

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

443/00.04.00/2023

Kaupunginhallitus 09.10.2023 § 363

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esityksellä muutettaisiin kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023), joka tulee voimaan 1.1.2025, sekä osittain voimassa olevaa samannimistä lakia (1386/2010). Osa muutoksista pohjautuu hallitusohjelmaan ja on teknisluontoisempia ja liittyy erityisesti työvoimapalvelu-uudistuksen ja kotoutumislain yhteensovittamiseen.

Lausuntoaika on 19.9.-23.10.2023.

Lausunto

61§ Kotoutumislain korvaukset

Laskennalliset korvaukset:

Lakiesityksen Johdanto-osiossa todetaan: "Useat kunnat sekä Suomen Kuntaliitto ovat pitäneet laskennallisen korvauksen tasoa nousseisiin kustannuksiin nähden jo pitkään riittämättömänä".

Lohjan kaupunki yhtyy tähän näkemykseen. Laskennallisen korvauksen korvausajan lyhentäminen on vääräsuuntainen toimenpide suhteessa kunnissa esiintyvään todennettuun rahoitustarpeeseen.

Korvausajan lyhentäminen johtaa kuntien tarjoamien kotoutumispalveluiden heikentymiseen ja vaikeuttaa oikea-aikaisen ohjauksen ja neuvonnan saamista. Tällä on kotoutumista heikentävä vaikutus.

On valitettavaa, että hallituksen esityksessä annetaan kuntien kotoutumisen edistämisen palveluista harhaanjohtava kuva. Useissa kohdissa esitetään ikään kuin uutena ja uusia positiivisia kustannusvaikutuksia lisäävänä asiana, että asiakkaan omatoimisuuden ja itsenäisen asioiden hoitamisvastuun vahvistaminen vähentäisi kunnan tehtäviä nykyisestä. Asiakkaan omatoimisuuden ja itsenäisten asiointitaitojen vahvistaminen on kotoutumispalveluiden päätehtävä jo tällä hetkellä. Laskennallisten korvausten pienentäminen ei tuo tähän asiaan muutosta. Rahoituksen vähentäminen ainoastaan hidastaa ja vaikeuttaa tämän tavoitteen toteutumista.

Esityksessä viitataan useissa kohdissa "kaupassa käymisessä avustamiseen", ikään kuin kuntien maahanmuuttajapalvelut laajamittaisesti toteuttaisivat tällaista tehtävää. Väitteelle siitä että kuntien maahanmuuttajapalvelut laajamittaisesti auttaisivat "kaupassa käymisessä", ei esitetä mitään perusteluja tai tutkimukseen pohjautuvaa tietoa. Tehtävää ei myöskään mainita TEM:n ohjeessa kotoutumisen edistämisestä (VN/33700/2022), joten herää kysymys, mistä ylipäänsä on syntynyt mielikuva siitä, että kaupassa käyminen olisi jotenkin keskeisessä roolissa kotoutumista edistävän viranomaisen työssä.

Lohjan kaupungin maahanmuuttajapalvelut auttaa vasta maahan tullutta

kiintiöpakolaisryhmää tai kansainvälistä suojelua saaneen vasta maahan tullutta perhettä kaupassa käymisessä vain välittömästi maahantulon jälkeisinä päivinä, osana yleistä kuntaan ja sen palveluihin perehdyttämistä. Vasta maahan tulleen asiointissa ohjaaminen välttämättömissä arjen asioissa välittömästi maahantulon jälkeisinä päivinä on paitsi välttämätöntä, myös lähtökohtaisesti kunnan tehtävä. Asiointiin perehdyttämisen tarve välittömästi maahantulon jälkeen ei vielä suoranaisesti kerro sosiaalihuollon palvelutarpeesta.

Lohjan kaupunki haluaa painottaa, että tälläkään hetkellä maahanmuuttajapalveluissa ei avusteta ketään kaupassa asiointissa eikä missään muussakaan asiassa, jos ammattilaisen arvio on, että asiakas selviää tehtävästään itsenäisesti. Kunnassa tehdään kotoutumislain mukaisesti kotoutumisen palvelutarpeen arvio sekä kotoutumissuunnitelma, joiden avulla seurataan systemaattisesti asiakkaan etenemistä kotoutumisen polulla, tavoitteena itsenäinen kuntalaisuus. Kunta tekee hyvinvointialueen kanssa laaja-alaisen kotoutumissuunnitelman henkilöille, joilla sosiaalihuollon tarpeita on. Ei ole olemassa mitään viitteitä siitä, että ohjaus ja tuki kohdentuisi kunnissa epätarkoituksenmukaisesti tai liiallisena todelliseen tarpeeseen nähden, eikä tällaiselle esitetä hallituksen esityksessäkään mitään perusteluja tai tutkimusnäyttöä. Päinvastoin: rahoitus on tällä hetkellä riittämätöntä välttämättömimmänkin ohjauksen ja neuvonnan toteuttamiseen. Useat kunnat sekä Kuntaliitto ovat aiheesta myös viestineet vuosikausia.

