

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelujen lausunto asetuksista

Jyväskylän kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä, joka toteuttaa hallitusohjelman kirjausta yhdenvertaisen kotoutumisen, työn vastaanottamisen ja kielen oppimisen tukemiseksi.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Jyväskylän kaupunki toteaa, että kotoutumiskoulutustermien selkeyttäminen on perusteltua. On kannatettavaa, että kotoutumiskoulutusta voidaan jatkossa yhdistää joustavasti työhön tai yrittäjyyteen. Tämä tavoite tukee kotoutujien siirtymistä työelämään sekä mahdollistaa koulutukseen osallistumisen erilaisissa elämäntilanteissa.

Työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämisvastuun siirtyminen yksinomaan työvoimaviranomaiselle voi heikentää työnhakijoina olevien kotoutujien koulutustarjonnan monipuolisuutta nykytilanteeseen verrattuna. Sillä koulutuksen ja vapaan sivistystyön koulutuksia koskevat rahoitusmuutokset voivat joiltakin osin vaikuttaa paikallisen kouluttajaverkoston supistumiseen ja vähentää esim. maahanmuuttajien jatkokoulutusmahdollisuuksia ilman kunnan omaa rahoitusta/hankintaa. Kunnille tulee kohdentaa riittävästi rahoitusta, jotta kotoutumiskoulutusta sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutusta pystytään järjestämään monimuotoisen asiakaskohderyhmän tarpeet ja koulutuksen oikea-aikaisuus huomioiden. Kotoutuja-asiakkailla on tarve monipuolisille koulutuspolkujen vaihtoehtoille, jolloin pystytään huomioimaan erilaiset tarpeet sekä opintojen aikainen tuki. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen säätelyn tuominen lain tasolle takaisi jatkossa koulutuksen yhdenmukaisuutta.

Lakiesityksessä ehdotetaan muutosta omaehtoisten opintojen edellytyksiin siten, että aikuisten perusopetuksen tukeminen olisi mahdollista vain alle 30-vuotiaille kotoutujille. Myös 30-vuotiaat ja tätä vanhemmat kotoutuja-asiakkaat hyödyntävät nykytilanteessa omaehtoisten opintojen mahdollisuutta aikuisten perusopetuksen suorittamiseen. Monille iäkkäämmille kotoutujille aikuisten perus-opetuksen suorittaminen on edellytys edetä ammatillisiin opintoihin tai muutoin kohti työelämää tai yrittäjyyttä. Käytännössä esitys lisäisi työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä, kun työvoimaviranomainen arvioi löytyykö muiden kuin alle 30-vuotiaiden kotoutujien kohdalla perusteltuja syitä opintojen tukemiseen.

Lopuksi Jyväskylän kaupunki korostaa, että kotoutumiskoulutus on kotoutumisen perusrakenne, jonka viivästyminen heikentää koko palvelupolun toimivuutta. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet on laaja-alainen ja yleissivistävä ja se mahdollistaa koulutuksen järjestämisen monipuolisesti, erilaiset toteutustavat sekä koulutuksen opiskelijakohtaisen eriyttämisen/räätälöinnin. Mikäli koulutusta ei ole saatavilla riittävästi tai sen aloitus viivästyy, seurauksena on asiakkaiden kotoutumisprosessin hidastuminen, työllistymisen lykkääntyminen sekä lisääntyvä palvelutarve muissa kunnan ja hyvinvointialueen palveluissa. Rahoitusmuutokset lisäävät kunnan järjestämisvastuita (luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy myös kunnan vastuulle) ja hallinnollista (mm. koulutusten hankinta, hallinnointi) työtä. Kaupunki katsoo, että jotta kunta voi tosiasiallisesti täyttää sille säädetyn vastuun, valtion tulee turvata kunnille riittävät ja ennakoitavat resurssit kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen. Ilman tätä riski koulutustarjonnan puutteista ja viivästyksistä jää kunnille, vaikka seuraukset heijastuvat laajemmin yhteiskunnan tasolle.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Jyväskylän kaupunki pitää perusteltuna ja kannatettavana esitystä, jossa kotoutumisen edistämisen rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Ratkaisu selkeyttää rahoitusrakennetta ja voi parantaa kokonaisuuden ohjattavuutta. Lakiesityksessä esitetyt säästövelvoitteet kohdistuvat kuitenkin suoraan kotoutumispalveluihin ja koulutukseen. Kaupunki korostaa, että kotoutumisen vaikuttavuus ja pitkän aikavälin myönteiset tulokset, kuten osallisuus, työllistyminen ja yhteisöllisyys, voivat heikentyä, mikäli palveluiden resursseja kavennetaan merkittävästi lyhyessä ajassa. Lisäksi esityksessä mainittu kuntien velvoitteiden keventyminen jää käytännössä näennäiseksi, sillä kunnalla on edelleen velvollisuus järjestää asukkailleen heidän tarvitsemansa palvelut. Näin ollen säästöt eivät tosiasiallisesti vähennä kuntien tehtäviä, vaan saattavat ainoastaan siirtää kustannuksia ja lisätä painetta kunnan omiin peruspalveluihin.

