

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

BusinessOulun työllisyyspalveluiden näkökulmasta hallituksen esityksen kotoutumislain muutosesitys lukutaitokoulutuksen palaamisesta työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvaksi työvoimakoulutukseksi koskettaa Oulun seudun työllisyysalueella hieman yli 100 kotoutujaa. Käytännön vaikutus olisi se, että vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitus-pohja heikkenisi ja opintotarjonta vähenisi, jos ne eivät pärjäisi lukutaitokoulutuksen julkisissa kilpailutuksissa. Lukutaitokoulutuksen siirtyminen työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle toisi lisäkustannuksen tilanteessa, jossa työvoimaviranomaisten rahoitus on jo nykytilanteessa selvästi alimitoitettu. Tämä tulee huomioida erityisesti arvioitaessa uudistuksen vaikutuksia viranomaisten tehtävien toteuttamiskelpoisuuteen sekä riittävien resurssien varmistamiseen. Rahoituksen taso on oltava linjassa kotoutumislaisissa asetettujen velvoitteiden kanssa, jotta uudistuksen tavoitteita voidaan käytännössä saavuttaa.

Sivutoimisia ja lyhytkestoisia suomi toisena kielenä opintoja ja kotoutumista edistäviä opintoja ovat tähän asti järjestäneet erityisesti vapaan sivistystyön oppilaitokset. Lukutaitokoulutuksen siirtymisellä työvoimaviranomaisen vastuulle ja työvoimakoulutukseksi olisi vaikutuksia opintotarjontaan työllisyysalueella kotoutujan työttömyysetuudella suoritettavien omaehtoisien opintojen ja kotoutumissuunnitelmaoikeuden ulkopuolella olevien maahanmuuttaneiden työnhakija-asiakkaiden työttömyysturvalain mukaisten sivutoimisten ja lyhytkestoisten opintojen osalta.

Ehdotettu uudistus muuttaa järjestämisvastuita ja rahoitusta merkittävästi. Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu siirtyy kunnille, jotka toteuttavat koulutukset jatkossa työvoimakoulutuksena. Purettaessa vapaan sivistystyön / kansalaisopistojen nykyinen valtionosuuspohjainen rahoitus kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin, muuttaa se kansalaisopistojen toimintaympäristöä eli jatkossa kunnalliset kansalaisopistot voivat toimia kilpailutettavana tuottajana tai osana kunnan omaa tuotantoa.

On hyvä, että lukutaitokoulutuksen keskeistä roolia heikosti lukevien ja kirjoittavien työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluna vahvistetaan säätämällä lukutaitokoulutuksen tavoitteista,

sisällöstä, seurannasta ja järjestämisestä laissa. On tärkeä, että jatkossa myös Opetushallitus määrää lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista, millä parannetaan lukutaitokoulutuksen laatua ja yhdenmukaistetaan sen toteuttamista.

Oulun kaupunki voi jatkossa järjestää koulutuksen kaupungin omien toimijoiden kautta tai kilpailuttaa koulutuksen palveluntuottajilta. On selvää, että tämä lisää kilpailua kunnan sisäisten toimijoiden (vapaa sivistystyö/kansalaisopisto, ammatilliset oppilaitokset ja aikuisten perusopetusta tarjoavat muut oppilaitokset) välillä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Kansalaisopistoilla on jatkossakin mahdollisuus toteuttaa työvoimakoulutuksena järjestettäviä kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia, tuottaa muuta kieli- ja lukutaitokoulutusta sekä hyödyntää osaamistaan maahanmuuttajien ohjaamisessa joustaviin koulutusmuotoihin. Alueellisesti on tärkeää valita maahanmuuttajien opetuksen toteuttajaksi toimija ja toteutustapa, joka vastaa alueen kokonaistarpeisiin monipuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Rahoitusmallin muutos ei saa heikentää esimerkiksi vapaasta sivistystyöstä tai kansalaisopistoista hankittavan koulutuksen saavutettavuutta. Rahoitusta tulee kohdentaa siten, että kansalaisopistoilla ja vapaalla sivistystyöllä on todelliset edellytykset osallistua kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten toteuttamiseen. Kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten rahoituksen siirtyminen kunnille lisää riskiä koulutustarjonnan toteuttamismahdollisuuksien kaventumisesta. Rahoituksen muutoksista huolimatta tulee turvata koulutuksen jatkuvuus ja alueellinen kattavuus eikä kaventaakaan niitä. Siirtymäajan rahoitus on kansallisesti hyödyllinen, mutta ei riittävä toimenpide. Se tukee valtakunnallista yh-teistystä, mutta monissa kunnissa tarvitaan edelleen perusteellista keskustelua toiminnan kehittämiseksi. Jotta vapaa sivistystyö ja kansalaisopistot voivat jatkaa kotoutumista edistävää työtään myös siirtymäajan jälkeen, tarvitaan pysyviä ja toimivia ratkaisuja. Siirtymärahoituksen jatkaminen tai sen vakinaistaminen on tarpeen tilanteen mukaan.

