

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

THL pitää kannatettavana, että kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja edistettäisiin siten, että työn tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla mahdollistuisi. On tärkeää, ettei työelämälähtöisyyttä korosteta kielen oppimisen kustannuksella, sillä sujuva kielitaito on erityisesti pitkällä aikavälillä keskeinen kotoutumista ja työllistymistä edistävä tekijä. THL pyytää kiinnittämään huomiota, että joustavat toteutustavat vaativat käytännössä vastaanottavuutta kuitenkin myös työyhteisöiltä ja siten konkreettisia toimia ja kannustimia sen edistämiseksi. Selvitysten mukaan työyhteisöissä ei ole aiemmin valmistauduttu riittävästi ulkomaalaisen työvoiman vastaanottamiseen, eikä ulkomaalaisille työntekijöille ole mahdollistettu riittävästi suomen kielen oppimista työn ohella. Maahanmuuttaneiden hyvinvoinnin kannalta ohjauksessa on huomioitava myös esimerkiksi kokoaikatyön ja kotoutumiskoulutuksen yhtäaikaisen suorittamisen mahdollinen kuormittavuus, etenkin perheellisten kohdalla.

THL kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestäminen ehdotetusti työvoimakoulutuksena ja vapaan sivistystyön ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmän purkaminen voisivat vaikuttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kotoutumisen mahdollisuuksien kaventumiseen, sillä erityisesti he ovat voineet hyötyä joustavammista ja osa-aikaisista koulutuksista. Jos muutos johtaisi yhdenmukaistettuihin koulutuspolkuihin, olisivat menestymisen mahdollisuudet heikommalla tälle ryhmälle. THL katsoo kotoutumisen eriarvoistumisen ehkäisemisen kannalta välttämättömäksi varmistaa, että koulutuksia järjestetään yksilölliset tarpeet huomioiden ja riittävän pitkäkestoisina. Kun esityksessä samalla painotetaan, että työllistymis- ja kielenoppimisvelvollisuus koskisi kaikkia, myös esimerkiksi pieniä lapsiaan kotona vanhempainvapaan jälkeen hoitavia, olisi joustavia mahdollisuuksia enemmänkin lisättävä ja

varmistettava esimerkiksi tarvittavan lastenhoidon saatavuus ja saavutettavuus. THL pitää hyvänä, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään ja naisten kotoutumiseen kiinnitetään huomiota.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

THL kantaa huolta siitä, että esityksen muutokset liittyen kustannusten korvaamiseen voisivat johtaa palveluiden vähenemiseen tai laadun heikentymiseen taikka kasvattaa eroja niiden saatavuudessa eri alueilla, jos kukin kunta ei ohjaisi tarpeeksi rahoitusta kotoutumiskoulutuksiin ja muutoin kotoutumisen edistämiseen.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä kotoutuminen perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. THL pitää yhtäältä hyvänä, että kotoutumisen tavoitteita selkeytetään ja maahanmuuttaneen aktiivista roolia vahvistetaan, mutta haluaa toisaalta nostaa esiin, että kotoutuminen ei ole pelkästään työmarkkinoille integroitumista, vaan maahanmuuttaneen osallisuuden, kuulumisen ja tulevaisuuden rakentumista. Hyvän kotoutumisen (ml. työllistymisen) edellytys on esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin riittävä huomiointi ja tukeminen. Tämä on erityisen tärkeää kansainvälistä suojelua saavien kohdalla, joilla voi olla merkittäviä terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä palveluntarpeita ja vaikeutta palvelujen saamisessa. Esityksessä nämä tekijät, kuten myös yhteiskunnan vastaanottavuus ja yhdenvertaisuuden sekä hyvien väestösuhteiden edistäminen, jäävät THL:n mielestä liian vähälle huomiolle, ja yhteiskunnan vastuuta häivytetään. THL haluaa nostaa myös esiin, että esimerkiksi työllistyminen ei ole pelkästään maahanmuuttaneesta itsestään kiinni. Suuri enemmistö maahanmuuttaneista kokee olevansa työkykyisiä ja työhaluisia, mutta rakenteellista rasismia ja syrjintää kuitenkin esiintyy tutkimusten mukaan niin rekrytoinneissa kuin työelämässäkin. Tiedetään myös, että eri taustoista tulevat ihmiset voivat kohdata moniperusteista syrjintää työnhaussa tai työssä esimerkiksi syntyperän, vamman, sukupuolen tai iän perusteella. Tästä johtuen laissa tulisi kiinnittää huomiota myös yritysten ja organisaatioiden vastuuseen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tutkimustietoa velvoittavuuden tai pakollisen kotoutumiskoulutuksen vaikutuksista on löydettävissä niukasti. THL näkee riskinä, että kotoutumisen velvoittavuutta vahvistetaan näin merkittävästi ilman selkeää näyttöä sen johtamisesta toivottuun lopputulokseen eli kotoutumiseen. THL haluaa nostaa esiin, että velvoittavuuden kotoutumisvaikutukset voivat olla hyvin erilaisia eri tilanteessa oleville maahanmuuttaneille, ja mahdolliset haavoittuvuudet pitää voida ottaa riittävästi huomioon. Vastuun ja velvoittavuuden lisääntyessä toiset tarvitsevat käytännössä myös enemmän ohjauksellista tukea näiden täyttämiseksi. THL pitää tärkeänä, että maahanmuuttaneiden kotoutumisen tilaa seurataan säännöllisesti ja päätöksenteko perustuu tutkittuun tietoon. Tietoperusteinen päätöksenteko