Lakiesityksessä ehdotetaan korvauksen saantiaikaa lyhennettäväksi kolmen vuoden sijaan kahteen vuoteen. Jyväskylän kaupunki tuo esiin, että tämä ei tehosta kotoutumista vaan päinvastoin voi heikentää kotouttamispalvelujen suunnitelmallisuutta, etenkin pitkäaikaisessa kieli- ja työhön integroitumisessa, kuormittaa kuntia ja hidastaa tavoitteiden saavuttamista. Vaikutuksia tulee arvioida tarkentuneesti. Jyväskylän kaupunki toteaa, että joustavista ja oikea-aikaisista koulutuspoluista huolimatta kahden vuoden mittainen kotoutumisaika on edelleen selvästi

riittämätön riittävän suomen kielen taidon saavuttamiseen, myös korkeasti koulutetuille. Vaikka kielikoulutus olisi suunniteltu ja toteutettu laadukkaasti, nykyiset käytännöt eivät mahdollista työelämän edellyttämän kielitaitotason saavuttamista näin lyhyessä ajassa. Käytännössä työelämässä vaadittavan suomen kielen hallinnan saavuttaminen kahdessa vuodessa on monille mahdotonta.

Mahdolliset kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen rahoitusleikkaukset sekä rahoituksen keskittäminen vain suurimpiin kaupunkeihin herättävät merkittävän huolen palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta ja segregaatiokehityksen voimistumisesta koko maassa. Mikäli rahoitus painottuu jatkossa suurille kaupunkiseuduille, pienempien kuntien edellytykset järjestää laadukkaita ja vaikuttavia kotoutumispalveluja voivat heikentyä huomattavasti. Samalla on vaarana, että kuntien palvelujen suunnittelu ohjautuu yhä enemmän suoriteperusteiseksi sen sijaan, että painotettaisiin vaikuttavuutta ja yksilöllisen palvelutarpeen arviointia. Tämä olisi ristiriidassa kotoutumislain tavoitteiden kanssa, jotka korostavat tehokkaita ja elämäntilannelähtöisiä palvelupolkuja.

Jyväskylän kaupunki korostaa, että vastaanottoon varautumisen kustannusten korvattavuuden poistaminen on erittäin merkittävä muutos, joka vaikuttaa suoraan kuntien kykyyn vastaanottaa kiintiöpakolaisia. Ilman näitä korvauksia kunnat joutuisivat kantamaan alkuvaiheen vastaanoton taloudelliset riskit ja kustannukset yksin. Korvausten poistaminen vaarantaa kiintiöpakolaisjärjestelmän toimivuuden valtakunnallisesti, sillä pienten ja keskisuurten kuntien edellytykset nykyisenkaltaiseen vastaanottoon heikentyvät huomattavasti. Tämä voi johtaa kiintiöpakolaisten alueellisen sijoittumisen vain muutamille suurille kunnille ja samalla heikentää kotoutumisen edellytyksiä, kun vastaanoton kapasiteetti ja osaaminen hajaantuvat.

Jyväskylän kaupunki korostaa, että Suomi on kansainvälisin sopimuksin sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Perustana ovat Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus) ja muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö. Jos Suomi on valtiona edelleen sitoutunut vastaanottamaan kiintiöpakolaisia, on kansainvälisten velvoitteiden ja humanitaarisen vastuun näkökulmasta välttämätöntä varmistaa, että kunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset osallistua kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Mikäli korvaukset poistetaan, päätöksellä on suora ja välitön vaikutus valtakunnalliseen vastaanottokykyyn ja siten koko järjestelmän kestävyys.

Kaupunki katsoo, että hallituksen osoittama lisärahoitus maahanmuuttajaaitien aseman parantamiseksi on oikeasuuntainen toimenpide. Sen sijaan kotihoidontuen rajoittaminen alkuperämaan mukaan vain EU/ETA-alueelta muuttaneille herättää kysymyksen ristiriidasta perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kanssa ja tulee arvioida tarkentuneesti.

