

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Hallituksen esityksessä kotoutumisen edistämisestä VN/31974/2021 (tässä: esitys) edellytetään Eduskunnan tarkastusvaliokunnan (TrVM 8/2021vp) mietinnön mukaista kotoutumislain uudistusta, jossa kotoutumisen edistämisen palveluiden kokonaisvastuu siirtyy kunnille. VST ry:n mukaan tämä on selkeä ja looginen peruste ja linjaus lähipalveluperiaatetta noudattaen. Samalla pitää kuitenkin huomioida kuntien erilaiset lähtökohdat ja resurssit, mikä asettaa haasteita kotoutumispalveluiden yhdenvertaisuuden, joustavuuden ja laadun takaamiseksi.

Esityksessä kotoutumislaisissa säädetään kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteistä ja palveluista, johon liittyy yhteiskuntatietoa, ohjausta ja neuvontaa, alkukartoitusta, kotoutumissuunnitelman laadintaa ja kotoutumiskoulutusta. Esityksessä todetaan: ”Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen, oikea-aikainen ja tarvittaessa pitkäjänteinen ohjaus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä.” Samalla esitetään lyhennettäväksi kotoutumissuunnitelman aikaa kolmesta vuodesta kahteen vuoteen, mikä VST ry:n mukaan ei johda esityksen mukaiseen oikea-aikaisuuteen tai pitkäjänteisyyteen.

Esityksen perusteluissa lähtökohtana on maahanmuuttajien kokonaisvaltainen kotoutuminen, ja esitetyssä kotoutumislaisissa kärkenä on nopea työllistyminen ja sen avulla nopeampi kotoutuminen esimerkiksi kotona hoitavien lapsien vanhempien saattamiseksi koulutuksen ja työllistymisen piiriin.

VST ry näkee nopean työllistymisen ja kotoutumisen mallin hyödyt, jos JOTPA:n koulutusta ja työllistymistä koskevat alueelliset palvelut onnistuvat tavoittamaan ja kohtaamaan myös alueiden maahanmuuttajien monimuotoiset sivistys-, osaamis- ja työelämätarpeet matalalla kynnyksellä. Mutta tämä vaatii kokonaisvaltaisempaa otetta, jossa maahan tulija on oman elämänsä subjekti, ei vain palvelujen objekti. Yksilön osaamisessa tunnistetaan osaamisen ohella myös erilaisten kulttuuri- ja koulutustaustojen mukaantumat haasteet nopean, välineellisen kotoutumisen toteutumiselle.

Eriarvoistumisen välttämiseksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikilla on mahdollisuus saada riittävä yleissivistys, kielitaito ja yhteiskuntataidot. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on

pedagogista ja ohjauksellista osaamista ja laajat yhteistyöverkostot esim. kansalaisjärjestöjen kanssa, mikä voi sujuvoittaa kotoutumisprosessin etenemistä paikallisella ja alueellisella tasolla.

Esityksestä puuttuu selkeyttävät säädökset miten kotoutumisaikaa voidaan yksilöllisesti pidentää. Ilman yhteisiä valtakunnallisia linjauksia riskinä on, että kohderyhmiä kohdellaan eri lailla alueilla ja kunnissa. Molempien kansalliskielten hyödyntäminen kaksikielisillä alueilla vahvistaa kotoutumista edistävää osallisuutta ja työllistymistä Kansallisen kielistrategian mukaisesti.

VST ry tukee esityksen linjausta kotoutumiskoulutuksen kytkemisestä kansalliseen koulutusjärjestelmään. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat orgaaninen osa suomalaisen elinikäisen oppimisen ekosysteemiä, ja ne ohjaavat kotoutujia eteenpäin koulutusjärjestelmässä.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

Esityksen 12§ mukaan ”kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta.” VST ry:n mukaan tämä on ajatuksellisesti ja aikataulullisesti ristiriidassa nopean kotoutumisen ja 18§ kanssa: ”Kunnan on laadittava maahanmuuttajan kanssa 14 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelma neljäntoista vuorokauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttajalle on tehty 12 tai 13 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.”

Nopeat alkuvaiheen palvelut ovat tärkeitä kohderyhmien kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden kannalta ennaltaehkäiseviä toimintoja, jotka luovat edellytyksiä eheälle ja vuorovaikutteiselle kotoutumiselle. VST ry:n mukaan monialaisten kotoutumissuunnitelmien laatimisesta tulee toteuttaa aidosti viiveettä – tässä paikallisten kotoutumispalvelujen käytännöt vaihtelevat alueilla.

