

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Kotivanhempien koulutus

Pienissä kaupungeissa kotivanhempien koulutuksen ja kotoutumisen järjestäminen on haastavaa rajallisten resurssien ja pienten kohderyhmien vuoksi. Kotihoidontuella oleville vanhemmille ei ole valmiita ja vakiintuneita koulutusmalleja, ja maahanmuuttajataustaisten kotivanhempien määrä on vähäinen. Tämän vuoksi palvelujen järjestäminen vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti on vaikeaa. Kotona olevien vanhempien tavoittaminen, motivoiminen ja ohjaaminen koulutukseen edellyttää joustavia, paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia ratkaisuja sekä riittävää ja muutakin kuin pelkkää lyhytaikaista, hankepohjaista rahoitusta.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio

Monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa on huomioitava erityisesti pienempien ja harvaan asuttujen kuntien rakenteelliset haasteet. Lain mukainen, vähintään 70 tunnin laajuinen koulutus on järjestettävä osallistujan äidinkielellä tai muulla hänen hyvin osaamallaan kielellä, mikä edellyttää laajaa kielivalikoimaa ja pätevien kouluttajien saatavuutta. Pienissä kunnissa osallistujamäärät ovat tavallisesti vähäisiä, mikä vaikeuttaa ryhmien muodostamista ja koulutuksen kustannustehokasta toteuttamista. Merkittävä haaste pienille pohjoisen kunnille on myös se, että päteviä

kouluttajia ei useinkaan ole saatavilla paikallisesti. Tällöin koulutus täytyy hankkia ulkopuolelta, mikä nostaa kustannuksia ja tekee toteutuksesta huomattavasti kalliimpaa. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on tarkoitettu opetusmuotoiseksi ja vuorovaikutteiseksi, mikä rajoittaa mahdollisuuksia korvata sitä pelkällä itseopiskelumateriaalilla. Etätoteutus on mahdollista vain

rajatuin edellytyksin. Näistä syistä on tärkeää, että rahoituksen määrä ja kohdentaminen huomioivat alueelliset olosuhteet ja kouluttajien saatavuuden, jotta lain velvoitteet voidaan toteuttaa laadukkaasti ja tasalaatuisesti koko maassa.

Lukutaitokoulutus

Kunnille esitetyn lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuun yhteydessä on tärkeää varmistaa koulutusten pedagoginen laatu ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus. Lukutaitokoulutus on kotoutumisen alkuvaiheen keskeinen palvelu, jonka vaikuttavuudella on suora yhteys myöhempään kielitaidon kehittymiseen, koulutustuloksiin sekä työllistymiseen. Lukutaitokoulutusta koskevissa hankinnoissa tulee edellyttää opettajilta tehtävään

soveltuvaa koulutusta ja kokemusta. Kohderyhmän oppimisvalmiudet edellyttävät, että lukutaitokoulutus toteutetaan pääosin ohjattuna lähiopetuksena. Etäopetus tai itsenäinen opiskelu ei lähtökohtaisesti sovellu lukutaitokoulutuksen alkuvaiheeseen. Opetuksen tulee olla riittävää, intensiivistä ja hyvin suunniteltua. Oppimisen jatkuvuuden tukemiseksi on tarkoituksenmukaista, että koulutus muodostaa selkeän ja yhtenäisen kokonaisuuden lukutaidosta eteenpäin. Lisäksi oppimisen arvioinnin ja testauksen tulee olla yhdenmukaista ja luotettavaa koko maassa. Erilaiset oppimisvalmiudet / heterogeenisyys Opetuksessa tulisi tiedostaa oppijoiden erilaiset oppimisvalmiudet ja ryhmien heterogeenisyys. Käytännössä opetus kuitenkin etenee yhtenäisen mallin mukaisesti, mikä edellyttää kaikkien opiskelijoiden etenemistä samassa tahdissa. Tämä ei mahdollista yksilöllisten tarpeiden riittävää huomioimista, minkä seurauksena vain harva opiskelija saavuttaa tavoitellun B1.1-taitotason. Oppilasmäärät ja käytettävissä olevat resurssit eivät mahdollista erillisten, nopeammille ja hitaammille oppijoille suunnattujen opintopolkujen toteuttamista, eikä opetusta voida näin ollen riittävästi eriyttää oppijoiden lähtötason ja etenemisnopeuden mukaan.

Työelämälähtöisyys

Työhön kiinnittyminen on keskeinen osa kotoutumista, ja se on myös monen maahanmuuttajan oma toive. Pohjoisen kaupunkien ja pienten paikkakuntien

työmarkkinatilanne on kuitenkin usein rajallinen: työpaikkoja ei ole riittävästi ja kielitaitovaatimukset ovat usein korkeita. Jotta työelämälähtöisyyttä voidaan aidosti toteuttaa, on tärkeää kuulla työnantajia ja ottaa heidät mukaan kehittämään toimintoja, jotka tukevat sekä hallituksen tavoitteita että työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeita. Työnantajien osallistuminen edellyttää kuitenkin kannustimia, ja tämän vuoksi olisi perusteltua kehittää rahoitusmalli, joka tukee heidän sitoutumistaan koulutus- ja kotoutumistyöhön.

