

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislakia koskevassa lakiuudistuksessa yhtenä tavoitteena on lisätä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen roolia kotoutumisen edistämässä sekä vahvistaa kumppanuuksia kolmannen sektorin kanssa. Pirkanmaalla Tuetun polun kotoutumiskoulutusta järjestävä kansalaisjärjestö Silta-Valmennusyhdistys ry on erityisen ilahtunut tästä tavoitteesta ja yhdessä tekemisen painopisteestä.

Silta-Valmennusyhdistys ry pitää tärkeänä, että kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa huomioidaan yhä paremmin se kohderyhmä, joka on erityisen haavoittuvassa asemassa työmarkkinoilla, ja joilla polku kohti työelämään on pitkä. Tämä koskee sekä kotoutuja-asiakkaita että kotoutumisajan jo ohittaneita asiakkaita, jotka ovat työelämän ulkopuolella. Tässä kohderyhmässä on mm. asiakkaita, jotka ovat luku- ja kirjoitustaidottomia tai joilla ei ole aiempaa koulutustaustaa tai työhistoriaa. Lisäksi kyseisessä kohderyhmässä korostuvat erilaiset somaattiset ja traumaattisiin kokemuksiin liittyvät psyykkiset oireilut, jotka vaikuttavat heikentävästi asiakkaiden työ- ja toimintakykyyn, oppimiseen ja arjen hallintaan.

Silta-Valmennusyhdistys yhtyy lakiuudistuksen tavoitteisiin, joissa kotoutumisajan ajankäyttöä tehostetaan ja polku työelämään nopeutuu niillä, joilla on siihen edellytykset ja joiden kohdalla se on tarkoituksenmukaista. Kotoutumisajan lyhentäminen ei kuitenkaan ole onnistunut ratkaisu kaikkien kohdalla. Erytistä vahvaa tukea tarvitsevan ja hitaasti etenevän kohderyhmän osalta on perusteltua, että heillä on oikeus ja mahdollisuus pidempiaikaiseen kotoutumisaikaan, joka joustaa elämäntilanteen mukaan. Lakimuutoksen osalta on kannatettavaa säilyttää yksilöllinen mahdollisuus, jossa kotoutumissuunnitelmaa voidaan jatkaa tarpeenmukaisesti edelleen enintään kahdella vuodella.

Lakiuudistuksessa painottuu onnistuneesti kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuuden ja yksilöllisyyden lisääminen. Kotoutumista ja kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ohjaisi lakiuudistuksessa aiempaa painokkaammin myös asiakkaan työllistymistavoite. Työllistymistavoitteen rinnalle laissa tulisi nykyistä ehdotusta kiinteämmin ottaa mukaan muita joustavia kotoutumista edistäviä palveluita, jotka voivat olla kotoutumisen kannalta asiakkaille oikea-aikaisempia kuin vahvasti kohti työelämää suuntaava koulutus. Uusien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan työssäoppimisjakso on mahdollista toteuttaa myös osallisuutta tukevana toimintana, esimerkiksi osallistumisen yhdistys-, järjestö- tai vapaaehtoistoimintana, tai tarvittaessa sen voi korvata myös kuntoutusjaksolla.

On tärkeää ulottaa kohderyhmän kotivanhemmille varhaisessa vaiheessa tieto siitä, että suomalaisessa yhteiskunnassa myös naisilla on yhdenvertainen mahdollisuus koulutukseen ja töissä käyntiin. On myös erinomainen ehdotus, jos kotivanhempia tavoittava palvelu olisi sellainen, johon he voivat tosiasiallisesti pienten lasten vanhempina osallistua. Muutos ei saisi kuitenkaan heikentää heidän asemaansa niin, että kotoutumisaika kuluu lasta hoitaen ilman, että on mahdollisuutta todellisuudessa osallistua palveluun tai hyötyä siitä.

Silta-Valmennusyhdistys pitää myönteisenä sitä, että lakiehdotuksessa vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen monialaisuutta. Erityisesti kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin tarvitaan monimuotoisuutta ja vaihtoehtoja, jotta vaikeissa elämäntilanteissa olevat henkilöt eivät jää ulkopuolelle, mikäli työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus ei ole ensisijainen ja siinä vaiheessa tarkoituksenmukaisin väylä kotoutua.

Huolestuttavaa on, että esitys ei pyri parantamaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kotoutujien asemaa kuten työhön tulleiden palveluiden saatavuuden näkökulmasta. Tämä edesauttaa edelleen kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien maahanmuuttajien tosiasiallista syrjäyttämistä yhteiskunnasta.

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

Silta-Valmennusyhdistys ry painottaa joustavia, yksilölliset palvelutarpeet ja erilaiset elämäntilanteet huomioivia mahdollisuuksia kotoutumisessa ja pitää hyvin perusteltuna, että uusi lakiehdotus mahdollistaa mm. kotoutumiskoulutuksen jatkamisen loppuun sovitusti työttömyysetuudella, vaikka kotoutumisaikaa ei enää olisi jäljellä. Tämä on selvä konkreettinen keino, jolla edistetään asiakkaan hyvinvointia ja osallisuutta sekä lisätään tarvittavaa aikaa kasvattaa osaamista ja valmiuksia edelleen.

