

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää pääosin tarkoituksenmukaisena ehdotuksia koota maahantulon alkuvaiheen rahoitus yhteen kanavaan. Se mahdollistaa erityisesti suurille kunnille kaikkien kielikoulutusten suunnittelun yhtenä kokonaisuutena.

Pohjois-Suomen elinvoimakeskus kantaa kuitenkin huolta niistä pienistä ja keskisuurista kunnista, jotka ottavat vastaan pakolaisia. Juuri pakolaisilla on suurin kotoutumiskoulutuksen tarve. Valtionosuusjärjestelmä jakaa pakolaismomentilta siirtyvät rahat myös niihin kuntiin, joissa pakolaisia ei ole. Rahoitusmalli suosii suuria kuntia, kun taas pakolaisia vastaanottavat kunnat ovat usein pieniä ja keskisuuria. Hallituksen esityksessä on todettu, että tällä voi olla vaikutusta etenkin pienten ja keskisuurten kuntien mahdollisuuksiin ottaa vastaan pakolaisia ja että muutos voi lisätä entisestään pakolaisten keskittymistä isoihin kaupunkeihin. Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää näitä vaikutuksia todennäköisinä ja vakavina. Maahanmuuttajien, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten keskittyminen suuriin kaupunkeihin hankaloittaa kotoutumista ja lisää riskiä eriytymiseen ja rinnakkaisysteiskuntien syntymiseen. Valtion tulisi toimillaan ja lainsäädännöllään tukea maahanmuuttajien tasaista sijoittumista maan sisällä ja ehkäistä keskittymien syntymistä tietyille alueille.

Joustavat kotoutumiskoulutuksen mallit ovat paitsi hyvä, myös välttämätön tavoite, jos kotoutumiskoulutukseen varattu määräraha poistuu laskennallisesta korvauksesta. Maahanmuuttajanaiset on nostettu hallitusohjelmassa erityishuomion kohteiksi ja ilman joustavia, osapäiväisiä koulutusmalleja työvoiman ulkopuolella olevat ja kotivanhemmat uhkaavat jäädä ilman koulutusta. Joustaviin koulutusmalleihin suunnattu lisärahoitus 2 milj. euroa on vähäinen. Valtakunnallisesti jaettuna sillä ei realistisesti pysty kattamaan edes yhden vuosittaisen koulutuksen kustannuksia yhden elinvoimakeskuksen alueella, saati työllisyysalueittain.

Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää hyvänä uudistusta, jonka mukaan aikuisten perusopetus kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina suunnataan jatkossa alle 30-vuotiaille. Uudistus vahvistaa aikuisten maahanmuuttajien nopeampaa ohjautumista työelämään aikaisempaa osaamista ja koulutusta hyödyntäen.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Pakolaisten vastaanotto on monen kunnan näkökulmasta vahvasti kytköksissä kunnan elinvoiman vahvistamiseen. Useassa kunnassa pakolaisille suunnattujen kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen on samalla mahdollistanut palveluiden tarjoamisen myös työperusteisesti tai perhesiteen myötä kuntaan muuttaneille maahanmuuttajille. Lakiluonnoksessa esitetyt leikkaukset vaarantavat kokonaisuudessaan kiintiöpakolaisten vastaanottamisen mahdollisuudet ja niillä olisi vaikutusta paitsi laajasti maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, niin monin paikoin myös kuntien elinvoimaan.

Erityisen merkittävänä vaikutuksiltaan Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää esitystä poistaa pakolaisten vastaanottoon varautumisen korvaukset. Esitetty säästö valtion talouteen on pieni, mutta sillä on paljon kokoaan suurempi merkitys nimenomaan pakolaisia vastaanottavissa kunnissa. Kyseisen korvauksen perusteet ovat olleet selkeät, joten edes tavoite hallinnollisten toimien keventämiseen ei puolla korvauksen poistamista. Kunnat järjestävät aina kiintiöpakolaisille ennen heidän Suomeen tuloaan vuokra-asunnon ja joitakin peruskalusteita. Valtion korvauksilla on katettu kunnalle nämä pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat välttämättömät kustannukset. Nyt tehdyllä esityksellä kunnalle koituisi merkittäviä kustannuksia jokaisesta asiakastapauksesta jo ennen kuin asiakas muuttaa kuntaan. Mikäli vastaanottoon varautumisen kustannukset lakkautetaan, elinvoimakeskus katsoo edellytykset kuntapaikkojen neuvottelemiseksi erittäin heikoiksi.

