

Emina Arnautovic, Folkhälsanin kotoutumisasiantuntija ja hankkeen vetäjä,

Ajatuksia hallituksen esityksestä HE 208/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Esityksen mukaan kuntien vastuuta kotoutumista edistävästä palveluista lisätään. Kuntien olisi muun muassa laadittava kotoutumisohjelma, joka olisi kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka tasosta ja vaatimuksista säädettäisiin lailla.

Ehdotuksen mukaan kotoutumisohjelman tulee muun muassa sisältää osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, uusi monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumista ja työllistymistä edistävä koulutus, palvelut, ohjaus ja neuvonta sekä ohjelman päättymisen jälkeinen jatko-ohjaus.

Kotoutuminen nähdään tärkeänä osana kunnallisia perus- ja työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluita. Mutta myös kansalaisyhteiskunnan, eli kolmannen sektorin, merkitystä kotouttamisessa korostetaan entistä vahvemmin.

Kieli- ja kotoutumiskoulutuksessa otetaan käyttöön päättöarviointi ja itsenäisten opintojen tuen edellytyksiä parannetaan siten, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun omaehtoinen opintokokonaisuus. Opinnot on aloitettu kotoutumissuunnitelman voimassa ollessa, ja niitä tuetaan työttömyysturvalla.

Viranomaisten tehtäviä säännellään lakiehdotuksen mukaisesti. Kotoutumista edistävää yhteistyötä sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittamista ja seurantaa eri hallinnon tasoilla vahvistetaan. Erityisesti korostetaan työllisyyden, osaamisen kehittämisen, hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden edistämisen yhteensovittamista.

Kunnille annettavaa ohjeistusta selkeytetään kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden palveluiden osalta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttophallinnossa annettua lakia sekä eräitä muita ehdotettuun lakiin liittyviä lakeja.

Rahoitusmallia muutetaan korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen takia. Hyvinvointialueet ja kunnat voisivat saada laskennallista korvausta esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta sekä korvauksia kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä. Lisäksi osa uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestämisen kustannuksista esitetään korvattavan kunnille pääosin osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Monikielistä yhteiskuntaorientaatiota, henkilöstön ja maahanmuuttajien osaamista sekä ruotsinkielistä kotoutusta koskevaa lakiehdotusta koskevat kommentit

Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa otetaan hyvin huomioon useita näkökulmia, jotka ovat oleellisia kotoutumisen, osallisuuden ja osallistavuuden kannalta tämän päivän Suomessa. Lakiehdotuksessa keskitytään paljon maahanmuuttajien työllisyyteen, mikä on tärkeää kaikille Suomen asukkailla, sekä maahanmuuttajille että kantaväestölle.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella lisättäisiin erityisesti työelämän ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien, tavoittamista kotoutumista edistäviin palveluihin ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen monialaisuutta. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten kiintiöpakolaisten ja ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten lasten, kannalta on hyvä, että

lakiehdotuksessa painotetaan kunnan ja hyvinvointialueen välistä yhteistyötä, ja että heille laaditaan poikkihallinnollisesti palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma.

Yhteiskuntaorientaatio, henkilökohtainen neuvonta ja ennen kaikkea henkilöstön osaaminen ja valmiudet kotoutuja-asiakkaiden kohtaamiseen parhaalla mahdollisella tavalla ovat tervetullut osa lainsäädäntöehdotusta. Sen tärkeyttä, että henkilöstöllä on riittävät valmiudet maahanmuuttajien kohtaamiseen, korostavat myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Tapani Innanen, joka on yliopistonlehtori ja johtaa Helsingin yliopiston teologista tiedekuntaa. (Lisätietoja löytyy lähdeviitteestä.)