Monialaisen yhteistyön kehittäminen esimerkiksi osaamiskeskuksen asiantuntijoiden kanssa on hyvä ehdotus. Matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspisteille on tarvetta. On hyvä, että kuntien vastuulla oleva toiminta on huomioitu uuden ehdotuksen kustannuksissa.

Olemme huolissamme siitä, että kaikille kunnille jää edelleen todella merkittävä rooli kotoutumisessa. Jo nykyisellään palveluihin ohjaamisen asiantuntemuksessa ja tarjotuissa palveluissa on merkittäviä eroja, mitkä todennäköisesti tulevat korostumaan hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä. Onkin syytä harkita keinoja, joilla kotoutujien yhdenvertaisuutta pystyttäisiin parantamaan.

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

Lakiuudistuksessa kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin enemmän asiakkaan työ- ja toimintakykyä tukevia elementtejä, mikä on Silta-Valmennusyhdistyksen mukaan tarpeenmukaista ja perusteltua. Kotoutumiskoulutus on järjestettävä kohderyhmälle soveltuvin pedagogisin keinoin ja huomioitava sen suhteen myös työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen osana toimintaa sitä tarvitseville. Silta-Valmennusyhdistys on esimerkiksi kehittänyt toiminnallista pedagogiikkaa suomen ja yhteiskuntataitojen opiskeluun sekä integroinut osaksi kotoutumiskoulutusta tuettuja ammatillisia oppimisympäristöjä palvelemaan kohderyhmänsä erityistarpeita.

Silta-Valmennusyhdistys yhtyy tavoitteeseen kotoutumiskoulutuksen laadun varmistamisesta. Lyhyempi koulutus ei välttämättä tarkoita kuitenkaan tehokkaampaa oppimista. Vaikka opetus olisi järjestetty pedagogisesti mahdollisimman perustellusti ja laadukkaasti, vuoden koulutus on jo nykyisellään erittäin lyhyt opetussuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamista silmällä pitäen. Vuosi on lyhyt aika kielitaitotavoitteen saavuttamiseen, vaikka kyseessä olisi pelkästään kielikoulutus, mitä kotoutumiskoulutus kuitenkin ei ole, vaan siinä on myös laajat (ja tarkoituksenmukaiset) sisältötavoitteet.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen (2018) perusteella vain 35 % kotoutumiskoulutuksen vuosina 2013–2016 päättäneistä saavutti tavoitekielitaitotason B1.1. Onkin syytä ohjata resurssit tarkoituksenmukaisesti niin, että ne, joilla on vahva koulutustausta ja erinomaiset opiskelutaidot, pystyvät etenemään opinnoissaan nopeasti ja esimerkiksi jonottamisen häiritsemättä, ja taas vastaavasti matalammin koulutetut tai enemmän tukea tarvitsevat saavat tarpeidensa vaatimaa laadukasta kotoutumiskoulutusta. Voisiko koulutuksen tavoite olla sidottu lähtötasoon ja näin ollen vaihdella eri oppijaryhmien välillä? Tavoitekielitaitotaso B1 on perusteltu, koska jatkokoulutukset lähtevät siltä tasolta ja koska työelämä vaatii sitä, mutta koska todellisuudessa vain harva saavuttaa tätä, tarvitaan työtä sen ratkaisemiseksi, mihin jatkokoulutuksiin tavoitetason alittava ryhmä ohjataan, ja miten heidän työllistymistään tuetaan.

Silta-Valmennusyhdistys suhtautuu hieman epäilevästi kotoutumiskoulutuksen päättöttestaukseen. Olisi syytä täsmentää, tarkoitetaanko valtakunnallisesti yhdenmukaista testausta vai testausta, jonka jokainen opetuksen järjestäjä järjestää itsenäisesti. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet edellyttävät arviointia ja todistuksen kirjoittamista, joten kotoutumiskoulutukseen osallistuvat saavat kielen ammattilaisen tekemän arvion kielitaidostaan. Mikäli koulutukseen sisältyisi valtakunnallisesti yhdenmukainen testaus, tämän ylläpito vaatisi resursseja. Päättöttestauksen tulisi ottaa myös huomioon opiskelijoiden heterogeenisuus ja sen tulisi soveltua yhdenmukaisesti myös niille opiskelijoille, joilla ei ole akateemista taustaa. Ei liene tarkoituksenmukaista, että tiiviistä koulutuksesta leijonanosa käytetään testitekniikan harjoitteluun. Tuetun kohderyhmän parissa on kehitetty mittaamismenetelmiä, jotka eivät vaadi akateemista osaamista (esimerkiksi suullisen osaamisen mittaaminen autenttisisissa tilanteissa vs. kielistudiossa),

mutta tällaisten menetelmien toteuttaminen yhdenmukaisesti valtakunnallisessa mittakaavassa voi olla mahdotonta. Jo nyt kotoutumiskoulutukseen sisältyy mahdollisuus suorittaa keskitason Yleinen kielitutkinto suomen kielessä. Ne opiskelijat, joilla on mahdollisuus edetä tälle tasolle, pystyvät siis hankkimaan kielitaidostaan valtakunnallisesti yhdenmukaisen todistuksen. Testipäivien lisääminen voisi toisaalta tulla kysymykseen, sillä keskitason testeihin on tällä hetkellä pitkät jonot.