Työllistymistä tukevia taitoja ja kielitaitoa voidaan vahvistaa myös työpaikoilla. Kaikki eivät kuitenkaan kykene oppimaan työympäristössä, vaan tarvitsevat opiskeluunsa erilaisen oppimisympäristön ja tuen. Työpaikoilla toteutettava oppiminen ei aina kehitä kielen kaikkia osa-

alueita yhtä tasapainoisesti kuin oppilaitospainotteinen opetus. Toisaalta työelämälähtöinen oppiminen voi tukea merkittävästi puhumisen ja puheen ymmärtämisen taitoja, jotka ovat keskeisiä työelämään kiinnittymisessä. Koulutuksen vieminen työpaikoille on resurssikysymys. Se edellyttää kouluttajilta joustavuutta, vahvaa työelämäosaamista sekä käytännön järjestelyihin liittyvää lisätyötä. Nämä tekijät tulee huomioida rahoituksessa ja koulutuksen toteutusvastuissa, jotta työelämälähtöinen koulutus voidaan toteuttaa laadukkaasti ja yhdenvertaisesti eri alueilla.

Kotoutumiskoulutus

Kotoutumislain uudistuksessa on tärkeää huomioida kotoutumiskoulutuksen rakenteelliset, resurssi- ja vaikuttavuushaasteet. Opiskelijoiden erilaisista

oppimisvalmiuksista ja ryhmien heterogeenisyydestä huolimatta opetus etenee yhtenäisellä mallilla, mikä vaikeuttaa eriyttämistä ja heikentää tavoitellun B1.1-kielitaidon saavuttamista. Resurssit eivät mahdollista eritasoisille oppijoille suunnattuja opintopolkuja. Kielen, yhteiskuntatiedon ja työelämälähtöisyyden tasapainoinen sekä yhdenaikainen opetus edellyttää nykyistä parempaa resursointia. Työn ja opiskelun yhdistäminen voi hidastaa oppimista ja haitata koko ryhmän etenemistä. Rahoituksessa tulee huomioida kotoutumiskoulutuksen yksilöllinen pituus, sillä muuten sillä ei voida vastata erilaisten oppijoiden tarpeisiin. Kotoutumiskoulutusta tulee kehittää työvoimakoulutuksena, koska nykyinen formaaliin oppimiseen ja taitotasoihin perustuva malli ei riitä vastaamaan työelämälähtöisiin tarpeisiin. Koulutustarjoajien määrän väheneminen voi pidentää odotusaikoja ja lisätä opiskelijoiden matkustustarvetta. Samalla kouluttajien työkuormitus kasvaa, mikä osaltaan voi vähentää koulutuksen vaikuttavuutta.

Omaehtoiset opinnot

On tärkeää tarkastella myös omaehtoisten opintojen tulevaisuutta. Mikäli vapaan sivistystyön koulutustarjonta kaventuu tai poistuu kokonaan, niin vaarana on, että kotoutujien mahdollisuudet joustaviin ja elämäntilanteisiin sopiviin opintoratkaisuihin heikkenevät. Vapaan sivistystyön piirissä on kehitetty vuosien aikana toimivia koulutusmalleja, pedagogisia ratkaisuja ja hyviä käytäntöjä, joiden taustalla on huomattavaa asiantuntemusta. Jos tarjonta supistuu, on todellinen riski, että tämä osaaminen ja tietotaito katoavat eikä vastaavaa kapasiteettia pystytäkään rakentamaan nopeasti muualle. Lisäksi on epävarmaa, pystytäänkö koulutusta jatkossa tarjoamaan yhtä tiheästi ja joustavasti kuin nykyisin, mikä heikentäisi kotoutumisen sujuvuutta. Olisi tärkeä turvata vapaan sivistystyön ja omaehtoisten opintojen jatkuminen, jotta kotoutujille voidaan edelleen tarjota monipuolisia ja tarkoituksenmukaisia oppimispolkuja.