Esityksen 15 miljoonan euron säästö sekä vuodesta 2027 alkaen tavoiteltu 30 miljoonan euron lisäsäästö vaikeuttavat kotoutumispalvelujen toteuttamisedellytyksiä. Rahoituksen vähentäminen samaan aikaan, kun velvoittavuutta lisätään, heikentää maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta ja palvelujen saavutettavuutta. Rahoituksen keskittäminen ja leikkaukset vaikuttavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttaja-ryhmien mahdollisuuksiin saada tarvitsemiaan palveluja.

Monialaisen yhteistyön valtionosuuden, vastaanottoon varautumisen korvausten ja toimeentulotukeen liittyvien korvausten poistaminen eivät vähennä palvelutarvetta, vaan siirtävät kustannuksia kunnille. Vastaanottoon varautumisen kustannusten leikkaus vaikuttaa suoraan kuntien kykyyn vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja saattaa johtaa heidän alueelliseen keskittymiseen suuremmille paikkakunnille. Lisäksi korvausten poistaminen heikentää Suomen ja kuntien mahdollisuuksia täyttää kansainvälisiä velvoitteitaan. Koska laskennallisiin korvauksiin kohdistettiin jo edellisessä uudistuksessa merkittäviä leikkauksia, nyt esitetyt lisäleikkaukset tulisi perua.

Hallituksen lisärahoitus maahanmuuttaja-aitien aseman parantamiseksi on oikean suunnan toimenpide. Sen sijaan kotihoidontuen rajaaminen alkuperämaan mukaan koskemaan vain EU/ETA-alueelta muuttaneita on yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Myös ihmiskaupan uhrien korvausten poistaminen lisää työperäisen hyväksikäytön ja harmaan talouden riskejä, sillä

korvaukset muodostavat keskeisen turvamekanismin uhrien irtautumiselle hyväksikäytöstä ja hakeutumiselle viranomaisavun piiriin.

Esityksessä ehdotettua kotoutumislain 86 §:n muutosta, joka koskee ihmiskaupan uhrille annettavista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisen poistamista, ei tule toteuttaa. Muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kotoutuja-asiakkaisiin ja heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Rahoitusmuutos olisi erityisen arvaamaton juuri ihmiskaupan uhrien kohdalla.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kotoutumislakiin uutta pykälää, joka säätäisi erikseen kotoutumisen velvoittavuudesta. Työnhakija-asiakkaana olevaa kotoutujaa kuitenkin velvoittavat jo nykyisin useat säädökset. Laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä, erityisesti sen 45 §:ssä, säädetään työnhakuvelvollisuudesta. Lisäksi kotoutumislain 24 § koskee kotoutumissuunnitelman noudattamista työttömyysetuuden menettämisen uhall. Myös toimeentulotuesta annettu laki velvoittaa kotoutuja-asiakasta hakemaan ensisijaisia etuuksia ja ilmoittautumaan työnhakijaksi perustoimeentulotuen perusosan menettämisen uhall. Näistä säädöksistä muodostuu jo nykytilassa kotoutujaa velvoittava ja ohjaava kokonaisuus. Kotoutumislakiin lisättävä erillinen velvoittavuuspykälä ei siten toisi tosiasiallisia muutoksia kotoutumisen toteutumiseen tai sen vaikuttavuuteen Oulussa, Oulun seudun työllisyysalueella tai laajemmin Suomessa.

Lukutaitokoulutuksen järjestämisessä on havaittu, että opiskelijoiden moninaisuus edellyttää vahvaa vapaan sivistystyön ja kansalaisopistojen osaamista sekä toimintaympäristön tuntemista. Myös Karvin arvioinneissa on toistuvasti todettu, että maahanmuuttajien oppimisvalmiudet ja koulutustaustat vaihtelevat huomattavasti. Vapaa sivistystyö ja kansalaisopistot ovat kysyneet vastaamaan näihin haasteisiin tarjoamalla joustavia opetuskäytäntöjä ja matalan kynnyksen, turvallisen oppimisympäristön. Lukutaitokoulutuksen edelleen kehittäminen on keskeinen osa kotoutumiskoulutuksen uudistusta. Kunnilla on tässä merkittävä mahdollisuus hyödyntää omien kansalaisopistojensa vahvaa pedagogista osaamista ja kokemusta.