TEM:n julkaisu ”maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut – selvityksen loppuraportti” (TEM 2020:27) antaa osviittaa siitä, millaisissa aiheissa maahanmuuttajapalvelut palvelevat asiakkaitaan, olkoonkin että kyseinen raportti käsittelee tieto- neuvonta- ja ohjauspalveluita. Yleisimpiä asiointin aiheita ovat päätösten ja prosessien selventäminen, lomakkeiden täyttöön liittyvät asiat, Kelaan liittyvät asiat, oleskelulupa-asiat, talousasiat (verotus, velat, laskut, pankki- ja kuluttaja-asiat), yhteydenotot toisiin viranomaisiin, työhön liittyvät asiat, asumiseen liittyvät asiat ja perhe-elämään liittyvät asiat (lasten koulu, päivähoito), koulutukseen liittyvät asiat sekä terveydenhuoltoon liittyvät asiat.

Hallituksen esityksen perustelut kunnille suunnatun laskennallisen korvauksen leikkaamiselle perustuvat siis täysin virheelliseen tilannekuvaan ja virheellisille oletuksille siitä, mitä kuntien maahanmuuttajapalveluissa ylipäänsä tehdään, vaikka tutkimustietoa ja selvityksiä aiheesta on saatavilla ja myös lainvalmistelusta vastaavan ministeriön eli TEM:n julkaisusarjassa julkaistuina. Näin ollen myös odotukset siitä, että maahanmuuttajapalveluiden toiminta tai asiakkaan suomen kielen taitojen ja asiointitaitojen kehittyminen voisi merkittäväällä tavalla ”tehostua” vain kuntien rahoitusta vähentämällä, ovat epärealistisia ja vailla pohjaa. Todennäköisempää on, että tapahtuu se mitä kuvataan hallituksen esityksen ”Ehdotukset ja niiden vaikutukset” -kohdassa 4.2.3:

” Riskinä on, että korvauksajan lyhentymisen johtaisi kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamien kotoutumispalveluiden heikentymiseen. Heikentyminen voisi hidastaa kotoutumista ja työllistymistä ja siten vaikuttaisi kielteisesti maahanmuuttaneiden taloudelliseen asemaan (ks. Kiviholma & Karhunen, 2022; Sarvimäki & Hämäläinen, 2016). Esityksellä voisi olla välillisiä vaikutuksia myös maahanmuuttaneiden perheiden hyvinvointiin ja kotoutumiseen. Vanhempien kotoutumisen tuki vaikuttaa tutkitusti heidän lastensa koulutus- ja työllisyyspolkuihin (Pesola & Sarvimäki, 2022) ja vähentää poikien rikoksilla oireilua (Foged ym., 2023).”

Tulkkitsemisen kustannukset

Hallituksen esityksessä esitetään laskennallisten korvausten lyhentämistä. Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä tulkkaukuskustannukset korvataan KEHA-keskuksesta todellisia kustannuksia vastaavasti korvaushakemuksia ja tulkkaukositteita vastaan. Jo aiempi lakimuutos, jossa 1.1.2025 lähtien tulkkaukuskustannuksia ei korvata enää todellisia kustannuksia vastaavasti vaan tulkkaukuskustannukset sisällytetään osaksi laskennallista korvausta, lisää kuntien kustannuspainetta tulkkaukskulujen osalta merkittävästi. On harhaanjohtavaa puhua korvausten ”yksinkertaistamisesta” tilanteessa, jossa todellinen muutos kuntien käytäntöihin on ennen kaikkea kunnille suuntautuvan tulkkaukuskustannuspaineen lisääntyminen.

Hallituksen esityksessä viivataan oikeansuuntaisesti vuoden 2019 kuntakyselyyn, jonka mukaan valtion korvaamat kustannukset ovat noin 70-80% kaikesta kunnassa tehdystä tulkkauksesta. Tällöin on päivänselvää, että siirtyminen todellisia kustannuksia vastaavasta korvaamisesta laskennalliseen korvaamiseen aiheuttaa kunnille merkittäviä menopaineita tulkkaukuskustannusten osalta. Jos myös laskennallisia korvauksia vielä lyhennetään, tulee kustannuspaine kunnille lisääntymään entisestään. Tämä on vakavalla tavalla ristiriidassa kotoutumisen edistämisestä annetun lain sen perusperiaatteen kanssa, jonka mukaan päävastuu kotoutumisen edistämisestä on kunnilla. On yksinkertaisesti väärin yhtäältä lisätä kuntien lakisääteisiä vastuita kotoutumisen edistämisessä ja samanaikaisesti vähentää kunnille suunnattavaa rahoitusta lakisääteisten tehtävien toteuttamisen osalta.

Kuten muussakin ohjaustyössä, kunnan työntekijät tilaavat tulkkia vain silloin kun se on välttämätöntä, ja läsnäolotulkkausta käytetään vain kun se on välttämätöntä. Esimerkiksi pankkipalveluiden avaamisen kohdalla läsnäolotulkkaukset on ainut, pankkien sanelema vaihtoehto. Tulkkaukset käytetään kunnan maahanmuuttajapalveluiden ohjauksen ja neuvonnan tilanteissa (edellä on jo mainittu yleisimpiä asiain aiheita). Lisäksi koulut ja päiväkodit tilaavat tulkkia esimerkiksi varhaiskasvatuskeskusteluun, koulupalaveriin ja muuhun välttämättömään ja lapsen edun kannalta tärkeään työhön, jolla varhaiskasvatuksen tai koulun sekä huoltajien välinen kommunikaatio ja yhteistyö mahdollistuu.

Hallituksen esityksessä esitetään useissa kohdin epärealistisia ja empiiriseen näyttöön täysin pohjautumattomia väitteitä tulkkaustarpeen vähenemisestä. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelman tavoitteellisen keston mekaaninen lyhentäminen ei vaikuta millään tavalla kotoutumisprosessiin, kielenoppimiseen tai tulkkaustarpeeseen, vaan kyseessä on yksiselitteisesti vain heikennys palveluihin. Se rinnastuu esimerkiksi peruskoulun keston lyhentämiseen yhdeksästä vuodesta seitsemään vuoteen. Tällaisen muutoksen vaikutus olisi ainoastaan se, että peruskoulu päätetään vähäisemmällä taitotasolla, eikä se parantaisi oppimistuloksia.

On täysin yksiselitteistä, että mikäli valtionrahoitusta vähennetään, kunnat joutuvat kattamaan nykyistä suuremman osuuden tulkkauksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden kokonaiskustannuksista.

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkaukuskustannuksesta (32 a §)

Pykälällä ehdotetaan tulkkitsemisen kustannuksia asiakkaan kustannettavaksi tilanteessa, jossa henkilö on jättänyt perusteetta saapumatta hänelle varattuun tapaamiseen.

Esitöissä viitataan erinäisiin hyväksyttäviin syihin, joissa tulkkaus- ja kustannusten perimisestä voidaan luopua: hyväksyttäviä syitä voivat olla ”ainakin sellaiset äkilliset olosuhteisiin liittyvät syyt, jotka ovat asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella ja jotka eivät ole olleet asiakkaan tiedossa, kun aikaa on varattu.”

Lisäksi esitöissä viitataan tilanteisiin, joissa perimisestä voidaan luopua, jos se on asiakkaan kohdalla ilmeisen kohtuutonta. Näitä tilanteita voivat olla esimerkiksi ”asiakkaan nuori ikä, pitkittynyt vaikea elämäntilanne, kehitysvammaisuus, muistisairaus, neuropsykiatriset häiriöt tai mielenterveysongelmat.”

Lohjan kaupunki katsoo, että lakiesityksen muissa kohdissa viitataan kohtaan 32 a §:llä ajatuksella, että asialla voisi olla myönteisiä kustannusvaikutuksia kunnille. Lohjan kaupunki pitää tällaisia huomioita epärealistisina. Ensinnäkin hyväksyttävien syiden ja kohtuuttomuustekijöiden arviointi on pakostikin julkisen vallan käyttöä, jolloin asiassa tulee tehdä viranhaltijapäätös kirjallisesti. Tämä vie pakostikin viranhaltijan työaikaa – ja rahaa. Asiakkaan laskuttamisesta ja laskun perimisestä ja siihen liittyvän järjestelmän rakentamisesta koituu kunnille myös kustannuksia.

Lakiesityksen kohdassa ei viitata tutkimustietoon tai selvityksiin, joista kävisi ilmi se, kuinka laaja ongelmailmiö, ja kuinka isoilla kustannuksilla, varatuille ajoille saapumatta tuleminen kustannusmielessä tällä hetkellä on. Vaarana on, että rakennetaan asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallinen ja työllistävä perimisen järjestelmä, jonka hyödyt kunnille jäävät vähäisiksi. Tällä hetkellä Lohjan kaupungin kokemus on, että varatuille ajoille tulematta jättäminen on ongelmana vähäinen, ja usein syynä on ollut hallituksen esityksestäkin löytyvä hyväksyttävä tai kohtuuttomuusperusteisiin viittaava syy. Usein varattu puhelintulkki on myös pystytty käyttämään toiselle asiakkaalle, mikäli tulkkaus on jäänyt käyttämättä.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Pykälässä esitetään kotoutumislain mukaisen aikuistumisen tuen ikärajan laskemista 25 vuodesta 23 vuoteen, koska myös lastensuojelulain mukaista aikuistumisen tuen ikärajaa ollaan laskemassa 25 vuodesta 23 vuoteen.

Lohjan kaupunki huomauttaa, että yksintulleet alaikäiset ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä hyvin monella tavalla, ja tästä syystä jälkihuollon ikärajaa ei tule laskea. Näin ollen kohtaa koskien on syytä huomioida lausunnot, joita on annettu lastensuojelulain muuttamista koskeviin esityksiin. Aiheesta voitaneen viitata muun muassa Lastensuojelun Keskusliiton lausuntoon koskien lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamista, jossa painotetaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien nuorten monipuolisen ja pitkäkestoisen tuen tarpeellisuutta.

44§ Pakolaisten vastaanotto

Pykälämuutoksella on tarkoitus täsmentää, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat hyvinvointialueen vastuulla.

Lohjan kaupunki katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä ja niiden kuulumisesta hyvinvointialueen vastuulle säädetään jo tällä hetkellä

kattavasti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä että kotoutumisen edistämisen lainsäädännössä. Pykälämuutoksella haettua täsmennystä voi näin ollen pitää tarpeettomana. Kunnan ja hyvinvointialueen työnjaosta on tarkemmin säädetty TEM:n ohjeessa VN/33700/2022 22.12.2022 ”Työ- ja elinkeinoministeriön ohje kotoutumisen edistämisestä 1.1.2023 alkaen”. Mikäli kunnan ja hyvinvointialueen työnjakoon halutaan tehdä täsmennyksiä, lienee riittävää tehdä täsmennykset kyseiseen ohjeeseen.

Pykälämuutoksen perusteluissa on puutteita ja mainitsematta jääneitä asioita koskien kunnan tehtäviä ja hyvinvointialueen tehtäviä kansainvälistä suojelua saavien vastaanotossa. Yksi merkittävä seikka on se, että niin sanotulle kuntapaikalle ohjataan pääsääntöisesti henkilöitä, joilla on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarpeita. Esimerkiksi Lohja on vastaanottanut kuntapaikalle 2023 tilapäistä suojelua saaneita ukrainalaisia, jotka ovat pyörätuolissa tai joilla on muu liikkumista estävä sairaus tai vamma. Näin ollen esitöihin kirjattu periaate ”tarkoitus on kuitenkin maahanmuuttajan omaa vastuuta korostavan hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti, että kuntapaikalle ohjattu henkilö kalustaa asunnon ja hankkii tarvitsemansa käyttötavarat pääasiassa itse” on kohtuuton ja toimimaton.

Kuntapaikalle tulevien henkilöiden kohdalla kunta tekee asuntoa koskien asuntopalvelun Lohjan vuokra-asunnot Oy:lle, varaten asunnon yleensä kuukaudeksi. Tämän kuukauden aikana asuntoon tulevalle perheelle on mahdollisuus jättää asuntopalvelun, saada asuntopalvelun asuntoon, hakea tarvittaessa perustoimeentulotuki sekä vuokravakuus ja toimittaa vuokranantajan vaatimat liitteet vuokrasopimuksen allekirjoittamiseksi (ARA-asuntojen kohdalla esitetyt veroilmoitus ja tulotiedot sekä KELA:n myöntämä vuokravakuus) ja tämän allekirjoittaa vuokrasopimus, jotta asuminen ja vuokranmaksu on mahdollista aloittaa.

