

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) kiittää mahdollisuudesta lausua ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Pakolaisapu pitää kaiken kaikkiaan hallituksen esitystä ja sen tavoitteita myönteisinä ja oikeasuuntaisina sekä maahanmuuttaneiden ihmisten osallisuutta lisäävinä toimina. Olemme tyytyväisiä, että hallitus esittää kotoutumista edistävien palveluiden järjestäjäksi kuntaa, ja kotoutumispalveluiden piiriin pyritään saamaan aiempaa laajempi kohderyhmä. Täysin uutena kotoutumista edistävänä palveluna esitetään monikielistä yhteiskuntaorientaatiota, jota Pakolaisapu on ollut hankkeiden kautta kehittämässä vuosien ajan.

Hallituksen esitys entistä räätälöidymmästä ja yksilöllisemmästä kotoutumisohjelmasta, maahanmuuton alkuvaiheen palveluiden tehostamisesta sekä neuvontapalveluiden saatavuuden lisäämisestä ja kohderyhmän laajentamisesta ovat toivottuja uudistuksia. On hienoa, että kaikkien maahanmuuttaneiden, myös työ- ja opiskeluperäisten muuttajien, neuvonnan tarve on tunnistettu ja neuvonta halutaan taata kaikille. Monialaisuuden kehittäminen sekä mm. osaamiskeskustoiminnan vahvistaminen ovat myös tärkeitä askeleita oikeaan suuntaan.

Pakolaisapu haluaa tuoda esille huolenaiheenaan hallituksen esityksen kotoutumisajan lyhentämisestä, jonka seuraukset saattavat olla uuden lain tavoitteiden vastaisia, ellei muutoksen riskejä tunnisteta lain tulkinnan implementaatiossa. Kokemuksemme mukaan kotoutumissuunnitelman pidentäminen on nykyisellään jätetty yksittäisten virkahenkilöiden harkinnan varaan, ja tämän mahdollisuuden käyttö on vaihdellut suuresti. Kotoutujien koulutuspolut eivät ole pysyneet aina eheinä, kun kotoutumissuunnitelma ei ole enää tukenut koulutuksen loppuunsaattamista. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin tämä riski ja tähän vastattaisiin

uudistamalla omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä. Haluamme korostaa tämän uudistuksen huolellisen valmistelun tärkeyttä. Kotoutuminen on yksilöllinen, kaksisuuntainen prosessi, jolle ei ole mahdollista asettaa mekaanisia aikarajoja. Näemme, että on niin yksilön kuin yhteiskunnan etu, että ihminen saa mahdollisuuden ja oikeuden perusopetukseen ja muuhun koulutukseen, mikä tilastollisestikin edistää työllistymistä ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Hallitus esittää, että kunnan kotoutumishjelman kohderyhmä koskisi maahanmuuton alkuvaihetta, ja arviointi sekä kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viiveettä ja enintään kolmen vuoden kuluessa ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin saamisesta taikka oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Kunnan tulisi laatia kotoutumissuunnitelma myös muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarvitsevan. Pakolaisavun kokemuksen mukaan Suomessa on paljon maahanmuuttaneita, jotka eivät pääse tarvittaviin kotoutumispalveluiden piiriin, koska he ovat oleskelleet maassa yli kolme vuotta. Lain tullessa käytäntöön olisi tärkeää luoda käytänteet, joissa jokaisen, myös maassa pidempään olleen henkilön tarpeisiin vastattaisiin, ja heille tarjottaisiin kotoutumista edistäviä palveluita.

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

-

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

-

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

Hallitus esittää, että kunnille annettaisiin uudeksi tehtäväksi tuottaa monikielistä yhteiskuntaorientaatiota. Pidämme tätä kehitystä erittäin myönteisenä. Yhteiskuntaorientaatio nopeuttaa kotoutumista ja edistää maahanmuuttaneiden kykyä toimia yhteiskunnan täysvaltaisina jäseninä tuntien omat oikeutensa ja velvollisuutensa.

Yhteiskuntaorientaation tavoitteesta, sisällöstä, muodosta, laajuudesta, toteuttamisesta ja seurannasta on tärkeää säätää asetuksella. Asetuksen antamisen myötä yhteiskuntaorientaatiolle määriteltäisiin kansallinen standardi, joka takaisi tavoitteiden mukaisen ja tasalaatuisen sekä yhdenvertaisen yhteiskuntaorientaation koko maassa. Ruotsissa on pitkä kokemus vastaavanlaisen omakielisen yhteiskuntaorientaatiokoulutuksen (sambällsorientering) kehittämisestä ja toteuttamisesta. Pakolaisavun kehittämässä yhteiskuntaorientaatiokoulutuksessa (<https://yhteiskuntaorientaatio.fi/>) on otettu mallia Ruotsin sambällsorientering -koulutuksesta. Ruotsissa yhteiskuntaorientaatio on kunnille lakisääteistä ja siitä on säädetty omassa asetuksessaan (Förordning (2010:1138) om sambällsorientering för vissa nyanlända invandrare). Asetuksessa säädetään mm. yhteiskuntaorientaation:

- tavoite, sisältö

- muoto, laajuus, toteutus

- kouluttajan osaamisesta
- todistuksesta ja tiedon siirtämisestä
- toteutukseen liittyvästä tuesta, seurannasta ja raportoinnista.

Vastaavan sisältöinen asetus on tarpeen laatia myös Suomessa. Näin voidaan tosiasiallisesti taata valtakunnallinen malli yhteiskuntaorientaatiolle. Yhteiskuntaorientaation opetusta sopeutetaan em. asetuksen mukaisesti kohderyhmän tarpeisiin ja alueellisesti sopivaksi.

Yhteiskuntaorientaation kesto on Ruotsissa pidennetty nykyisellään 100 tuntiin. Suomessa koulutuksen kesto voisi siten myös olla 100 tuntia. Pakolaisavun kurssimallissa koulutuksen kesto on ollut 70 tuntia, ja osallistujat ovat palautteissaan usein toivoneet kurssin olevan pitempi. On huomattava, että yhteiskuntaorientaatiossa voidaan hedelmällisellä tavalla käsitellä myös terveyteen ja sen tukemiseen liittyviä teemoja, jotka saattavat vähentää turhia käyntejä terveyskeskuksissa sekä tarvittavan neuvonnan ja yksilöohjauksen määrää. Uuteen yhteiskuntaan kotoutuminen voi olla etenkin pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla haastavaa, minkä vuoksi hyvinvoinnin tukemiseen on hyödyllistä panostaa.

Asetuksessa olisi mielestämme määriteltävä Ruotsin asetuksen mallin kaltaisesti, että yhteiskuntaorientaatiolla tarkoitetaan määrätyn sisältöistä ja -laajuista koulutusta, jossa annetaan tilaa dialogille ja reflektiolle. Toisin sanoen yhteiskuntaorientaatiota ei tule typistää yksinsuuntaiseksi infotilaisuuksiksi eikä Internetsivustoksi, jolle henkilö ohjataan perehtymään Suomea esitteleviin materiaaleihin itsenäisesti.

Ruotsissa yhteiskuntaorientaation kohderyhmästä määritellään laissa ja asetus koskee vain osaa maahanmuuttaneita. Kaikille Suomeen muuttaville ihmisille ei ole näkemysmme mukaan välttämätöntä eikä myöskään resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaista tarjota yhteiskuntaorientaatiota (esim. EU/ETA-maiden kansalaiset). Myös Suomessa olisi mielestämme tärkeää määritellä tarkemmin, mille kohderyhmälle kunnan olisi velvoittavaa tarjota yhteiskuntaorientaatio osana kotoutumisohjelmaa. Yhteiskuntaorientaatiosta olisi mielestämme kaikista eniten hyötyä pakolaistaustaisille henkilöille, jotka tulevat usein hyvin erilaisista yhteiskunnista ja joiden tiedonhakutaidot, koulutustausta, muiden vieraiden kielten osaaminen ja digitaidot ovat usein heikommat. Lisäksi kohderyhmään olisi hyvä lisätä muut haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta oleskeluluvan saaneet. Myös vammaisten maahanmuuttajien oikeus kotoutumista edistäviin palveluihin ja yhteiskuntaorientaatioon tulisi huomioida. Yhteiskuntaorientaation kohderyhmää olisikin tarpeen määritellä esim. niin, että sitä tulisi tarjota vähintään kansainvälisen suojelun piiriin kuuluville henkilöille (kiintiöpakolaiset ja oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat) sekä heidän perheenjäsenilleen (18–64 v.). Lisäksi kunta voisi tarjota sitä henkilöille, joiden se katsoo hyötyvän yhteiskuntaorientaatiosta.

Etä- ja lähiopetus:

:

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 80), että: ”Yhteiskuntaorientaatiota

voitaisiin järjestää myös verkossa tapahtuvana etätoteutuksena, mikä olisi läsnä toteutettuna järjestettyä yhteiskuntaorientaatiota edullisempaa.”

Myös verkkokoulutuksia voitaisiin yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa hyödyntää, kun siihen on riittävät perusteet (kuten pienet kieliryhmät tai pitkät välimatkat). Yhteiskuntaorientaatiota varten tuotetut materiaalit voitaisiin koota kansalliselle verkkoalustalle, jossa ne olisivat kaikkien hyödynnettävissä.

On näkemyksemme mukaan kuitenkin tärkeää panostaa siihen, että yhteiskuntaorientaatiota, kuten muitakin keskeisiä koulutuksia (kotoutumiskoulutus, lukutaidon koulutus, aikuisten perusopetus, ammatillinen opetus) toteutetaan ensisijaisesti lähikoulutuksena.

Ruotsissa lääninhallitusten vuosittaisessa yhteiskuntaorientaatiota koskevassa arviointiraportissa (<https://integration.lansstyrelsen.se/wp-content/uploads/Lansstyrelsernas-aterrapportering-av-uppdrag-23-enligt-RB-2020.pdf>, 2021, s. 19-20) suositellaan, että yhteiskuntaorientaatiota toteutettaisiin ensisijaisesti lähikoulutuksena. Yhteiskuntaorientaatio rakentuu hyvin pitkälti dialogille, mikä on vaikeampaa digitaalisessa ympäristössä. Arviointiraportin mukaan on esimerkiksi havaittu, että tarkoituksenmukaisen keskustelun käyminen verkkovälitteisesti on ollut haasteellista, etenkin herkemmistä aihepiireistä. Etänä toteutettu yhteiskuntaorientaatio ei myöskään sovellu hyvin kaikille kohderyhmille. Luku- ja kirjoitustaidottomille sekä vähän koulutetuille, joilla ei ole digitaalisia valmiuksia, se ei ole sopiva opetusmuoto. Etenkin naisilla on havaittu raportin mukaan olevan vaikeaa keskittyä etänä annettavaan opetukseen johtuen kodin ympäristössä olevista häiriötekijöistä, minkä lisäksi sensitiivisten asioiden käsitteleminen on voinut olla haasteellista, sillä digitaalista ympäristöä ei ole koettu samalla tavalla luotettavana ja turvallisena keskustelutilana.

Yhteiskuntaorientaation koordinaatio ja kehittäminen:

Lakiesityksessä todetaan (s. 102), että kunnilla on vaihtelevat edellytykset järjestää kotoutumista edistäviä palveluita ja kunnat voisivat sopia kotoutumishjelman palveluiden järjestämisestä jatkossakin kunta- tai kuntayhtymäpohjaisilla malleilla huomioiden paikalliset ja alueelliset tarpeet.

Omalla kielellä tarjottavan yhteiskuntaorientaation toteuttamisen näkökulmasta laajemman yhteistyön tekemisen ja koordinaation roolin merkitys korostuu. Yhteistyön edistämiseksi ja tukemiseksi esimerkiksi alueellisesti olisi tarpeen määrittellä tietty taho koordinaatiovastuuseen. Ruotsissa lääninhallitusten tehtävänä on edistää yhteiskuntaorientaatioon liittyvää kuntien välistä

yhteistyötä ja seurata yhteiskuntaorientaatioiden toteutumista alueillaan. Kunnat toimittavat lääninhallitukselle tarvittavat yhteiskuntaorientaatioita koskevat tiedot, ja lääninhallitukset koostavat hallitukselle vuosittain yhteisen arviointiraportin koskien yhteiskuntaorientaation toteuttamista ja keskeisiä kehittämiskohteita. Yhteiskuntaorientaation toteuttaminen ja sen kehittäminen vaatisivat myös mielestämme Suomessa vastaavaa yhteistyön tukemista sekä kansallista koordinaatiota ja seurantaa.

Ruotsissa yhteistyötä toteutetaan konkreettisesti usein myös laajojen kuntien yhteenliittymien kautta. Suomessakin voitaisiin rakentaa mallia, jossa esimerkiksi alueiden keskuskaupungit vastaisivat ”yhteiskuntaorientaation yksikössä” alueensa kuntien yhteiskuntaorientaatioiden koordinoinnista ja hankinnasta sekä toteutuksesta.

Yhteiskuntaorientaatio olisi Suomessa uusi ja tärkeä palvelu maahanmuuttaneiden kotoutumisen edistämiseksi. Sen kehittämisen ja toteuttamisen tueksi on tarpeen rakentaa kansallinen foorumi, joka toisi yhteen yhteiskuntaorientaation kehittämisessä ja toteuttamisessa mukana olevat monet eri osapuolet.

Yhteiskuntaorientaation kouluttajat ovat avainroolissa siinä, miten yhteiskuntaorientaatio onnistuu. Jotta yhteiskuntaorientaatio olisi tasalaatuista ja tavoitteiden mukaista, Suomessa on tarpeen rakentaa kansallisesti yhdenmukainen yhteiskuntaorientaation kouluttajien koulutus, joka takaisi omakielisille opettajille tarvittavat edellytykset kouluttajan tehtävään. Kouluttajalla olisi oltava asetuksessa määritelty mm. riittävä asiasisältöosaaminen, pedagogista osaamista ja monipuolista menetelmällistä osaamista.

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

-

Mannerström Katja
Suomen Pakolaisapu ry