

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Koulutusverkoston keskittäminen kuntiin tuo sen sinne, missä koulutusta tarvitsevat ovat ja missä heidän tilanteensa ja on tarpeen tuntee. Koska samaan aikaan vähennetään rahoitusta, kotoutumiseen liittyvien koulutusten laatu voi heikentyä: vähemmällä rahalla saadaan vähemmän koulutusta, tai se on halvemmin tuotettua. Erityisesti kielikoulutus on kontaktiopetusvetoisena tehokkainta, kun taas itsenäisen opiskelun lisääminen laskee motivaatiota ja oppimistuloksia. Tutkimusten perusteella valtaosa kotoutumiskoulutuksiin osallistuvista saavuttaa arjessa tarvittavan peruskielitaidon tason (A2) (esim. Seppälä 2025). Tämä ei kuitenkaan ole usein riittävä taso työelämään siirtymiseen ja maahanmuuttajat tarvitsevat usein kotoutumiskoulutuksen jälkeenkin kieliopintoja päästäkseen kiinni suomalaisille työmarkkinoille, jotka painottavat suomen kielen sujuvaa osaamista. Opiskelijoiden taitotasot myös vaihtelevat runsaasti ja useat opiskelijat kertovat, kuinka he eivät pääse käyttämään oppimaansa kieltä arjessa. Hallituksen esityksen mukainen joustavampi kotoutumiskoulutusmalli on tätä ajatellen hyvä uudistus. Kotoutumiskoulutusta tulisi kuitenkin kehittää niin, että koulutuksen aikana olisi mahdollista saavuttaa korkeampi kielitaidon taso tai vaihtoehtoisesti kuntien tulisi tarjota jatko-opintoja kielen opiskeluun. Olisi tärkeää myös huolehtia, että kunnissa olisi tiloja, joissa maahanmuuttajat pääsevät kohtaamaan muita ihmisiä ja käyttämään oppimaansa kieltä. Tämä vaatii panostusta myös kuntien antirasistiseen työhön. Kotoutumiskoulutukseen käytettävän rahoituksen vähetessä maahanmuuttajien mahdollisuudet kotoutumiseen todennäköisesti kuitenkin heikkenevät.

Rahoitusmallin muutos uhkaa erityisesti matalasti koulutettujen, samoin kuin luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajien asemaa kotoutumisen näkökulmasta. Aikuisten perusopetuksen tuen yläikäraja (30 v.) heikentää etenkin pakolaistaustaisten mahdollisuuksia peruskoulun suorittamiseen, mikä taas on välttämätöntä jatkokoulutukseen ja työmarkkinoille pääsyn kannalta. Esityksessä tunnistetaan haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kohdistuvat riskit, mutta ei esitetä vaihtoehtoisia toimia heidän asemansa turvaamiseksi.

Koulutusten rahoitusmalli voi myös vähentää kuntien halukkuutta myöntää kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tämä voi lisätä myös maahanmuuttajaväestön alueellista keskittymistä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Rahoituksen yksinkertaistaminen ja keskittäminen voi sinänsä tuoda toivottuja muutoksia pitkiin byrokraattisiin prosesseihin. Useat hallituksen esityksessä mainitut säästöt ovat kuitenkin näennäisiä, koska palveluiden taloudellinen vastuu siirretään valtiolta kunnille. Esityksessä todetaankin, ettei useista näistä säästöistä koidu julkisen talouden säästöjä. On harhaanjohtavaa puhua säästöistä, jos maksuvelvoite siirretään yhdeltä julkiselta taholta toiselle.

Hallituksen esitys ei määrittele kunnille vähimmäisrahoituksen tasoa, vaikka rahoitus siirretään yleiskatteeseen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Tämä lisää riskiä kotoutumis- ja kielipalveluiden laadun ja saatavuuden eriytymisestä kuntien taloustilanteesta riippuen. Suuret kunnat voivat panostaa palveluihin strategisesti, mutta taloudellisesti heikommassa tilanteessa olevilla kunnilla ei ole minkäänlaista velvoitetta eikä erillistä rahoitusosuutta turvaamassa resursseja näille palveluille. Lisäksi kunnille keskitetyt työvoimapalvelut ovat jo ennestään kuormittuneita TE24–KOTO24-siirtymän jäljiltä, eikä lisävastuu varmastikaan helpota nykytilannetta.