Lakiehdotuksen mukaan työelämässä olevat maahanmuuttajat eivät voi saada yhteiskuntaorientaatiota. Haluan kuitenkin korostaa sen tärkeyttä, että kaikkien maahanmuuttajien tulisi saada yhteiskuntaorientaatiota siitä riippumatta, miksi he ovat saapuneet Suomeen. Erityisesti Suomeen työvoimaksi tulevat ja täällä töissä olevat maahanmuuttajat tarvitsevat sitä. Se, että maahanmuuttajat tietävät ensimmäisestä päivästä lähtien heidän oikeutensa ja velvollisuutensa vähentää kaikenlaisten epäkohtien riskiä.

Olisi myös tarkoituksenmukaista säätää yhteiskuntaorientaation tuntimäärästä. Sillä tavoin kuntien olisi helpompaa hankkia palveluita ja valtion maksama laskennallinen korvaus vastaisi niiden tarpeita. Esimerkiksi Ruotsissa on 100 tuntia yhteiskuntaorientaatiota.

Lakiehdotuksessa tuodaan entistä enemmän esiin yksilöllisiä edellytyksiä sekä maahanmuuttajien osaamista ja kykyjä. Tämä on tärkeä painotus, jota voisi olla tarpeen seurata, jotta sen työllisyysvaikutukset näkyisivät. Tutkimukset osoittavat nimittäin, että aiemman osaamisen validointi lyhentää työmarkkinoille pääsemiseen kuluvaa aikaa. Pohjoismaisen ministerineuvoston alaisuudessa toimiva Pohjoismaiden hyvinvointikeskus julkaisi lokakuussa työnteon kautta tapahtuvaa kotoutumista Skandinaviassa koskevan tutkimuksen: *Scandinavian integration policies for refugees – An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes*.

Tutkimukseen osallistui yhteensä 280 000 aikuista pakolaista, ja analyysissä seurataan heidän kotoutumistaan työmarkkinoille vuosina 2009–2019 sen jälkeen kuin heille on myönnetty Ruotsin, Tanskan tai Norjan oleskelulupa. Tutkimus osoittaa, miten sellaiset tekijät kuin osaaminen ja koulutus, sukupuoli ja lähtömaa vaikuttavat mahdollisuuksiin päästä työelämään. Muun muassa Ruotsi on onnistunut parhaiten maahanmuuttajien aiempien opintojen validoimisessa ja täydentämisessä, mikä johti parempiin tuloksiin kuin Tanskassa ja Norjassa. (Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2022)

Lakiehdotuksen valmistelussa muun muassa maahanmuuttajataustaisten naisten matala työllisyysaste on ollut tärkeä näkökulma. Folkhälsan sai vuonna 2022 työ- ja elinkeinoministeriön hankerahoitusta tämän kohderyhmän tavoittamiseen, jotta heidän mahdollisuuksiaan päästä työelämään saataisiin parannettua.

Yllä mainitussa Pohjoismaiden ministerineuvoston raportissa (2022) todetaan, että maahanmuuttajataustaisten naisten ja miesten välinen työllisyyskuilu on suuri myös muissa Pohjoismaissa. Euroopassa vallitsevan tilanteen ja Ukrainasta saapuvien pakolaisten määrän kasvun kannalta on oikea hetki keskittyä tähän. Raportissa tutkijat väittävät lisäksi, että sama trendi jatkuu riippumatta siitä, mistä pakolaiset tulevat. Kuilu voi mahdollisesti pienentyä, mutta marginaalisesti.

Folkhälsanin hankkeen aikana olemme kiteyttäneet eri tekijöitä, jotka vaikuttavat naisten työllisyyteen. Hyvinvointi, perhesuhteet, kielitaidot sekä koulutuksen ja verkostojen puute ovat tällaisia tekijöitä. Yhteiskunnassa vallitsevat rakenteet ovat kohderyhmän mielestä yksi suurimmista työnteon esteistä. Vaikeudet kieliharjoittelun, verkostojen ja kantaväestöön kuuluvien tuttavien löytämisessä sekä työhaastatteluun pääsemisessä ovat heille arkipäivää. Tästä todistaa myös Euroopan muuttoliikkeiden verkoston tuore raportti, jonka mukaan kolmansista maista saapuvien naisten on vaikea saada töitä Suomessa. Työmarkkinoilla on erilaisia syrjiviä rakenteita eikä edes korkea koulutus takaa heille menestystä suomalaisessa työelämässä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta julkaisi maaliskuussa raportin *Tavoitteena syrjimätön työelämä. Työsyrynnän nykytila ja keinoja tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi*. Suurin

