

Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: SM024:00/2009 27.5.2010

LAKI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ – JYVÄSKYLÄN TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTON LAUSUNTO

Pyydettyinä lausuntona Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimisto arvioi kotouttamislakiesitystä seuraavasti.

Kotouttamislainsäädännön uudistushanke on luomassa uudenlaista palveluprosessia. Alun perin v. 1999 säädetyin lain pohjalta laadittuja rakenteita ollaan muuttamassa. Lainsäädännön kehittämistyöllä pyritään suomaan maahanmuuttajalle entistä aktiivisempaa roolia omassa kotoutumisessaan. Lisäksi lainsäädännön kautta pyritään luomaan puitteita kunnan ja työ- ja elinkeinohallinnon välisen yhteistyön syventämiselle lisääntyvien maahanmuuttajamäärien ja eri perustein maahan muuttavien monipuolisiin palvelutarpeisiin vastaamiseksi.

Soveltamisala

Lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa soveltamisalasta määritellään Suomen kansalainen lain soveltamisen ulkopuolelle (Lain 3 §:ssä määritellään maahanmuuttajaksi henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen). Perusteluissa todetaan kansalaisuuden saamisen olevan osa kotoutumispolkua. Laki, jonka tarkoituksena on edistää kotoutumista ja yhdenvertaisuutta ja tukea maahanmuuttajaa osalliseksi suomalaista yhteiskuntaa, ei yksinkertaisesti voi sulkea tiettyä ryhmää pois kansalaisuuden perusteella. Jo pelkästään Jyväskylässä tämän kaltaisia tapauksia on vuositasolla muutamia ja he rinnastuvat palvelutarpeensa ja tilanteensa vuoksi täysin samaan asemaan muiden maahanmuuttajien kanssa. Näin ollen ei voi olla mitenkään perusteltua, ettei heille olisi tarjolla vastaavia kotoutumista, kielenoppimista ja työllistymistä tukevia palveluja kuin muilla juuri maahanmuuttavilla.

Tiedottaminen

Eri perusteilla eri kulttuureista ja maista Suomeen muuttavien maahanmuuttajien tiedottaminen ja opastaminen oikea-aikaisiin palveluihin on soveltuvien materiaalien ja tiedotuskanavien puutteessa satunnaista. Lainsäädännöllä pyritään kattamaan tiedontarpeen tyydyttämistä laatimalla sekä sähköinen että painettu opastus- ja tiedotusaineisto. Materiaalia tulisi tuottaa vähintään esim. parillakymmenellä käytetyimmällä

maahanmuuttajakielellä (jo yksin Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimistossa on tällä hetkellä n. 100 eri kansallisuuden omaavaa maahanmuuttajaa).

Tarve tällaisen materiaalin laatimiseksi on ilmeinen, mutta on huomioitava, että painetulla ja sähköisellä tietopakettilla voidaan tavoittaa vain osa maahanmuuttajista. Suomeen muuttaa henkilöitä useista eri maista ja osa muuttaa vailla äidinkielistä luku- ja kirjoitustaitoa. Lisäksi osa monikulttuurisista perheistä perustetaan lähes täysin ilman yhteistä kieltä. Näiden ryhmien tiedonsaanti ei voi tapahtua kertaluonteisella materiaali-paketilla, vaan tietoa on oltava saatavilla myös muulloin kuin juuri maahanmuuton yhteydessä. Käytännön tiedottamisessa on voitu todeta myös se, että muuton alkuvaiheessa annetun laajan tietomäärän omaksuminen voi olla vaikeaa. Lisäksi perusinhimillistä on ottaa vastaan sellaista tietoa, joka on juuri sinä hetkenä keskeistä ja oleellista. Erilaisten esite- ja tiedotusmateriaalien perusongelmana on myös tiedon vanheneminen ja erilaisten muuttuvien tietojen päivittäminen ajantasalle. Koska maahanmuuttajien materiaalit vaativat myös mittavia käännöstöitä lukuisilla eri kielillä, päivittämisten ajantasaisuus on keskeinen uusi tehtävä.