Kotoutumis- ja kielenopetuspalveluiden alueellinen eriytyminen voi johtaa siihen, että kotoutujat eivät halua jäädä heille alussa osoitettuun kuntaan, vaan siirtyvät muualle (esim. isompaan kuntaan/kaupunkiin) kesken ”kriittisen” alkuvaiheen. Kuntien välinen ja usein suuriin kasvukeskuksiin suuntautuva muutto katkaisee tälläkin hetkellä kotoutumisprosessin palveluketjuja, koska valtakunnallista tiedonsiirtojärjestelmää ei toistaiseksi ole käytössä (Koto-AJ otetaan käyttöön vasta 2027). TEMin ja KEHA-keskuksen aiemmissa selvityksissä todetaan selvästi, että kuntien tietojärjestelmät eivät ole yhtensovitettuja ja kunta- ja aluerajat ylittävä kotoutumisasioiden koordinaatio on (toistaiseksi) puutteellista. Tämä johtaa palvelutarpeen uudelleenarviointiin, viivästyksiin ja päällekkäiseen työhön, mikä kuormittaa varmasti sekä kuntia että asiakkaita - ja lisää kustannuksia.

Hallituksen esityksen tavoitteissa tuodaan ilmi kotoutumiskoulutuksen rahoituksen osittainen tulosperusteisuus. Esityksessä mainitaan koulutusten seurannasta ja maahanmuuttajien työelämään siirtymisestä, mutta tulosperusteisuudesta ei ole mainittu tarkemmin. Tulosperusteisuutta tulisi harkita huolellisesti ennen sellaiseen järjestelmään siirtymistä, huomioiden alueelliset erot. Miten tulosperusteisuus määritellään ja huomioidaanko siinä maahanmuuttajien työelämän siirtymisen haasteet (esim. kotoutumiskoulutuksen antama suomenkielen taso ei riitä työllistymiseen, rekrytointisyrjintä, Suomen ulkopuolelta saadun koulutusten riittämätön tunnustaminen) tai maahanmuuttajien matala työllisyysaste Suomessa?

Monialaiseen yhteistyöhön ja mm. ihmiskaupan uhrien tukitoimiin suunnatun valtionrahoituksen poistaminen ja vastuun siirtäminen kunnille ja hyvinvointialueille voi merkittävästi heikentää ko. palvelujen saatavuutta. Esityksen mukaan monialaista yhteistyötä tukevasta valtionosuudesta luovutaan, mutta ei esitetä vaihtoehtoja mekanismille, jolla järjestöjen rooli turvattaisiin siirtymävaiheessa tai sen jälkeen. Samalla kotoutumistoiminnan kentällä keskeisten järjestöjen (esim. sote-) valtionavustuksia on päätetty leikata, mikä todennäköisesti lisää matalan kynnyksen ja viranomaistyötä tukevien toimintojen supistamista. Kun hyvinvointialueet tai kunnat eivät voi enää hakea erillisiä korvauksia ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien järjestämiseen, on vaarana, että näiden erittäin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tuen saaminen heikkenee ja

eriarvoistuu, koska tukitoimien saatavuus liittyy tulevaisuudessa suoraan kunkin hyvinvointialueen taloustilanteeseen.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Yleistavoite nopeasta pääsystä kielikoulutukseen ja työelämään on arvokas lähtökohta. On kuitenkin tiedostettava suomalaisen yhteiskunnan, erityisesti työnantajien ja työyhteisöjen rooli sekä riittävän kielitaidon määrittelyssä että maahanmuuttajien työhaussa kohtaamassa rakenteellisessa syrjinnässä. Tutkimusten mukaan työnantajilta puuttuu kyvykkyyttä johtaa moninaisia (monikulttuurisia) työyhteisöjä. Lakimuutos ei huomioi riittävästi vastaanottavan yhteiskunnan vastuuta ja velvollisuuksia kotoutumisessa ja syrjivien rakenteiden purkamisessa: maahanmuuttaja voi omalla toiminnallaan ja vastuunkannollaan vaikuttaa vain osaan kotoutumisesta.

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa keskeistä on ollut se, että rakenteiden kautta tuetaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta, eli valtiolla on vastuu järjestää palveluja alueen asukkaille, mukaanlukien kotoutumispalveluja. Tämä tarkoittaa sitä, että valtio vastaa hyvin tuotetuista julkisista palveluista ja oikeudenmukaisten rakenteiden toteutumisesta. Hallituksen esityksessä vastuu kotoutumisen toteutumisesta siirretään uusliberalistisen ajattelutavan mukaan yksilölle, mikä on sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltiomallin vastaista.

Hallituksen esitys ehdottaa, että tehokuuden, tulosjohtamisen ja markkinamekanismien kautta muutetaan julkista sektoria. Kotoutumista ei kuitenkaan tulisi nähdä markkinamekanisminä, jota voidaan tehostaa, tulosjohtaa tai "markkinnallistaa" kun kyse on monimutkaisista/tahoisista kodin tunnun syntymisen prosesseista. Kotoutumisen pelkistäminen tehostettavaksi veloitteeksi antaa ymmärtää, ettei nykyinen hallitus hahmoita kotoutumisprosessin laajuutta ja monitahoisuutta, eikä näin valtion ja yhteiskunnan vastuuta kotoutumisessa osana hyvinvointipolitiikkaa. Samalla vastuuttaminen antaa ymmärtää, että kotoutumisen ongelmat ovat täysin maahanmuuttajien itsensä aiheuttamia. Maahanmuuttajat eivät kuitenkaan yksin pysty muuttamaan Suomen heikkoa työllisyystilannetta tai rasismia, joka estää heidän työhön pääsyään.

Kotoutumisessa ei siis ole kyse vain maahanmuuttaneen henkilökohtaisesta motivaatiosta tai valtion hänelle asettamista tavoitteista ja velotteista, vaan monisuuntaisesta ja vuorovaikutteisesta sosiaalisesta prosessista henkilön, yhteisöjen ja yhteiskunnan välillä. Kotoutuminen on siis myös paljon muuta kuin kielen oppiminen ja työn tekeminen. Syrjivät työmarkkinat, yhteiskunnassa esiintyvä rakenteellinen ja suora rasismi voivat vaikuttaa voimakkaasti ihmisten mahdollisuuksiin tuntea olevansa kotona, vaikka he olisivatkin työelämässä.

Kotoutumisen vastuun siirtäminen maahanmuuttajille ei myöskään lisää avoimina olevien työpaikkojen määrää. Lisäksi, maahanmuuttajat eivät voi yksin luoda kielikoulutusta, joka vastaisi heidän tarpeisiinsa, etenkin, kun useat maahanmuuttajat puhuvat siitä, ettei kielikoulutus anna heille mahdollisuuksia oppia kommunikoimaan suomen kielellä suomalaisten kanssa. Kielen oppimisen erilaisiin strategioihin ja kommunikoinnin merkitykseen tulisi panostaa enemmän.

Järjestöjen toiminta, kuten neuvonta- ja vertaisneuvonta, harrastustoiminta, yhteisöllisyyttä ja osallisuutta lisäävät toiminnot, ystävä- ja kielikerhot, mentorointi tms. ovat keskeinen osa kotoutumistyön moninaista kenttää ja tukevat kotoutumisen parissa työskentelevien viranomaisten työtä. Esityksessä ilmeisesti oletetaan, että kunnat voivat kattaa puuttuvan rahoituksen muilla rahoituslähteillä, mikä on erittäin epärealistista erityisesti pienten kuntien ja kaupunkien kohdalla

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Alkuvaiheen prosessien yksinkertaistaminen ja kotoutumista edistävien palveluiden pariin ohjaamisen nopeuttaminen on toivottu muutos. On kuitenkin tärkeää, että prosesseissa huomioidaan yksilölliset tarpeet, eikä nopeutus johda siihen, että maahanmuuttajien erilaiset elämäntilanteet voivat johtaa kotoutumista edistävien palveluiden ulkopuolelle jäämiseen.

Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen tulisi luoda uudenlaisia kanavia ja sujuvoittaa työelämään pääsemistä. Tällä hetkellä Suomessa ei ole riittävästi mahdollisuuksia työllistyä tutkintoa vastaaviin töihin, mikäli tutkinto on suoritettu ulkomailla. Koulutuksen tunnustamattomuus hidastaa huomattavasti maahanmuuttajien työllistymistä.

Muut huomiot

Esityksessä vaikutusten kuvauksissa todetaan, että kielteiset vaikutukset kohdistuvat erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, kuten esimerkiksi vailla peruskoulutusta tai luku- ja kirjoitustaitoa oleviin pakolaisnaisiin. On täysin hyvinvointivaltion arvojen ja ihmisoikeuksien vastaista jättää huomiotta haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten tarpeet, etenkin kun ne tiedostetaan. Haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten palvelujen tietoinen heikentäminen on moraalitonta.

Kmak Magdalena
Åbo Akademi - "Tutkimushanke Monimuotoisuus, luottamus ja
kaksisuuntainen integraatio (Mobile Futures)". Tutkimusta rahoittaa
strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) joka toimii Suomen Akatemian
yhteydessä