Yleistä

Uudistuksen onnistuminen edellyttää riittävää ja pitkäjänteistä rahoitusta. Koulutuksen laatu, pätevät opettajat, hyvät materiaalit ja tarkoituksenmukaiset tilat, tarvitsevat toteutuakseen riittävää resursointia. On huomioitava, että monet toiminnot ja rahoitusmallit hyödyttävät suurempia kaupunkeja ja keskuksia pienempiä paremmin, mikä voi kaventaa koulutustarjontaa ja lisätä alueellista epätasa-arvoa. Kielitaidon kehittymiseen sekä tulkkaukseen liittyvät kustannukset ovat huomattavia, eikä perus- ja arkikielitaidon saavuttaminen tapahdu kovin nopeasti. Ruotsinkielisen koulutuksen tarjoaminen lisää omat haasteensa, koska työllistyminen ruotsinkielisillä työmarkkinoilla ei useimmilla alueilla ole realistista. Tällöin opiskelijan tarvitsee käytännössä oppia molemmat kotimaiset kielet. Tämä edellyttää rahoituksessa kaksinkertaista huomioimista.

Uudistuksessa korostuu opiskelijan oma vastuu opintojen etenemisestä. Tämä voi olla toimivaa, mutta erityisesti paljon tukea tarvitsevien kohdalla vastuun siirtyminen voi lisätä riskiä epäonnistuneeseen kotoutumiseen tai koulutusten keskeyttämisiin. Velvoittavuuden kytkeminen toimeentuloon on merkittävä muutos ja pahimmassa tapauksessa vaarantaa ihmisten perusturvan. Työllisyyspalveluiden resurssit ovat myös tärkeässä asemassa. Uudistus siirtää suuren asiakasmäärän palveluihin, jotka ovat jo nyt kuormittuneita. Mikäli resursseja ei lisätä, oikea-aikaiset ja riittävät palvelut vaarantuvat. Työvoimakoulutuksissa ei nykyisellään ole työnhakuvelvoitetta, eivätkä työnhakuvelvollisuudet sellaisenaan takaa parempaa työllistymistä ilman laadukkaita ja työelämälähtöisiä koulutuspolkuja. Maahanmuuttajien perusopetuksen tarjoaminen alle 30-vuotiaille on jo osoittautunut toimivaksi ja tarkoituksenmukaiseksi käytännöksi, ja sen jatkaminen on perusteltua osana uudistusta. Kotoutumis- ja koulutusjärjestelmää tulee tehostaa, seurantaa parantaa sekä tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja yhdenmukaisuutta lisätä kattavasti koko maassa.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Kotoutumisen edistämisen rahoitukseen kohdistuvat säästöt ja rakenteelliset muutokset merkitsevät kunnille tilannetta, jossa monialaisesta yhteistyöstä luopuminen, yhden rahoituksen mallin valtionosuusjärjestelmä sekä vastaanottoon varautumisen rahoituksen poistuminen heikentävät mahdollisuuksia toteuttaa lain edellyttämiä tehtäviä laadukkaasti ja oikea-aikaisesti. Normipurun sisällöstä, tehtävien todellisesta vähenemisestä ja sen tuottamista säästöistä ei ole konkreettista varmuutta. Kotoutumislain mukaiset velvoitteet kunnille, kuten yhteiskuntaorientaation järjestäminen ilman suhteutusta kunnan kokoon, maahanmuuttajamäärään, alueellisiin olosuhteisiin tai kouluttajien saatavuuteen, muodostuvat kustannuksiltaan kohtuuttomiksi. Täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen korvausten siirtyminen hyvinvointialueiden valtionosuuksiin mahdollisesti edellyttää uusia linjauksia ja tiukennuksia entisestään heikossa elämäntilanteessa oleville henkilöille. Laskennallisten korvausten ja vapaan sivistystyön rahoitusten leikkaukset, vastaanoton varautumisen rahoituksen poistuminen, maahanmuuttajamäärien supistuminen kaventavat kuntien mahdollisuuksia toteuttaa lain mukaisia tehtäviä. Nämä seikat tulevat vaikuttamaan kuntien haluun vastaanottaa maahanmuuttajia tai ainakin miettimään sitä, että kenellä olisi parhaat mahdollisuudet kotoutua kustannustehokkaasti. Tällöin unohdetaan inhimillinen puoli ja humanitaariset syyt eivät ole enää ne tärkeimmät.

Työllisyysalueilla kotoutumissuunnitelman aloituksen aikaistaminen, lisääntyneet tekniset kirjaamisvelvoitteet sekä henkilökohtaisten tapaamisten kasvavat kustannukset muodostavat kokonaisuuden, joka kuormittaa palvelujärjestelmää merkittävästi. Samanaikaisesti työpaikoilla

tapahtuvan suomen kielen oppimisen kehittämiseen osoitettu rahoitus on valtakunnallisesti riittämätöntä.

