

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Paremmiin Yhdessä ry on maahan muuttaneiden osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja palveluihin kiinnittymistä edistävä järjestö. Työmme ytimessä ovat arjen oikeusturva, palveluohjaus sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kohtaaminen.

Pidämme hallituksen esityksen keskeisiä tavoitteita, kotoutumisen sujuvoittamista, kielenoppimisen ja työllistymisen parempaa yhteensovittamista, palveluprosessien selkeyttämistä sekä rahoituskanavien yksinkertaistamista, lähtökohtaisesti perusteltuina ja kannatettavina. On perusteltua pyrkiä parantamaan kotoutumispalvelujen vaikuttavuutta ja vähentämään päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että toimeenpanon resursointi, palvelujen tosiasiallinen saavutettavuus sekä yhdenvertainen toteutus turvataan koko maassa riippumatta alueellisista tai organisatorisista eroista.

Arvioimme kuitenkin, että esityksen kokonaisuus on tällä hetkellä epätasapainossa: velvoittavuutta ja seuraamuslogiikkaa vahvistetaan samalla, kun palveluiden resursseja supistetaan ja rahoitusrakenteita muutetaan. Tämä yhdistelmä sisältää merkittäviä riskejä kotoutumisen vaikuttavuudelle, alueelliselle yhdenvertaisuudelle sekä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien kotoutujien tosiasiallisille mahdollisuuksille täyttää veloitteensa.

Esityksessä velvoittavuutta ja seuraamuslogiikkaa vahvistetaan samanaikaisesti, kun tavoitteena on merkittävien kustannussäästöjen saavuttaminen ja rahoitusrakenteisiin kohdistuvien muutosten toteuttaminen. Tämä kokonaisuus muodostaa olennaisen riskin. Mikäli veloitteita ja sanktioita lisätään ilman, että kotoutumiskoulutuksen ja tukipalvelujen saatavuus, laatu ja jatkuvuus varmistetaan, seurauksena voi olla palveluista putoamisen lisääntyminen, eriarvoisuuden kasvu sekä kotoutumisen vaikuttavuuden heikentyminen. Riskit kohdistuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa

oleviin ryhmiin, joilla on valmiiksi moninaisia oppimiseen, terveyteen, elämäntilanteeseen tai toimintakykyyn liittyviä haasteita.

Kotoutuminen on pitkäjänteinen prosessi, joka edellyttää toimivaa palvelurakennetta, saavutettavuutta, luottamusta sekä yksilöllisten lähtökohtien tunnistamista. Lainsäädännön tulee varmistaa, että kotoutuminen ei muutu hallinnolliseksi velvoite- ja sanktiopoluksi, vaan että se tukee aidosti oppimista, osallisuutta ja kestävästä työllistymistä.

Paremmiin Yhdessä ry korostaa, että kotoutumisen onnistuminen ei ole ensisijaisesti riippuvainen yksilön oletetusta motivaatiosta tai velvollisuuksien määrästä, vaan siitä, miten hyvin yhteiskunnan rakenteet ja palvelujärjestelmä kykenevät muuntamaan lainsäädännölliset oikeudet, koulutuksen ja tuen tosiasiallisiksi toimintamahdollisuuksiksi erilaisista lähtökohdista Suomeen muuttaneille. Tämä näkökulma saa vahvaa tieteellistä tukea In Pursuit of Well-Being: Examining the Capability to Live Well in the Lives of Forced Migrants in Finland -väitöskirjasta. Tutkimuksessa osoitetaan, että maahan muuttaneiden ja erityisesti pakolaisten hyvinvointia ja kotoutumista rajoittavat moniulotteiset esteet, kuten lainsäädännölliset, sosiaaliset ja rakenteelliset tekijät, jotka vaikuttavat esimerkiksi lailliseen tunnustamiseen, työllistymismahdollisuuksiin ja sosiaalisten suhteiden rakentumiseen. Keskeistä on, että sosiaaliset ja rakenteelliset tekijät osoittautuvat usein yksilöllisiä tekijöitä ratkaisevammiksi.

