

Asia: VN/8329/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Hämeenlinnan kaupunki kiittää mahdollisuudesta saada lausua kotoutumista edistävän lain muutosehdotuksiin.

Kotoutumislain mukaisten korvauskäytäntöjen yksinkertaistaminen on sinänsä kannatettava esitys. Tulkkausten ja alkukartoituksen sisällyttäminen laskennallisiin tulisi kuitenkin toteutua tosiasiallisten kustannusten mukaisesti, jotta kustannusten korvausten taso saataisiin asetettua lähtökohtaisesti oikeasuhtaiseksi. Hämeenlinnan kaupunki ehdottaa siirtymäaikaa, jonka kuluessa tarkkaillaan kustannusten muodostumista ja tunnistetaan sieltä oikeat indikaattorit kustannusten laskumittarille.

KOTO24 uudistuksessa tulkkauskustannukset ovat jo kertaalleen leikattu liittämällä ne osaksi laskennallisia korvauksia. Laskennallisen korvauksen ajallinen lyhentäminen tähän samaan yhteyteen, vähentää valtionkorvauksia edelleen tulkkausten kohdalla ja lisää kuntien kustannuksia.

Huomioitavaa on, että koska uusi laki ei edes ole vielä tullut voimaan, tulkkaukset tulevat kahteen kertaan leikatuiksi ilman, että oltaisiin ehditty tekemään vaikutusarviota ensimmäisen leikkauksen vaikutuksista: Kotoutumisajan lyhentäminen ja korvauksista leikkaaminen ovat tavoitteina ristiriidassa keskenään.

Hämeenlinnan kaupunki jakaa kuntaliiton ja usean muun lausunnon antaneen kunnan huolen siitä, että valtionkorvaukset ovat jo tällaisenaan riittämättömät tosiasiallisten kustannusten kattamiseksi.

Edellä mainitun lisäksi huomionarvoista on, että tässä ehdotuksessa tulkkauskulujen laskemisessa käytetyt luvut vastaavat vain työllisyyden ja kotoutuja-asiakkaiden tulkkauksista aiheutuvia kustannuksia vuositasolla. K.o. laskelmaa tulisi tarkistaa ja ottaa mukaan myös varhaiskasvatuksessa ja opetustoimessa aiheutuneet tulkkauskustannukset. Mikäli perheen kokoajan kotoutumisaikaa lasketaan ajallisesti, lasketaan siinä myös lasten ja nuorten mahdollisuuksia tulkkaukseen.

Esityksessä jää epäselväksi, että onko laskelman perusteena käytetty 15h tulkkausta vuodessa laskettu vain TE-palveluiden asiakkuudessa olevien osalta vai tarkoitetaanko tällä myös puolisoa ja lapsia? Kustannuslaskelman pohjana on käytetty 11000 kotoutujaa ja olisikin tärkeää tarkentaa mihin luku perustuu ja ovatko ukrainalaiset otettu tässä huomioon?

Isoin osa lasten ja nuorten tulkkauksista tapahtuu arjessa, kouluissa ja päiväkodeissa, vähemmän hyvinvointialueilla. Perheet asuvat kunnissa eikä hyvinvointialueilla, joten on perustelua säilyttää laskennallisten korvausten prosentuaalinen jakautuminen niin, kuin lakiin kirjattu.

LAPSIYSTÄVÄLLINEN HÄMEENLINNA - on ensimmäinen Suomessa tunnustuksen saanut kaupunki ja on sen jälkeen jatkanut päämäärätietoisesti työtä lasten hyvinvoinnin eteen. Lapset ja nuoret ovat yhdenvertaisesti otettava huomioon (kts. myös lastensuojelun keskusliiton lausunto) kotoutumislain uudistuksessa. Korvausten jakamisessa hyvinvointialueiden ja kunnan välillä tulisi huomioida, että suurimmat kustannukset kotoutujaperheiden kokonaiskustannuksista tulee kuntien maksettavaksi: varhaiskasvatuksen kaksipaikkaisuus, erityispedagoginen tuen ja valmistavien luokkien kustannukset, monikieliset kouluohjaajien henkilöstöresurssit sekä kustannukset monikielisten vanhempainiltojen järjestämisestä. Kommunikointi lasten vanhempien kanssa omalla kielellä on tietyissä tilanteissa välttämätöntä ja näissä tapauksissa tulkkauslaskennat tulisi korvata lasten edun perusteella vanhempien kotoutumisajan pituudesta riippumatta. Lapsen kasvun ja kehityksen kannalta erityisen tärkeää, että vanhemmat saavat oikeaa tietoa lastensa tilanteesta ja vieraskielisten kasvatuskumppanuutta tulisi pyrkiä edistämään yhdenvertaisesti muiden vanhempien kanssa. Tulkkauslaskennan rajaaminen aiheuttaa eniten haitallisia vaikutuksia lapsiin ja nuoriin: Vanhempien oikean tiedon saaminen suomalaisesta yhteiskunnasta hankaloituu ja lapset ajautuvat riskiin toimia omien vanhempiensa tulkkeina (kts. Kajaanin lausunto) Vanhemmuuden vahvistamiseen arjessa on lasten kotoutumisen kulmakivi.