Esityksessä todetaan kotoutumissuunnitelman oikeuttavan enimmäisajan olevan kaksi vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Esitys lyhentäisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista enimmäisaikaa vuodella. VST ry:n mukaan esitetty kotoutumisohjelman enimmäiskesto ei ole riittävä valtaosalle kotoutujista, eikä enimmäiskesto tulisi lyhentää. Useimmilta riittävän kielitaidon oppiminen vaatii kahta vuotta pidemmän ajan. Oppimisen nopeuttaminen on usein mahdotonta. Sen sijaan koulutukseen pääsyä voitaisiin nopeuttaa laatimalla kotoutumissuunnitelmat tehokkaammin ja panostamalla ohjausprosesseihin.

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoitteeksi on asetettu nykyisen mukaisesti B1.1. Korkea kielitaitotasovaatimus ja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentäminen samassa esityksessä, tekee tavoitteista epärealistisia.

Kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentäminen heikentää mahdollisuuksia osallistua vapaan sivistystyön järjestämään kotoutumiskoulutukseen ja kielikoulutukseen. Eduskunta on edellyttänyt tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 8/2021 vp) järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamista kotoutumisen edistämiseksi. Käsiteltävänä oleva esitys päinvastoin vähentää vapaan sivistystyön osuutta, koska kotoutumisaika lyhenee ja omaehtoiseen koulutukseen osallistumisen vaikeutuu.

Vapaan sivistystyön lakiin on esityksessä tehty muutos, joka mahdollistaa oppilaitoksille 100% rahoituksen koulutukseen vuoden ajan kotoutumissuunnitelman päättymisestä. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kotoutujalla olisi mahdollisuus opiskella kotoutumissuunnitelman umpeuduttua. Kotoutujan toimeentuloon liittyy edelleen esityksen perusteella epävarmuutta ja erilaisia harkintaan perustuvia päätöksentekoprosesseja. VST ry:n mielestä kotoutumisen joustavuutta ja pitkäjänteisyyttä edistetään vahvemmin kun kotoutumisajan ylittäneille voidaan tarjota maksutonta luku- ja kirjoitus-aidon koulutusta, ja tähän tarkoitukseen tulisi allokoida lisärahoitusta.

Esityksen 26§ kohdassa säädetään omaehtoisen opiskelun tukemisesta. Se vastaa sisällöllisesti voimassa olevan kotoutumislain säädöstä. Säädösesityksessä ei ole perusteltu riittävästi sitä, miten omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä parannetaan. Käytännössä esityksessä pyritään huolehtimaan siitä, että opintojen tukeminen ei heikkene, kun kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto rajataan. Säännöksen 1 momentin mukaan opintojen muodostama kokonaisuutta voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan ja 2 momentin mukaan aikuisten perusopetuksen osalta enintään 48 kuukauden ajan. Esitys ei tarjoa lisää mahdollisuuksia oppia kieltä ja perustaitoja. Lisäksi omaehtoiisiin opintoihin on lisätty pohjoismaista työvoimapalvelumallia koskevassa säädöksessä laaja työnhakuvelvoite, joka heikentää mahdollisuuksia keskittyä kielen oppimiseen entisestään.

Vapaan sivistystyön mahdollisuudet järjestää kotoutujille maksutonta koulutusta pitää turvata. Lisäksi on tärkeää, että kotoutujalla on aito mahdollisuus saavuttaa vaadittu kielitaitotaso. Tästä syystä VST ry esittää, että § 26 mukaista enimmäiskesto opintojen muodostamalle kokonaisuudelle kotoutujien osalta pidennetään.

VST ry tukee 29§ säädöstä, jossa kotoutujan kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen loppuun suorittamiseksi alle 25 vuotiaille, ja 25 vuotta täyttäneiden kotoutujien työttömyysetuudella tuetut opinnot voidaan jatkaa kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttymisen estämättä. Esityksessä olevan kotoutumisajan lyhennys vaikuttaa toisaalta kielteisesti säädöksen vaikuttavuuteen.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

VST ry painottaa esityksen 11§ sekä yksilön että perheen samanaikasta kotouttamista kuntiin moniammatillisella lähestymistavalla, jossa toimijoiden sisäinen vuorovaikutus ja tiedonkulku helpottaa maahan tulijoiden kotoutumista.

VST ry tukee kunnan kotoutumishjelman kokonaisvaltaista otetta, jossa myös tunnustetaan ja tunnustetaan muutkin kuin työllistymiseen suoraan liittyvät hyödyt, kuten maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita taikka järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan tai kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista ja siihen osallistumista. Vapaalla sivistystyöllä on tässä yhteisöllisyyttä vahvistavaa osaamista.

VST ry 23§ nostaa monikielisen yhteiskuntaorientaation kohdalla kaksi asiaa: monikielisyys vaatii lisäresursseja esim. tulkkien käyttämiseen, ja orientaatioissa on tärkeitä nostaa esille suomalaisten ja universaalisten arvojen tärkeyttä, esim. ihmisoikeudet, tasa-arvo ja kunnioittava dialogi.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

-

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Wallén Björn
Vapaa Sivistystyö ry