Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 96/2018 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

1. Lausunnon keskeisimmät kohdat

Lakiesitys kotoutumisen edistämisestä on laaja ja kattaa useita eri kotoutumisen osa-alueita. Seuraavassa tärkeimmät poiminnot tästä lausunnosta lakiesitykseen liittyen. Lakiesityksen keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttaminen ja kotoutumistoimilla tavoitellaan ensisijaisesti työllistymistä. Kotoutumistoimenpiteissä keskitytään lakiesityksen mukaan entistä enemmän aivan alkuvaiheeseen, mikä lisää toimenpiteiden vaikuttavuutta.

- Lakiesityksessä korostetaan puuttuvan osaamisen hankintaa ja aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista. Tarvitaan kuitenkin konkreettisia mahdollisuuksia osaamisen tunnustamiseen ja täydentämiseen.

- Yrittäjyysopinnot tulee saada pysyväksi osaksi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaa, koska yrittäjyyden merkitys kasvaa tulevaisuudessa.

- Yksityisille palveluntarjoajille lakiesitys tarjoaa uudenlaisia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka saattavat hyödyttää alueiden elinkeinopolitiikkaa merkittävästi. On varmistettava palveluntarjoajien tuottamien kokonaisuuksien laatu ja tasapuolisuus. Myös kotoutumispalveluissa on mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä setelimallia ja kilpailutukset on tehtävä niin, että myös pk-yrittäjillä on mahdollisuus osallistua.

- Uuden lakiesityksen myötä kotoutumistoimenpiteet on suunnattu jatkossakin pääasiassa työttömille työnhakijoille, vaikka kotoutumistoimia tarvitsevat myös esimerkiksi työssäkäyvät maahanmuuttajat ja kansainväliset opiskelijat, jotta he pystyvät kehittämään osaamistaan ja kielitaitoaan ja kotoutumaan nopeasti. Tarvitaan joustavia koulutusmahdollisuuksia. Tarvitaan myös kielivaatimuksesta joustamista, uudessakaan lakiesityksessä englanninkieliset kotoutumisopinnot eivät ole mahdollisia. Lakiesitystä on muutettava niin, että kotoutumisopintoja voi suorittaa myös englannin kielellä.

- Lakiesityksessä korostetaan alkuvaiheen tukea, mutta kotoutumistoimet on rajattu jo oleskeluluvan saaneille. Jotta alkuvaiheen tuki ei viivästyisi, on huolehdittava, ettei oleskelulupien käsittely ei ole liian hidasta ja että maahanmuuttajat pääsevät mahdollisimman nopeasti kotoutumistoimien piiriin.

- Maakunnilla on mahdollisuus räätälöidä kotoutumistoimia tarpeidensa mukaan, mutta on varmistettava valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen, jotta maahanmuuttajat eivät palveluiden saatavuuden takia keskittyisi niihin maakuntiin, joissa kotoutumistoimiin on panostettu.

- Ongelmallista saattaa olla maakuntien ja kuntien välinen tehtävänjako sekä toiminnan hajautuminen nykyisistä seitsemästä ELY-keskuksesta 18 maakuntaan.

- Esityksen vaikuttavuus on riippuvainen maakunnan ja kunnan päätöksistä. Vastuiden muuttuessa eri toimijoiden yhteensovittaminen on entistä tärkeämpää, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa. Siirtymävaiheessa turvattava kotoutumispalveluiden saatavuus ja laatu, jottei maahanmuuttaja-asiakas kärsisi.

2. Kotoutumistoimenpiteiden tavoite on työllistyminen

Kotoutumisessa kaksi tärkeintä elementtiä ovat kielitaito ja työnteko. Työpaikka on maahanmuuttajan tärkein kontaktipinta yhteiskuntaan. Mitä nopeammin maahanmuuttaja pääsee kiinni työelämään, sitä nopeammin hän kotoutuu. Maahanmuuttajien määrän kasvaessa kotoutumisen yhteiskunnallinen merkitys kasvaa ja kotoutumistoimenpiteisiin tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla.

Nykymuotoinen kotoutumiskoulutus, jossa maahanmuuttaja ohjataan pääasiassa suomen kielen opinnoista koostuvaan kokoaikaiseen kotoutumiskoulutukseen ja valmentavaan ammattikoulutukseen, on usein liian raskas ja joustamaton sekä maahanmuuttajan että työelämän tarpeisiin nähden. Pahimmillaan kotoutumiskoulutus vaikeuttaa kotoutumista ja hidastaa työelämään siirtymistä, sen sijaan että koulutuksen avulla tuettaisiin nopeaa työelämään siirtymistä. Uudessa laissa kotoutumisen edistämisestä keskeisenä tavoitteena on koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttaminen ja kotoutumistoimilla tavoitellaan ensisijaisesti työllistymistä. Laissa huomioidaan myös erityisryhmät ja se, ettei työllistyminen ole kaikkien maahanmuuttajien kohdalla mahdollista samaan tahtiin.

