Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Erityisasiantuntija Nea Brandt
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

LAUSUNTO
8.2.2023

VN/34446/2022-TEM-36

Eduskunta / Hallintovaliokunta

Vastaukset suullisessa asiantuntijakuulemisessa 6.2.2022 esiin nousseisiin kysymyksiin

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

Hallintovaliokunnan suullisessa asiantuntijakuulemisessa 6.2.2023 esitettiin käsittelyssä olevan HE 208/2022 vp:n osalta tarkentavia kysymyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa näihin kysymyksiin ohessa vastaukset.

1. Kotoutumislain mukainen tulkkaus

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilöille järjestetystä tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset. Tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiselle ei ole asetettu aikarajaa. Kustannuksia ei kuitenkaan voimassa olevan kotoutumislain nojalla korvata sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä, josta säädetään hallintolain (434/2003) 26 §:ssä. Hallintolain 26 §:n mukainen velvollisuus tulkita tai kääntää koskee myös maahanmuuttajien käyttämiä kieliä. Hallintolaissa ei ole kyse virallisesta tulkkauksesta. Siinä käytetyt termit tulkitseminen ja kääntäminen viittaavat asioiden joustavaan hoitoon. Viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun. Tulkitseminen ja kääntäminen eivät edellytä, että ne suoritetaan asianomaisen äidinkielellä. Ne voidaan tehdä kielellä, jota asianomaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Erityisesti harvinaisille tai vähän esiintyville kielille ei tulkkeja ole vaikeuksitta saatavilla kaikkialla Suomessa. Tulkkaus ei edellyttäisi sitä, että tulkki olisi samassa tilassa asianosaisen kanssa, vaan tarpeen mukaan voitaisiin käyttää myös etätulkkausta puhelimen tai videon välityksellä. Etätulkkauksella saavutetaan säästöjä matkakustannuksissa ja matkustamiseen kuluvassa ajassa. Myös anonyymi puhelintulkkaus voi olla hyvä vaihtoehto arkaluontoisia asioita käsiteltäessä. Etätulkkausta käytettäessä on kuitenkin huolehdittava tulkkauksen riittävästä laadukkuudesta sekä teknisten ratkaisujen laadusta ja tietoturvallisuudesta.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kunnalle ja hyvinvointialueelle korvattaisiin jatkossa tulkitsemisesta aiheutuneita kustannuksia, mutta mallia muutettaisiin siten, että laskennalliseen korvaukseen sisällytettäisiin lisättynä myös kustannukset tulkitsemisesta. Tällöin tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta kolmen vuoden ajalta ja kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajalta. Tulkitsemiskustannusten korvausmallin muutos yksinkertaistaisi korvaustapaa merkittävästi, kun hallinnollinen työ korvausten hakemiseksi ja maksamiseksi loppuisi. Esityksen tavoitteena on hallinnollisten kustannusten vähentämisen lisäksi myös nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä kannustamalla kuntia edistämään kotoutuja-asiakkaiden kielitaidon vahvistamista ja maahanmuuttajia kielitaidon kehittämiseen.

Rahoitusmalli myös yhdenmukaistaisi käytäntöjä koko Suomessa. Se, että nykyisin erikseen haettavat tulkitsemisen kustannukset jyvitettäisiin osaksi laskennallista korvausta, ei vaikuta kuntien tulojen määrään. Laskennalliseen korvaukseen sisällytettävä tulkkauskustannus olisi myös laskennallinen, joten jonkin asiakkaan kohdalla tarve voi olla laskennallista arviota suurempi ja toisen asiakkaan kohdalla pienempi. Koska laskennallinen korvaus ei ole korvamerkittyä, voisi kunta tai hyvinvointialue tarvittaessa käyttää saamiaan laskennallisia korvauksia myös muiden kuin kotoutuja-asiakkaiden tulkkauksen järjestämiseen. Lisäksi kunta voi vaikuttaa tulkitsemisen tarpeeseen järjestämällä maahanmuuttajille kielikoulutusta, esimerkiksi kotoutumiskoulutuksena tai lastenhoidolla tuetusti, kunnan kotoutumisohjelmaan sisältyen.

Viranomaiset voisivat myös säästää tulkkauskustannuksissa palkkaamalla eri kieliä puhuvia työntekijöitä, jotka voisivat palvella asiakkaita näiden äidinkielellä tai muulla hyvin osaamalla kielellä. Monien viranomaisten palveluissa, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, työvoimapalveluiden ja poliisin, tulkkauskustannukset rahoitetaan toimintamenoista. Myös sosiaali- ja terveyspalveluissa tulkkauskustannukset rahoitetaan toimintamenoista muiden kuin voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta.

Tulkitsemisesta aiheutuneiden kustannusten määrä lisättäisiin laskennalliseen korvaukseen suhteessa korvauksen piirissä olevien henkilöiden määrään, joten tulkitsemisesta maksettu kokonaiskorvaus pysyisi aiemman tasoisena, mutta se painottuisi laskennallisen korvauksen maksuaikaan. Vuonna 2021 tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia korvattiin yhteensä noin 14,8 miljoonaa euroa. Laskennallisten korvausten piirissä oli yhteensä 12 215 henkilöä, joten laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin tulkitsemisesta aiheutuva kustannus, 1 212 euroa per henkilö. Kustannus jakautuisi kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Pääosin uusista ja laajenevista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten rahoitus jaettaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyskriteerin huomioiden rahoitus kohdistuisi etenkin niihin kaupunkeihin, joissa on eniten vieraskielisiä eli palvelutarve on suurin. Muutos kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen olisi yhteensä noin 12,63 miljoonaa euroa, joista tulkitsemisen osuus olisi 2,4 miljoonaa euroa.

Voimassa olevan lain mukaan tulkitsemisen korvauksissa ei ole aikarajaa. Esityksen mukaisissa laskennallisissa korvauksissa olisi. On kuitenkin syytä huomioida, ettei tämä vaikuttaisi tulkitsemisesta maksettavien

korvausten kokonaismäärään, sillä tulkitsemisesta aiheutuva laskennallisen korvauksen lisäys perustuisi kunnille nykyisin maksettuihin korvauksiin. Yksilön tulkitsemisen tarve voi vaihdella; osa maahanmuuttajista voi tarvita käännösapua pidempään ja osa lyhyemmän aikaa. Kunta tai hyvinvointialue voisi rahoittaa tulkitsemisen kustannukset saamastaan laskennallisesta korvauksesta tai muusta rahoituksestaan, sillä laskennallinen korvaus eikä peruspalveluiden valtionosuusrahoitus ole korvamerkittyä. Kunnalle ja hyvinvointialueelle koituisi myös säästöjä hallinnollisen taakan vähentyessä, kun tulkitsemisen korvauksia ei tulisi enää hakea erikseen.

2. Kotihoidon tuen maksamisen edellytykset (STM:n laatima vastaus)

Suomeen muussa kuin työskentelytarkoituksessa muuttaneiden henkilöiden oikeus lasten kotihoidon tukeen riippuu pitkälti siitä, onko (tai voidaanko katsoa olevan) kummallakaan vanhemmista Suomessa kotikuntaa ja asuuko lapsi tosiasiallisesti Suomessa. Muusta kuin EU-maasta Suomeen muuna kuin työntekijänä tulevan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta ja sen myötä oikeutta lastenhoidon tukiin arvioidaan kotikuntalain (201/1994) perusteella. Lastenhoidon tukien maksajana Kela tekee arvion asumisen vakinaisuudesta.

Lasten kotihoidon tuki on, yksityisen hoidon tuen ohella, vaihtoehto kunnan järjestämälle varhaiskasvatukselle. Varhaiskasvatusoikeudesta säädetään varhaiskasvatuslaissa. Kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea voidaan maksaa, jos perhe ei käytä oikeuttaan kunnalliseen varhaiskasvatukseen.

Mikäli maahanmuuttajavanhempi hoitaa lasta kotona kotihoidon tuen turvin, tulee tilanteessa huomioida lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukainen lasten kotihoidon tukea koskeva sääntely. Kyseisen lain 3 §:n mukaan kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi, joka on varhaiskasvatukseen oikeutettu, tosiasiallisesti Suomessa asuva lapsi, mutta jolla ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös perheen alle kouluikäisistä lapsista, jotka eivät ole kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Kyseisen lain 3 §:ssä säädetään erikseen oikeudesta tukeen tilanteissa, joissa perheeseen kuuluu adoptiolapsi. Jos lapsesta maksetaan samalta ajalta tiettyjä 3 §:ssä mainittuja sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia, ei kotihoidon tukea makseta. Perhevelvoitteiden aiheuttama rajoite kotoutumistoimiin osallistumiselle on huomioitu lainsäädännöllisesti siten, että kotoutumissuunnitelman kestoa voidaan pidentää äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan kestoa vastaavasti. Tämä pidennysmahdollisuus ei koske hoitovapaata.

3. Kotoutumislain uudistuksen mukainen velvoittavuus

Eduskunnan edellytysten ja hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on valmisteltu valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista, joka on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2021. Eduskunta on käsitellyt selontekoa syyskuusta 2021 alkaen ja antanut mietinnön (HaVM 10/2022 vp) toukokuussa 2022. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 10/2022 vp) päätösehdotuksena oli selonteon hyväksyminen seuraavalla kannanottoehdotuksella: ”Eduskunta edellyttää,

että hallitus tarkkaan seuraa kotoutumiskoulutuksen, erityisesti kielikoulutuksen, vaikuttavuutta ja kieliopintojen velvoittavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutuksia oppimistuloksiin sekä huolehtii kieliopintojen kehittämisestä siten, että maahan muuttaneiden kielitaito vastaa nykyistä paremmin työelämän kielitaitovaatimuksia.”

Jo nykyisellään lainsäädäntö velvoittaa maahanmuuttajaa osallistumaan hänelle tarjottuihin palveluihin ja hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään (voimassa olevan kotoutumislain 17 §). Kotoutumislain kokonaisuudistuksella ja hallinnon ohjauksella vahvistetaan velvoittavien säännösten soveltamiskäytäntöä.

Kotoutuminen on maahanmuuttajan yksilöllinen prosessi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja joka edellyttää maahanmuuttajan omaa aktiivisuutta ja sitoutumista. Maahanmuuttajalla on myös velvollisuus osallistua hänelle tarjottuihin palveluihin. Kotoutumislain uudistuksen mukaan (erityisesti uuden kotoutumislain 24 §) maahanmuuttajalla on velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa, hakeutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Lisäksi hänen olisi ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa sekä merkittävistä palvelutarpeeseen tai elämäntilanteeseen liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Esityksen mukaan, jos maahanmuuttaja kieltäytyisi ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Lasten ja nuorten osalta velvollisuus liittyisi lähinnä oppivelvollisuuden suorittamiseen. Muiden kuin työnhakijoina olevien osalta kotoutumissuunnitelman jättämisestä ei voitaisi asettaa muita kuin toimeentulotukea koskevaan etuuksien menettämiseen liittyviä sanktioita. Esimerkiksi hoitovapaalla olevan kotoutuja-asiakkaan oikeutta perhe-etuuksiin ei voida rajoittaa, mikäli hän laiminlyö kotoutumissuunnitelmansa toteuttamista.

Oikeus kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman aikana työnhakijaan sovelletaan myös 1.5.2022 voimaan tullutta niin kutsuttua pohjoismaista työvoimapalvelumallia, jonka mukaisesti työnhakijalla on velvollisuus hakea lähtökohtaisesti neljää työmahdollisuutta kuukaudessa. Uudistuksen myötä myös työttömyysetuuteen liittyviä seuraamuksia porrastettiin.

Eduskunta (TrVM 8/2021 vp, HaVM 10/2022 vp) on korostanut suomen tai ruotsin kielen merkitystä kotoutumiselle ja edellyttänyt kotoutumiskoulutuksen kehittämistä oppimistulosten parantamiseksi ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuuden lisäämistä siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt (HaVM 10/2022 vp), että hallitus tarkkaan seuraa kotoutumiskoulutuksen, erityisesti kielikoulutuksen, vaikuttavuutta ja kieliopintojen velvoittavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutuksia oppimistuloksiin sekä huolehtii kieliopintojen kehittämisestä siten,

että maahanmuuttaneiden kielitaito vastaa nykyistä paremmin työelämän kielitaitovaatimuksia.

Kotoutumiskoulutuksen hankintaprosessia on kehitetty ja laadunvarmistusta vahvistettu merkittävästi; laadunvarmistusta tehdään monissa kohdin muun muassa määriteltäessä hankintojen sisältö-, soveltuvuus- ja vähimmäiskriteereitä, kouluttajien osaamistasoa, vertailtaessa tarjouksia ja seurattaessa hankintojen laatua. Hallituksen eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä antaman esityksen mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille vuodesta 2025 lähtien.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella kotoutumisohjelmaan sisältyvään kieli- tai kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin kielitaidon päättötestaus. Esityksellä luotaisiin säädöspohja valtakunnallisesti yhtenäiselle suomen ja ruotsin kielitaidonpäättötestaukselle ja varmistettaisiin kotoutumiskoulutuksessa kielitaidon päättötestauksen yhdenmukainen toteuttaminen osana järjestettäviä kotoutumiskoulutuksia. Päättötestauksen avulla pyrittäisiin parantamaan kielitaidon tavoitteiden toteutumisen seuraamista, testauksen yhteismitallisuutta eri järjestäjien kesken sekä tukemaan jatko-ohjausta muihin palveluihin tai koulutuksiin sekä työhön kotoutuja-asiakkaan kielitaitotasoa vastaavasti. Kielitaitotasoja koskevan tiedon kerääntyminen ja seuranta mahdollistaisi myös yhteiskunnallisen keskustelun tietoon perustuen. Vastuu päättötestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta olisi Opetushallituksella.

Kielitaidon päättötestin vaikutuksista ei ole sovellettavia tutkimustuloksia, mutta päättötestin voidaan arvioida lisäävän kotoutumisohjelmaan sisältyvän kielikoulutuksen tavoitteellisuutta sekä osallistujan että järjestäjän näkökulmista. Päättötesti parantaisi myös eri järjestäjien kielikoulutusten tuloksien seurantaa. Jatkossa kotoutuja-asiakkaita voidaan ohjata korostetusti koulutuksiin, jotka vaikuttavat seurannan perusteella tehokkaimmilta. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan pystyttäisi mittaamaan järjestelmällisesti. Maahanmuuttajien kielikoulutuksella on tutkitusti työllistymistä edistäviä vaikutuksia.