Väitöskirjan tulokset viittaavat siihen, että Suomen yhteiskunnallinen ympäristö ei vielä kaikilta osin tue pakolaisten ja pakotetun muuttoliikkeen kokeneiden henkilöiden hyvinvoinnin ja osallisuuden kehittymistä. Kotoutumista tulee tarkastella paitsi subjektiivisen hyvinvoinnin myös kyvyn elää hyvää ja merkityksellistä elämää mahdollistavien rakenteiden kautta. Tutkimus jäsentää kotoutumisen esteitä ja hyvinvointia toimintamahdollisuuksien sekä rakenteellisten muuntotekijöiden näkökulmasta, joihin kuuluvat muun muassa palvelujen saavutettavuus, yhdenvertainen tunnustaminen, syrjimättömyys, palvelujen laatu sekä eri toimijoiden välinen koordinaatio.

Paremmiin Yhdessä ry kannattaa hallituksen esityksen peruslinjaa, mutta katsoo, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selkeitä täsmennyksiä ja muutosesityksiä. Erityisesti on tarpeen varmistaa:

- kohtuullisuus ja yksilöllinen harkinta velvoitteiden ja seuraamusten soveltamisessa,
- valtakunnalliset vähimmäislaatu- ja saavutettavuuskriteerit kotoutumiskoulutukselle ja tukipalveluille,
- riittävä ja ennakoitava resursointi sekä vaikuttavuuden systemaattinen seuranta, jotta säästötoimet eivät heikennä kotoutumisen pitkän aikavälin tuloksia ja yhteiskunnallista kestävyyttä, sekä
- rahoituksen läpinäkyvyys ja siirtymävaiheen tasausmekanismit, mukaan lukien seurantajärjestelmä, joka mittaa myös osallisuutta ja arjen toimintakykyä eikä ainoastaan nopeita työmarkkinasiirtymiä.

Paremmiin Yhdessä ry pitää kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistamista lähtökohtaisesti tarpeellisena. On perusteltua, että koulutusten tavoitteita selkeytetään, työelämäyhteyttä vahvistetaan ja koulutuksia voidaan joustavammin yhdistää työntekoon,

yrittäjyyteen ja muuhun toimintaan. Yhtenäisemmät tavoitteet ja rakenteet voivat lisätä läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuutta.

Paremmiin Yhdessä ry pitää koulutuskokonaisuuden uudistamista tarpeellisenä. On myönteistä, että koulutusten tavoitteita selkeytetään ja työn, koulutuksen ja yrittäjyyden yhdistämistä pyritään joustavoittamaan. Kuitenkin esitys sisältää riskejä, jotka voivat heikentää koulutusten laatua ja saavutettavuutta.

Samanaikaisesti esitys sisältää merkittäviä riskejä koulutusten vaikuttavuuden ja saavutettavuuden kannalta. Kotoutumiskoulutuksen keskittäminen pääosin työvoimakoulutukseksi sekä lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuun siirtäminen työvoimaviranomaisille ei huomioi riittävästi asiakasryhmien heterogeenisuutta eikä alueellisia olosuhteita. Erityisesti pienissä ja harvaan asutuissa kunnissa lukutaitokoulutusta tarvitsevien määrät ovat pieniä, jolloin ryhmien perustaminen paikallisesti on usein taloudellisesti ja toiminnallisesti mahdotonta. Etä- ja hybridimallit eivät puolestaan sovellu heikoimman kielitaidon, vähäisten digitaitojen tai traumataustan omaaville henkilöille.

