

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Hallituksen esitys kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

SAK pitää kotoutumista tärkeänä. Hyvin toteutettuna kotoutuminen varmistaa maahanmuuttajan Suomeen kiinnittymisen ja työmarkkinoille pääsyn. Esityksellä kotoutumisen rahoitusta leikataan. SAK vastustaa leikkauksia ja korostaa, että toimiva kotoutuminen edellyttää riittäviä resursseja. Esimerkiksi ilman kunnollista luku- ja kirjoitustaitoa Suomessa ei ole mahdollista tehdä työtä. Heikot perustaidot, puutteellinen kielitaito ja vaillinaiset tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta altistavat myös työperäiselle hyväksikäytölle, jonka kitkemiseksi ei ole tehty tarvittavia toimenpiteitä. Aito kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan on yksi tehokas keino työperäisen hyväksikäytön vähentämisessä.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuutta ja koulutusten järjestämisvastuita muutettaisiin esitysluonnoksessa niin, että työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi jatkossa kuntien työvoimaviranomaisilla työvoimakoulutuksena. Kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja edistettäisiin niin, että koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla mahdollistettaisiin hallitusohjelman mukaisella 2 miljoonan euron lisärahoituksella. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmä purettaisiin lukuun ottamatta viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen kohdistuvaa rahoitusta. Kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tuettavaa aikuisten perusopetusta voitaisiin jatkossa tukea vain alle 30-vuotiaalle tai perustellusta syystä tätä vanhemmalle kotoutuja-asiakkaalle.

Lukutaitokoulutus on erittäin tärkeää työntekijän työmarkkina-avalmiuksien kannalta. Ilman riittävää lukutaitopohjaa työmahdollisuudet ovat Suomessa olemattomat. Kotoutumisen tulisi antaa jokaiselle siihen osallistuvalla valmiudet päästä työmarkkinoille ja pysyä työssä. Näin ollen kotoutumispolun tulisi olla yksilöllisesti suunniteltu. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottoman kotoutujan polku on väistämättä pidempi kuin lähtötilanteessa korkeasti koulutetun.

SAK ilmaiseekin huolen tämän haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän kohdalla, sillä esitysluonnoksen (s. 89) mukaan: ”ehdotetuilla muutoksilla voi olla toisaalta kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen, kotoutumiseen ja siten julkiseen talouteen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta, mikä vaikeuttaisi maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista. Toisaalta nämä hyödyt ja riskit ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan koulutuksen osalta jo vuoden 2025 alusta. Ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.”

Vapaa sivistystyö on mahdollistanut matalan kynnyksen osallistumisen kotoutumiskoulutuksiin. Muu vapaan sivistystyön tarjonta on tukenut työllistymistä ja kiinnittymistä yhteiskuntaan. Rahoituksen lopettaminen yhdistettyinä leikkauksiin voi johtaa palveluiden saatavuuden heikkenemiseen pysyvästi. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu vaikutuksia vapaan sivistystyön muuhun tarjontaan. Vapaasta sivistystyöstä on leikattu erittäin rajusti tällä hallituskaudella. SAK on erittäin huolestunut vapaan sivistystyön tulevaisuudesta koko maassa.

Lisäksi SAK esittää vakavan huolen rajata kotoutumislain mukainen aikuisten perusopetus omaehtoisina opintoina pääsääntöisesti vain alle 30-vuotiaille ja vastustaa ehdotusta. Esimerkiksi 40-vuotiaalla on yli 25 vuotta odotettavissa olevaa työuraa jäljellä. Ilman riittäviä perustaitoja on mahdotonta pärjätä suomalaisilla työmarkkinoilla. Aikuisten perusopetuksen omaehtoisina opintoina tulisi jatkossakin olla kaikille sitä tarvitseville kotoutuja-asiakkaille mahdollista. SAK ei pidä 30-vuoden ikärajaa perusteltuna. Lisäksi käsittelyssä olevasta esitysluonnoksesta puuttuvat ehdotetun ikärajan syvälliset perustelut sekä kuvaus siitä, miten muutos konkreettisesti vaikuttaa yli 30-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan toimeentuloon, jos hän saa jatkossa aikuisten perusopetuksen ajalta muuta etuutta.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Esityksellä toteutettaisiin kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjä säästöjä. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistukseen kohdistuu 15 miljoonan euron säästötavoite. Lisäksi esityksen tavoitteena on toteuttaa keväällä 2024 julkisen talouden suunnitelman säästö vuodesta 2027 alkaen alentamalla 18

vuotta täyttäneen henkilön laskennallista korvausta. Lisäksi toteutettaisiin syksyllä 2025 budjettiriihessä päätetty 30 miljoonan euron säästö.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutuksen rahoitukseen kohdistuvasta säästöistä vain osa saataisiin toteutettua purkamalla kotoutumiskoulutuksen päällekkäistä rahoitusta, jonka vuoksi osa säästöistä kohdistuisi esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen muuhun kotoutumisen edistämisen rahoitukseen. Edellä mainittujen säästöjen toteuttamiseksi esityksellä muutettaisiin kotoutumislakia siten, että eräitä kustannusten korvaamista koskevia säännöksiä muutettaisiin ja kumottaisiin. Kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämiseen myönnetystä valtionosuudesta luovuttaisiin. Lisäksi täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten, vastaanottoon varautumisen kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta luovuttaisiin. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta luopuminen eivät tuottaisi säästöä, koska niiden osalta rahoitus siirrettäisiin hyvinvointialueille. Loput säästöistä toteutettaisiin tekemällä tasoleikkaus kunnille ja hyvinvointialueille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Kaikki esitetyt säästötoimet toteutettaisiin siten, että säästöt toteutuisivat vuoden 2027 tasolla.

