

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Pohjanmaan elinvoimakeskus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista.

Vapaan sivistystyön rahoituksen päättyminen ja LUKI-koulutuksen siirtyminen työvoimapalveluina järjestettäväksi koulutukseksi

Pohjanmaan elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan vapaan sivistystyön rahoituksen päättyminen ja luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtäminen työvoimapalveluihin kuuluvaan, työllisyysalueen järjestämään koulutukseen voivat aiheuttaa merkittäviä riskejä Pohjanmaan alueelle, jossa vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat pitkään vastanneet laajasta LUKI-koulutustarjonnasta. Koulutuskatkosten riski kasvaa, koska työvoimapalvelujen kapasiteetin riittävyydestä ei ole varmuutta, ja kunnille siirtyvä rahoitus sisältyy kotoutumisen perusosaan ilman korvamerkintää, jolloin ei ole takeita siitä, ohjautuvatko varat tosiasiallisesti koulutuksiin. Muutos voi vähentää koulutustarjontaa erityisesti niillä alueilla, joissa tarve on suurin. Pohjanmaan elinvoimakeskus näkee kuitenkin myönteisenä sen, että koulutusten siirtyminen työllisyysalueiden järjestämisvastuulle yhtenäistää koulutuspolkuja ja arviointikäytäntöjä valtakunnallisesti, mikä voi parantaa koulutusten läpinäkyvyyttä, vertailtavuutta ja kokonaiskoordinaatiota. Tämä voi pitkällä aikavälillä vähentää päällekkäisiä hankintoja ja tukea koulutustarpeen selkeämpää valtakunnallista ohjausta.

Muutos voi lisätä alueellista ja yksilöiden välistä epätasa-arvoa, sillä työvoimapalveluina järjestettävän koulutuksen pääsyedellytykset eivät välttämättä sovellu kaikille kotoutujille, erityisesti niille, jotka tarvitsevat ensin perustaitoja ennen varsinaisia työmarkkinavalmiuksia. Lisäksi Pohjanmaan elinvoimakeskus arvioi, että muutos lisää työllisyysalueiden resurssitarvetta, koska LUKI-koulutuksen suunnittelu, kilpailutus, kohdentaminen ja seuranta siirtyvät pitkälti niiden

vastuulle. Positiivisena elinvoimakeskus pitää kuitenkin vapaan sivistystyön siirtymäajan rahoitusta ja ruotsinkielisen koulutuksen rahoituksen säilymistä, sillä ne auttavat ehkäisemään äkillisiä koulutusvajeita ja varmistavat koulutuspolkujen jatkuvuutta muutoksen alkuvaiheessa.

Aikuisten perusopetus (AIPE)

Pohjanmaan elinvoimakeskus pitää esitysluonnoksessa ehdotettua 30 vuoden ikärajaa aikuisten perusopetuksen suorittamiselle kotoutumisen aikana ongelmallisena. Lausuntokierroksella on tuotu esiin, että ikäraja heikentäisi niiden kotoutujien mahdollisuuksia suorittaa perusopetus, joilla ei ole aiempaa koulutusta tai riittäviä perustaitoja ja jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta jatkokoulutukseen tai työmarkkinoille sijoittumiseen.

Opetushallituksen mukaan aikuisten perusopetuksen kohderyhmä sisältää jo lähtökohtaisesti eri ikäisiä aikuisia, mukaan lukien yli 30 vuotiaat maahanmuuttajataustaiset henkilöt, joilla on puutteellinen koulutushistoria tai jotka tarvitsevat luku- ja kirjoitustaidon vahvistamista tai perusopetuksen päättötodistuksen päästäkseen eteenpäin opinnoissa.

Elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan AIPE koulutusta ei tule rajata iän perusteella. Perusopetuksen suorittaminen on monille aikuisille kotoutujille välttämätön edellytys osaamisen vahvistamiselle, jatkokoulutukselle ja työllistymiselle. Ikäraja lisäisi koulutuskatkojen ja syrjäytymisen riskiä, erityisesti Pohjanmaan kaltaisilla alueilla, joissa kaksikielinen koulutustarjonta on rajallista ja AIPE toimii usein tärkeänä perustaitojen opintoväylänä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Kotoutumislain 64 §:n (vastaanoton varautumisen kustannukset) kumoaminen

Pohjanmaan elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan Vastaanoton varautumisen kustannusten korvauksen poistaminen heikentää kuntien mahdollisuuksia vastaanottaa pakolaisia, vaikka tahtotilaa olisikin. Asuntotilanne on useissa kunnissa haastava. Soveltuvan asunnon saatavuus varmistetaan kunnassa ennen kunnan vahvistusta elinvoimakeskukselle sinne osoitetun kiintiöpakolaisen / kiintiöpakolaisperheen vastaanotosta. Kiintiöpakolaisten saapumisajankohta saattaa muuttua suunnitellusta kunnasta riippumattomista syistä: viivästykset ulkomaisten viranomaisprosessien tai olosuhteiden vuoksi voivat pidentää asuntojen tyhjillään oloa ja lisätä taloudellista riskiä.

Elinvoimakeskuksen arvion mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että odotusajan kustannukset jäisivät kunnan maksettavaksi. Esityksen vaikutusarvioissa todetaan, että muutos voi vähentää erityisesti pienten kuntien halua sitoutua kiintiöpakolaisten vastaanottoon ja johtaa jopa kuntaan ohjaamisen sopimusten purkamiseen tilanteissa, joissa varautumista ei voida toteuttaa ilman valtion

korvausta. Pohjanmaan elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan tämä kokonaisuus heikentää kuntien ennakoitavuutta ja vaikeuttaa vastaanottovalmiuksien ylläpitämistä juuri niillä alueilla, joissa asuntotilanne on jo valmiiksi haasteellinen.

Muutoksen seurauksena kuntien taloudellinen epävarmuus kasvaa, mikä voi heikentää alueellista vastaanottokykyä ja hidastaa kiintiöpakolaisten sijoittumista, vaikka valtion tavoitteena on ylläpitää toimivaa ja suunnitelmallista vastaanottojärjestelmää. Kunnille siirtyvä kustannusvastuu tekee vastaanotosta vähemmän ennakoitavaa ja lisää varovaisuutta sitoutua kuntapaikkoihin, mikä on vastoin hallitun kotoutumisen ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Pohjanmaan elinvoimakeskus pitää todennäköisenä, että ilman korvausmallia kuntien välinen vastaanottohalukkuus eriytyy ja alueellinen epätasapaino kasvaa.

Ehdotamme, että lakiesitystä muutetaan säilyttämällä Vastaanoton varautumisen kustannukset kotoutumislain 64 §:ssä.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Esityksessä ehdotetut sanktion käyttöä koskevat muutokset ovat periaatteellisesti merkittäviä, ja niiden vaikutuksia tulisi arvioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kotoutujien näkökulmasta.

Pohjanmaan elinvoimakeskus pitää kotoutumisen tavoitteiden selkeyttämistä tärkeänä, mutta esityksen painotus kotoutujien velvoitteiden ja sanktioiden lisäämisestä edellyttää huolellista vaikutusten arviointia. Lakiluonnoksessa ehdotettu toimeentulotuen ja työmarkkinatuen alentamisen tehostettu käyttö tilanteissa, joissa kotoutuja ei noudata kotoutumissuunnitelmaansa, osallistu kielikoulutukseen tai suorita päättötestausta määräajassa hyväksytysti, on ongelmallista erityisesti niiden kotoutujien näkökulmasta, joilla on oppimisvaikeuksia, terveyteen tai toimintakykyyn liittyviä rajoitteita tai jotka tarvitsevat pidempää aikaa perustaitojen vahvistamiseen. Seuraamuslähtöinen lähestymistapa voi johtaa tilanteisiin, joissa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt joutuvat kohtuuttomaan asemaan, vaikka he eivät tosiasiallisesti pysty täyttämään vaadittuja velvoitteita.

Pohjanmaan elinvoimakeskus katsoo, että velvoitteiden lisääminen voi edistää kotoutumista vain silloin, kun järjestelmä on riittävästi resursoitu, koulutustarjonta on aidosti saavutettavissa sekä suomen- että ruotsinkielisenä ja palvelupolut toimivat ilman katkoja. Velvoitteiden ja sanktioiden tulisi perustua realistiseen arvioon palvelujärjestelmän tosiasiallisista mahdollisuuksista sekä kotoutujien yksilöllisistä edellytyksistä. Muutoin vaarana on, että velvoittavuuden lisääminen ei tue työllistymistä tai kielitaidon vahvistumista, vaan lisää syrjäytymistä ja alueellista eriarvoisuutta. Näistä syistä korostamme, että kotoutumisjärjestelmän velvoittavuuden lisääminen on perusteltua, jos samalla varmistetaan koulutus- ja palvelukokonaisuuden yhdenvertainen saatavuus ja kotoutujien yksilöllisten tarpeiden asianmukainen huomioiminen.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Pohjanmaan elinvoimakeskus pitää alkuvaiheen palveluprosessin sujuvoittamista ja päällekkäisyyksien poistamista kannatettavina tavoitteina. Selkeämpi työnjako, yhtenäiset alkuvaiheen arvioinnit ja yhdenmukainen palveluketju tukevat asiakkaiden oikea-aikaista palveluohjausta sekä helpottavat viranomaisten yhteistyötä alueen kaksikielisessä toimintaympäristössä. Muutokset voivat myös keventää hallinnollista kuormitusta ja lyhentää asiakkaiden siirtymistä palvelusta toiseen.

Pohjanmaan elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan uudistuksen onnistuminen edellyttää kuitenkin selkeitä toimeenpano-ohjeita, toimivia tietojärjestelmärajapintoja ja sitä, että alkuvaiheen palveluihin osoitetut resurssit vastaavat tehtävien laajuutta ja tiivistyvää yhteistyötä työllisyysalueiden, kuntien, hyvinvointialueiden ja mahdollisien muiden toimijoiden kanssa. Jotta prosessi olisi aidosti sujuva, tarvitaan yhteisiä toimintamalleja ja resursointia, joka mahdollistaa uuden palvelumallin toteutumisen käytännössä.

Muut huomiot

Kotoutumislain 1 §:n muutokset (hyvien väestösuhteiden poistaminen laista)

Pohjanmaan elinvoimakeskus pitää ongelmallisena, että esityksessä ehdotettu ”hyvien väestösuhteiden” poistaminen kotoutumislain tarkoitussäännöksestä aiheuttaa merkittävän säädösteknisen ristiriidan. Voimassa oleva laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta (531/2025) velvoittaa elinvoimakeskuksia hoitamaan maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyviä erikseen säädettyjä tehtäviä. Jos ”hyvät väestösuhteet” poistetaan kotoutumislain tavoitteista, elinvoimakeskusten väestösuhteita koskeva tehtävä voi menettää lakiperustansa, ja vaikuttaa myös elinvoimakeskuksia koskevan lain kirjauksiin.

Tämä heikentäisi elinvoimakeskusten mahdollisuuksia toteuttaa alueellista väestösuhdetyötä sekä koordinoida kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyötä. Ilman lainsäädäntöperustaa tehtävä muuttuisi ”säädetystä tehtävästä” pelkäksi ohjeperustaiseksi toiminnaksi, mikä heikentäisi työn pitkäjänteisyyttä, tulosohtauksia ja resurssiperusteita. Samalla kotoutumisen kokonaisvaltainen perusta, erityisesti yhteiskunnan vastaanottavuus, osallisuus ja vuorovaikutus, kaventuisi.