Lopuksi Jyväskylän kaupunki toteaa, että ihmiskaupan uhrien korvausten poistaminen lisää työperäisen hyväksikäytön ja harmaan talouden riskiä, sillä korvaukset ovat keskeinen turvamekanismi uhrien irtautumiselle hyväksikäytöstä ja hakeutumiselle viranomaisavun piiriin.

Riskiä kasvattaa samanaikaisesti kiristynvä maahanmuuttolainsäädäntö ja ”Suomeen kotoudutaan työllä” -linjaus, jotka yhdessä voivat lisätä haavoittuvuutta erityisesti matalapalkkaisilla aloilla, jos oleskelulupa sidotaan tiiviisti työsuhteen jatkuvuuteen. Tällöin hyväksikäytön tunnistaminen ja ilmoittaminen voi vähentyä, ja epäasialliset työehdot normalisoitua. Kaupunki korostaa, että tietoisuutta ihmiskaupan riskeistä ja toimintavelvoitteista tulee lisätä kaikissa keskeisissä toimijaryhmissä, ja että kotouttamisen velvoittavuutta ei tule soveltaa ihmiskaupan tai vakavan hyväksikäytön uhreihin, joiden kohdalla ensisijaista on turvallisuus, toipuminen ja oikeusturva.

Yhteenvedona voidaan todeta, että rahoituksen leikkaus- ja keskittämislinjaukset voivat heikentää alueellista yhdenvertaisuutta ja kaventaa kuntien mahdollisuuksia tuottaa vaikuttavia ja pitkäjänteisiä kotoutumispalveluja. On tärkeää, että rahoitusmalli tukee laadukkaita palveluja kaikissa kunnissa, kuntakoosta riippumatta

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Orpon hallituksen linjausten mukaisesti Suomeen kotoudutaan työllä, ja kotoutumispolitiikan tavoitteena on vahvistaa maahanmuuttajien nopeaa siirtymistä työmarkkinoille sekä lisätä yksilön omaa vastuuta kotoutumisestaan. Jyväskylän kaupunki toteaa, että maahanmuuttajan vastuun ja velvoittavuuden korostaminen on sinänsä perusteltua. Samalla on tärkeää todeta, että vastuun lisääminen ei poista työmarkkinoiden rakenteellisia realiteetteja. Suomi nousi vuoden 2025 lopulla Eurostatin mukaan EU:n korkeimman työttömyyden maaksi (10,6 % marraskuussa 2025), ja on sitä edelleen.

Jyväskylän kaupunki pitää velvoittavuuden ja omatoimisuuden vahvistamista kotoutumisen tukena perusteltuna. Velvoittavuuden lisäämisen tulee kuitenkin edetä rinnakkain sellaisten toimien kanssa, jotka tosiasiallisesti parantavat maahanmuuttajien mahdollisuuksia päästä työelämään ja ottaa vastuuta omasta kotoutumisestaan heti maahanmuuton alkuvaiheessa. Tanskan paljon esillä olleesta ”Työ ensin” -mallista saatava opetus Suomelle on se, että varhainen työssäkäynti nosti maahanmuuttaneiden työllisyyttä ja tuloja lyhyellä aikavälillä, mutta vaikutukset heikkenivät muutamassa vuodessa puutteellisen kielitaidon vuoksi. Tämän perusteella voidaan arvioida, ettei yhdenlainen kotoutumismalli sovellu kaikille. Työnantajien rekrytointikäytännöillä ja laajemmalla asenneilmapiirillä on keskeinen merkitys siinä, kuinka nopeasti maahanmuuttajat voivat kiinnittyä työmarkkinoille suomen kielen opiskelumahdollisuuksien ja muun koulutuksen ohella. Ilman vastaanottavaa työnantajakenttää ja myönteistä ilmapiiriä, yksilön vastuun kasvattaminen ei yksin johda tavoiteltuun työllistymiseen.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että velvoittavuuden lisääminen esimerkiksi yhteiskuntaorientaatioihin on perusteltua erityisesti työvoimapalveluiden asiakkailta, joilla palvelupolku on selkeä, työ- ja toimintakyky riittävä ja palveluihin on tosiasiallinen pääsy. Erityisesti näissä tilanteissa velvoittavuus on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ja tukee asiakkaan etenemistä työllistymis- ja koulutuspoluilla. Velvoittavuutta tulee siten kohdentaa palveluihin ja asiakasryhmiin, joissa on käytännön edellytykset velvoitteiden toteutumiselle, ja varmistaa, ettei velvoittavuus johda hallinnolliseen kuormitukseen tai epärealistisiin velvoitteisiin haavoittuville asiakasryhmille. Velvoittavuudesta voi tällöin tulla näennäistä tai pahimmillaan se voi heikentää luottamusta viranomaisiin ja palveluihin.