Hämeenlinnan kaupunki haluaa huomauttaa, että tutkimusten mukaan puutteelliset tulkkauspalvelut osaltaan asettavat Suomen kunnat eriarvoiseen asemaan kotoutumisen edistämisen näkökulmasta: Maahan muuttaneet lähtevät isoihin kaupunkeihin, joissa enemmän omakielistä yhteisöä tuottamassa kielellistä tukea. Keskisuurissa kaupungeissa maahanmuuttajat hakeutuvat samoihin lähiöihin, lähelle oman kielistä yhteisöään, joka itsessään lisää segregatiota (Pehkonen, Saukkonen). Hyvät monikieliset palvelut tukevat tasavertaisesti kaikkia kuntia.

Hämeenlinnan kaupunki katsoo, että alkukartoituskorvauksen sisällyttäminen laskennalliseen korvaukseen on kannatettava muutos, mutta edellyttää tarkkaa selvitystä siitä kuinka iso osa maahan muuttaneista on työllisyyden ulkopuolella. Korvauksen euromäärää ei voida laskea suoraan tähän mennessä haettujen alkukartoituskorvausten määrästä, koska nykyinen korvauskäytäntö on koettu työlääksi korvauksen suuruuteen nähden. Siten osa korvauksista on suurella todennäköisyydellä jäänyt hakematta. Tämän lisäksi alkukartoituksen merkitys tulee olemaan huomattavan keskeisessä asemassa tulevina vuosina, kun laskelmiin otetaan mukaan ukrainalaiset, jotka nyt eivät olleet huomioitu laskukaavassa.

Kotoutumis- ja työllisyyspalveluiden siirto kuntien vastuulle sisältää paljon mahdollisuuksia mutta myös riskejä. Valtion tulisi tukea kuntia sujuvilla korvaus- ja rahoitusmekanismeilla pitämään huolta riittävistä resursseista kotoutumispalveluiden järjestämiseen.

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauslaskennasta (32 a §)

Hämeenlinnassa ei ole kotoutumisen edistämisen palveluissa tunnistettu ongelmaa käyttämättömien ajanvarausten aiheuttaneen nousua tulkkauskustannuksissa. Myös työhallinnon puolella käynnit vuonna 2022 ovat toteutuneet lähes 100% prosenttisesti kotoajalla olevien kohdalla. Suhteessa ilmiön marginaaliseen ilmenemiseen, käyttämättömien tapaamiskertojen tulkki-kustannusten takaisinperintä tulisi kokonaistaloudellisesti ja juridisesti haastavaksi toteuttaa. Viranomaisten tulisi todistaa, että kutsu tapaamiseen on lähetetty hallintolain mukaisesti varmistaen vastaanottajan saaneen tiedonannon kielellä, jota hän ymmärtää. Luku- ja kirjoitustaidottomille tämä olisi kohtuuton kustannus, johon heillä ei ole varaa ja lasku kiertäisikin toimeentulon kautta takaisin valtion kustannukseksi. Kotoutumisaika tarkoitettu oppiajaksi, jolloin opetellaan suomalaisen yhteiskunnan pelisääntöjä. Sakkomaksukäytäntö juuri maahan saapuneelle olisi kohtuutonta ja toisi kunnille huomattavasti lisäkustannuksia siltäkin osin. Toisaalta on tärkeä huomata, että mikäli HE:n tulkkauskustannusten leikkaaminen toteutetaan edellä esitetysti, niin myös tiedonantojen käännöskulut näissä tapauksissa jäisivät kunnan kustannukseksi.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Hämeenlinnan kaupunki ei näe yksin maahan saapuneiden kotoutumislain mukaisen jälkihuollon ikärajan laskemista tarkoituksen mukaisena. Viitaten useaan asiantuntijatahoon, erityisesti Lastensuojelun keskusliitto, Ihmisoikeusliitto ja moni hyvinvointialue ovat lausunnoissaan nostaneet esiin huolensa ikärajan muuttamisesta aiheutuvista haitallisista seurauksista nuorille. Hämeenlinnan kaupunki pyytää kiinnittämään huomioita jälkihuollon palveluiden lakkauttamisesta aiheutuvien kustannusten mahdolliseen kaatumiseen kunnan nuoriso- ja opetustoimelle täyttämään palveluvajetta.