Valtioneuvoston tiedonannon (31.8.2023) Yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä kohdassa 1.4 linjataan selkeästi, että hyvien väestösuhteiden vahvistaminen on yksi hallituksen keskeisistä tavoitteista ja konkreettisista toimenpiteistä. Tiedonanto ohjaa nimenomaisesti vahvistamaan ETNO:n ja alueellisten ETNOjen työtä hyvien väestösuhteiden

edistämiseksi osana valtioneuvoston poikkihallinnollista yhdenvertaisuus- ja rasminvastaista kokonaisuutta.

Tämä poliittinen linjaus on kuitenkin ristiriidassa lain esityksen kanssa, jossa kotoutumislain tarkoitussäännöksestä poistetaan viittaus ”hyvien väestösuhteiden edistämiseen”. Kotoutumislain uudistus kaventaa väestösuhteiden aseman säädösten informatiiviseksi ja siirtää niiden edistämisen pois kotoutumislain tavoitteista, vaikka samaan aikaan tiedonanto osoittaa selkeästi, että hyvien väestösuhteiden vahvistaminen tulisi olla keskeinen osa valtioneuvoston linjaa ja hallinnon eri tasojen yhteistyötä.

Pohjanmaan elinvoimakeskus katsoo, että hyvien väestösuhteiden ylläpitäminen ja edistäminen on tärkeää myös yhteiskuntarauhan kannalta. Jokaisella on oikeus kokea saavansa elää Suomessa turvallisessa ympäristössä. Yhteiskunnan tulee olla jatkossakin vastaanottavainen, ei vain yksilön omaa vastuuta korostava. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan ”Maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutuminen arjessa riippuu pitkälti paikallisten hyvien väestösuhteiden toteutumisesta.”

Ehdotamme, että lakiesitystä muutetaan säilyttämällä ”hyvät väestösuhteet” kotoutumislain 1 §:ssä.

Pohjanmaan elinvoimakeskus katsoo lisäksi, että väestösuhteiden edistäminen on olennainen osa kotoutumisen kokonaisuutta ja tulee säilyttää lainsäädännön tavoitetasolla.

Pohjanmaan elinvoimakeskus nostaa esiin, että lakiesitys ei arvioi riittävästi kaksikielisten alueiden erityistarpeita, vaikka Pohjanmaa on Suomen ainoa laaja alue, jossa kotoutumista edistävien palvelujen järjestäminen edellyttää systemaattisesti sekä suomen- että ruotsinkielistä tarjontaa. Esityksessä mainitaan ruotsinkielisen kotoutumisen rahoitus, mutta koulutus- ja palveluvelvoitteita ei ole tarkasteltu kaksikielisyyden näkökulmasta. Käytännössä kotoutumiskoulutuskapasiteetti on jo nyt rajallinen, ja työvoimapalvelujen toteuttaminen kahdella kielellä voi olla erityisen haastavaa työllisyysalueilla. Tämä lisää riskiä siitä, että kotoutujat eivät saa yhdenvertaisia palveluja eri alueilla, vaikka lainsäädäntö velvoittaa palvelut saataville molemmilla kansalliskielillä.

Lisäksi lakiesityksen taloudelliset vaikutukset voivat lisätä kuntien välistä eriytymistä, sillä rahoitusjärjestelmän muutokset suosivat suuria kaupunkeja ja jättävät keskikokoiset sekä pienet kunnat heikompaan asemaan. Tämä on Pohjanmaan kannalta erityisen merkittävää, koska alueen kuntarakenteessa on suurta vaihtelua ja moni kunta toimii jo valmiiksi tiukoilla resursseilla. Mikäli palveluiden järjestämiseen ei varmisteta riittävää rahoitusta sekä ruotsin- että suomenkielisen tarjonnan takaamiseksi, riskinä on, että kotoutumisen yhdenvertaisuus heikkenee ja erot alueiden välillä kasvavat entisestään.

Pitkänen Ari
Pohjanmaan ELY - Pohjanmaan elinvoimakeskus