Asiakkuus esimerkiksi vastaanottokeskuksessa päätetään. Tällöin on vain ja ainoastaan kohtuullista ja järkevää, että asunto on kalustettu ennen sisäänmuuttoa, koska kuntapaikalle vastaanotettavilla henkilöillä ei ole enää vuokrasuhteen alkaessa mitään muuta paikkaa yöpyä kun vain asunto, johon he ovat solmineet vuokrasopimuksen. Lisäksi sairaiden ja esimerkiksi pyörätuolissa olevien vammaisten kohdalla on usein niin, että heillä ei ole mahdollisuutta kalustaa asuntoa itse, ja asuminen edellyttää sitä, että asunnossa on esimerkiksi sängyt patjoineen jo hankittuina. Usein on näet niinkin, että vammaisen ja sairaan tarpeisiin soveltuva sänky ja patja ei ole saatavilla välittömästi, vaan se tulee tilata etukäteen. Asunnon ollessa varattuna ja ennen asukkaan sisäänmuuttoa, asunnon avaimet voivat olla vain asunnon varanneella taholla eli kunnalla. Kunta näet myöntää kuntapaikat ja varaa asunnot kuntapaikalle valittaville henkilöille.

TEM:n olemassaoleva ohje VN/33700/2022 22.12.2022 antaa nykymuodossaan hyvät lähtökohdat kuntapaikalle tulevien henkilöiden asuntojen kalustamiseen sekä kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyöhön. On järkevää, että hyvinvointialue tekee ennakkolisesti ne sosiaali- ja terveydenhuollon päätökset, joita hyvinvointialue voi tehdä, mukaan lukien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätökset. On ainoastaan järkevää, että hyvinvointialue hankkii asuntoon ne välttämättömät kalusteet joiden hankkimiseen on sosiaalihuollolliset perusteet, ja kunta voi hankkia esimerkiksi Kierrätyskeskusta, kolmatta sektoria ja vapaaehtoisia hyödyntämällä sellaisen kalustuksen, joka mahdollistaa tosiasiallisesti asumisen aloittamisen päivänä kun asukkaan vuokrasopimus alkaa. Tällaisesta yhteistyöstä ja sen täsmennyksestä on mahdollista säätää edellä mainituin ohjeen tasoisesti, ei säädöstasoisesti.

Pykälää koskevissa esitöissä on seuraava lause: ” Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan perutaan uuden kotoutumislain myötä kunnille lisättäviä tehtäviä, kuten kaupassa käymisen avustaminen”. Lienee syytä mainita, että kunnalle ei ole säädetty tällaista tehtävää uuden kotoutumislain myötä eikä siitä ole mainintaa myöskään edellä mainitussa ohjeessa VN/33700/2022 22.12.2022.

Lisätiedot	maahanmuuttajakoordinaattori Heikki Kerkkänen, heikki.kerkkanen@lohja.fi
Oheismateriaali	- Lausuntopyyntö - Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi
Esittelijä	Kaupunginjohtaja Perämäki Pasi
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa esittelytekstin mukaisen lausunnon koskien hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
Käsittely KH	
Vastaesitys	Keskustelun kuluessa kaupunginhallituksen jäsen Janne Turunen teki kaupunginhallituksen varajäsen Merja Nevalaisen ja kaupunginhallituksen jäsen Kaj Sundqvistin kannattamana seuraavan vastaesityksen: ”Kaupunginhallitus päättää, ettei se jätä työ- ja elinkeinoministeriön pyytämää lausuntoa lainkaan.”
Äänestys	Kaupunginhallituksen puheenjohtaja totesi, että keskustelun kuluessa on tehty kannatettu vastaesitys, josta on äänestettävä. Puheenjohtajan esityksestä suoritettiin sähköinen äänestys seuraavasti: ne, jotka kannattavat pohjaesitystä äänestävät JAA; ne, jotka ovat Turusen tekemän vastaesityksen kannalla äänestävät EI. JAA: 8 ääntä (Laura Skaffari, Markku Saarinen, Lotta Paakkunainen, Taina Lackman, Heli Saukkola, Hannele Maittila, Pirjo-Leena Forsström, Birgit Aittakumpu) EI: 5 ääntä (Janne Turunen, Jussi Patinen, Matti Junnila, Merja Nevalainen, Kaj Sundqvist) Kaupunginhallituksen puheenjohtaja totesi, että äänin 8–5 pohjaesitys on tullut kaupunginhallituksen päätökseksi.
Päätös	Kaupunginhallitus päätti antaa esittelytekstin mukaisen lausunnon koskien hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
Täytäntöönpano	lausunto viedään lausuntopalvelu.fi -palveluun (ote päätöksestä liitetään mukaan) Valtuuston 2. varapuheenjohtaja Matti Pajuoja saapui kokoukseen kello 15.12 tämän asian käsittelyn aikana.