Alkukartoitus

Kotoutumisen prosessin suurin muutos on uudenlaisen alkukartoituksen luominen kotoutumisen tueksi. Alkukartoitukseen voi maahanmuuttajan ohjata kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto. Alkukartoitukseen pääsemiseksi maahanmuuttajan tulee pyytää sitä vuoden kuluessa oleskeluluvan tms. myöntämisestä. Lakiehdotuksen mukaan maahanmuuttajan oikeus kotoutumissuunnitelmaan ratkaistaan vasta mahdollisen alkukartoituksessa todetun tarpeen jälkeen. Lakiesityksen mukaan alkukartoituksen tekeminen pohjautuu pyytämismenettelyyn. Epäselvää on edellyttääkö alkukartoituksen tekeminen rekisteröintiä esim. työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi. Koska maahanmuuttajien tiedottamista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ei voida aukottomasti turvata suunnitellun tiedottamismateriaalinkaan turvin, on kohtuutonta, että maahanmuuttajan, jonka ymmärrys suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta on vielä hyvinkin puutteellinen, tulee itse olla aktiivinen ja pyytää alkukartoitukseen pääsyä. Aiemmin vastaavanlainen säädös sisältyi lakiin julkisesta työvoimapalvelusta ja siihen sisältyvästä muutosturvasta, jossa työnhakijan tuli pyytää työllistymisohjelmaa 30 päivän kuluessa. Tällä hetkellä em. säädös on poistettu ja muutosturvaoikeus todetaan ilman hakijan aktiivista pyyntöä. Näin tulisi olla myös alkukartoituksen kohdalla.

Työ- ja elinkeinotoimistot toimivat nykyisellään normaalisti yli kuntarajojen ja saman toimiston toiminta-alueella saattaa olla useita erikokoisia kuntia. Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimiston alueeseen kuuluu tällä hetkellä seitsemän kuntaa, jotka ovat myös maahanmuuttajien määrän suhteen hyvin erilaisia. Tällä hetkellä esimerkiksi Jyväskylän kaupunki on mukana omalla rahoituksellaan ESR-osarahoitteisessa Palapeli2-projektissa, joka on Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimiston hallinnoima. Projektin tuottaa työ- ja elinkeinotoimistolle mm. maahanmuuttajien alkuvaiheen kielikoulutusta.

Työvoimakoulutuksena järjestettävä maahanmuuttajakoulutus perustuu siihen lähtöajatukseseen, että työvoimakoulutukseen hakeutuva maahanmuuttaja on opiskellut 2 – 4

kuukautta ESR-Palapeli2-projektissa hankkien oppimisen osaamistaitoja ja perustaitoja suomen kielessä. Kuntarahoituksen ehtona Jyväskylän kaupunki edellyttää, että muiden alueen kuntien tulee osallistua projektin kustannuksiin omalla kuntaosuudellaan, mikäli muiden kuntien maahanmuuttajia voidaan hyväksyä projektin koulutuksiin. Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimiston alueen kunnista tällä hetkellä yksi on kieltäytynyt kuntarahoitusosuuden maksamisesta ja näin ollaan tilanteessa, jossa tämän kunnan muutama maahanmuuttaja (vuodessa n. 10 hlöä) ei voi osallistua sellaiseen koulutukseen, joka on edellytyksenä tavoitteelliselle opiskelulle työvoimakoulutuksena järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa.

Alkukartoitukseen ohjautumisen turvaamiseksi kaikissa kunnissa tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet ohjata maahanmuuttajia palveluprosessissa. Kuntien eroista johtuen työ- ja elinkeinotoimistolle tulee useita erikokoisia ja eri tavoin maahanmuuttajien palveluihin perehtyneitä kuntakumppaneita. Tämä ei tee tiedonsiirrosta tai yhteistyöstä mitenkään yksinkertaista. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että suuremmissa keskuksissa asuvat maahanmuuttajat tulevat olemaan monipuolisempien ja kattavampien palvelujen käyttäjiä kuin pienemmillä paikkakunnilla asuvat maahanmuuttajat, jotka saattavat jo yksin tämän perusteella olla syvemmän tuen tarpeessa.

Kunnilla ei ole olemassa järjestelmää alkukartoitusten järjestämiseksi omana tuotantonaan ja työ- ja elinkeinotoimistotkin joutuvat hankkimaan sen mitä todennäköisimmin ostopalveluna. Tähän tulee rakennettavaksi aivan uuden tyyppinen palvelu, jonka kehittäminen on merkittävä uusi tehtävä. Alkukartoituksen tuottajan tulee olla selvillä eri maiden koulutusjärjestelmistä, kyetä tunnistamaan oppimisvaikeudet ja lisäksi tuottajan tulee kyetä arvioimaan sekä oppimis- että työllistymisedellytykset niin, että alkukartoituksen jälkeen asiakas voidaan ohjata joko kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston jatko- palveluiden piiriin. Jo pelkästään oppimisvaikeuksien tunnistaminen on muutaman viikon tai muutaman kuukauden mittaisessa alkukartoituksessa todennäköisesti mahdoton tehtävä.

Alkukartoitus tuotteena siis pitää olla olemassa, ja myös rahoitus sen mahdolliseksi os- tamiseksi, ennen kuin laki tulee voimaan.

Alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman yhteensovittaminen

Mikäli lain tosiasiallinen tavoite on kotoutumisprosessin tehostaminen ja nopeuttaminen, lakiehdotuksessa esitetty prosessi näyttää toimivan juuri päinvastaisella tavalla. Mikäli maahanmuuttaja aktivoituu vasta n. vuoden kuluessa oleskeluluvan saamisen jälkeen pyytämään alkukartoitusta ja alkukartoitukseen käytetään tarvittaessa useampia kuukausia ennen kuin päästään toteamaan kotoutumissuunnitelman tarve, on hukattu jo merkittävä osa maahanmuuton alkuvaiheesta. Maahanmuuttajien kotouttamisesta tehdyissä tutkimuksissa on todettu selkeästi se, että motivaatio kotoutumiseen ja suomen kielen oppimiseen on suurimmillaan juuri maahanmuuton alkukuukausina. Sen jälkeen uudelleen motivointi ja asiakkaan aktivointi vaatii selkeästi suurempia ponnisteluja. Nykyinen kotoutumisprosessi, jossa tarvittavista toimenpiteistä sovitaan alkuvaiheen kotoutumissuunnitelmassa, on tältä kannalta myös asiakkaalle yksinkertaisemmin hah-

motettava kokonaisuus. Epäselvää on, sovelletaanko kotouttamissuunnitelmaan julkisen työvoimapaalvelulain työllistymissuunnitelmaa koskevia säädöksiä?

Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimistossa tehdään maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelma noin kahden viikon kuluessa asiakkaaksi rekisteröitymisestä. Suunnitelman teon yhteydessä käydään läpi kotoutumisprosessi ja sitä tukevat toimenpiteet sekä tiedotetaan asiakasta toimeentulon turvaamiseen liittyvistä seikoista. Maahanmuuttajalla on jo tällöin tilaisuus luoda vuorovaikutussuhde viranomaiseen, johon on tulevaisuudessa ongelmakohtissa mahdollisuus ottaa yhteyttä.

Käytännössä kiintiöpakolaisina Jyväskylän kaupunkiin vastaanotettujen maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmat tehdään yhteistyössä kaupungin sosiaalitoimen erityispalvelun, Jyväskylän kaupungin maahanmuuttajapalveluiden, kanssa. Niille maahanmuuttajille, jotka muuttavat muusta kuin pakolaisperustein kaupunkiin, suunnitelma tehdään lähes yksinomaan työ- ja elinkeinotoimiston omana työnä ilman sosiaalitoimen läsnäoloa, koska suuri osa asiakkaista ei ole oikeutettu toimeentulotukeen (yleensä puolisoina muuttavat) tai sosiaalitoimintakäyttäjää aluesosiaalitoimesta on aivan mahdoton tavoittaa. Otaksuttavasti suuremmissa kaupungeissa tilanne on vielä tätäkin huonompi. Näin lainsäädäntöhankkeen ajatus velvoittavasta yhteistyöstä jäänee toteutumatta, mikäli suunnitelmat on laadittava säädetyissä aikarajoissa.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään kotoutumistuesta, joka on työmarkkinatuki ja mahdollinen toimeentulotuki. On huomioitava, että kasvava osa maahanmuuttajista, jotka rekisteröityvät työnhakijoiksi, on nykyään oikeutettu työttömyysetuuteen työssäoloehdon täyttävän työn jälkeen, lisäksi mm. EU/ETA-maista on työssäolajaksot siirrettävissä vain neljän viikon Suomessa työskentelyn jälkeen. Nykyisen lainsäädännön yksi keskeisiä ongelmia on ollut se, että työssäoloehdon täyttänyt maahanmuuttaja ei ole voinut hyödyntää omaehtoisen opiskelun (= rinnasteinen toimenpide) suomai- mahdollisuuksia työttömyysetuuslajinsa vuoksi, koska omaehtoinen opiskelu rinnasteisena toimenpiteenä mahdollistuu vain ja ainoastaan työmarkkinatuella. Näyttää siltä, että uusi lakiehdotus ei tuo tähän merkittävään epäkohtaan parannusta. Koska joka tapauksessa riittävästä koulutusmahdollisuuksista on tulevaisuudessakin puute, tämän kohdan korjaaminen on ensiarvoisen tärkeää.

Kotoutumiskoulutus

Edellä on otettu kantaa opintojen aikaiseen taloudelliseen tukeen. Työvoimakoulutuksen resursointi siten, että ne ovat alkukartoitusjaksot mukaan lukien riittävällä tasolla, lienee merkittävä valtiontaloudellinen haaste. Tällä hetkellä eri alueet ovat hyvin eriarvoisessa asemassa riippuen maahanmuuttajamäärästä. Koulutusten hankinta ja toteuttaminen on kilpailutuslainsäädännöstä johtuen erittäin hidasta ja joustamatonta. Koska maahanmuuttajien määrää ja koulutustarpeita on erittäin vaikea ennakoida, syntyy jo pelkästään hankintaprosessista pullonkaula lain edellyttämien joustavien ja yksilöllisten koulutuspolkujen suunnitteluun. Oppimistulosten arviointi ja koulutuksen suunnittelu vaatii sellaista osaamista, jota ei pääasiallisesti ole työ- ja elinkeinotoimistossa. Tämän vuoksi on sekä kilpailutusmenettelyssä että kaikessa muussakin koulutussuunnittelussa

pyrittävä saamaan vastuullisiksi koulutuksen tuottajatahoiksi sellaiset organisaatiot, joilla on tarvittava osaaminen sekä myös kyky kehittää koulutusmalleja asianmukaisiksi.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Kotoutumiskoulutus ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen rinnastettava toimenpide alkavat olla jo vakiintuneita termejä kotouttamislainsäädännön yli kymmenvuotisen historian pohjalta. Tämän vuoksi ja sekaannusten välttämiseksi työttömän omaehtoisen opiskelun tuen (työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu yli 25 -vuotiaille) kanssa olisi suotavaa, että terminologiaa ei muutettaisi. Näin etenkin kun kotouttamislaki sallii toimenpiteiden tekemisen myös alle 25-vuotiaille.

Omaehtoiisiin opintoihin suunniteltu 24 kk:n määräaika opintokokonaisuutta kohti on turha säädös. Koulutuksen rinnastamismahdollisuudet ovat jo säädelleet kotoutumisaikaa, joten erillistä säädöstä vaikeasti arvioitavan koulutuskokonaisuuden kestoksi ei tarvita. Missään tapauksessa ei tule hyväksyä kotoutumiskoulutuksen kestoon lomajaksoja. Nykyinen käytäntö, jossa rinnastetaan esim. vain lukuvuoden mittaiset opinnot ja niiden mahdollisesti jatkuessa tehdään uusi päätös, jää opiskelijalle mahdollisuus osallistua muuhun kotouttamista edistävään toimintaan oppilaitosten loma-ajat. Näitä lomajaksoja on hyödynnetty esimerkiksi ohjaamalla opiskelijoita työharjoitteluun työ- ja elinkeinotoimiston toimenpiteinä.

20 §:ssä mainittu 40 opintoviikon suositus kotoutumiskoulutukseksi riittää erittäin harvoin B1.1 kielitaitotason saavuttamiseen. Kielen oppimiseen vaikuttavat samanaikaisesti niin järjestetyt opiskelumahdollisuudet kuin myös opiskelijan omat edellytykset oppia uutta. Nykyjärjestelmässä tavoitetasoa ei voida saavuttaa kuin poikkeustapauksissa, koska riittävään koulutukseen ei ole resursseja. Koulutusjärjestelmän tehostaminen vaatisi nonstop-tyyppisen yksilöllisesti räätälöidyn koulutussuunnitelman. Nykykäytäntönä ovat ennemminkin irralliseksi jäävät opintojaksot, jotka eivät riittävästi huomioi opiskelijoiden oppimisen tarpeita. Kielenopetuksen perusasioita on myös riittävän pienet ryhmäkoot, johon nykyinen työvoimakoulutuksen hankintapolitiikka ei anna riittävää joustoa.

Työ- ja elinkeinotoimistoissa on kehitetty maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan ja -koulutukseen liittyviä keinoja, vaikka tähän ei ole valtionhallinnon taholta osoitettu sen enempää resursseja taloudellisesti kuin osaamisen kehittämisen kannaltakaan. Mikäli sitä työtä, jota toimistoissa tällä hetkellä tehdään, tuettaisiin asianmukaisesti myöntämällä riittävät määrärahat esim. tulkkauspalveluiden ja työvoimakoulutuksen hankintaan ja henkilöresursseissa huomioitaisiin maahanmuuttajien neuvontaan ja ohjaukseen todellisuudessa tarvittava aika, kotouttamisprosessi tehostuisi ja maahanmuuttajien työllistyminen paranisi ratkaisevasti. Lakiehdotukseen liittyvät muutokset sisältävät vakavan riskin tämän kotouttamisprosessin hidastumisesta ja sen kehittymisestä entistä vaikeammin hallittavaksi niin viranomaisen kuin maahanmuuttajankin näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinotoimiston johtaja

Vuokko Marttila