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

Monialaisena palveluntuottajana ja tuetun polun kotoutumiskoulutuksen järjestäjänä Silta-Valmennusyhdistys pitää lähtökohtaisesti hyvänä lakiuudistusta sen suhteen, että omakielinen yhteiskuntaorientaatio otetaan osaksi alkuvaiheen palveluita. Varteenotettava ajatus on, että omakielinen yhteiskuntaorientaatio ajoittuu kotoutumiskoulutuksen tai muun soveltuvan kotoutumisajan palvelun alkamisen yhteyteen. Heikossa asemassa olevien asiakkaiden osalta saavutettavuuden näkökulmasta on tärkeää huomioida digivalmiuksien ja -välineiden puuttuminen, jolloin esimerkiksi virtuaalisesti järjestettävät kurssit eivät ole kaikille saavutettava vaihtoehto. Tiedon vieminen perheisiin koskien suomalaista koulutusjärjestelmää ja työelämää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tukee kotoutumista ja voi edistää esimerkiksi kotivanhempien varhaisempaa pääsyä palveluihin.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen marginaalisilla kielillä tai pienessä kunnassa voi olla kohtuuton ponnistus. Suurille kieliryhmille ja suurissa kunnissa tämä on realistisempi tavoite. Mahdollisuuksien mukaan tätä on hyvä kehittää, sillä yhteiskunta- ja työelämätiedon omaksuminen jo valmiiksi hallitulla kielellä säästäisi aikaa ja tehostaisi kotoutumista. Erityisesti Silta-Valmennusyhdistys kannattaa orientaatioita, jotka järjestetään suullisesti tai esimerkiksi helposti saavutettavien videoiden välityksellä sen sijaan, että orientaatioon kuuluisi kirjoitettua tietoa tai digiosaamista vaativia verkkokurssi.

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

Lain tulisi taata kaikille lapsille yhdenvertaiset oikeudet riippumatta heidän maahantulonsa syystä. Alaikäisenä saapuneiden kotouttaminen tulisikin aloittaa viipymättä hänen saavuttuaan maahan parhaiden tulosten saamiseksi. Esitys sisältää paljon myönteisiä ja kannatettavia elementtejä, mutta peruslähtökohdan tulisi erityisesti alaikäisten osalta olla heti käynnistyvä, hyvin tuettu kotoutumisprosessi kohti mahdollisimman tavallista elämää Suomessa.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Tehtävänjako kunnan ja hyvinvointialueen välillä on tärkeä tehdä mahdollisimman selkeästi.

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

Raportoinnista, tehtävistä ym. säädetään hyvin ympärilyöreästi. Raportointivelvollisuus säädetään, mutta ei kerrota mihin toimenpiteisiin raportoinnin pohjalta ryhdytään. On tärkeä säätää myös siitä, miten toimitaan, mikäli raportointi edellyttää interventiota. Esimerkiksi yhteistyöryhmän tehtävistä säädetään pääosin muodossa "voi olla" jne. Jo nyt kotoutumisen palvelut ovat hyvin eri tasolla eri

puolilla maata, eikä tilannetta ainakaan paranna, jos velvoitteista, raportoinneista, tehtävistä jne. säädetään tasolla "voi tehdä".

Valtion korvaukset (8 luku)

Korvausperusteita olisi tärkeä uudistaa laajemmin. Nykyisellään ongelmallisia ovat mm. useat sosiaalihuollon palvelut, joita kotoutujat tarvitsevat mutta jotka ovat ongelmallisia nykyisen korvauskäytännön sisällä.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Asiakastietojen käsittely ja kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietojärjestelmäpalveluiden huomioiminen lakiehdotuksessa on tärkeää. Tiedonkulku eri kotoutumistoimijoiden välillä on onnistuneen kotoutumisen kannalta äärimmäisen tärkeää, tietosuojahuomioiden.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Lakiesitys tarkastelee tilannetta erityisesti hallinnon näkökulmasta. Samassa kotoutujien henkilökohtainen tilanne, hänen tarpeensa, toimintakykynsä ja eri tilanteissa saapuvien henkilöiden yhdenvertainen kohtelu jäävät vähälle huomiolle.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Sukupuolivaikutusten arviointiin on tässä kohderyhmässä erityisen tärkeää nostaa sukupuolen moninaisuus. Nyt sitä ei ole huomioitu.

Kumlander Kimmo
Silta-Valmennusyhdistys ry