitokselle maksettu korvaus perustoimeentulotuesta.

Lakiehdotus 7:

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 27 b §:n 5 momentti sellaisena kun se on laissa (xx/xx), sekä

muutetaan 10 §:n 1 momentin 2 kohta sellaisena kuin se on laissa (xx/xx), seuraavasti:

10 § Alennettu perusosa

Sellaisen henkilön perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

— —

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman ~~tai monialaisen kotoutumissuunnitelman~~ laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa ~~tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa~~ yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ~~tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa~~ ole voitu laatia;

— —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20. Sen 27 b §:n 5 momentin kumoaminen tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä huhtikuuta 2025.

säädöskohtainen perustelu:

Toimeentulotuesta annetun lain 27 b:ssä säädetään perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavista ennakoista ja niiden vahvistamisesta sekä maksamisesta. Pykälän 5 momentissa säädetään kotoutumislain mukaisista valtion korvausta Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotuen osalta. Koska jatkossa perustoimeentulotukea ei enää korvattaisi kotoutumislain nojalla, niin kyseinen momentti kumottaisiin tarpeettomana. Kansaneläkelaitoksen järjestelmämuutoksista johtuen kumoaminen tulisi voimaan vasta 1.4.2025. Eduskunnassa on käsiteltävänä HE 133/2024 vp, jossa esitetään muutettavaksi toimeentulotukilain 10 § 1 momentin 2 kohtaa. Muutoksen perusteena on ollut se, että säännösviittaus kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (1386/2010) korjattaisiin vastamaan vuoden 2025 alusta voimaan tulevaa saman nimistä kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023). Samalla kohdassa mainintoihin kotoutumissuunnitelmasta lisättäisiin rinnalle monialainen kotoutumissuunnitelma vastaamaan kotoutumisesta annetun lain muutoksia. Koska 1 lakiehdotuksessa esitetään poistettavaksi monialainen kotoutumissuunnitelma, niin vastaavasti toimeentulotukilaista tulisi poistaa viittaukset monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan. Muutos on tältä osin tekninen.

Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus painottaa edelleen sen tärkeyttä, että Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaiselle (AMS) hyvitetään täysimääräisesti lain 2 §:n 3ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotouttamiseen

liittyvästä hallinnollisesta lisätyöstä aiheutuvat kustannukset maakunnassa suoritettavien tehtävien osalta.

TEM toteaa, että tämä asia liittyy lähtökohtaisesti valtionneuvoston asetuksen valmisteluun koskien laskennallisia korvauksia. TEM katsoo, ettei AMS:ille on mahdollista suoraan maksaa laskennallista korvausta, koska sitä ei ole heille maksettu aiemminkaan, vaan korvaukset on maksettu Ahvenanmaan kunnille kuten Manner-Suomen kunnille. Tässä yhteydessä ei myöskään ole mahdollista esimerkiksi järjestelmäkehityksen näkökulmasta lisätä uutta tahoa laskennallisen korvauksen saajaksi. TEM katsoo, että asiaa voidaan tarkastella myöhemmin, kun kotoutumislain kokonaisrahoitusta tarkastellaan kokonaisuutena uuden lain voimaantulon jälkeen.