Mikäli monialaisesta yhteistyöstä luovutaan tai sitä vähennetään, niin sen vaikutukset tulevat näkymään myöhemmin, kun prosessit hidastuvat ja niistä tulee vaikeampia. Kotoutumista ei tule tarkastella vain tällä hetkellä, vaan ylisukupolvisesti.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Kotoutumislain uudistus korostaa maahanmuuttajan omaa vastuuta ja velvollisuuttaan kotoutumisestaan. Vaikka omatoimisuus on tavoitteena, suuri osa kotoutujista tarvitsee alkuvaiheessa vahvaa ohjausta ja tukea, erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomat sekä ne, joilla on esimerkiksi heikot digitaidot. Myös koulutetuilla kotoutujilla on usein alussa tuen tarve suomalaisen palvelujärjestelmän vierauden vuoksi.

Työllisyysalueen palveluissa sähköinen asiointi on ensisijaista. Mikäli siihen ei ole mahdollisuutta tai omaa tarvittavia taitoja sähköisten palveluiden käyttämiseen, niin se lisää huomattavasti ohjauksen tarvetta. Tämä kuormittaa palveluita ja vie merkittävästi resursseja.

Lain tulee edelleen edellyttää viranomaiselta harkintaa asiakkaiden yksilöllisten tilanteiden arvioimiseksi, jotta yhdenvertaisuus toteutuu ja todelliset esteet asiointille tulevat huomioiduiksi. Uudistukseen sisältyvät sanktiot ja etuuksien velvoittavuuden lisääminen herättävät huolta. Jo ensimmäisestä velvoitteen laiminlyönnistä määräytyvät seuraamukset voivat heikentää asiakkaiden taloudellista tilannetta ja lisätä sosiaalipalvelujen sekä hyvinvointialueiden kuormitusta. Sanktiot voivat kohdistua erityisesti niihin, joilla on heikoimmat valmiudet ymmärtää näitä velvoitteita. Yhdenvertaisuus päätöksissä, vastuissa ja velvollisuuksissa pitäisi ulottua kaikkiin maahanmuuttajiin, oleskeluluvan perusteesta huolimatta, kuitenkin huomioiden henkilön lähtötaso ja valmiudet

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Mikäli kunnan ja työvoimaviranomaisten yhteistyötä selkeytettäisiin lain tasolla, niin katoavatko silloin hyvät käytännöt. Mikäli työ eriytetään, niin se nostaa kustannuksia esimerkiksi tulkkauksen osalta ja päällekkäisenä työnä.

Muut huomiot

Lain tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tällöin asiakasryhmiä ei tulisi eriyttää tai myöskään tasapäistää. Luku- ja kirjoitustaidoton, kouluja käymätön, kauan pakolaisena ollut henkilö ei ole samassa asemassa lähtökohdiltaan tai oppimisvalmiuksiltaan kuin esimerkiksi korkeakoulutettu maahanmuuttaja, jolla ei ole humanitäärisen suojelun tarvetta. Uuden lakiehdotuksen mukaan heille ollaan kuitenkin luomassa samat kielitaidon tavoitteet ja määräaika, jolloin tämä taso tulisi saavuttaa. Läheskään aina ei ole kyse siitä, etteikö

maahanmuuttaja haluaisi ottaa vastuuta omista velvollisuuksistaan, vaan kyse on kyvystä toimia ja saavuttaa lain asettamat tavoitteet annetussa aikarajassa. Prosessia hidastavat myös osaltaan byrokratia sekä koulutusten saatavuus ja niiden taso.

Vaatimukset ja sanktiot vastuun sekä velvollisuuksien laiminlyömisestä ovat erilaiset, eri perusteilla maahan tulleille. Tähän tarvittaisiin selkeä muutos jo tämän yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumisen nimissä. Esimerkiksi tilapäisen suojelun luvalla tulleella ei ole oikeutta työmarkkinatukeen kuin tietyissä tapauksissa. Tämä myös näkyy siinä, että miten motivoituneita he ovat täyttämään omia velvollisuuksiaan ja näin ollen kotoutumaan. Maahanmuuton eri vaiheissa, maahanmuuton perusteesta riippumatta, ei pitäisi olla sellaista mahdollisuutta, että voidaan kieltäytyä erilaisista kotoutumista tai työllistymistä edistävästä toimenpiteistä, ilman siitä seuraavaa sanktiota.

On tärkeä myös huomioida maahanmuuttajan omia henkilökohtaisia valmiuksia ja taustaa. Esimerkiksi tilapäisen suojelun oleskeluluvalla tullut henkilö voi olla lähtötietojen mukaan koulutettu ja omata hyvät oppimisen valmiudet, kun taas vastaavasti toisella samalla perusteella oleskeluluvan saaneella on hyvin matala koulutustausta ja paljon oppimiseen liittyviä haasteita. Velvoittava kotoutumisasiäitiikka on hyvä ajatus, mutta sitä tulee tarkastella laajemmin, tietyillä tasoilla henkilöiden, ei pelkästään eri ryhmien näkökulmasta (laissa yksilökeskeisyyttä korostava kotoutuminen).

Heimonen Tuija
Kemin kaupunki