Tavoiteltu kustannussäästö voitaisiin toteuttaa esim. leikkaamalla vastaavalla summalla muiden kuin kiintiöpakolaisten laskennallista korvausta. Muilla laskennallisen korvauksen ryhmillä, ml. tilapäistä suojelua saavat, palvelutarpeet ovat vähäisempiä. Kuntapaikkojen hakumääriin perustuen voidaan todeta, että esimerkiksi tilapäistä suojelua saavista vain harvat on arvioitu haavoittuvassa asemassa oleviksi. Nykyisellään kunnat saavat korvausta myös työssäkäyvistä asiakkaista, jotka eivät välttämättä ole lainkaan kunnan kotoutumispalveluiden asiakkaina. Mikäli kiintiöpakolaisten korvaukset säilytettäisiin nykyisellään ja leikkaus tehtäisiin sen sijaan muiden kuin kiintiöpakolaisten laskennallisesta korvauksesta, kuntien mahdollisuudet järjestää palveluita eivät merkittävästi heikkenisi ja kiintiöpakolaisten vastaanottaminen olisi edelleen mahdollista siihen sitoutuneille kunnille.

Rahoitukseen esitetyt muutokset tarkoittaisivat, että hyötyjinä olisivat kunnat, joissa on eniten vieraskielisiä. Pienemmissä kunnissa vieraskielisiä voi olla niin vähän, ettei palveluiden järjestäminen ole tosiasiallisesti mahdollista. Esitettyjen muutosten toteutuessa asiakkaiden yhdenvertaisuus voisi vaarantua ja kunnan itsehallinnollinen oikeus päättää palveluistaan ei enää toteutuisi, jos palveluiden järjestäminen resurssien näkökulmasta olisi mahdotonta.

Lakiluonnoksessa on esitetty pakolaisten toimeentulotuen korvauksen ja ihmiskaupan uhrien erilliskorvausten poistamista ja siirtämistä hyvinvointialueen yleiseen rahoitukseen. Erilliskorvaus on tähän saakka kohdistunut suoraan sille alueelle, jolla kustannuksia on syntynyt, toisin kuin nyt esitetyssä mallissa. Ihmiskaupan uhrit, ml. suomalaiset, sijoittuvat tyypillisesti uhriasemasta johtuen suuriin kaupunkeihin. Näiden alueiden hyvinvointialueet joutuisivat siten järjestämään palveluita aiempaa pienemmällä rahoituksella. Hallituksen esityksessä on katsottu, ettei korvausten poistumisella olisi asiakasvaikutuksia. Jos erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien palveluiden rahoitus siirtyy osaksi valtionosuuksia, asiakkaiden mahdollisuus saada tarvittavia palveluita voi kuitenkin heiketä, sillä tosiasiallisesti hyvinvointialueiden tiukan talouslinjan vuoksi osa asiakkaista voidaan ohjata tarvittavien erityispalveluiden piiriin vain valtion korvauksen turvin.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

24 §

Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää hyvänä, että kotivanhemmille ja tilapäistä suojelua saaville tulee velvoite osallistua palvelutarpeen arviointiin, mikäli heidät tavoitetaan. Näiden asiakkaiden tavoittaminen ei kuitenkaan ole aina helppoa. Koska tavoittaminen voi vaikuttaa asiakkaalle maksettaviin etuuksiin, olisi hallituksen esityksen perusteluissa hyvä avata, miten ja kenen toimesta tavoittaminen todennetaan ja missä tilanteissa asiakas tulkitaan tavoitetuksi.

Esitetty lisäys työnhakuvelvollisuudesta pykälän 4 momenttiin on lakiluonnoksenkin mukaan tarpeeton, sillä velvollisuudesta säädetään jo muussa laissa.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

13 §

Esitys, jonka mukaan kunnan ja työvoimaviranomaisen tulisi laatia yhteinen kotoutumisohjelma, on kannatettava ja tarpeellinen.

16 §

Lakiluonnoksessa esitetään palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman tekemistä samalla asiointikäynnillä ja siihen perustuen laskennallista korvausta vähennettäisiin. Palvelutarpeen arviointi on joka tapauksessa tehtävä huolella ja siihen tarvittavaa aikaa on vaikea arvioida. Jo nyt moni toimija pyrkii tekemään palvelutarpeen arvioinnin ja laatimaan kotoutumissuunnitelman samalla asiointikäynnillä, jos se on asiakkaan tilanne huomioiden mahdollista. Puutteellisesta arvioinnista johtuvat virheelliset ohjaukset ovat kalliita ja hidastavat asiakkaan palveluprosessia, joten palvelutarpeen arvioon on tarvittaessa syytä käyttää myös enemmän aikaa. Kuntien ja työllisyysalueiden tulisi voida toteuttaa palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laadinta toimintatapoihinsa parhaiten soveltuvalla tavalla eri asiakasprofiilien tarpeet huomioiden. Yksittäisistä tapaamisista säättämisen sijaan joustava sääntely olisi myös linjassa norminpurun tavoitteen kanssa.