Työmarkkinoiden tarpeet ja maahanmuuttajien osaaminen eivät välttämättä kohtaa toisiaan. Siksi tulisikin panostaa maahanmuuttajien osaamista täydentävään koulutukseen ja nopeaan pääsyyn ammattikoulutukseen. Yleisen kielikokeen vaatimuksen poistuminen ammattikoulutuksesta on hyvä esimerkki maahanmuuttajien koulutukseen pääsyä nopeuttavista toimista. Lakiesityksessä korostetaankin puuttuvan osaamisen hankintaa ja aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista. Tarvitaan

kuitenkin konkreettisia mahdollisuuksia osaamisen tunnustamiseen ja täydentämiseen: näyttötutkintoja ja joustavia täydennyskoulutusmahdollisuuksia, myös työn ohessa suoritettavia.

Edelleen uuden lakiesityksen myötä kotoutumistoimenpiteet on suunnattu pääasiassa työttömille työnhakijoille sekä kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen. Lakiesityksessä kuitenkin mainitaan, että tarvittaessa alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma voidaan laatia maahanmuuttajalle myös muussa tilanteessa. Käytännössä maahanmuuttaja ei kuitenkaan muuten välttämättä ole tietoinen tuosta mahdollisuudestaan, jolloin se jää käyttämättä.

Kotoutumiskoulutus olisi tärkeää myös työssä käyville ja opiskeleville maahanmuuttajille, sillä usein ensimmäiset työpaikat ovat yleensä kaikkea muuta kuin maahanmuuttajan osaamista vastaavia. Täydentävästä koulutuksesta ja kielikoulutuksesta olisi merkittävää hyötyä myös näille maahanmuuttajaryhmille. Tarvitaan joustavia, mutta tavoitteellisia koulutusmahdollisuuksia, joita maahanmuuttaja voisi suorittaa myös työnteon tai muun koulutuksen ohessa. Tähän uusi lakiesitys ei varsinaisesti esitä ratkaisuja.

Ammatillinen työvoimakoulutus, kotoutujan tilanteeseen soveltuvat koulutus- ja työharjoittelujaksot tai palkkatuki ovat erinomaisia keinoja nopeuttaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista.

Lakiesityksessä on huomioitu tasa-arvo ja naisten pääsy kotoutumistoimien piiriin. On varmistettava, että erityisesti lapsiaan kotona hoitaville naisille on tarjolla kielenopetusta ja kotoutumiskoulutusta joustavasti. Lakiesityksessä erittäin hyvä muutos on myös, se että äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaa ei enää jatkossa lyhentäisi kotoutumissuunnitelma-aikaa.

3. Alkuvaiheen tuki vaikuttavinta

Lakiesityksessä korostetaan maahanmuuttajan roolia aktiivisena toimijana ja kotoutumistoimenpiteissä keskitytään entistä enemmän aivan alkuvaiheeseen. Alkuvaiheen toimien vaikuttavuus on erityisen tehokasta. Mitä pidemmiksi odotusajat ja sitä myöten kotoutumistoimenpiteiden parissa vietetty aika venyvät, sitä epätodennäköisempää työllistyminen on. Siksi alkuvaiheen tuki, mahdollisuuksien mukaan jo ennen varsinaista kotoutumisaikaa, on kaikkein merkityksellisintä työllistymisen kannalta.

Vaikka lakiesityksessä huomioidaan alkuvaiheen tuen ja neuvonnan tärkeys, jatkossakin kotoutumistoimet koskevat oleskeluluvan saaneita eivätkä esimerkiksi ensimmäistä oleskelulupaa odottavat henkilöt. Jotta alkuvaiheen tuki ei viivästyisi, on huolehdittava, ettei oleskelulupien käsittely ole liian hidasta.

Uudessa lakiesityksessä huomioidaan alkukartoituksen ja yksilöllisen kotoutumissuunnitelman merkitys. Tuen tulisi rohkaista maahanmuuttajaa ottamaan vastuuta kotoutumisprosessistaan, uskomaan omaan osaamiseensa ja huomaamaan mahdollisuutensa uudessa kotimaassaan.

4. Kotoutumistoimenpiteiden sisältö

Työelämän murroksessa yrittäjyydestä tulee jatkossa yhä useammalle keino työllistyä. Palkkatyön ja yrittäjyyden rajat tulevat tulevaisuudessa hämärtymään. Siksi maahanmuuttajia tulisikin kannustaa yhä enemmän yrittäjyyteen ja tarjota tietoa ja tukea yrittäjäksi ryhtymiselle jo kotoutumisen varhaisessa vaiheessa.