kasvu työsuojeluviranomaisten tarkastuksissa koski alkuperän, kielen ja kansallisuuden perusteella tapahtuvaa syrjintää. (Kanninen, Virkola, Lilja & Rask, 2022)

Siksi on tärkeää, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus korostaa sekä henkilöstön että maahanmuuttajien osaamista. Yllä mainituista syistä lain toimenpanon seuranta ja arvioiminen on tarpeen tältä osin. Pitkällä aikavälillä rahaa säästyy ja työllisyys ja yhdenvertaisuus paranevat.

Lakiehdotus mahdollistaa ruotsin kielellä tapahtuvan kotoutumisen. Mutta olisi hyvä, jos lakiehdotuksen perusteluista kävisi selvemmin ilmi, että kaksikielisten alueiden osalta kotoutumisohjelmissa lukisi, että ruotsinkieliset kotoutumispolut ovat mahdollisia. Samoin kuin se, että kotoutumista edistäviä palveluita tarjoavia toimijoita on otettava prosessiin mukaan.

Merkittävä määrä maahanmuuttajataustaisia henkilöitä asuu kaksikielisillä alueilla ja heidät on kotoutettu ruotsin kielellä hyvin tuloksin. Tämä käy ilmi myös Siirtolaisuusinstituutin yhteistyössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja tuolloisten Uudenmaan ja Pohjanmaan sairaanhoitopiirien kanssa vuonna 2021 tekemistä tutkimuksista. Dosentti Maili Malin, Siirtolaisuusinstituutin erikoistutkija, teki tutkimuksen. (Siirtolaisuusinstituutti, 2021)

Tämä on tärkeää erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta.

Kuntien, kolmannen sektorin, hyvinvointialueiden ja valtion tehtävät sekä valtion korvaukset (5—8 luku)

Luvuissa 5 ja 6 kuvataan hyvin ja selkeästi kuntien ja hyvinvointialueiden vastuuta. Lakiehdotuksessa on ansiokkaasti otettu huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja se, että monet kotoutumista edistävät toimet ovat nyt siirtymävaiheessa. Tämä lakiehdotus pienentää riskiä sille, että kotouttamista edistävät toimenpiteet jäisivät tekemättä epäselvien ohjeiden takia.

Lakiehdotuksen mukaan lakisääteisiin tehtäviin osoitettavat valtionosuudet perustuvat laskennalliseen korvaukseen, jota maksetaan toimenpiteistä vastaavalle taholle. Vaarana on kuitenkin, että laskennallinen korvaus ei ainakaan aluksi vastaa tosia-asiallisia tarpeita. Tästä hyviä esimerkkejä ovat sekä kunnan että hyvinvointialueiden tulkkaukspalvelut. Laskennallisten korvausten tulee ylipäänsä olla sellaisella tasolla, joka kattaa kuntien ja hyvinvointialueiden kustannukset siten, että lakia sovelletaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kunnan tulee lakiehdotuksen mukaan jatkossa ylläpitää monialaista verkostoa, johon kuuluu eri viranomaisia ja toimijoita, joiden tulee paikallisella tasolla edistää kotoutumista ja hyviä suhteita väestöryhmien välillä. Myös tältä osin on tärkeää ottaa huomioon kaksikieliset alueet ja niiden huomioiminen verkoston kokoonpanossa.

Hyvät etniset suhteet ja osallisuus ovat tärkeä osa onnistunutta kotoutumista. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, joka edellyttää sekä maahanmuuttajien että vastaanottavan yhteiskunnan sitoutumista. Lakiehdotuksessa voitaisiin korostaa nykyistä enemmän kaksisuuntaisen kotoutumisen ja yhteiskuntavastuun merkitystä.

Lakiehdotuksessa tuodaan ansiokkaasti esille myös kolmannen sektorin ja järjestöjen rooli kotoutumisprosessissa. Ne tulee jo alkuvaiheessa osallistaa ja ottaa mukaan sekä kotoutumisohjelmien laadintaan että kotoutumissuunnitelmiin. Kuitenkaan taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi vapaaseen sivistystyöhön sekä kolmannen sektorin organisaatioihin ei ole huomioitu tehtävien asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Nykyisin suurin osa kolmannen sektorin organisaatioiden kotouttamistyöstä rahoitetaan erilaisin hankevaroin. Kotoutumista edistävään toimintaan ei ole jatkuvaa ja riittävää rahoitusta, joka loisi osallisuutta lähiyhteisöön sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Sote-uudistuksen jälkeen ennaltaehkäisevä työ on edelleen kuntien vastuulla. Suomessa on aina ollut vahva kansalaisyhteiskunta, ja sen merkitys suomalaisten hyvinvoinnille on suuri. Siksi on enemmän kuin perusteltua luoda kolmannen sektorin toimijoille kestävä rahoitusmalli tukemaan mahdollisimman hyvin julkista sektoria kotoutumista edistävässä työssä.

Työ- ja elinkeinoministeriön kumppanuusohjelma on foorumi eri toimijoille, jotka työskentelevät kotoutumisen edistämisen parissa lisäämällä monialaista yhteistyötä muun muassa kolmannen sektorin kautta. Sen työn tuloksia kannattaa hyödyntää kolmannen sektorin kestävä rahoitusmallin kehittämisessä sekä suomen- että ruotsinkielisellä puolella.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen perusarviointi tai monialainen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma (12—22 §)

Perusarviointi ja monialainen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma on jaettu hyvin, ja ne ovat kaiken kaikkiaan tarkoituksenmukaisia ja ymmärrettäviä. Selkeä vastuunjako on hyvä varsinkin hyvinvointialueiden toiminnan rakentamisen näkökulmasta, joka voi aluksi olla haasteellista.

Mahdollisuus perheen yhteisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen on erittäin tervetullut. Erityisen hyvä on 21 §:n kirjaus, jonka mukaan *kunnan on perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen, nuoren ja perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen sekä vanhempien kotoutumiseen liittyvän monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin.*

Vuoden 2019 kouluterveyskyselyn mukaan ulkomaalaistaustaiset lapset kokevat enemmän kiusaamista ja syrjintää ja ovat muita lapsia yksinäisempiä. Ulkomailla syntyneet pojat kokevat myös enemmän väkivaltaa ja voivat huomattavasti huonommin kuin muut nuoret. Työ - ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus on syksyllä 2022 julkaissut politiikkasuosituksen, jossa tarkastellaan ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviä erityishaasteita. Hyvinvoinnin edistämiseksi mutta myös syrjäytymisen ja radikalisoitumisen torjumiseksi tämä on olennainen ja tervetullut osa lainsäädäntöä.

Kotoutumissuunnitelman keston enimmäisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi ja kotoutumista edistäviä palveluja tehostettavaksi. Tämän tarkoituksena on muun muassa vahvistaa kotoutumisen edistämistä työllisyyttä parantamalla. Kotoutumisajan lyhentäminen kahteen vuoteen edellyttää sitä, että kotoutumisprosessin kaikkia muut komponentit toimivat ja niitä seurataan. Tämä tarkoittaa sitä, että muun maahanmuuttajataustaisia koskevan lainsäädännön tulee olla toimivaa ja sitä tulee soveltaa tarkoituksenmukaisesti. Muussa tapauksessa vaarana on, että kotoutumisajan lyhentämisellä on tarkoitukseensa nähden päinvastainen vaikutus.