Keskeinen huoli liittyy siihen, että kotoutumiskoulutus painottuu jatkossa pääosin työvoimakoulutukseksi ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu siirtyy työvoimaviranomaisille. Tämä voi johtaa koulutusten keskittämiseen, ostopalveluriippuvuuden kasvuun ja siihen, että pienissä kunnissa toteutus siirtyy väistämättä etä- ja hybridimalleihin. Nämä eivät ole yhdenvertaisia ratkaisuja niille ryhmille, joilla on heikot digitaidot, heikko koulutustausta, luku- ja kirjoitustaidon puutteita tai trauma- ja mielenterveyshaasteita.

Esityksessä asetettu toimivan peruskielitaidon tavoite ja siihen liittyvä päättötestaus lisäävät vertailtavuutta, mutta tavoitetaso ja aikataulu ovat monille epärealistisia. Alle vuoden mittaisessa koulutuksessa B1-tason saavuttaminen ei ole realistista henkilöille, joilla on vähäinen koulutausta, luku- ja kirjoitustaidon puutteita, pitkä poissaolo opinnoista tai kuormittava elämäntilanne. Kielen oppiminen on kognitiivinen ja sosiaalinen prosessi, jota ei voida nopeuttaa velvoitteilla tai sanktioilla.

Pidämme perusteltuna yhdenmukaisia tavoitteita ja arvioinnin kehittämistä, mutta varoitamme liian tiukasta yhdenmukaistamisesta ja epärealistisista aikatauluista. B1-tason saavuttaminen lyhyessä koulutuksessa on monelle epärealistinen tavoite. Kielen oppiminen on kognitiivinen prosessi, joka edellyttää vuorovaikutusta, riittävää aikaa ja turvallista oppimisympäristöä. Taloudelliset sanktiot eivät nopeuta oppimista, vaan voivat lisätä keskeyttämisä.

Pidämme tärkeänä, esitämme että:

- lukutaitokoulutukselle luodaan oma, erillinen ja riittävä rahoitusmekanismi

- vapaan sivistystyön rooli säilytetään osana kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta
- hybridimallit rakennetaan aidosti saavutettaviksi, ja niiden rinnalla turvataan lähiopetus
- korkeasti koulutetuille tarjotaan mahdollisuus työelämän edellyttämään, vähintään B2-tasoiseen kielikoulutukseen
- turvataan lukutaitokoulutukselle erillinen rahoitus ja alueellinen toteutusmalli (ei markkinaehtoisesti)
- säilytetään vapaan sivistystyön oppilaitokset osana kokonaisuutta täydentävinä, joustavina toimijoina
- varmistetaan lähiopetuksen minimiosuus heikoimmille oppijoille; etä ei saa korvata ohjattua opetusta
- kehitetään korkeasti koulutetuille B2-tasolle tähtääviä kielipolkuja
- päättötestaus: varmistetaan vaihtoehtoiset toteutustavat digivalmiuksiltaan heikoille ja arvioidaan testin kuormitus suhteessa opetusaikaan

Ilman näitä tarkennuksia uudistus uhkaa heikentää koulutusten laatua ja sulkea kaikkein haavoittuvimmat ryhmät koulutuksen ulkopuolelle.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Kotoutumisen edistämiseen kohdistuvat merkittävät säästöt herättävät vakavan huolen. Vuodesta 2027 alkaen tavoitellut lähes 47 miljoonan euron vuosittaiset leikkaukset kohdistuvat suoraan koulutukseen, ohjaukseen ja alkuvaiheen palveluihin – eli juuri niihin toimiin, joiden vaikuttavuus kotoutumisen kannalta on tutkitusti suurin.

Esityksen merkittävät säästötavoitteet herättävät vakavaa huolta. Kotoutumisen alkuvaiheen palvelut ja koulutus ovat vaikuttavuuden kannalta kriittisimpiä investointeja. Laajat leikkaukset voivat lyhyellä aikavälillä tuottaa budjettisäästöjä, mutta pitkällä aikavälillä kasvattaa kustannuksia työttömyyden, syrjäytymisen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeen kasvaessa.

Rahoituksen kokoaminen kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen selkeyttää hallinnollisesti järjestelmää, mutta siirtää samalla taloudellista riskiä kunnille, erityisesti pienille kunnille. Vieraskielisyysperusteinen valtionosuus ei huomioi yksilöllisiä palvelutarpeita eikä korkeita yksikkökustannuksia, joita syntyy pienistä ryhmäkoista, pitkistä etäisyyksistä ja monialaisen tuen tarpeesta. Kahden vuoden viive rahoituksen määräytymisessä vaikeuttaa äkillisiin muutoksiin vastaamista ja heikentää ennakoitavuutta.

Rahoituksen kokoaminen kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen voi selkeyttää hallinnointia, mutta se lisää erityisesti pienten kuntien riskiä. Vieraskielisyyskriteeri ei huomioi yksilöllisiä koulutustarpeita eikä pieniä ryhmiä ja pitkiä välimatkoja, joissa yksikkökustannukset ovat

korkeampia. Kahden vuoden viive rahoituksen määräytymisessä vaikeuttaa reagointia äkillisiin muutoksiin.

Monialaisen yhteistyön rahoituksen poistaminen on ristiriidassa kuntien lakisääteisten velvoitteiden kanssa. Kunnille jää vastuu koordinaatiosta, palvelutarpeen arvioinnista ja yhteistyöstä hyvinvointialueiden kanssa, mutta resurssit tähän heikkenevät. Tämä lisää hallinnollista kuormitusta ja heikentää palvelujen laatua.

Monialaisen yhteistyön rahoituksen poistaminen on ristiriidassa kuntien tosiasiallisten velvoitteiden kanssa. Tehtävät eivät vähene, mutta resurssit heikkenevät.

Esitämme, että:

- säästöjen mittakaavaa tulee arvioida uudelleen
- pienille kunnille tulee luoda erillinen lisärahoitusmekanismi
- rahoituksen viiveitä tulee kompensoida äkillisissä muutostilanteissa
- monialaisen yhteistyön rahoitus tulee palauttaa tai korvata toimivalla mallilla
- lievennetään säästötavoitteita tai vaiheistetaan uudistus siten, että vaikutukset voidaan arvioida ennen laajaa leikkausta
- luodaan pienten kuntien lisärahoitusmekanismi (korotus + nopeat kompensatiot äkillisiin muutoksiin)
- palautetaan monialaisen yhteistyön rahoitus tai korvataan se velvoitteisiin sidotulla rahoituksella
- varmistetaan, että sanktiot eivät voi kohdistua tilanteissa, joissa palvelua ei tosiasiaassa ole tarjolla

Ilman näitä korjauksia säästöt heikentävät alueellista yhdenvertaisuutta ja lisäävät pitkän aikavälin kustannuksia.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Kotoutumisen tavoitteiden selkeyttäminen ja maahan muuttaneen oman vastuun korostaminen ovat sinänsä perusteltuja. On tärkeää, että kotoutuminen nähdään aktiivisena prosessina, jossa yksilö osallistuu koulutukseen, yhteiskuntaorientaatioon ja työelämään.

Kotoutumisen tavoitteiden selkeyttäminen ja omatoimisuuden vahvistaminen ovat periaatteessa perusteltuja. Velvoittavuus ei kuitenkaan voi toimia ilman realistisia edellytyksiä: saavutettavat palvelut, yksilöllinen tuki ja elämäntilanteen huomiointi.

Velvoittavuuden lisääminen on kuitenkin hyväksyttävää vain, jos palvelut ovat tosiasiallisesti saavutettavia, riittäviä ja yksilöllisesti räätälöitävissä. Esityksessä velvoitteet ja sanktiot vahvistuvat samaan aikaan, kun palvelujen resursseja leikataan. Tämä luo tilanteen, jossa henkilö voi menettää etuuksiaan, vaikka hänellä ei ole ollut todellista mahdollisuutta täyttää velvoitteita.