Uudessa lakiesityksessä yrittäjyys ja sen mukanaan tuomat työllistymismahdollisuudet on kyllä mainittu, mutta konkreettisia toimia maahanmuuttajien yrittäjyyden edistämiseksi ei. Yrittäjyysopinnot tulisikin saada pysyväksi osaksi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaa.

Lakiesityksessä korostetaan monikielisyyttä ja tiedon saantia maahan muuttajan omalla kielellä. On tärkeää huomata, että kotoutuminen on paljon muutakin kuin kielitaitoa, ja suomalaista yhteiskuntaa koskevan tiedon jakaminen on huomattavasti tehokkaampaa maahanmuuttajan omalla kielellä. Omakielinen tai monikielisesti toteutettu yhteiskuntaorientaatio otetaan esille myös lakiesityksessä yhtenä kotoutumiskoulutuksen osana.

Englanninkieliset opinnot on tällä hetkellä rajattu kotoutumistukien ulkopuolelle, vaikka usein ne olisivat usein nopein keino päästä uudessa kotimaassa oppimaan uutta ja kouluttautumaan lisää. Kotoutumiskoulutuksen suomen kielen opintojen vaatimuksesta tulisi joustaa ja tarkastella kokonaisuutta kotoutujan kannalta. Lakiesityksessä kotoutumiskoulutuksen pohjana ovat jatkossakin suomen tai ruotsin kielen opinnot.

Kuten lakiesityksessäkin on huomioitu, digitaaliset palvelut eivät sovellu aina maahanmuuttajien tarpeisiin. On pidettävä huolta siitä, että henkilökohtaista palvelua on riittävästi saatavilla, sillä jo nykyisellään neuvonnan riittävyys herättää huolta. Lakiesityksessä korostetaan yksilöllisyyttä ja se vaatii henkilökohtaista neuvontaa ja opastusta.

5. Eri toimijoiden välinen tehtävänjako

Uuden lain myötä maakuntauudistuksen uusille maakunnille siirtyy vastuu työmarkkinoilla olevista maahanmuuttajista, kun taas kunnat huolehtivat työelämän ulkopuolella olevista maahanmuuttajista. Lakiesityksen tarkoitus on selkeyttää kunnan ja maakunnan vastuita. Uusi lakiesitys antaa puitteet kotoutumistoimille, mutta maakunta määrittelee konkreettiset toimet itse. Lakiesityksessä ei kuitenkaan avata tarkemmin sitä, miten maakuntia ja kuntia tullaan tukemaan uusien tehtävien hoitamisessa.

Kuten lakiesityksessäkin huomioidaan, ongelmallista saattaa olla jatkossa maakuntien ja kuntien välinen tehtävänjako sekä toiminnan hajautuminen nykyisistä seitsemästä ELY-keskuksesta, joihin kotoutumistoimet on keskitetty, 18 maakuntaan. Tämä siirtymävaihe on erityisen haavoittuva ja on taattava laadukkaan ja kattavan palvelun tarjoaminen maahanmuuttajille. Maahanmuuttaja-asiakas ei saa olla kärsijänä siirtymävaiheen aikana. Yhteistyön ja tiedonvaihdon tulee toimia saumattomasti kotoutumisen eri

toimijoiden välillä ja kotoutumispalvelujen saatavuus ja rahoitus on turvattava niin siirtymävaiheen aikana kuin myöhemminkin.

Merkittävä osa kotoutumispalveluista rahoitetaan maakuntien kasvupalvelurahoituksesta, jonka jakamisesta maakunnat päättävät itse. Maakuntien vastuulla on myös viranomaisten osaamisen päivittämisestä huolehtiminen. On varmistettava siitä, että kotoutumispalveluiden ja -koulutuksen laatuun ja saatavuuteen sekä henkilökunnan osaamisen päivittämiseen panostetaan maakunnissa riittävästi.

Jotta kotoutumispalvelujen ja -koulutuksen tasoa pystytään seuraamaan jatkossa, uudessa laissa on säädetty maakuntien omavalvontaohjelmasta. On huolehdittava arvioinnin ja seurannan kattavuudesta sekä siitä, että maakunnat myös toteuttavat tarvittavat korjausliikkeet.

Uudessa lakiesityksessä korostetaan eri toimijoiden yhteistyötä, poikkihallinnollista yhteensovittamista ja siirtymistä lyhytkestoisista hankkeista kohti pysyväisluontoisia palveluita, mikä on erittäin tärkeää palvelujen toimimisen ja saatavuuden sekä kotoutujan näkökulmasta.

Esityksen vaikuttavuus on riippuvainen maakunnan ja kunnan päätöksistä. Vastuiden jakautuminen eri toimijoille on uudessa lakiesityksessä epäselvää, vaikka sillä nimenomaan pyritään selkeyttämään vastuunjakamista. Vastuiden muuttuessa eri toimijoiden yhteensovittaminen on entistä tärkeämpää, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa.

Erittäin positiivista uudessa lakiesityksessä on sen korostaminen, että yhteiskunnan palveluita tulisi kehittää niin, että ne soveltuvat myös maahan muuttaneille, sen sijaan että maahanmuuttajille luotaisiin omia päällekkäisiä palveluita kaikille suunnattujen palvelujen rinnalle. Päällekkäisyyksien ja aukkokohtien välttäminen on myös yksi uuden lakiesityksen tavoitteista ja erittäin merkittävää maahanmuuttajan koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisessa.

6. Kotoutumispalvelujen avaaminen yksityisille palveluntarjoajille

Lakiesityksen myötä yhä suurempi osa kotoutumiseen liittyvistä palveluista on mahdollista tuottaa monituottajamallilla yksityisillä palveluntarjoajilla, kuten esimerkiksi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen ja neuvontapalvelut. Yksityisille palveluntarjoajille tämä tarjoaa aivan uudenlaisia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka saattavat hyödyttää alueiden elinkeinopolitiikkaa merkittävästi. On kuitenkin varmistettava palveluntarjoajien tuottamien kokonaisuuksien laatu ja tasapuolisuus. Myös kotoutumispalveluissa on mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä setelimallia ja kilpailutukset on tehtävä niin, että myös pk-yrittäjillä on mahdollisuus osallistua. Haasteen yksityisten palveluntarjoajien kilpailutuksille tuo myös maahanmuuttajien heterogeenisyys ja se, että maahanmuuttaja-asiakkaiden määrä joillakin alueilla on hyvin pieni kun taas toisilla alueilla erittäin suuri.

Valinnanvapaus mahdollistaa maahanmuuttaja-asiakkaalle tarkoituksenmukaisen ja tarpeisiin sopivan palveluntarjoajan valinnan, mutta kuten lakiesityksessäkin huomautetaan, mikään taho ei seuraa sitä, toteutuuko valinnanvapaus vai ei. On myös huolehdittava siitä, että maahanmuuttaja-asiakas löytää tarvitsemansa palvelut silloinkin kun yksityinen palveluntarjoaja toteuttaa ne.

7. Lakiesityksen alueellinen merkitys

Maahanmuuttajista suurin osa asuu kasvukeskuksissa. Erityisen suuri osa vieraskielisestä väestöstä keskittyy Uudellemaalle. Vastuun siirtyminen maakunnille mahdollistaa kotoutumistoimien räätälöimisen alueen tarpeisiin sopivaksi.

Vaarana on kuitenkin maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden keskittyminen niille alueille, joilla maahanmuuttajia on ennestäänkin paljon, vaikka lakiesityksessä korostetaankin jokaisen maakunnan velvoitetta huolehtia siitä, että sen alueella on toimipisteitä ja palveluita tarjolla. On varmistettava, että kotoutumispalveluiden saatavuus ja laatu ylettyvät kaikkialle Suomeen, jotta maahanmuuttajat eivät tulevaisuudessa tule keskittymään kotoutumispalveluiden saatavuuden takia ainoastaan tietyille alueille, vaan että valtakunnallinen yhdenvertaisuus toteutuu.

Kotoutuminen tapahtuu erityisesti paikallisella tasolla, maahanmuuttajan omassa lähiympäristössä. Siksi tarvitaan entistä enemmän yhteistyötä työelämän ja kotoutumiskoulutuksen välille paikallisella tasolla. Entistä tiiviimpi yhteistyö kotoutumiskoulutusta järjestävien tahojen ja paikallisten yritysten välillä palvelisi myös elinkeinoelämän tarpeita.

Maahan muuttaneiden kansainvälisten osaajien osaamista ja verkostoja ei osata Suomessa vielä yrityksissä tarpeeksi hyödyntää yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä. Maahanmuuton myötä monikulttuurisuus lisääntyy ja se tuo mukanaan innovatiivisuutta. Maahanmuuttajilla tulee olemaan tulevaisuudessa entistä suurempi merkitys alueiden kasvuun, kansainvälistymiseen ja elinvoimaisuuteen. Maakuntien tekemillä kotoutumiseen liittyvillä päätöksillä voidaan merkittävästi edistää alueen elinkeinoelämän kehitystä.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Kaisu Keisala-Kaseja
Maahanmuuttajayrittäjyyden koordinaattori