

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/33963/2024

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Hyvinvointialueen näkökulmasta kotoutumiskoulutus, joka ei katkeaisi henkilön työllistyessä tai aloittaessa yritystoiminnan, lisäisi maahan muuttaneiden hyvinvointia ja edistäisi kotoutumista. Huomiota tulisi kiinnittää myös työpaikoille vietävään suomen kielen opetukseen, joka kannustaisi työnantajia palkkaamaan potentiaalisia työntekijöitä.

Hyvinvointialueen näkökulmasta luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen saatavuutta tulisi parantaa. Ehdotus, jonka mukaan lukutaitokoulutuksen tavoitteista, sisällöstä ja seurannasta säädettäisiin laissa sekä ehdotus, jonka mukaan Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet, vahvistaisi lukutaitokoulutuksen roolia ja laatua sekä selkiyttäisi työnhakijoina oleville kotoutuja-asiakkaille tarjottavan lukutaitokoulutuksen tavoitteita ja sisältöä verrattuna nykytilanteeseen. Lukutaitokoulutuksen kohderyhmä on pääsääntöisesti haavoittuvassa asemassa olevaa asiakaskuntaa, jonka siirtyminen työmarkkinoille on keskimääräistä pitkäkestoisempi ja haastavampi. Tämän vuoksi koulutuksessa tulisi olla mahdollisuus joustaviin toteutustapoihin.

Lukutaitokoulutusten, suomen kielen koulutusten ja kotoutumiskoulutusten tulisi olla riittävän pitkäkestoisia ja tarvittaessa hitaasti eteneviä oppimisen varmistamiseksi. Koulutusajan lyhetessä kaikilla maahanmuuttajilla ei ole mahdollisuuksia asetettujen kielitaitovaatimusten saavuttamiseen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää työvoiman ulkopuolisille henkilöille tarjottavaan elämäntilanteeseen soveltuvaan koulutukseen.

Mikäli osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirretään osaksi työvoimapalveluiden rahoitusta, eli kunnille maksettavaa valtionosuutta, tulee kuntien ja työllisyysalueen taata tasavertaiset koulutusmahdollisuudet asuinkunnasta riippumatta. Mikäli koulutusmahdollisuuksia ei pienten kuntien alueilla ole, voi tämä lisätä osaltaan muuttoa kasvukeskuksiin ja isoihin kaupunkeihin, jolla on vaikutusta hyvinvointialueen palveluihin.



Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin määräaikainen tasoleikkaus vuosille 2027 ja 2028 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan siirtymäajan rahoituksen kattamiseksi. Lisäksi hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin tasoleikkaus, yhteensä noin 2,8 miljoonaa euroa, kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjen säästöjen toteuttamiseksi. Esityksessä arvioidaan taloudelliset vaikutukset hyvinvointialueisiin vähäisiksi. Rahoituksen leikkaukset voivat kuitenkin vaikuttaa asiakaskohderyhmälle suunnattujen palveluiden järjestämiseen.

Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea ei enää korvattaisi täysimääräisesti ensimmäisen vuoden ajalta ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueelle luovuttaisiin. Kyseinen toimenpide ei tuottaisi säästöjä, koska sen osalta rahoitus siirrettäisiin hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Kuntien vastaanottoon varautumisen korvauksista luopuminen ei ole kannatettavaa. Vastaanottoon varautumisen korvauksia on voitu hakea myös muiden kuin kiintiöpakolaisten kohdalla, jos kyseiset henkilöt on osoitettu kuntapaikalle. Jos kuntien vastaanottoon varautumisen korvaamisesta luovuttaisiin, tulisi kyseisten asiakasryhmien maahan saapumisesta hallitsemattomampaa ja saattaisi aiheuttaa tarvetta tilapäisen majoituksen järjestämiseen, koska erityisesti kasvukyksissa ei välttämättä ole vapaita soveltuvia asuntoja. Maahan tulon jälkeinen väliaikainen hätämajoitus ei edistä kotoutumisen alkuvaiheen sujuvuutta ja lisää kustannuksia. Vastaanottoon varautumisen korvausten säilyttäminen kannustaisi kuntia tasapuolisesti kuntapaikkojen tarjoamiseen.

Kuntien rahoitukseen kohdistetut säästöt aiheuttavat kunnille riskin, että kotoutumispalvelujen laatu ja saatavuus heikkenevät. Kuntien palveluiden saatavuuden heikentymisen arvioidaan lisäävän hyvinvointialueiden palveluiden kysyntää, erityisesti sosiaalipalveluiden osalta.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Velvoittavuuden lisääminen edellyttää rinnalleen ymmärrystä kotoutujien tiedollisista ja kielellisistä lähtökohdista. Kotoutuminen ei ole kaikille lineaarinen prosessi, eikä velvoitteiden täyttämättä jääminen aina kerro motivaation puutteesta, vaan myös kyvystä ymmärtää järjestelmää ja sen vaatimuksia. Lisäksi velvoitteiden toteuttamiseen voi merkittävästi vaikuttaa kotoutujan fyysinen ja psyykkinen toimintakyky.