SAK vastustaa suunniteltuja leikkauksia. Kotoutumisen ja sen vaikuttavuuden kehittäminen on tärkeää ja myös rahoitusjärjestelmiä voidaan ja pitää kehittää. Kuitenkin rahoitusleikkausten vuoksi viranomaisten mahdollisuudet toteuttaa laadukasta kotoutumista voivat heiketä. Vaikka lyhyellä aikavälillä vaikutukset valtiontalouteen olisivat positiivisia, pitkällä aikavälillä ne voivat vaikuttaa nimenomaan päinvastaiseen suuntaan. Vaikka kotoutumis- ja kielikoulutuspalveluiden vaikuttavuutta koskevissa tutkimuksissa merkittävä osa maahanmuuton vaikutuksista jää aineistorajoitteiden vuoksi huomiotta, tutkimuksissa kyseiset palvelut on todettu kustannus–hyötysuhteeltaan erittäin kannattaviksi (Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2016), Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs, *Journal of Labor Economics*, 34(2): 479–508; Foged, M., Hasager, L. & Peri, G. (2024), Comparing the Effects of Policies for the Labor Market Integration of Refugees, *Journal of Labor Economics*, 42(S1): S334–S377).

Esitysluonnoksessa todetaan sivulla 86, että budjettiriihen linjauksen mukaan säästötavoite toteutetaan vähentämällä kuntien kotoutumiseen liittyviä velvoitteita, kuitenkin heikentämättä kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita. SAK toteaa, ettei säästötavoite ole realistinen ilman, että edellä mainitut palvelut todennäköisesti tosiasiallisesti heikkenevät.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Jos velvoittavuutta kasvatetaan, tarve palveluihin kasvaa. Näin ollen on kestävätilanne, jos palveluiden rahoitusta heikennetään samalla. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottoman tie työmarkkinoille edellyttää vahvaa tukea. Yhteiskunnan ja työelämän vastaanottavuuden pitää olla myös suhteessa siihen, mitä yksilöltä edellytetään. Esimerkiksi hallituksen esityksen luonnoksen

sivulla 9 kuvataan suomalaisilla työmarkkinoilla esiintyvää syrjintää: ”Työhönotossa on havaittu syrjintää, joka heikentää etnisiin vähemmistöihin kuuluvien mahdollisuuksia työllistyä. Tutkimuksen perusteella päästäkseen työhaastatteluun irakilaistaustaisen on lähetettävä kaksi kertaa enemmän työhakemuksia ja somalialaistaustaisen kaksi ja puoli kertaa enemmän työhakemuksia kuin suomalaistaustaisen, vaikka hakijoiden koulutus, työkokemus ja suomen kielen taito olisivat yhtäläiset.”

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Esitettyjen muutoksen on tarkoitus selkeyttää, yhdenmukaistaa ja nopeuttaa kotoutumislain mukaisen palveluprosessin alkuvaihetta. SAK kannattaa näitä tavoitteita.

Muut huomiot

Esitysluonnoksen mukaan kotoutumislain 68 § ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kumottaisiin ja rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Näin ollen ihmiskaupan uhrien auttamista turvannut rahoitus siirtyisi yleiseen rahoitukseen, ja säästön katsotaan syntyvän hallinnollisen työn vähenemisen kautta. Muutoksen vaikutuksia ihmiskaupan uhreihin ei ole tarpeeksi arvioitu esityksessä. SAK korostaa, etteivät haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien asema tai palvelut saa heiketä muutoksen myötä.

SAK näkee tärkeänä, että kotoutumista kehitetään. Vaikka tässä esityksessä asiaa ei ole käsitelty, SAK laajentaisi kotoutumispalveluita koskemaan laajemmin myös työperäisiä maahanmuuttajia: kielikoulutuksen ja kotoutumispalveluiden järjestämisen työperusteisille maahanmuuttajille tulee olla lakisääteistä, jotta kaikki kotoutumispalveluiden ulkopuolella olevat maahanmuuttajat voivat osallistua niihin. Myös työnantajien vastuuta maahanmuuttajataustaisen työntekijänsä kielikoulutuksen järjestämisessä ja kustantamisessa sekä kotoutumiskoulutuksessa on lisättävä; erityisesti tilanteissa, joissa työntekijä rekrytoidaan EU- tai ETA-maiden ulkopuolelta. Lisäksi suomalaisen yhteiskunnan ja työelämätietouden opetusta maahanmuuttajataustaisille henkilöille kaikilla koulutusasteilla, työvoimapalveluissa ja työpaikoilla tulee lisätä.

Pääministeri Orpon hallitus on tehnyt useita maahanmuuttajiin vaikuttavia muutoksia ja rahoituksen leikkauksia. Kaikkien näiden uudistuksen yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu. SAK korostaa, että kaikkia tehtyjä muutoksia ja niiden vaikutuksia tulee seurata ja arvioida systemaattisesti. SAK esittääkin maahanmuuttajiin kohdistuneiden muutosten kokonaisarviointia.

Latvatalo Eveliina
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Yhteiskuntapolitiikka-
osasto asiantuntija Alli Tiensuu