Velvoitteiden ja seuraamusten kiristyminen samaan aikaan, kun palvelujen tarjonta supistuu, luo epäoikeudenmukaisen riskin: henkilöt voivat menettää etuuksiaan, vaikka heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta täyttää velvoitteita. Tämä kohdistuu erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin.

Erityisen ongelmallista tämä on:

- luku- ja kirjoitustaidottomille
- pitkään kotihoidontuella oleville vanhemmille
- traumataustaisille henkilöille
- henkilöille, joilla on terveydellisiä tai toimintakykyyn liittyviä rajoitteita

Velvoittavuuden tulee olla suhteessa yksilön todellisiin edellytyksiin. Sanktiomallia ei tule soveltaa tilanteissa, joissa kielitaitotavoite tai osallistumisvelvoite ei ole realistinen. Muutoin riskinä on syrjäytymisen ja toimeentulon heikkenemisen lisääntyminen, mikä on vastoin kotoutumisen tavoitteita.

Esitämme, että:

- velvoittavuus sidotaan aina palvelujen saavutettavuuteen
- erityisryhmille säädetään selkeät joustot ja tuettu eteneminen
- velvoittavuuden vaikutuksia seurataan systemaattisesti eri asiakasryhmissä
- sidotaan velvoittavuus aina palvelujen saatavuuteen ("ei velvoitetta ilman palvelua")
- kirjataan lakiin selkeät poikkeus- ja joustoperusteet haavoittuville ryhmille
- arvioidaan velvoittavuuden vaikutuksia erikseen mm. maahanmuuttajanaisiin, luku- ja kirjoitustaidottomiin ja traumataustaisiin
- lisätään monikielistä ohjausta ja digituen resursseja, jotta velvoitteiden ymmärrettävyys toteutuu

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Alkuvaiheen palveluprosessin vahvistaminen ja palvelutarpeen arvioinnin aikaistaminen ovat tavoitteellisesti perusteltuja. Varhainen tuki on kotoutumisen kannalta ratkaisevaa. Esitetty malli, jossa palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma laaditaan pääsääntöisesti samassa yhteydessä, ei kuitenkaan vastaa kotoutumistyön todellisuutta.

Alkuvaiheen prosessien tehostaminen on tavoiteltavaa. Palvelutarpeen arvioinnin vahvistaminen ja oikea-aikainen ohjaus ovat kotoutumisen kannalta ratkaisevia. Esityksessä oleva oletus arvioinnin ja

kotoutumissuunnitelman laatimisesta samassa tapaamisessa ei kuitenkaan vastaa monien asiakkaiden tilanteen monimutkaisuutta.

Monien kotoutujien tilanteet ovat monimutkaisia, ja todellinen palvelutarve hahmottuu usein vasta useiden tapaamisten, luottamuksen rakentumisen ja monialaisten selvitysten jälkeen. Yhden tapaamisen aikana ei ole realistista arvioida kattavasti koulutustaustaa, työ- ja toimintakykyä, terveydellisiä tekijöitä, trauma- ja perhetilannetta sekä oppimisvalmiuksia.

Todellinen palvelutarve ei usein ilmene yhden tapaamisen aikana. Erityisesti monialaisissa tilanteissa (terveys, trauma, perhetilanne, toimintakyky) tarvitaan vaihteellisuutta ja yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa. Jos suunnitelma tehdään liian varhain, se voi johtaa epärealistisiin tavoitteisiin ja myöhempään sanktioihin.

Monialaisen tuen edellyttämä yhteistyö hyvinvointialueen kanssa vie aikaa, eikä sitä voida käytännössä toteuttaa "samalla istumalla". Liian varhain laaditut suunnitelmat voivat johtaa epärealistisiin tavoitteisiin, virheellisiin velvoitteisiin ja myöhempään sanktioihin.