19 §

Kannatettava on 19 §:ään esitetty edellytys sopia kotoutumissuunnitelmassa vähintään yhteiskuntaorientaatioon osallistumisesta sekä lukutaito- tai kotoutumiskoulutukseen osallistumisesta kotoutumislain 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun maahanmuuttajan kohdalla. Tämä vahvistaa kuntien velvoitetta järjestää kielikoulutusta ja yhteiskuntaorientaatio vähintään kiintiöpakolaisten osaamilla kielillä ja parantaa siten pakolaisten mahdollisuuksia saada olennaisia tietoja.

Muut huomiot

55 §

Työvoiman ulkopuolisia asiakkaita koskevan valvontatehtävän poistaminen laista on kannatettavaa seuraamusmekanismien puuttuessa elinvoimakeskukselta.

Lakiluonnoksessa on esitetty hyviä väestösuhteita koskevan elinvoimakeskuksen tehtävän poistamista kotoutumislaita. Pohjois-Suomen elinvoimakeskus katsoo, että hyvien väestösuhteiden edistäminen on keskeinen tekijä niin kotoutumisen kuin työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Elinvoimakeskus pitää erityisen tärkeänä, että hyvien väestösuhteiden edistämistehtävä säilytetään kotoutumislaita elinvoimakeskuksen tehtävänä. Kyseisestä tehtävästä ei ole säädetty missään muussa laissa. Elinvoimakeskuksia koskevassa laissa säädetään vain keskusten tehtäväryhmistä ja niitä koskevien toimivallan säätely tapahtuu erityislainsäädännön kautta. Hyvien väestösuhteiden kohdalla tässä viitataan nimenomaan kotoutumislakiin. Ilman kotoutumislakia tätä muuta lainsäädäntöä ei siten enää olisi. Hyvien väestösuhteiden edistämistä koskeva säätely on tarpeen tehdä lain tasolla perustuen aina eduskunnan päätöksentekoon.

1 § ja 5 §

Vastaavasti Pohjois-Suomen elinvoimakeskus katsoo, ettei hyvien väestösuhteiden sisällymistä lakiin tule poistaa kotoutumislain lain tarkoitusta koskevasta pykälästä 1 tai määritelmistä (5 §). Yksityiskohtaisissa perusteluissa poistamisen syyksi on kirjattu, että poistettavista kohdista säädetään muussa lainsäädännössä. Kuten todettua, hyvistä väestösuhteista ei säädetä missään muussa laissa. Pohjois-Suomen elinvoimakeskus pitää hyvien väestösuhteiden edistämistä erittäin tärkeänä. Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet maahanmuuttajataustaisten kokevan syrjintää arjessaan, niin yksilöiden kuin yhteiskunnan rakenteidenkin osalta. Hyvien väestösuhteiden edistäminen Suomessa tarvitsee enemmän painoarvoa. Hyvien väestösuhteiden edistäminen on tärkeää yhteiskunnan segregoitumisen estämisen ja elinvoimaisten, toimivien työmarkkinoiden näkökulmasta Suomen tarvitessa tulevaisuudessa enemmän kansainvälistä työvoimaa. Hyvien väestösuhteiden poistaminen laista ei ole linjassa hallituksen antaman rasismin vastaisen tiedoksiannon kanssa. Kannanottoon yhtyy myös Pohjois-Suomen Etnisten suhteiden neuvottelukunta.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi maininta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisestä osana kotoutumisen edistämistä. Oman äidinkielen ylläpitäminen ja kehittäminen tukee paitsi muuta kielenoppimista, niin myös muiden aineiden opiskelua (kts. esim. Oman äidinkielen opetus /Opetushallitus). Lisäksi vahva oman äidinkielen taito laajentaa myös jatko-opiskelu- ja

työmahdollisuuksia. Oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen liittyy näin ollen olennaisesti juuri kotoutumisen edistämiseen. Lisäksi oman kulttuurin ja äidinkielen ylläpitäminen on perustuslain takaama perusoikeus, jonka toteutumisen edistäminen on viranomaisten velvollisuus. Erityisen tärkeää oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen on yksin tulleiden lasten oikeuksien näkökulmasta. Pohjois-Suomen elinvoimakeskus katsoo, ettei mainintaa tule poistaa laista.

Määttä Hanna
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus