

Kuntoutussäätiön asiantuntijalausunto:

VNS 6/2021 vp Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Tutkija, Filosofian maisteri Farid Ramadan
Erikoistutkija, Valtiotieteiden tohtori Sirkku Varjonen

Kotoutumisen selonteossa, johon tässä lausunnossa viitataan jatkossa ”selontekona”, on huomioitu hyvin viime vuosina tehtyjen tutkimusten havainnot. Useimmat selonteossa esitetyt toimenpide-ehdotukset ovat perusteltuja vaikkakin joiltain osin ne voisivat olla konkreettisempia. Joidenkin kotoutumisen kannalta keskeisten osa-alueiden kuten väestösuhteiden painotus kotoutumisen uudistamiseen liittyen on jäänyt selonteossa mielestämme liian pieneksi. Lausunnossamme käymme läpi keskeisimmät huomiomme selontekoon liittyen.

Selonteossa, 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. Toisaalta on ongelmallista, että työllisyys käytännössä toimii mittarina kotoutumisen onnistumisesta, sillä kotoutuminen on muutakin kuin töiden tekemistä. Lisäksi työllisyysnäkökulman painottumisesta huolimatta, selonteossa jää vähälle huomiolle työn ja opiskelun vuoksi Suomeen muuttaneiden kotoutumisen tukeminen.

Selonteossa ehdotetaan kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan enimmäispituuden lyhentämistä kolmesta vuodesta kahteen (s. 89 ja 93). Näkemyksemme mukaan kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika ei palvele nykyisellään, tai selonteossa ehdotetulla tavalla lyhennettynä, kotoutumisen tavoitteita yhteiskunnan tai kotoutujan näkökulmasta. Kotoutumista tukevat palveluita tulee tarjota oikea-aikaisesti silloin kun niille on tarve, eikä sitoa niitä kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaan. Viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan ylittäneet maahan muuttaneet ovat väliinputoajia palveluissa. Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika voi ylittyä monista eri syistä. Joku voi olla kotona hoitamassa lapsia eikä voi sen vuoksi hyödyntää tarjolla olevia palveluita. Töiden vuoksi Suomeen muuttanut on voinut jäädä työttömäksi vuosia maahantulon jälkeen ja huomata vasta työttömäksi jäätyään, ettei kielitaito ole riittävä uuden työpaikan saamiseksi. Kenenkään etua ei palvele se, että ihmisellä ei ole opiskeluun tai työntekoon vaadittavaa kielitaitoa mutta ei myöskään taloudellisia resursseja kustantaa omia kieliopintojaan. Tällaisessa tilanteessa myös tiedot palveluista voivat olla vajavaiset, koska niitä ei ole työssä käydessä tarvinnut hyödyntää. Uuteen kotimaahan asettuessa yleiset tiedot yhteiskunnasta, joita käydään läpi osana kotoutumiskoulutusta, tulevat varmasti kaikille tarpeeseen maahanmuuton syystä riippumatta.

Yleisesti ottaen kohdat, joissa kotoutumissuunnitelman voimassaoloajasta puhutaan ovat epäselviä. Selonteossa todetaan, että kotoutumisohjelman enimmäiskesto on yksilöllinen ja enintään kaksi vuotta. Toisinaan sanotaan, että kesto on pääsääntöisesti kaksi vuotta, mutta siitä voidaan joustaa. Lisäksi selonteossa mainitaan, että palveluita voidaan tarjota ensisijaisen kohderyhmän lisäksi muillekin maahan muuttaneille. (esimerkiksi s.64, 87 & 90.)

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. Selonteosta saa vaikutelman, että yhtenä perusteena kotoutumisen erityispalveluin tuetun kotoutumisajan lyhentämiselle käytetään VN TEAS tutkimusta, jonka toteutuksesta vastasi Kuntoutussäätiö (Shemeikka ym. 2021 Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut). Selonteon sivulla 89 viitataan tutkimuksessa tehtyyn havaintoon siitä, että kotoutumissuunnitelman saaneista ihmisistä puolet on 24 kuukautta suunnitelman saamisen jälkeen töissä tai kotoutumiskoulutusta seuraavassa koulutuksessa. Tämä havainto ei kuitenkaan tue ajatusta siitä, että erityispalveluin tuettua kotoutumisaikaa tulisi lyhentää nykyisestä. Useissa viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että kotoutumispalveluiden saamisen sitominen johonkin määriteltyyn ajanjaksoon tuottaa erilaisia ryhmiä, jotka hyötyisivät kotoutumista edistävästä palvelusta mutta eivät voi niitä saada sen vuoksi että kyseinen aika on ylitetty. Silloin jos kotoutumista tukevat palvelut ovat sidottu kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan pituuteen, ei riitä, että erityispalveluita voidaan antaa tämän ajan jälkeen harkinnanvaraisesti tai jos kursseilla on tilaa. (Selonteko s. 78, 91) Karisen ym. (2020) tekemässä kyselytutkimuksessa, johon viitataan selonteon sivulla 42 maahan muuttaneet itse näkevät ongelmallisena kotoutumisajan lyhyiden. On tärkeää, että kunnan tai maakunnan velvoite tarjota kotoutumista edistäviä palveluita kirjataan lakiin mahdollisimman selvästi, jolloin vältetään epämääräiset tilanteet, joissa harkinnanvaraisuuteen perustuen evätään mahdollisuus saada tarvittavia palveluita ihmisiltä, jotka niistä hyötyvät. Tällä tavoin voidaan välttää alueelliset erot tarjolla olevissa palveluissa.

Selonteossa esitellään kotoutumisohjelman yleiskuvaus, jonka perusteella uudistamisen pääpiirteistä saa melko positiivisen kuvan. Keskittämällä resursseja alkuvaiheeseen voidaan kotoutumisprosessia nopeuttaa ja tehdä palveluiden käyttäjän kannalta tarkoituksenmukaisemmaksi. 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 yhteiskunnan 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. Alkukartoituksen

perusteella voidaan tarjota kullekin tarkoituksenmukaisia palveluita. Tällaisella lähestymistavalla voidaan nopeuttaa kotoutumista ja samalla se tukisi selonteossa lausuttua tavoitetta tuottaa palveluita nykyistä asiakaslähtöisemmin, kohderyhmää osallistaen. On tärkeä ymmärtää kotoutuminen prosessina, joka ei ole aina lineaarinen. Epälineaarisuuden vuoksi alkuvaiheen kotoutumista ja siihen liittyviä palveluita voi tarvita vasta vuosia maahantulon jälkeen.

Kotoutumispalveluiden kehittämisessä kielitaidon edistämisen tulee olla keskiössä. Selonteossa esitetään, että nykyinen taso B1.1. säilytetään. Tämä taso ei kuitenkaan ole riittävä moniin töihin eikä etenkin korkeasti koulutetuilla ole realistisia edellytyksiä työllistyä osaamistaan vastaaviin töihin kielitaidolla, joka vastaa tasoa B1.1. Selonteossa mainitaan monien ulkomaalaistaustaisten tekemän koulutustaan vastaamattomia töitä (s.17) Tämä tutkimuksessa todettu havainto puoltaa näkemystä siitä, että kielitaso, joka kotoutumisen kannalta katsotaan riittäväksi ei mahdollista koulutusta vastaavan työn tekemistä. Lisäksi tulisi olla tarjolla ruotsin kielen opintoja, joilla saavutetaan useissa töissä vaadittava ruotsin kielen taito. Toisilla on puolestaan vaikeuksia saavuttaa taso B1.1., minkä vuoksi kielitaitovaatimusta ei voida nostaa yli B1.1. Ratkaisuna voisi olla lisäkurssien tarjoaminen niille, jotka niitä haluavat.

Perusteet kielenopetukseen panostamisen tärkeydestä käyvät läpileikkaavasti ilmi monesta selonteon kohdasta ja tätä näkemystä tukevat myös tutkimukset ja käytännön havainnot kotoutumista edistävästä työstä. Selonteossa sivulla 42 on viitattu Karisen ym. vuonna 2020 julkaistuun tutkimukseen, jonka mukaan maahan muuttaneet itse pitävät kielen oppimista yhtenä tärkeimmistä tekijöistä Suomeen asettumisessa. Kielen opetusta tulee olla saatavilla nopeasti, paljon ja eri tasoisille oppijoille. Selonteossa on hyvin huomioitu digitaalisuuden suomat mahdollisuudet ja todettu että ilmaisia verkko-opintomahdollisuuksia kehitetään. On erittäin kannatettava idea kehittää ja tarjota verkko-opintoja, jolloin ihminen voi opiskella joustavasti töiden tai muiden opintojen ohessa ja muina vapaina hetkinä tai parhaimmillaan jo ennen Suomeen muuttamista. Verkko-opinnot voivat myös toimia ratkaisuna alueilla, joilla maahan muuttaneita on vähän ja välimatkat kurssipaikoille pitkiä. Laadukkaasti toteutetut sisällöt palvelevat tarkoitustaan pitkään niiden valmistumisesta. Näiden lisäksi tulee kuitenkin olla perinteisempiä mahdollisuuksia kielen opiskelulle, koska kaikille itseopiskelu tai verkko-opiskelu ei sovellu.

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 edistämässä keskeisimmässä roolissa. Puutteet näissä perusteissa voivat heijastua vielä seuraavaan, Suomessa syntyvään sukupolveen, jos vanhemmilla ei ole riittävää kompetenssia tukea lastensa koulunkäyntiä.

Kuten selonteossa tuodaan esille maahan muuttaneiden lasten koulumenestys ja jatko-opintoihin hakeutuminen on ns. kantaväestöön kuuluvia lapsia vähäisempää. Tämä on keskeinen huolenaihe erityisesti pidemmällä aikavälillä ja siihen tulee puuttua ajoissa, jotta erot eri väestöryhmien välillä eivät kasva liikaa. Suomeen muuttaneella on kotoutumisessa suuri vastuu mutta ei tule unohtaa yhteiskunnan vastuuta yhdenvertaisten mahdollisuuksien varmistamisessa. Meillä on selvää tutkimusnäyttöä syrjinnästä työmarkkinoilla ja jonkin verran tietoa siitä miten koulumaailman käytännöt voivat johtaa eroihin koulutukseen hakeutumisessa. Esimerkiksi vieraskielisten vanhempien lasten ohjaaminen liian herkästi suomi toisena kielenä -opintoihin, mikä rajoittaa jatko-opintoihin liittyviä vaihtoehtoja ja vaikuttaa osaltaan edellä mainittuihin eroihin korkeakoulutukseen hakeutumisessa. Selonteossa ei tuoda esille millaisilla toimenpiteillä voitaisiin pyrkiä kaventamaan korkeakoulutukseen hakeutumisessa ja jatko-opintojen keskeytyksissä maahan muuttaneiden lasten ja ns. kantaväestön lasten välillä.

Kappaleessa 12.3 käsitellään koulutukseen liittyviä ongelmia, joihin tulisi löytää ratkaisuja. Jotkut opiskelevat työttömyysetuudella, jota voi käyttää enintään 24 kuukautta opiskeluun. Kaksi vuotta ei kuitenkaan useimmiten riitä kokonaisen tutkinnon suorittamiseen ja opinnot keskeytyvät, kun niitä pitäisi jatkaa huomattavasti pienemmällä opintotuella. Joillain kielitaito ei ole riittävä opinnoista selviämiseen. Erityisesti tutkinnon yhteisten osien kohdalla monilla voi olla kielellisiä vaikeuksia. Selonteossa toimenpiteenä on mm. esitetty: *Kehitetään edelleen ammatillisen koulutuksen yhteisten tutkinnon osien suorittamistapoja siten, että ne soveltuvat nykyistä paremmin aikuisopiskelijoille ja maahanmuuttajille.*

Tästä saa käsityksen, että opinnoista selviämiseen tarvittavan kielitaidon varmistamisen sijaan kehitetään keinoja helpottaa yhteisten tutkinnon osien läpikäymistä, mikä tuntuu ongelmalliselta. Vaikka kielitaitovaatimukset voivat monissa töissä vaikuttaa liian korkeilta suhteessa työnkuvaan, on kuitenkin huomioitava, että nykypäivänä miltei jokaisessa työssä pitää kieltä osata kohtalaisesti, jotta työnteke sujuu. On myös otettava huomioon, että työyhteisöön kiinnittyminen on olennainen osa osallisuuden kokemusta ja kotoutumista, eikä työyhteisöön ole helppo päästä sisään ilman riittävää kielitaitoa.

Tutkimuksissa on käynyt selväksi, että kotoutumisen vastuut ovat epäselvät eikä tällä hetkellä kenelläkään ole kokonaisuudesta selkeää vastuuta. Selonteossa puhutaan kotoutumisen kokonaisvastuun siirtämisestä kunnille, mutta siitä ei käy ilmi mikä taho tarkalleen ottaen kunnassa olisi vastuussa kokonaisuudesta. Maakuntauudistus ja työllisyyspalveluiden siirtyminen kunnille 2024 voivat osaltaan tarjota mahdollisuuden selvittää kotoutumistoimiin liittyvät vastuunjaot, mutta näihin suuriin hallinnollisiin muutoksiin liittyy riski entistä epäselvemmistä vastuista, jos niitä ei selvästi määritellä kotoutumisen edistämisen uudistamisen yhteydessä.

Näkemyksemme mukaan kunnilla on hyvä olla jossain määrin vapautta suunnitella kotoutumisen käytännön toteutus siten, että alueen erityispiirteet, kuten tarjolla olevat koulutusmahdollisuudet ja 3. sektorin toimijat huomioidaan niin hyvin kuin mahdollista. Selonteossa mainitaan, että kotoutumisohjelma luo raamit ja vähimmäiskriteerit kotoutumisen alkuvaiheen ohjaus- ja palveluprosesseille. (Selonteko s. 59) Tämä onkin erittäin tärkeää, jotta palvelutaso on riittävä ja palveluiden sisällöt yhteneväiset eri paikkakunnilla.

Järjestöjen roolia aiotaan jatkossa kasvattaa mikä on kotoutumisen tukemisen kannalta hyvä. 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. 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, jonka vuoksi on tärkeää rakentaa yhteistyön toimintatavat sellaisiksi, että yhteistyö palvelee kaikkia osapuolia ja tekee yhteistyön houkuttelevaksi. Nyt tekeillä olevassa uudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös tämän yhteistyön ja järjestöjen kaavaillun roolin selkeään muotoiluun, jotta yhteistyöstä varmasti saataisiin paras mahdollinen hyöty.

Perheen tutkitusti suuri merkitys kotoutumisessa jää selonteossa vähälle huomiolle. Perheenyhdistämiseen liittyvät asiat olisi syytä tuoda esiin selonteossa, jotta siihen liittyvät seikat tulisivat varmasti huomioiduksi, kun kotoutumisen edistämiseen liittyviä toimenpiteitä ruvetaan toteuttamaan.

Väestösuhteet käsitellään selonteossa varsin lyhyesti, vaikka nähdäksemme se ne liittyvät tiiviisti onnistuneeseen kotoutumiseen. Monet kappaleessa esitetyistä toimenpide-ehdotuksista ovat kannatettavia, mutta aiheen vaikeudesta huolimatta kotoutumista uudistettaessa toimenpiteiden pitäisi olla konkreettisempia ja koko teeman nykyistä suuremmassa roolissa selonteossa. Esimerkiksi poliisin resursseja tulisi lisätä, jotta nykyisen lainsäädännön puitteissa olisi paremmat mahdollisuudet puuttua viharikoksiin ml. vihapuheeseen ja muihin rasistisiin rikoksiin. Kotoutuminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden kannalta on erittäin haitallista, jos tällaisiin asioihin ei puututa kaikilla yhteiskunnan tasoilla.