Kotoutumislain muutosesityksessä painotetaan maahanmuuttajan velvollisuutta edistää omaa kotoutumistaan. Työelämälähtöisyyden ja yksilön vastuun korostuminen edellyttävät kuitenkin, että alkuvaiheen kotoutumisen rahoitus ja palvelut ovat riittävällä tasolla. Velvollisuuksien lisääminen ilman riittävää tukea voi johtaa tilanteisiin, joissa kotoutujat eivät kykene täyttämään heiltä edellytettyjä vaatimuksia esimerkiksi elämäntilanteensa, terveydentilansa tai koulutustaustansa vuoksi. Sanktiot ja tiukat velvoitteet voivat muodostua erityisen ongelmallisiksi haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, kuten pien-ten lasten äideille, traumataustaisille tai lukutaidottomille.

Omatoimisuuden ja velvoittavuuden vahvistaminen on haastava tavoite, sillä maahanmuuttajien taustat ja tarpeet vaihtelevat suuresti. Velvoittavuutta tulisi kohdentaa niihin palveluihin ja asiakasryhmiin, joissa velvoitteiden toteutumiselle on realistiset edellytykset. Samalla tulee varmistaa, ettei velvoittavuus lisää hallinnollista kuormitusta tai johda epärealistisiin vaatimuksiin haavoittuville asiakasryhmille.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Hallituksen esityksen mukaan kotoutujan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin jatkossa samassa yhteydessä. Työvoimaviranomaisen näkökulmasta, joka soveltaa kotoutujiin samanaikaisesti sekä kotoutumislain että työvoimapolkujen järjestämislain säännöksiä, tämä ei ole hyvän hallinnon periaatteiden eikä asiakkaan palvelutarpeen mukainen menettely. Ensimmäisen suunnitelman laatiminen samanaikaisesti palvelutarpeen arvioinnin kanssa ei myöskään vastaa kotoutujan etenemistä kotoutumiskoulutuksen kanssa, sillä kotoutuja osallistuu monikieliseen yhteiskunta-orientaatioon ja kotoutumiskoulutukseen vasta myöhemmässä vaiheessa.

Kuntien on tärkeää varautua uudistuksen jälkeisiin haasteisiin. Maahanmuuttajaopiskelijoiden taustojen heterogeenisyys edellyttää jatkossakin joustavia koulutuspolkuja. Selkeämpi kokonaisvastuu voi parhaimmillaan vahvistaa ennakoitavampaa yhteistyötä. Kunnilla on myös mahdollisuus hyödyntää omien vapaan sivistystyön oppilaitostensa ja kansalaisopisto-jensa osaamista kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten toteuttamisessa, koska joustavat toteutusmuodot — kuten moduulit, osa-aikainen opiskelu ja verkko-opetus — ovat opistojen vahvuuksia.

Esityksen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioon liittyvä alkuhaastattelu toteutettaisiin osana kotoutumissuunnitelman laadintaa. Osa kunnista toimii jo nyt näin. Alkuvaiheen päällekkäisyyksiä voidaan vähentää ja prosesseja nopeuttaa, mutta ei yksilöllisen kohtaamisen eikä palvelutarpeen luotettavan arvioinnin kustannuksella. Erityisesti ne kotoutujat, joilla on heikompi kielitaito tai vähäinen kokemus viranomaisjärjestelmästä, tarvitsevat riittävästi aikaa, ohjausta ja selkokielistä viestintää. Alkuvaiheessa syntyvä kokemus kuulluksi tulemisesta on keskeinen luottamuksen ja osallisuuden rakentumiselle.

Alkuvaiheen käyntien yhdistämisellä voidaan saavuttaa vain rajallisia tehokkuushyötyjä, jotka jäävät selvästi pienemmiksi kuin esityksen tavoittelema säästö. Oulun kaupunki korostaa, että alkuvaiheen tuki on kotoutumisen kannalta ratkaisevan tärkeää ja vaikuttaa olennaisesti siihen, miten maahan muuttanut kiinnittyy suomalaiseen yhteiskuntaan. Jos kotoutuja jää alkuvaiheessa ilman viranomaisohjausta, kasvaa riski, että hän hakee tietoa epävirallisista lähteistä, kuten omasta etnisestä yhteisöstä, mikä voi lisätä väärän tiedon leviämistä ja vahvistaa segregatiota. Alkuvaiheen palveluiden heikentäminen lisää pitkällä aikavälillä muiden palveluiden — erityisesti hyvinvointialueen sosiaalipalvelujen tarvetta ja kustannuksia. Varhainen ja oikein kohdennettu tuki on siten keskeinen keino ehkäistä ongelmien kasautumista ja edistää vaikuttavaa kotoutumista.