Samalla Jyväskylän kaupunki toteaa, että nykyiset kotoutumispalvelut ohjaavat jo nyt vahvasti omatoimisuuteen, eivätkä esityksen perustelut tee riittävää eroa nykytilan ja tavoitetilan välillä. Velvoitteiden lisäys tulisi perustella, kohdentaa ja resursoida niin, ettei se heikennä yksilöllistä palvelu-tarpeen arviointia tai saavutettavuutta. Velvoittavuutta voidaan lisätä täsmällisillä, saavutettavilla ja resursoituilla keinoilla (mm. selkeät oikeudet/velvollisuudet, monikieliset ohjeet, digituen vahvistaminen kaikissa palveluissa). Sen sijaan yleinen lakiesityksen toteamus, että ohjaustyö ei nykyisellään ohjaisi omatoimisuuteen, ei vastaa käytännön toimintaa kunnissa.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Jyväskylän kaupunki korostaa, että alkuvaiheen tuki on kotoutumisen kannalta kriittinen ja vaikuttaa olennaisesti siihen, miten maahan muuttanut kiinnittyy suomalaiseen yhteiskuntaan. Mikäli henkilö jää alkuvaiheessa ilman viranomaisohjausta, kasvaa riski, että tieto ja neuvot hankitaan epävirallisista lähteistä, kuten omasta etnisestä yhteisöstä, mikä voi lisätä väärän tiedon leviämistä ja vahvistaa segregaatiokehitystä. Alkuvaiheen palveluiden heikentäminen lisää pitkällä aikavälillä muiden palveluiden, erityisesti hyvinvointialueen sosiaalipalvelujen, tarvetta ja kustannuksia. Varhainen, oikein kohdennettu tuki on siten keskeinen keino ehkäistä ongelmien kasautumista ja edistää vaikuttavaa kotoutumista.

Kaupunki toteaa, että ehdotettu muutos, jonka mukaan palvelutarpeen arviointi (PTA) ja kotoutumissuunnitelma laaditaan samalla tapaamisella kaikissa kotoutumista edistävässä viranomaisissa, edellyttää valtakunnallisesti yhtenäisiä ja selkeitä ohjeita. Työnhakija-asiakkaiden osalta PTA ja kotoutumissuunnitelma laaditaan voimassa oleva lainsäädäntö huomioiden jo samalla asiakasta-paamisella. Nykyinen lain määrittely PTAn sisällöistä työvoiman ulkopuolisten asiakkaiden osalta on kuitenkin hyvin laaja (esim. työhistoria, koulutustausta ja muut laajat taustatiedot), eikä näitä ole realistista käsitellä yhdessä tapaamisessa kotoutumissuunnitelman laadinnan kanssa ilman selkeää keventämistä tai tiivistämistä. PTAn ja kotoutumissuunnitelman laatiminen samalla tapaamiskerralla ei tule todennäköisesti merkittävällä tavalla myöskään nopeuttamaan kotoutujan palveluiden aloittamista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kotoutumissuunnitelma tulisi laatia aina kansain-välistä suojelua saaville ja heihin rinnastettaville henkilöille, ellei suunnitelma ole ilmeisen tarpeeton. Lakiin tai sen perusteluihin tarvitaan yksiselitteinen ohjeistus siitä, mitä ilmeisen tarpeettomalla tar-koitetaan. Ilman tarkempaa määrittelyä tulkinnanvaraisuus lisää riskiä epätasaisiin käytäntöihin eri kunnissa ja viranomaisissa.

Kuten oheisessa lakiesityksessä todetaan, kuntaan muuttaa pakolaistaustaisina henkilöinä myös erittäin korkeasti koulutettuja henkilöitä. Heidän kohdallaan on tärkeää varmistaa, että alkuvaiheen palveluprosessi tunnistaa heidän osaamisensa jo varhaisessa vaiheessa. Tämä edellyttää nykyistä joustavampia palvelurakenteita, tiivistä yhteistyötä koulutus- ja työllisyyspalveluiden kanssa sekä prosesseja, jotka tukevat osaamisen hyödyntämistä mahdollisimman varhain. Mikäli alkuvaiheen palvelut eivät tunnista tai hyödynnä korkeaa osaamista riittävän nopeasti, vaarana on tarpeettoman pitkät polut peruspalvelujen kautta ja osaamisen alikäyttö, mikä viivästyttää kotoutumista ja työllistymistä.

