Kuntoutussäätiö, kehittämispäällikkö,
Farid Ramadan
6.2.2023

Kuntoutussäätiön asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

Kehittämispäällikkö, Filosofian maisteri Farid Ramadan

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi, johon tässä lausunnossa viitataan jatkossa ”esityksenä”, on huomioitu hyvin viime vuosina tehdyt tutkimukset ja niissä annetut suositukset. Pidämme pääsääntöisesti esityksen sisältöä hyvänä. Lausuntomme keskittyy niihin aiheisiin, jotka tunnemme tekemämme maahanmuuttoaiheisen tutkimuksen sekä kotoutumista edistävän ruohonjuuritason työn vuoksi parhaiten: järjestöjen rooliin kotoutumisen edistämisessä, väestösuhteisiin sekä kielenoppimiseen.

Esityksessä, kuten kotoutumisesta käydyssä keskustelussa laajemminkin, painottuu hyvin voimakkaasti työllisyysnäkökulma. Työllisyys onkin kiistatta keskeistä kotoutumisen kannalta, koska se tukee yksilön osallisuutta ja hyvinvointia monin eri tavoin. On hyvä, että hallituksen esityksessä on jossain määrin huomioitu ettei työllistyminen ole aina realistinen tavoite, mikä näkyy esimerkiksi kevennetyissä kielitaitovaatimuksissa sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden eläkeikä lähestyy eikä kielitaito todennäköisesti vaikuttaisi heidän työllistymiseensä. Siitä huolimatta, että esityksessä työllisyysnäkökulma painottuu, siinä jää vähälle huomiolle työn ja opiskelun vuoksi Suomeen muuttaneiden kotoutumisen tukeminen. Resurssien ollessa rajalliset, tuen tarjoamisessa pitää luonnollisesti tehdä valintoja tuettavien valinnassa. Opiskelijat ja työn takia Suomeen muuttaneet ovat kuitenkin erittäin keskeisiä maahanmuuton kokonaiskuvassa, minkä vuoksi näiden ihmisten tulisi saada riittävästi tukea esimerkiksi kielitaidon vahvistamisessa, jotta heidän olisi helpompaa asettua Suomeen pysyvästi. Mitä helpommin Suomeen muuttanut saa tarvitsemaansa tukea, sen parempi kotoutumisen sekä työllistymisen kannalta.

Kotoutumispalveluiden kehittämisessä kielitaidon edistämisen tulee olla keskiössä. Esityksessä sanotaan, että nykyinen taso B1.1. säilytetään. Tämä taso ei kuitenkaan ole riittävä moniin töihin eikä etenkään korkeasti koulutetuilla ole realistisia edellytyksiä työllistyä osaamistaan vastaaviin töihin kielitaidolla, joka vastaa tasoa B1.1. Myös opiskelumahdollisuudet ovat rajalliset, mikäli kielitaito vastaa tasoa B1.1. Monet Suomeen muuttaneet tekevät töitä, jotka eivät vastaa heidän koulutustasoaan. Tämä voi ainakin osin johtua siitä, ettei kielitaito ole riittävä omaa koulutusta vastaavan työn tekemiseen. Tämä tutkimuksissa todettu havainto puoltaa näkemystä siitä, että kielitaso, joka kotoutumisen kannalta katsotaan riittäväksi ei mahdollista koulutusta vastaavan työn tekemistä. Esityksessä on huomioitu mahdollisuus asettaa kielitaidon

tavoitetaso alemmas kuin B1.1. mikä onkin kannatettavaa, koska tiedämme etteivät kaikki pysty saavuttamaan sitä. Hallituksen esityksessä ei tunnuta huomioitavan sitä, että monissa ylempää korkeakoulututkintoa vaativissa töissä tulee myös osata toista kotimaista kieltä. Suomen kielellä kotoutuville tulisi olla tarjolla ruotsin kielen opintoja, joilla saavutetaan useissa töissä vaadittava ruotsin kielen taito ja vastaavasti ruotsin kielellä kotoutuvilla tulisi olla mahdollisuus opiskella myös suomenkieltä niin halutessaan.