Kotoutumisen edistämisen vaikuttavuutta tulisi seurata systemaattisesti myös pitkällä aikavälillä ja eri kotoutujaryhmien näkökulmasta. Pelkkä osallistuminen palveluihin tai lyhyen aikavälin tulost mittarit eivät riitä kuvaamaan kotoutumisen todellista etenemistä. Erityisesti niiden kotoutujien tilanne, joilla on traumaattisia kokemuksia, vammoja tai muita toimintakykyyn vaikuttavia tekijöitä, edellyttää, että järjestelmässä säilyy mahdollisuus tunnistaa poikkeavia etenemispolkuja ilman sanktioivaa vaikutusta. Velvoittavuuden lisäämisen rinnalla tulisi vahvistaa yksilöllistä harjoitusta ja varmistaa, ettei etuuksien menettäminen johda syrjäytymiseen tai ulkopuolisuuden kokemuksen vahvistumiseen.

Esityksen mukaan hyvinvointialueella ohjaustyötä tekevien tulisi viestiä asiakassuhteen alusta lähtien, että asiakkaalta odotetaan lisääntyvää itsenäisyyttä, omatoimisuutta ja vastuun ottamista omasta tilanteestaan. Ohjaustyötä tekeviltä edellytetään osaamista siitä, miten vastuuta ja

velvoitteita voidaan vaiheittain lisätä ja samanaikaisesti keventää ohjausta. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt arvioivat jokaisen asiakkaan tai potilaan tilannetta, palveluiden tarvetta ja ohjauksen tarvetta yksilöllisesti. Ensisijaista on asiakkaan ja potilaan tarvitsemien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, hoidon, tuen ja avun järjestäminen.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Hyvinvointialueen tulisi jatkossakin osallistua yhteistyössä kunnan kanssa kotoutumislain 44 §:n mukaisesti kuntapaikalle ohjattavan pakolaisen vastaanottoon siltä osin, kuin vastaanotto edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, ja 14 §:n mukaisesti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen, jos se edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittamista.

Jo tällä hetkellä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tehdään usein yhdellä työllisyyspalveluiden tapaamisella, johon hyvinvointialueen palveluiden järjestäjät osallistuvat ja asiakas asetetaan heti palveluiden jonoon. Näiden kahden eri vaiheen yhdistäminen ei edellä mainitusta syystä tule tehostamaan ohjausresurssin käyttöä. Kotoutujan koulutuksen ja tarvittavien palveluiden alkaminen viivytyksettä suunnitelman laadinnan jälkeen edistäisi asetettuja tavoitteita.

Esitys ei esitä muutosta hyvinvointialueiden osallistumisen velvoittavuuteen koskien monialaista kotoutumissuunnitelmaa. Kuntien ja työvoimapalveluiden osallistuminen asiakkaan monialaiseen asiakassuunnitelman laadintaan voidaan tarvittaessa toteuttaa myös jatkossa Sosiaali- huoltolain 41 § velvoittamana.

Muut huomiot

Esitetty muutos ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen muuttaisi ihmiskaupan uhrien auttamisen systematiikkaa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen perusteita. Vaikutuksia ei ole arvioitu suhteessa ihmiskaupan uhreja koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien toteutumiseen. Korvausjärjestelmä turvaa oikeuksien toteutumisen valtionkorvausten mahdollistaessa järjestää erikoistunut apu ja tuki. Ihmiskaupan uhreilla on erityistarpeita verrattuna muihin kotoutumisasiakkaisiin, ja edelleen tarve uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettäviin toimenpiteisiin ja palveluihin. Esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, miten ihmiskaupan uhrien erityistarpeista johtuvien toimenpiteiden ja palveluiden järjestäminen jatkossa turvataan, jos rahoitus tulee vain yleisen rahoituksen kautta.

Hyvinvointialueiden vastuita koskevat Kotoutumislain 49 § ja 50 § kumottaisiin. Kumoaamisella saattaa olla vaikutusta siihen, millaisena hyvinvointialueet näkevät jatkossa roolinsa kotoutumisen edistämisessä.

Yhteiskuntaorientaatio mainitaan esityksessä, mutta sen roolia ei täsmennetä suhteessa arviointiin, velvoittavuuteen tai rahoitukseen. Kotoutumislain uudistuksen vaikutuksia tulisi siksi arvioida systemaattisesti eri taustoista Suomeen muuttaneisiin kohdistuvien vaikutusten osalta, jotta uudistus ei heikennä tavoitteiden toteutumista tai lisää eriarvoisuutta.