Pakolaisten vastaanotto (44 §)

Lakiuudistuksen myötä kunnille siirtyy kotoutumisen kokonaisvastuu. Tämän johdosta Hämeenlinnan kaupunki toivoo ministeriön selkeyttävän velvoitteita eri maahanmuuttajaryhmille suhteessa eri toimenpiteiden korvattavuutta.

HE; s.15 esitetään hyvinvointialueen vastuulle asunnon valmistelemisen ja vastaanoton, jonka Hämeenlinnan kaupunki katsoo olevan osa kunnan pakolaisten vastaanottotyötä eikä sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Epäselväksi myös jää, miten juridisesti olisi mahdollista myöntää asumisperusteista sosiaaliturvaa ennen maahan saapumista. Lähtökohtaisesti jokainen tulija ei ole sote -palveluiden tarpeessa ja siirtämällä vastuu asumisen palveluiden järjestämisestä saattaa antaa täysin väärän kuvan yhteiskunnan toiminnasta maahanmuuttajalle ja toisaalta rapauttaa jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä. Hämeenlinnan kaupunki ei puolla vastaanoton vastuiden jakamista lähtökohtaisesti laissa vaan ehdottaa sen tekemistä yhdyspintatyöskentelyssä. Lain tasolla ei myöskään ole tarkoituksen mukaista määritellä työn tekemisen tapoja vaan asettaa tavoitteet ja yleiset raamit. Yhteiskuntaan ohjaus maahantulon alkuvaiheissa ja yksilöllinen avun tai tuen tarve on kotoutumisen ohjaajien ammatilliseen arviointiin perustuvaa. Hämeenlinnassa ei ole automaattisesti avustettu kaupan käynnissä vain silloin kun se on ollut perusteltua esimerkiksi hätätapauksien uudelleen sijoituksessa tai muusta erityisen painavista syistä.

Tarkoituksen mukaista on säilyttää vastaanoton organisointi kokonaisuudessaan kunnilla ja yksinkertaistaa kustannuksien korvauksia luomalla kustannustehokkaampia kanavia suoraan palveluhankkijoiden kanssa. Vastaanottopaketit pitää päivittää nykyaikaan ja tehdä palvelumuotoilua ilman, että se korottaa sote -kustannuksia.

Humanitaarisen vastaanoton ensiasunnon käyttötarvikkeet ovat tarkoituksenmukaista pitää edelleen kuntien järjestämisvastuulla, koska näissä usein on jo valmiina olemassa mekanismit vastaanotolle ja mahdollisuus hyödyntää jo olemassa olevaa osaamista soveltuvin osin esimerkiksi työperustaisen maahanmuuton asettautumispalveluissa. Siirtämällä vastaanotto kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden vastuulle, rajattaisiin siitä ulos kaikki paitsi kuin kansainvälisen suojelun saaneet. Sen ei kuitenkaan liene ollut alkuperäisen lain tavoite vaan, että kotoutumista tukevat toimet saavuttaisivat laajemmin kaikkia niitä tarvitsevia.

Tämän lisäksi vastaanoton ja asunnon järjestämisessä pystytään laskuttamaan suoraan tosiasialliset kustannukset, koska asunnot ovat kunnilla. Erityisen tärkeää on välttää päällekkäistä työtä, joka on uhkana, jos palveluvastuita hajautetaan.

Muut huomiot

Hämeenlinnan kaupunki pyytää huomioimaan, että tulkitseminen työhallinnon kotoutumis- ja työllisyyspalveluissa on jo vuosia järjestetty lähes yksinomaan puhelin- ja videotulkkauksena. Vaikka se on monesti viranomaisnäkökulmasta kätevä, nopea ja edullinen toimintatapa, asiakkaan näkökulmasta se voi olla laadultaan ja tiedonsaannin näkökulmasta huono vaihtoehto.

Viranomaiselle tulkin käyttö on tuttu, mutta kotoutuja asiakkaalle se on uusi toimintatapa. Juuri maahan saapuneet eivät ole tottuneet keskustelemaan tulkin välityksellä, kyseessä on uudenlainen vuorovaikutuksen muoto. Asiointi viranomaisen luona/viranomaisen kanssa puhelimitse on useasti asiakkaalle jännittävä tapahtuma, jos siihen yhdistetään näkymätöntä tai etäällä oleva tulkkiä, vuorovaikutus on sitäkin vaativampi. Kyseessä on kuitenkin varsin henkilökohtainen keskustelu omista tavoitteista, suunnitelmista, mahdollisista rajoituksista ja esteistä, niin luottamuksen rakentaminen tulkkiin on tehtävä aina uudestaan ja uudestaan.

Tulkitsemiskustannusten leikkaaminen voi heikentää asiakkaan tiedonsaantia ja näin olleen vaarantaa asiakkaan kotoutumista (väärin ymmärretyt ohjeet ja neuvot ja väärinkäsitykset, jolloin myös toiminta vaarantuu). Säästö tulkitsemiskustannuksista voi nostaa kuluja muissa toiminnoissa, asioiden selvittelystä.