Muut huomiot

Jyväskylän kaupunki toteaa, että lakiesityksessä kotoutumisen edistämisen painopiste kohdistuu vahvasti kotoutuja-asiakkaisiin, vaikka valtaosa Suomessa asuvista maahan muuttaneista ei kuulu kotoutumislain mukaisen kotoutujan määritelmän piiriin. Laki ottaa kuitenkin niukasti kantaa siihen, miten tämän joukon kotoutumista tulisi edistää kunnissa, työyhteisöissä ja yhteiskunnan palvelujärjestelmässä laajemmin.

Tämä rajausta jättää riskin sille, että kotoutumisen kokonaisuutta tarkastellaan vain suppean asiakasryhmän kautta, vaikka kotoutuminen on koko yhteiskunnan läpileikkaava prosessi. Lakiin tarvitaan vahvempi linjaus siitä, miten kotoutumisen tavoitteita edistetään myös niiden maahan muuttaneiden kohdalla, jotka eivät ole viranomaisen asiakkuudessa (esim. kansainväliset opiskelijat, työperäisesti maahan muuttaneet ja perheen yhdistämisen kautta saapuneet), mutta joiden kiinnittyminen yhteiskuntaan, palveluihin ja työmarkkinoille on yhtä lailla yhteiskunnan elinvoiman kannalta keskeistä.

Kuten lakiesityksestä ilmenee, Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan kotoutumisen mittareina tavoitteisiin pääsemiseksi seurataan Suomessa työllistymistä, koulutustasoa ja sosiaaliturvan käyttöä. Pohjoismaisen tutkimusvertailun perusteella Jyväskylän kaupunki esittää, että kotoutumisen mittaristoa olisi syytä laajentaa myös Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin, jotta kotoutumisen moniulotteisuus tulisi näkyviin. Nordic Council of Ministers`n hiljattain julkaisema raportti From Arrival to Participation (2025) suosittaa seuraavia lisämittareita kaikkiin Pohjoismaihin: poliittinen osallistuminen ja kansalaisuus, kuulumisen tunne ja luottamus instituutioihin, koettu syrjintä ja sosiaalinen vuorovaikutus kantaväestön kanssa, segregaatiokehitys, osallistuminen vapaaehtoistyöhön ja yhdistystoimintaan sekä esimerkiksi kirjastojen käyttöaste indikaattoreina arkisesta integraatiosta.

Lakiesityksen jatkovalmistelussa on perusteltua laajentaa kotoutumisen seurantamittaristoa hallitusohjelmassa mainittujen taloudellisten indikaattorien (työllistyminen, koulutustaso ja sosiaalietuuksien käyttö) ohella. Kotoutuminen on moniulotteinen prosessi, johon sisältyy myös sosiaalisen osallisuuden, luottamuksen ja yhdenvertaisuuden ulottuvuuksia. Näiden mittaaminen antaisi viranomaisille ja päätöksentekijöille kokonaisvaltaisemman kuvan kotoutumisen onnistumisesta ja auttaisi kohdentamaan palvelut vaikuttavammin. Pohjoismaiden välillä on samankaltaiset hyvinvointivaltion rakenteet ja arvot, mutta kotouttamismalleissa on merkittäviä eroja. Maiden välinen vertailu tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa toimivia käytäntöjä, tuottaa luotettavampaa datapohjaista näyttöä ja havaita tiedon puutteita sekä metodologisia eroja. Tällainen vertailu vahvistaa arviointikeinoja erityisesti sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ulottuvuuksien osalta ja tukee laadukkaampaa, näyttöön perustuvaa päätöksentekoa. Edellä mainittujen lisäksi kotoutumisen arviointiin tarvitaan yli hallituskausien ulottuvia tavoitteita ja pitkäjänteistä seurantatietoa, jotta kotouttamispolitiikan vaikutuksia voidaan arvioida johdonmukaisesti ja pitkäaikaisesti.

Korhonen Mirva

Jyväskylän kaupunki - palvelupäällikkö Sari Miettinen, International House

Jyväskylä