Ilman riittävää kielitaitoa ja tietoa yhteiskunnan toimintatavoista kotoutuminen ei voi toteutua. Nämä taidot ovat kotoutumisen ja täysvaltaisen yhteiskunnallisen osallisuuden edellytyksenä niin työn, opiskelun tai perhesyistä Suomeen muuttaneille ja sen vuoksi niiden tulisi olla kotoutumisen edistämisessä keskeisimmässä roolissa. Puutteet näissä perusteissa voivat heijastua vielä seuraavaan, Suomessa syntyvään sukupolveen, jos vanhemmilla ei ole riittävää kompetenssia tukea lastensa koulunkäyntiä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan enimmäispituuden lyhentämistä. Näkemyksemme mukaan kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan pituuden lyhentäminen saattaa johtaa siihen, ettei kotoutumispalveluista hyötyvä välttämättä saa niitä. Vaikka suunnitelman kestoa voitaisiin tietyin edellytyksin jatkaa, epäilemme ettei muutoksella pystytä nopeuttamaan ihmisten työllistymistä tai muutenkaan jouduttamaan heidän kotoutumistaan. Nykyisen tiedon perusteella vaikuttaa pikemminkin siltä, ettei nykyinen kolmen vuoden voimassaoloaika ole välttämättä riittävä, jos ihmisellä on elämäntilanteeseen tai terveyteen liittyviä haasteita, jotka hidastavat kielenoppimista tai muiden työelämätaitojen omaksumista. Viime aikaisten tutkimusten mukaan maahan muuttaneet itse näkevät ongelmallisena kotoutumisajan lyhyyden. Kototutumissuunnitelman voimassaoloajan lyhentäminen saattaa erittäin suurella todennäköisyydellä lisätä niiden ihmisten määrää, jotka pyytävät ajan pidentämistä, mikä puolestaan teettää paljon lisätyötä siellä missä näitä anomuksia käsitellään. Kotoutumista tukevia palveluita tulee tarjota oikea-aikaisesti silloin kun niille on tarve, eikä sitoa niitä kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaan tai oleskeluluvan perusteeseen.

Kotoutumispalveluiden asiakkuuden ei tarvitse olla määrittelemättömän pituinen, mutta se tulisi ennemmin nähdä oikeutena saada tietty määrä palveluita, joita voi käyttää silloin kun ne ovat tarpeen.

Osaamisen ja palvelutarpeiden kartoittaminen on tärkeää ja nämä asiat on hyvin huomioitu hallituksen esityksessä. Keskittämällä resursseja alkuvaiheeseen voidaan kotoutumisprosessia nopeuttaa ja tehdä palveluiden käyttäjän kannalta tarkoituksenmukaisemmaksi. Laadukkaasti tuotetulla kartoituksella säästetään myös resursseja, kun ihmiset saavat tarvitsemiaan palveluita ja muuta tukea oikea-aikaisesti, jolloin häiriökysyntä vähenee. Panostamalla laadukkaan kokonaisuuden rakentamiseen, jossa ihmisen kyvyt, terveydentila ja omat tulevaisuuden suunnitelmat huomioidaan,

voidaan tehdä kokonaisvaltainen kotoutumissuunnitelma, joka ei jää irralliseksi kotoutumiselle asetetuista tavoitteista. Maahan muuttaneelle asetettujen kotoutumiseen liittyvien tavoitteiden tulee olla suhteutettuja hänen lähtökohtiinsa ja kotoutumiseen varatut resurssit tulee suunnata sen mukaisesti. Osaaminen, terveydentila, oppimisvalmiudet, elämäntilanne ja kaikki muu, joka vaikuttaa ihmisen toimintakykyyn ja -mahdollisuuksiin, tulee selvittää kattavasti maahantulon alkuvaiheessa. On tärkeä ymmärtää kotoutuminen prosessina, joka ei ole aina lineaarinen. Epälineaarisuuden vuoksi alkuvaiheen kotoutumista ja siihen liittyviä palveluita voi tarvita vasta vuosia maahantulon jälkeen.

Väestösuhteet tunnistetaan esityksessä kotoutumisen kannalta keskeiseksi tekijäksi, mikä on erittäin tärkeä asia. Esityksen pykälässä 48 esitetään, että kuntien tulisi perustaa maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmiä, jos kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve sitä edellyttää. Tällaiset yhteistyöryhmät ovat varmasti tarpeen ja sellaiset tulisi lähtökohtaisesti perustaa kaikkiin kuntiin, joissa Suomeen muuttaneita asuu vähääkään enemmän. Niille tulisi varata riittävät resurssit, jotta ne voivat hoitaa mielekkäästi niille asetetut tehtävät. Esityksessä voisi olla hieman vahvemmin esitetty yhteistyöryhmiin liittyvät yksityiskohdat, kuten niiden tavoitteet ja velvollisuudet. Muotoilu: ”jos palvelutarve sitä edellyttää” antaa vaikutelman, ettei väestösuhteisiin tarvitse erityisesti panostaa, niin kauan kuin näkyviä haasteita tai pulmia ei ole. Hyvien väestösuhteiden tukeminen on varmasti tarpeen jatkuvasti.

Järjestöjen roolia kotoutumisen edistämisessä halutaan kasvattaa. Tätä edistetään muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämässä kotoutumisen kumppanuusohjelmassa, jonka yhtenä tarkoituksena on eri toimijoiden välisen yhteistyön syventäminen. Järjestöt rikastuttavat palvelukenttää ja niillä on varsinaisten palveluiden lisäksi muitakin tapoja, joilla ne voivat olla mukana auttamassa Suomeen muuttaneita asettumaan uuteen kotimaahansa. Järjestöissä toimiminen on erittäin hyvä tapa auttaa maahan muuttaneita verkostoitumaan ja oppimaan paikallisen työelämän toimintatapoja. Ne tarjoavat myös mahdollisuuden käytännön kielen oppimiseen ja vahvistavat muutenkin niissä toimivien osallisuuden kokemusta. Julkisen sektorin ja järjestöjen välisessä yhteistyössä tulee varmistaa selkeät vastuut ja taata julkisen sektorin kanssa kotoutumisen edistämiseksi yhteistyötä tekevien järjestöjen resurssit. Tällä hetkellä järjestöt ovat tärkeässä asemassa joidenkin maahanmuuttajaryhmien edustamisessa ja tavoittamisessa, minkä vuoksi on tärkeää rakentaa yhteistyön toimintatavat sellaisiksi, että yhteistyö palvelee kaikkia osapuolia ja tekee yhteistyön houkuttelevaksi. Nyt tekeillä olevassa lakiuudistuksessa todetaan muutamissa kohdissa, että järjestöjen palveluita esimerkiksi neuvontapalveluiden järjestämisessä voidaan hyödyntää. On kuitenkin tiedostettava ongelmat, joita saattaa syntyä, jos kunta hoitaa lakisääteisiä velvollisuuksia yhdessä järjestöjen kanssa, mikäli vastuunjakoa ei ole tehty selkeästi tai järjestöille ei makseta niiden tekemästä työstä. Erityisesti maahan muuttaneiden operoimien järjestöjen

edustajilla on ollut negatiivisia kokemuksia yhteistyöstä kuntien kanssa, mikä on heikentänyt heidän tasavertaisuuden kokemustaan ja halua tehdä yhteistyötä julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Järjestörahoituksen ollessa muutoksessa tulisi osana kotoutumisen edistämistä miettiä myös miten erityisesti pienempien järjestöjen toimintaedellytykset turvataan jatkossa, niin että kunnissa on monipuolisesti kotoutumista edistävää palvelutarjontaa.