Kotoutumislain tavoite kotona olevien maahanmuuttajaäitien aseman parantamiseksi on tervetullut ja tarpeellinen. Sen tavoitteen saavuttamisessa on kuitenkin paljon avoimia kysymyksiä. Se edellyttäisi viranomaisilta vahvempaa ja säännöllisempää ohjausta palveluihin sekä koko perheen (erityisesti puolison) mukaan ottamista. Tietenkin, on varmistettavaa, että kotoutumispalveluita on riittävästi tarjolla eri asiakaskohderyhmille – luku- ja kirjoitustaidon sekä digitaitojen ja tiedonhaun opetusta, mutta myös palveluita, joissa tuetaan korkeasti koulutettujen kotiäitien ammatillisen verkostointia ja mentorointia suomen kielen opiskelun lisäksi.

Kotiäitien kielen opintoihin osallistuminen vaatii myös lyhyt- ja osa-aikaisen lastenhoidon järjestämistä – avoin päiväkotito, kerhot, ym. Tämä koskee myös hyvin pieniä (alle vuoden ikäisiä)

lapsia, joille muutenkaan hoitoa ei ole tarjolla. Kunnassa se voi olla vaikea järjestää, koska varhaiskasvatuksessa on tähänkin asti ollut vaikeuksia järjestää hoitopaikkoja kotoutujavanhempien lapsille.

Hämeenlinnan kaupunki toivookin lain tasolla varmistettavan kotoutuja -asiakkaan oikeus lastenhoitoon kurssien aikana tai suomen kielen oppimista edistävään toimintaan osallistuessaan ja valtion turvata lastenhoidon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaus.

Kotoutumiskoulutuksen rahoituksessa vuosina 2022 ja 2023 ei ole lainkaan otettu huomion äkillinen ja suuri asiakasmäärän kasvu (Ukrainasta paenneiden tilapäistä suojelua saaneet työnhakijat).

Hämeenlinnan kaupunki toivoo myös täsmennystä siihen, että kenelle kaikille kaupungin on tehtävä alkukartoitus tai palvelutarpeen arviointi: Saako kunta kaikista näistä korvauksen? Ovatko kansainväliset opiskelijat myös oikeutettuja alkukartoitukseen mikäli sellaisen haluavat laadittavan? Tällä hetkellä esityksestä saa vaikutelman, että laki velvoittaa tekemään kartoituksen kaikille, mutta valtio korvaa vain sellaisten henkilöiden alkukartoituksen, jotka ovat kansainvälisen tai -tilapäisen suojelun piirissä. Sama kysymys liittyy siihen, miten kuntia velvoittava yhteiskuntaorientaation järjestäminen rahoitetaan jos korvataan vain kansainvälistä suojelua saavien osalta, mutta velvoitetaan järjestämään kaikille maahan muuttaneille oleskeluluvan taustasta riippumatta.

Hämeenlinnan kaupunki toivoo laskelmien taustojen aukaisemista tarkemmin, koska työllisyyden kotoutumissuunnitelmaan käyttämä aika vs. työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kanssa palvelutarpeen kartoitus kestää kauemmin. Työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kotoutumisen edistäminen tehdään erilaisin työkaluin ja keinoin. Haavoittuvassa asemassa olevat, joiden tilanteeseen vaikuttaa erityisen tuen tarve, tarvitsevat tehostettua kotoutumisen ohjausta riippumatta oleskeluluvasta tai kotoutumisajan kestosta.

Kotoutuminen ei voi onnistua, jos asiakas joutuu odottamaan koulutukseen pääsyä 6–9 kuukautta tai asiakkaan taitotasoihin ja tarpeisiin nähden sopivaa koulutusta ei ole tarjolla lainkaan. Verkko-opiskelu ei ole mahdollinen eikä sopiva monille kotoutuja-asiakkaille (heillä ei välttämättä ole osaamista eikä kykyä itsenäisen opiskeluun, monilla heistä ei ole käytössä tarvittavia laitteita (kannettava tietokone, puhelin). Luku- ja kirjoitustaidon, digitaitojen - ja tiedonhakutaidon opetus on ollut riittämätön jo vuosien aikana. Jos tehokas, laadukas ja nopea kotoutuminen on tavoitteena, silloin palveluiden määrä ja laatu on oltava korkea ja palveluiden tarjonta oikea-aikainen. Tätä tavoitetta ei voi saavuttaa riittämättömillä resursseilla (niin henkilö- kuin taloudellisilla).

Lähteenmäki Niklas
Hämeenlinnan kaupunki

Tauro Tanja
Hämeenlinnan kaupunki - Elinvoimapalvelut, Kotoutumisen edistämisen
palvelu