Lisäksi monikielinen yhteiskuntaorientaatio on erittäin tärkeä uudistus, mutta sen toteuttaminen jää epävarmaksi erityisesti pienissä kunnissa. Orientaation asemaa tulisi vahvistaa siten, että se toteutetaan työvoimakoulutuksena, jolloin sen rahoitus, velvoittavuus ja jatkuvuus olisivat yhdenvertaiset.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on tärkeä, mutta sen toteuttaminen on vaarassa jäädä epätasaiseksi. Orientaation asemaa tulisi vahvistaa ja toteutusta koordinoita alueellisesti.

Esitämme, että:

- arvioinnin ja suunnitelman laatimiselle säädetään realistinen aikataulu
- monialaisille tapauksille mahdollistetaan vaihteellinen suunnitelma
- yhteiskuntaorientaation valtakunnallinen ja alueellinen koordinaatio vahvistetaan
- alkuvaiheen prosessiin osoitetaan erillinen rahoitus kunnille
- mahdollistetaan vaihteellinen kotoutumissuunnitelma ja realistiset aikarajat
- luodaan valtakunnallinen/alueellinen koordinaatiomalli yhteiskuntaorientaation toteuttamiseen
- vahvistetaan hyvinvointialueen roolia alkuvaiheen monialaisten tarpeiden tunnistamisessa ja palveluihin ohjaamisessa
- turvataan alkuvaiheen prosessiin erillinen rahoitus ja riittävä tulkkaus- ja ohjausresurssi

Muut huomiot

Kotoutuminen on laajempi ilmiö kuin kotoutumislain asiakkuus. Lainsäädännössä tulisi tunnistaa myös työperäisesti maahan muuttaneiden, kansainvälisten opiskelijoiden ja perheen yhdistämisen kautta saapuneiden kotoutuminen osaksi kokonaisuutta.

Kotoutumisen kokonaisuus on laajempi kuin kotoutumislain mukainen asiakkuus. Lainsäädännössä tulisi paremmin huomioida myös työperäisesti maahan muuttaneiden ja kansainvälisten opiskelijoiden kotoutumisen tukeminen, jotta Suomi säilyy houkuttelevana ja jotta kiinnittyminen yhteiskuntaan on kestävä.

Kotoutumisen seurantamittaristoa tulee laajentaa. Työllistyminen, koulutustaso ja etuuksien käyttö eivät yksin kuvaa kotoutumisen onnistumista. Mittareihin tulisi sisällyttää myös osallisuus, luottamus, kuulumisen kokemus, syrjinnän kokemukset ja sosiaalinen vuorovaikutus.

Kotoutumisen seurantaa tulee kehittää: pelkät työllisyys- ja etuusmittarit eivät kuvaa kotoutumisen moniulotteisuutta. Mittareihin tulee sisällyttää myös osallisuus, luottamus, syrjinnän kokemukset, kielellinen toimintakyky arjessa sekä yhteiskunnallinen vuorovaikutus.

Lisäksi ihmiskaupan uhrien palvelujen rahoituksen muutoksia tulee arvioida perusteellisesti. Erityistarpeita vaativien uhrien tukeminen ei saa heikentyä hallinnollisten säästöjen vuoksi.

Lisäksi ihmiskaupan uhrien ja muiden erityisen haavoittuvien ryhmien tuen turvaaminen edellyttää selkeää vastuunjakoja ja rahoitusratkaisuja. Hallinnolliset säästöt eivät saa heikentää tosiasiallista suojelua.

Paremmin Yhdessä ry katsoo, että esityksen tavoitteet ovat osin kannatettavia, mutta kokonaisuus on tällä hetkellä epätasapainossa. Velvoitteet kasvavat, resurssit vähenevät ja riskit kohdistuvat erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleviin sekä pieniin kuntiin. Kotoutumisen uudistaminen edellyttää:

- riittäviä ja ennakoitavia resursseja
- alueellista yhdenvertaisuutta
- yksilöllisyyden tunnistavaa palvelurakennetta
- valmiutta korjata lainsäädäntöä, jos vaikutukset eivät vastaa tavoitteita

Sibomana Emmanuel
Paremmiin Yhdessä ry