edellyttää laadukasta, toistuvaa tiedonkeruuta ja tutkimusta. Vasta tutkimustietoon perustuva ymmärrys nykytilasta luo pohjan toimiville ratkaisuille ja muutoksen seurannalle.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan, että kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelman laatimista sujuvoitettaisiin siten, että mikäli maahanmuuttajalle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma, tulisi se pääsääntöisesti laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. THL katsoo, että tämän muutoksen tarpeellisuutta olisi hyvä vielä arvioida uudelleen. Palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman tekeminen samalla tapaamiskerralla on monen kohdalla tarkoituksenmukaista ja voi nopeuttaa palveluprosesseja, mutta riskinä on, että tämän muuttuessa säännöksi yksilölliset tarpeet voivat jäädä tunnistamatta ja huomioimatta suunnitelmissa. THL haluaa nostaa esiin, että viranomaiskohtaukset ovat tärkeitä luottamuksen rakentamisen paikkoja, ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla alkuvaiheen palveluprosessi usein vaatii enemmän aikaa.

Muut huomiot

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

1. Kotoutumislain 68 §:n kumoaminen ja ihmiskaupan uhrien erityiskorvausjärjestelmän poistaminen

Esityksessä ehdotetaan kotoutumislain 68 §:n kumoamista ja ihmiskaupan uhrien palveluista aiheutuvien kustannusten erityiskorvausjärjestelmän poistamista hallinnollisen taakan keventämiseksi. THL katsoo, että muutos on puutteellisesti arvioitu ja ihmiskaupan uhrien kannalta riskialtis. Erityiskorvausjärjestelmä on ollut keskeinen rakenteellinen mekanismi, jolla Suomi on käytännössä toteuttanut EU:n ihmiskauppadirektiivin (2011/36/EU) 11 artiklan velvoitteet erikoistuneesta avusta ja tuesta. THL korostaa, että erityiskorvausjärjestelmä on tasannut hyvinvointialueiden välisiä eroja ja mahdollistanut direktiivin edellyttämien palvelujen järjestämisen myös taloudellisesti kuormittuneilla alueilla. Ilman kohdennettua rahoitusta on olemassa merkittävä riski siitä, että ihmiskaupan uhrien palvelut toteutuvat jatkossa eri hyvinvointialueilla eriarvoisesti.

THL suosittelee, että kotoutumislain 68 §:ää ei tule kumota ilman kattavaa, ihmiskaupan uhreihin kohdistuvaa vaikutusarviointia. Mikäli erityiskorvausjärjestelmästä luovutaan, sen tilalle on valmisteltava erillinen, kohdennettu ja hallinnollisesti kevyempi rahoitusmekanismi, joka turvaa EU-velvoitteiden toteutumisen ja uhrien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kaikilla hyvinvointialueilla.

2. Vaikutukset ihmiskaupan uhrien tosiasialliseen asemaan ja palveluihin pääsyyn

Esityksessä oletetaan, että ihmiskaupan uhrien palvelut voidaan jatkossa kattaa hyvinvointialueiden yleisrahoituksesta ilman erityistä korvausmekanismia. THL haluaa nostaa esiin, että esityksessä ei ole arvioitu sitä, miten ihmiskauppaan liittyvät vakavat traumakokemukset, pitkäaikainen hyväksikäyttö ja kontrolli vaikuttavat uhrien kykyyn hakea ja käyttää palveluja. Lisäksi esityksessä ei ole arvioitu hyvinvointialueiden erilaisia taloudellisia ja osaamisperustaisia lähtökohtia eikä tilanteita, joissa yksittäiselle alueelle kohdistuu poikkeuksellisen suuri määrä ihmiskaupan uhreja. THL kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä ihmiskaupan uhreja ohjautuu jo nyt järjestöjen tuen piiriin tilanteissa, joissa hyvinvointialueilla ei ole riittäviä resursseja tai osaamista vastata heidän erityisiin palvelutarpeisiinsa. Tämä osoittaa, että yleisrahoitukseen perustuva malli ei kaikissa tilanteissa turvaa uhrien tosiasiallista pääsyä tarvitsemiinsa palveluihin. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen toimeenpanoa seuraava GRETA on korostanut, että uhrien pääsy oikeuksiin edellyttää käytännössä riittäviä ja ennakoitavia tukirakenteita. THL suosittelee, että lakiesityksen vaikutusarviointia on täydennettävä siten, että siinä arvioidaan ihmiskaupan uhrien palvelujen tosiasiallinen saavutettavuus sekä rahoituksen ja ammattilaisten koulutuksen riittävyys ihmiskauppailmiöstä eri hyvinvointialueilla.

3. Vaikutukset ihmiskaupan uhrien palveluketjun jatkuvuuteen ja tunnistamiseen

Erityiskorvausjärjestelmän poistaminen muuttaa rahoitus- ja ohjausrakennetta, joka on ollut kiinteä osa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja palveluketjun jatkuvuutta. THL korostaa, että EU:n ihmiskauppadirektiivin 12 artikla edellyttää uhrien suojelun ja tuen turvaamista myös rikosprosessin aikana, mikä käytännössä edellyttää pitkäkestoisia ja yksilöllisesti räätälöityjä sosiaali- ja terveyspalveluja. Lisäksi erityiskorvausjärjestelmä on ollut osa kokonaisuutta, joka on tukenut uhrien tunnistamista ja ohjautumista auttamisjärjestelmään sekä vahvistanut palvelujen jatkuvuutta eri vaiheissa. THL pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että juuri korvausjärjestelmä on mahdollistanut sellaisten palvelujen järjestämisen, joita ilman korvattavuutta ei kaikilla alueilla olisi toteutettu. Näitä ovat esimerkiksi (hatkanuorten) traumaterapia, turvallinen majoitus tilanteissa, joissa turvakodin lyhytaikainen kriisiluontoinen palvelu ei ole riittävä, muuttotuki turvallisemmalle alueelle sekä intensiivinen, toipumiseen tähtäävä sosiaalityö. Nämä tukimuodot ovat nimenomaisesti mainittuja direktiivin 11 artiklan 5 kohdassa. Näiden oikeusvaikutusten ja rakenteiden poistumista ei ole arvioitu esityksessä. THL suosittelee, että lainsäädäntöuudistuksessa varmistetaan ihmiskaupan uhrien palveluketjun jatkuvuus ja tunnistamiseen liittyvien rakenteiden säilyminen sekä se, että direktiivin 12 artiklan mukainen tuki toteutuu käytännössä myös rikosprosessin aikana.

4. Vaikutusarvioinnin kattavuus ja valmistelun osallistavuus ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta

THL pyytää kiinnittämään huomioita, että esitys on valmisteltu ilman erillistä, ihmiskaupan uhreihin kohdistuvaa kokonaisarviointia. Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia alaikäisiin ihmiskaupan uhreihin, uhrien lapsiin eikä vammaisiin uhreihin, vaikka EU:n ihmiskauppadirektiivi edellyttää näiden ryhmien erityistä suojelua. Lisäksi esityksestä ei käy ilmi, miten laajasti ihmiskaupan vastaisen työn käytännön toimijoita, auttamisjärjestelmää tai muita uhrien kanssa työskenteleviä tahoja on kuultu valmistelun aikana. THL pitää tärkeänä, että lainsäädäntöuudistusten jatkovalmistelussa kuullaan systemaattisesti näitä toimijoita, jotta muutosten vaikutukset uhrien asemaan voidaan arvioida riittävän kattavasti. THL toteaa lisäksi, että ihmiskaupan uhrien palveluihin pääsy ja

palvelupolkujen toimivuutta koskeva tutkimustieto on parhaillaan täydentymässä. THL on valmis osallistumaan jatkovalmisteluun ja tarjoamaan asiantuntemustaan ihmiskaupan uhrien palvelujen ja oikeuksien turvaamiseksi.

Mäki-Opas Johanna
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos