

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausuttu lausuntopalvelussa 10.2.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Suomen Punainen Risti ottaa lausunnossaan kantaa esitysluonnokseen erityisesti niiltä osin, kun se koskee kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

Esitysluonnoksessa esitetään, että kokonaisvastuu kotoutumisen alkuvaiheen koulutusten järjestämisestä, mukaan lukien lukutaitokoulutuksen järjestämisestä sekä siihen liittyvät määrärahat siirtyvät työvoimahallinnolle. Työvoimaviranomainen järjestäisi sekä kotoutumis- että lukutaitokoulutuksen työvoimakoulutuksena.

Tutkimusten ja pitkän kokemuksen kautta tiedetään, että kotoutuminen on kokonaisvaltainen prosessi, joka kestää vuosia (esim. Pasi Saukkonen, [*Kotoutuminen kaupungissa – kokonaiskuva ulkomaalaistaustaisista Helsingissä vuonna 2020*](#), Helsingin yliopisto, 2020). Kotoutujan hyvinvoinnille on tärkeää kokea olevansa emotionaalisesti, sosiaalisesti ja paikallisesti integroitunut yhteisön jäsen ja aktiivinen toimija. Kotoutumisen onnistuminen ei ole täysin kotoutujien omista toimenpiteistä kiinni, vaan kokonaisuudessa tulee huomioida mm. kotoutujien erilaiset taustat, haavoittuvuudet, mahdolliset pakolaisuuden aiheuttamat traumat sekä eri ikäisten henkilöiden kotoutumisedellytykset.

Kotoutumiskoulutukset ovat keskeinen instrumentti kotoutumisen edistämiseen ja tukemiseen. Jos nämä järjestetään työvoimakoulutuksina, tavoitteiden tulisi työhön ohjaavuuden lisäksi sisältää kotoutumisen eri ulottuvuuksia tukevia mahdollisuuksia ja erityisesti tarjota **tukea ja realistisia etenemisreittejä myös erityisryhmille**.

Luonnoksessa esitetään, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä vastaavan työvoimaviranomaisen tulisi yhteistyössä sovittaa kotoutumiskoulutus yhteen kotoutumishjelmaan sisältyvien muiden koulutusten ja palveluiden, kunnan muiden palveluiden, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen palveluiden sekä kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että ”palveluista muodostuisi työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä kokonaisuuksia”.

Kotoutumiskoulutuksen muuttaminen ensisijaisesti työvoimakoulutukseksi **supistaa kokonaisvaltaista käsitystä kotoutumiseen liittyvistä edellytyksistä ja tosiasiallisista prosesseista**.

Työllisyysnäkökulmia painottava kotoutumisen ohjaus on toimiva ratkaisu niille ryhmille, joiden työelämävalmius on hyvä, mutta **heikentää etenkin haavoittuvassa asemassa olevien kotoutumisen tukea**. Työvoimaviranomaisille esitettyä ohjaustehtävää kotoutujien omaehtoiseen kotoutumiseen tulee siksi tarkastella niiden kansalaisyhteiskunnan ja muiden toimijoiden kanssa, joilla on pitkä kokemus alkuvaiheen kotoutumisen tukemisesta ja yhteisöihin pääsemisen helpottamisesta. Nämä vahvistavat mm. kotoutujien sosiaalisia suhteita ja kielitaidon kehittämistä.

Ihmisten erilaisten taustojen vuoksi tehokas kotoutuminen voi eri ihmisillä edetä eritahtisesti. Esityksessä tulee selkeästi huomioida ne kotoutuja-asiakkaat, joiden ikä, elämäntilanne tai haasteet eivät mahdollista aktiivista työnhalua. Esityksessä tulee esittää ja mahdollistaa vaihtoehtoisia kotoutumispolkuja hitaammin kotoutuville henkilöille ja ikääntyneille. Hyvän elämän mahdollisuudet, kotoutumisen tuen ja kielikoulutuksen tulee kuulua myös ikääntyneille ja muille, joiden työllistyminen on erityisen haasteellista erilaisten taustatekijöiden vuoksi. Tästä syystä kielitaidon edistäminen ja kotoutumiskoulutuksen sisällölliset vaihtoehdot ja reitit tulee säilyttää ja mm. tukea pääsyä omaehtoisten kotoutumisen palveluihin ja muihin matalan kynnyksen toimintoihin.

Esityksestä ei käy ilmi, miten ja minkä viranomaisen toimesta työelämän ulkopuolella eri syistä olevien, mm. lasten, nuorten ja ikääntyneiden kotoutumista edistetään ja tuetaan. Tämä on merkittävä puute, joka tulee korjata.

Parhaassa tapauksessa työvoimapalveluiden myötä vastuun siirtyminen kuntiin **vahvistaa paikallisten verkostojen kanssa tehtävää yhteistyötä**, mikä on myönteinen kehityssuunta. Se kuitenkin edellyttää työvoimaviranomaiselta vuorovaikutusta kansalaisjärjestöihin ja niiden toimintamahdollisuuksien tunnistamista. Paikallisten toimijoiden yhteistyösuhteet ovat olleet vahvat kuntien maahanmuuttotyön asiantuntijoihin, kiintiöpakolaisten vastaanotosta vastaaviin viranomaisiin sekä sosiaalityön asiantuntijoihin, ja näistä kokemuksista tulee oppia myös työvoimaviranomaisen järjestämässä kotoutumisen tuessa.

Esitysluonnoksen mukaan kotoutumisen tuesta kuitenkin päinvastoin poistettaisiin monialaisen yhteistyön rakenteita ja rahoitusta, vaikka ne tutkitusti ja kokemuksen mukaan parhaiten vastaavat kokonaisvaltaisen kotoutumisen tarpeisiin ja haasteisiin.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Yleistä:

Esitysluonnoksessa ehdotetut säästöt leikkaavat kokonaisvaltaisen kotoutumisen palveluja ja toimintaa ja siirtävät suuren osan resursseista tukemaan kotoutumista ainoastaan työvoimanäkökulmasta.

Keskeisenä ehdotuksena on siirtää osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus osaksi työvoimapalveluiden rahoitusta ja siten kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta. Tällä on, kuten myös luonnoksessa on tuotu esille, vaikutuksia erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien ja siten eniten palveluita tarvitsevien kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien palveluihin ja kotoutumiseen, kun koulutuksen järjestäminen kilpailee rahoituksesta muun kunnan järjestämisvastuulla olevan toiminnan kanssa. Tämä johtaa helposti siihen, että erityisryhmät, haavoittuvassa asemassa olevat, traumatisoituneet sekä luku- ja kirjoitustaidottomat eivät saa kotoutumisen edistämisen räätälöityjä palveluita.

64 § (Korvaus vastaanottoon varautumisesta):

Esitysluonnoksessa esitetään pykälän kumoamista ja siten hallitusohjelman mukaisesti kunnille maksettavan henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneiden välttämättömien kustannusten korvauksen poistamista.

Vaikka Suomen vastaanottama kiintiöpakolaisten vuosittainen määrä on alhaisin sitten 1980-luvun, Suomi kuitenkin edelleen jatkaa kansainvälisten velvoitteidensa mukaista työtä kiintiöpakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottamiseksi. Uudelleensijoittamisohjelma on kestävä ja turvallinen tapa kantaa vastuuta maailman pakolaistilanteesta.

Kuten esitysluonnoksessakin on tuotu esille (esim. s. 90, 93, 103, 106), kuntien korvausten poistaminen voi johtaa siihen, että erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat arvioivat näiden henkilöiden vastaanoton taloudellisesti liian riskialttiiksi. Tämä vaarantaa sekä pakolaisten yhdenvertaisen kohtelun että kansallisen kiintiöpakolaisvastaanottojärjestelmän toimivuuden.

Kiintiöpakolaisten sijoittuminen ja vastaanotto eri puolille Suomea eri kokoisiin kuntiin on tuonut erityisesti pienemmille kunnille eripuolella Suomea, myös muuttotappioalueilla, pitkällä tähtäimellä elinvoimaa ja resursseja. Suuret kaupungit houkuttelevat monipuolisen tarjontansa vuoksi maahanmuuttajataustaisia maan sisäisiä muuttajia. Pienemmillä kunnilla ei välttämättä ole vetovoimatekijöitä, vaikka tarve ja kiinnostusta vastaanottoon olisikin. Laskennalliset korvaukset ovat voineet lisätä kuntien uskallusta vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja sitä kautta investoida kunnan tulevaisuuteen.

Korvaustason tulee säilyä sellaisena, että se aidosti mahdollistaa kuntien osallistumisen pakolaisten vastaanottoon ilman, että vastaanotto kilpailee niukoista peruspalveluresursseista. Ehdotetun muutoksen toimeenpanon vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi, vaan korvauksen poistamisen vaikutukset tulee arvioida erikseen ja varmistaa, ettei rahoituksen leikkaaminen heikennä kuntien halukkuutta osallistua kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoon.

68 § (Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen):

Pykälä esitetään kumottavaksi kokonaisuudessaan. Pykälän kumoamisen myötä rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että ihmiskaupan uhrien auttamista turvannut rahoitus siirtyisi yleiseen rahoitukseen.

Esityksessä ei ole arvioitu lainkaan muutosten vaikutuksia ihmiskaupan uhreille eikä laajemmin haavoittuville ryhmille. Myöskään muutoksen suhdetta Suomea velvoittaviin kansainvälisiin velvoitteisiin ei ole käsitelty.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Esitysluonnoksessa siirretään kotoutumisen viitekehystä yksilökeskeisyyttä korostavaan kotoutumiseen. Perusteluissa (s. 115) tätä on kuvattu seuraavasti: ”Esitettyyn muutokseen sisältyisi painopisteen siirtyminen maahanmuuttajan yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja tasa-arvoa sekä hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta huomioivasta viitekehyksestä yksilökeskeiseen viitekehykseen, jossa kotoutuminen nähtäisiin erityisesti maahanmuuttajan oman vastuun kautta määrittynään, velvoittavana prosessina.”

Oman vastuun edellyttäminen kotoutumisessa ei ole ristiriidassa maahanmuuttajan yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja tasa-arvoa sekä hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta huomioivien edellytysten kanssa. Kotoutuminen on aina kahdensuuntainen prosessi kotoutujan ja yhteiskunnan välillä ja yhteiskunnalla on velvollisuus tarjota riittävät puitteet kotoutumiselle, kuten maahanmuuttajalla on velvollisuus kantaa vastuuta omasta sopeutumisestaan yhteiskuntaan.

Esityksessä tulisi korostaa kotoutujan velvoittavuuden lisäksi **viranomaisten velvollisuutta varmistaa esim. kielikoulutuksiin pääsy viivytyksettä.** Nykyisessä tilanteessa monet kotoutujat joutuvat odottamaan ensimmäistä kielikoulutustaan jopa yli vuoden ajan, jolloin riskinä on hukata varhaisen kotoutumisen motivaatio ja kiinnostus oppimiseen. On selvää, että kielitaidottomana myös työllisyysmahdollisuudet jäävät heikoiksi.

Suomi on sitoutunut useisiin YK:n kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka edellyttävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Näistä mainittakoon mm. YK:n rotusyrjinnän vastainen yleissopimus (CERD), YK:n naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus (CRC). Merkittävä osa kotoutujista on lapsia, joiden oikeudet, palvelutarpeet ja kotoutumisen edellytykset tulee huomioida lainsäädännössä. **Oman vastuun ja velvoittavuuden asettaminen tavoitteeksi lapsille ja nuorille ilman yhteiskunnan vastaantuloa, on kohtuutonta.**

Esitysluonnoksen mukaan yhteiskunnan vastaanottavuuteen liittyviä, kotoutumista mahdollistavia elementtejä ei siis enää sisällytettäisi lain tarkoitukseen sellaisenaan, vaan niiden katsotaan toteutuvan muun lainsäädännön kautta. Viittaukset yleisempiin tavoitteisiin kotoutumisen eri näkökulmista tulee kuitenkin säilyttää, sillä ne antavat viranomaiselle tarvittavan viitekehyksen ja palveluiden arviointikehikon. **Vähintään tulee säilyttää tavoitteet maahanmuuttajanhyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, hyvien väestösuhteiden ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistämisestä sekä tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuden edistämisestä.** Kotoutuminen on yksilöllinen prosessi, mutta se toteutuu vain vuorovaikutuksessa vastaanottavan yhteiskunnan sekä paikallisyhteisön kanssa.

Kotoutujan velvollisuuksia ja vastuuta korostetaan esityksessä useita kertoja, mutta keinovalikoima kotoutujan oman aktiivisuuden vahvistamiseksi on hyvin rajallinen. Työvoimaviranomainen voi ohjata kotoutujaa paikallisiin palveluihin, mutta jää epäselväksi mitä tällaiset palvelut sisältäisivät. Ohjaamisen edellytyksenä on, että viranomainen tietää ja tunnistaa paikallisen toiminnan eri vaihtoehdot. Kansalaisyhteiskunta tarjoaa usein monipuolista kotoutumisen tukea. Paikkakunnat ja niiden toimijat ovat kuitenkin kolmannen sektorin toiminnan suhteen erilaisia. **Kotoutujaa ei tule velvoittaa hakeutumaan omatoimisesti harrastus- tai yhdistystoimintaan, koska tarjonta vaihtelee ja niihin pääseminen edellyttää usein paikallistuntemusta, jota kotoutujalla ei todennäköisesti ainakaan alkuvaiheessa ole.**

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

On kannatettavaa, että **alkuhaastattelu ajoitetaan kotoutumisen alkumetreille.** Kielikoulutukseen pääsy tasonmukaisesti on ensimmäinen askel kotoutumispolulla. Samoin esitetty **yhteiskuntaorientaatio on hyvä velvoittava toimenpide alkuvaiheessa.**

Kotoutumissuunnitelman tekeminen liian aikaisin voi kuitenkin estää kotoutujalle parhaiden kotoutumismahdollisuuksien löytämisen, sillä kotoutujalla ei ole vielä riittäviä tietoja mahdollisista etenemissuunnista tai realistista käsitystä yhteiskunnan toimintaperiaatteista. **Varsinainen kotoutumissuunnitelma tulee siksi tehdä vasta, kun**

kotoutujalla on tarpeelliset tiedot ja taidot sekä ymmärrys yhteiskunnan mahdollisuuksista ja kotoutumisvaihtoehtoista. Vaikka näiden toimintojen yhdistäminen ja viranomaiskäyntien vähentäminen voi nimellisesti säästää työntekijäresursseja, se todennäköisesti johtaa epärealistisiin kotoutumissuunnitelmiin.

Muut huomiot

Esitysluonnoksen mukaan 5§:n kohdat 11, 17 ja 18 kumotaan. Lisäksi esityksessä esitetään kumottavaksi kotoutumislain 12 §. Näissä on määritelty tai säädetty monialaisesta yhteistyöstä muiden kunnan tai palveluntuottajan kotoutumista edistävien palvelujen sekä järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeesta.

Lisäksi 5§:n 10-kohdasta kumottaisiin maininnat terveydestä ja hyvinvoinnista, arjen kansalaistaidoista sekä osallistumisesta järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan.

12§:n poistamista koskevien perustelujen mukaan kunnan tulisi edelleen huolehtia siitä, että kotoutumisen edistämistä pyritään kehittämään monialaisena yhteistyönä, mutta siihen ei myönnettäisi valtionavustusta.

Järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen rooli ei ole ainoastaan ”yleisesti tunnettu” vaan se on rakenteellisesti välttämätön osa kotoutumisen toteutumista Suomessa. Kyseessä ei siten ole tekninen muutos vaan esitys muuttaa kotoutumisen toimijakenttää. Kun muiden kun viranomaistoimijoiden rooli häivytetään kauttaaltaan, kotoutumisen käytännön tuki jää lainsäädännön tasolla näkymättömäksi, vaikka onnistunut kotoutuminen käytännössä toteutuu ainoastaan tiiviissä yhteistyössä (usein kolmannen sektorin) paikallistoimijoiden kanssa. Roolin häivyttäminen lainsäädännössä avaa myös oven julkisen sektorin tuen ja rahoituksen vähentämiselle tai poistamiselle kokonaan. Vaarassa ovat erityisesti paikalliset maahanmuuttajajärjestöt.

Suomen Punainen Risti, muut järjestöt, seurakunnat ja muut kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat kokeneita ja monipuolisia kotoutumisen tuen tarjoajia paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Ne tarjoavat tukea arjessa, tekemistä, sosiaalista pääomaa ja osallisuuden kokemuksia kotoutujille matalan kynnyksen toiminnalla. Kielen oppiminen edellyttää harjoitusta ja sen käyttämistä. Kolmas sektori tukee kielen oppimista tarjoamalla kieliryhmiä, Luetaan yhdessä -ryhmiä ja muita keskustelumahdollisuuksia. Paikallisten verkostojen kautta kotoutujille avautuu kontakteja ja mahdollisuuksia toteuttaa omia tavoitteitaan ja oppia yhteiskunnan tapoja. Yhteisöissä resurssit, tietotaito ja mahdollisuudet kirkastuvat, ja ne voivat helpottaa myös työllistymistä kehittämällä kotoutujien monipuolista osaamista navigoida suomalaisessa yhteiskunnassa.

Nykyinen 5§:n 18-kohta hyvien väestösuhteiden määritelmästä esitetään niin ikään kumottavaksi. Muutosta on perusteltu sillä, että ”lain tarkoituksesta esitetään poistettavan yleisiä tavoitteita, joista säädetään muussa lainsäädännössä”.

Hyvät väestösuhteet, yhdenvertaisuus ja kotoutuminen ovat toisiinsa linkittyviä kysymyksiä. Jos hyvien väestösuhteiden määritelmä poistetaan laista, poistuu myös keskeinen viitekehys ja lainsäädännöllinen perusta työlle, joka käytännössä ehkäisee konfliktien, syrjinnän ja polarisaation syntymistä. Tämä vaikuttaa suoraan siihen, miten kunnat ja alueet ohjaavat resursseja ja painottavat työtä.

Kotoutumisen kannalta on tärkeää tunnistaa, että ihmisten motivaatio ja mahdollisuus kiinnittyä yhteiskuntaan heikentyvät merkittävästi, jos arjessa esiintyy syrjintää tai ympäristö ei ole turvallinen. Siksi rasismien ehkäisy ja hyvien väestösuhteiden edistäminen eivät ole erillisiä tavoitteita, vaan edellytyksiä yhdenvertaisuuden ja kotoutumisen onnistumiselle.

Järjestöjen ja ympäröivän yhteisön kokonaisvaltaista roolia osana kotoutumisesta ei tule lainsäädännössä häivyttää vaan etenkin kotoutumislain 12§ tulee säilyttää.