Jälleen on tärkeää korostaa, että kotoutuminen on muutakin kuin työllistymistä. Yhteiskunnallinen osallistuminen ja osallisuus, opiskelumahdollisuudet ja mahdollisuus oman täysimääräisen potentiaalin saavuttamiseen ovat perusoikeuksia. Lakiehdotuksen vahva painotus maahanmuuttajien ja maahanmuuttajien työllistymiseen voi johtaa siihen, että joitakin lakimuutoksia voidaan tehdä laajemman yhteiskunnallisen osallisuuden kustannuksella.

Lopuksi

Käsiteltävänä oleva ehdotus eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä sisältää useita uusia ja tärkeitä elementtejä. Valmisteluprosessin aikana työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet ovat olleet aktiivisia ja järjestäneet useita keskustelutilaisuuksia myös ruotsiksi. Eri toimijat pystyivät olemaan heihin yhteydessä matalalla kynnyksellä ja kutsumaan heitä tiedotustilaisuuksiin.

On hienoa, että työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskuksen tähän asti tekemän vahvan työn tulokset on huomioitu ja saatu otettua hyvin käyttöön. Haluan korostaa tässä yhteydessä erityisesti ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointia, joka on pitkälti riippuvainen vanhempien kotoutumisesta ja hyvinvoinnista, yhteiskuntaorientaatiosta sekä selkeästä vastuunjaosta eri viranomaisten ja toimijoiden kesken.

Tietenkin joitain osia olisi syytä parantaa, ja pohdin niitä myös tässä asiakirjassa. Esimerkkinä voidaan mainita yhteiskuntaorientaatio, jonka tulisi kattaa kaikki maahanmuuttajat maahan saapumisen syystä riippumatta. Kotoutumisajan pituus ja sen lyhentämisestä aiheutuvat riskit, syrjintä ja sen torjunnan merkitys käytännössä. Ruotsinkielisen kotoutumisen Suomeen tulee olla aito mahdollisuus, joka on tarjolla kaikissa kaksikielisissä kunnissa. Suomi on oikeusvaltioperiaatteita noudattava oikeusvaltio. Lainsäädännön vaikutukset riippuvat kuitenkin siitä, miten sitä sovelletaan käytännössä.

Haluan kiittää teitä tekemästänne hienosta työstä sekä mahdollisuudesta kommentoida ja pohtia käsiteltävänä olevaa ehdotusta.

Lähteet:

Integration of migrant women – National Report of Finland (2022): https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/11/EMN_Maahanmuuttajanaisten-kotoutuminen_2022_EN_FI_NETTI.pdf

Kotouttamisen osaamiskeskus. Kumppanuusohjelma.

<https://kotoutuminen.fi/kumppanuusohjelma>

Kulttuurisensitiivinen työote (THL). <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/tyon-tueksi/hyvia-kaytantoja/kulttuurisensitiivinen-tyoote>

Minna Säävälä, Työ- ja elinkeinoministeriö, Policy brief 1/2022. Eritavustaisille lapsille tasavertaiset mahdollisuudet hyvinvointiin.

https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy_Brief_1_2022.pdf/

Maili Malin (2021). Ulkomaalaistaustaisten hyvinvointi Pohjanmaalla ja Uudellamaalla – vaikuttaako asuinkunnan ruotsinkielisyys <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/182731/J42.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pohjoismaiden ministerineuvosto (2022). Scandinavian integration policies for refugees – An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes <https://pub.norden.org/temanord2022-534/#>

Ohto Kanninen, Tuomo Virkola, Eero Lilja, Shadia Rask (2022). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:20

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163880/VNTEAS_2022_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tapani Innanen (2018). Moninaisuudesta uusi normaali suomalaisiin kouluihin

<https://www.helsinki.fi/fi/kasvatustieteellinen-tiedekunta/ajankohtaista/uutiset-ja-verkkojutut/moninaisuudesta-uusi-normaali-suomalaisiin-kouluihin>