Muut huomiot

Hallituksen esityksessä kotoutumislain muuttamisesta ehdotetaan hyvien väestösuhteiden edistämisen poistamista laista. Kotoutuminen on kuitenkin tutkimusten mukaan aina kaksisuuntainen prosessi, joka edellyttää sekä vastaanottavan yhteiskunnan valmiutta että kotoutujan aktiivista sopeutumista ja uuden omaksumista. Kaksisuuntaisuuden ytimessä on kotoutujan kulttuuritaustan, monikielisyyden ja identiteetin kunnioittaminen. Hyvien väestösuhteiden poistaminen kotoutumislain kaventaisi kotoutumisen käsitettä ja heikentäisi sen perusperiaatetta: kotoutuminen ei tarkoita omasta kulttuurista luopumista, vaan toimijuuden ja osallisuuden saavuttamista uudessa ympäristössä.

Kotoutumista edistävästä palvelusta leikkaaminen ei poista kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeita. Nämä tarpeet ovat keskeisiä sekä kotoutumisen onnistumiselle että pitkäaikaisen työttömyyden ehkäisemiselle. Esitetyt lakimuutokset kohdistuvat laajaan joukkoon ulkomaalaisia, jotka tulevat

jatkossakin oleskelemaan Suomessa oleskeluluvan, työtilanteen tai perhetilanteen vuoksi riippumatta siitä, miten heidän kotoutumisensa yksilölliset tavoitteet to-teutuvat. Työttömyydestä kunnille aiheutuvat sakkomaksut kuormittavat jo nyt merkittävästi julkisten työllisyyspalvelujen rahoitusta. Kotoutumisen edistämisen säästöt realisoituvat tosiasiasa pitkän aikavälin menoina kunnille ja hyvinvointialueille, etenkin tilanteissa, joissa kotoutuminen ei onnistu ja maahanmuuttajat eivät kiinnity työmarkkinoille, mikä lisää myös hyvinvoinnin heikkenemiseen liittyviä kustannuksia.

Jotta maahanmuuttajien opetuspalvelut voidaan järjestää vaikuttavasti, monipuolisesti, kustannustehokkaasti ja opiskelijaa kokonaisvaltaisesti tukevalla tavalla, tulee vapaan sivistystyön toimijat, kansalaisopistot ja muut oppilaitokset nähdä strategisina kehittämiskumppa-neina — ei vain vaihtoehtoisina koulutuksen tuottajina. Lainsäädännön tulee mahdollistaa kustannustehokkaiden ja toimivien maahanmuuttajien opetuksen mallien hyödyntäminen jatkossakin.

Esityksen mukaan yli 30 vuotiaiden aikuisten perusopetusta ei enää tuettaisi kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina siten, että opiskelija voisi saada työttömyysetuutta. Perusopetus on kuitenkin keskeinen väline eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Katsoimme tärkeäksi, että kotoutujille tarjotaan yhdenvertaiset mahdollisuudet suorittaa perusopetus iästä riippumatta. Sääntelyn tulisi turvata tämä mahdollisuus eikä rajoittaa sitä.

Kotoutumispolku tulee rakentaa siten, että kotoutujan oppimisen edellytykset, tavoitteet ja lähtötilanne huomioidaan kokonaisvaltaisesti. Vasta kun nämä ovat selvillä, voidaan varmistaa tarkoituksenmukainen ja ehjä oppimisen polku. Sääntelyssä on tärkeää huomioida, että osa kotoutujista tarvitsee enemmän aikaa saavuttaakseen kotoutumisen, kielelliset valmiudet ja tarvittavan koulutusohjan.

Kuntien kotoutumista edistäviä tehtäviä uudistetaan erittäin nopeassa tahdissa, mikä vaikeuttaa muutosten pitkäaikaisten vaikutusten arviointia eri väestöryhmiin. Nopea lainsäädäntöprosessi vaikeuttaa myös kunnissa tarvittavaa varautumista ja suunnittelua. Keskeinen haaste onkin löytää tasapaino tehokkuuden, velvoittavuuden ja yksilöllisten tarpeiden välillä. Kotoutuminen on työllistymisen lisäksi myös osallisuuden ja kuulumisen rakentamista yh-teiskuntaan.

Vaikka esityksen tavoitteena on vähentää kuntien tehtäviä, muutokset ovat luonteeltaan kosmeettisia eivätkä tosiasiallisesti vähennä työtä tai siihen tarvittavia resursseja. Palvelutarpeet, asiakkaat ja palveluiden yhteensovittamisen tarve eivät katoa, vaikka lakisääteisyy-destä luovuttaisiin. Yhdenvertaisuuden ja laadukkaan kotoutumisen näkökulmasta esitetyt muutokset herättävät aidon huolen siitä, millaiset edellytykset kunnilla jatkossa on tarjota vaikuttavaa kotoutumista.

Willman Arto
Oulun kaupunki