



15.06.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite TEM/949/03.01.01/2017

Asia **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä**

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu asiakohdassa mainitusta luonnoksesta seuraavaa. Lausunto on sisällöltään sama kuin verkko-osoitteeseen tallennettu lukuun ottamatta sivun kaksi neljännen kappaleen viimeistä virkettä, joka verkkoon tallennetusta versiosta virheellisesti puuttuu.

Yleisesti:

Esitysluonnoksessa on monella tavalla otettu huomioon hallituksen kotoutumisen toimintasuunnitelma ja siinä esitetyt linjaukset. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole riittävästi vielä huomioitu sitä, että maahanmuuttajat ovat osaamistaustansa suhteen moninainen ryhmä, jolle on tärkeä luoda joustavia ja erilaiset tarpeet huomioivia kotoutumispolkuja. Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa erityisesti korostaa oppilaitosten ja korkeakoulujen asiantuntemusta maahanmuuttajien ohjauksessa ja omaehtoisen kotoutumista tukevan koulutuksen joustavaa hyödyntämistä. Nämä tavoitteet eivät toteudu täysimääräisesti ellei lausunnossa esitetyjä muutoksia tai tarkennuksia mm. kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumista tukevan omaehtoisen koulutuksen määrittelyihin ja oppilaitosten ja korkeakoulujen tiedonsaantiin toteuteta.

Hallituksen esityksen mukaan maahanmuuttajan toimeentulosta säädettäisiin jatkossakin kahdessa laissa. Oikeudesta työttömyysetuuteen säädettäisiin työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja oikeudesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Kotoutuvia maahanmuuttajia voi tätä vastaavasti olla sekä kasvupalvelujen että sosiaalipalvelujen piirissä. Hallituksen esityksessä tulee huolehtia siitä, että alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat tulevat tasavertaisina koskemaan kumpaakin ryhmää.

Perustelutekstit:

Nuoriso- ja liikuntapalvelut tulee sisällyttää johdonmukaisesti teksteihin, jotka keskittyvät maahanmuuttajaperheiden kotoutumiseen ja kotoutumissuunnitelmiin.

Nuoriso- ja liikuntapalvelut tulisi lisäksi käsitellä rinnakkain läpi hallituksen esityksen, esim. s. 28: maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen -kappaleessa ”perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien...”. Viittaukset ja referointi nuoriso- ja liikuntalakeja koskien tulisi tarkistaa ajantasaisiksi läpi tekstin: nuorisolaki 1285/2016 (huom. kappaleessa 2 Nykytila/2.1. viitataan vanhan nuorisolain säännöksiin, myöhemmin 1.1.2017 voimaan tulleen uuden lain säännöksiin). Liikuntalain kohdalle tulee lisätä lain numero ”390/2015”.

Sivulla 15 viitataan liikuntalain 5 §:ään. Samassa yhteydessä olisi hyvä viitata myös lain 2 § ja lain tavoitteisiin (kuten nuorisolain kohdalla on tehty), mm. eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa, eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa ja toteuttamisen lähtökohtiin: tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

Sivulla 16 on virheellisesti todettu, että avustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismin vastaiseen työhön myöntäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Avustusten myöntäjä on Taiteen edistämiskeskus.

Sivulla 32 tekstin ”Lisätukea on osoitettu erityisesti maahanmuuttajalasten ja -nuorten toimintaan, aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävään liikuntatoimintaan sekä urheilu- ja liikuntaseurojen toimintaan maahanmuuttajille” jälkeen ehdotetaan lisättäväksi: ”Viime vuosina tuen erityiskohderyhminä ovat olleet maahanmuuttajanaiset ja tytöt sekä vaikeimmin tavoitettavat ryhmät. Maahanmuuttajien liikunnan tukemisen pyrkimyksenä on edistää kotoutumista ja liikuntaa valtaväestön kanssa”.

35) 1 luku Yleiset säännökset, kommentit:

3 § Määritelmät

Kohdan 2 mukaan *kotouttamisella* tarkoitetaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen palveluilla ja toimenpiteillä. Perusteluissa tarkennetaan mm. oppilaitosten järjestävän näitä palveluita. Kohdassa 7 määritellään, että *palveluntuottajalla* tarkoitetaan yritystä, muuta yhteisöä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle tässä laissa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita. Epäselväksi jää, onko oppilaitos tai koulutuksen järjestäjä tässä tarkoitettu palveluntuottaja.

36) 2 luku Kotoutumista edistävät palvelut, kommentit:

8 § Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen ja tuottaminen

Perusteluteksti:

Toisen kappaleen viimeinen virke ”Koko väestölle suunnattujen peruspalveluiden lisäksi maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumista edistäviä erityisiä alkuvaiheen palveluja, jotka liittyvät ohjaus- ja neuvontapalveluihin, kieli- ja ~~muuhun~~ kotoutumiskoulutukseen sekä työmarkkinoille ja muuhun yhteiskunnallista osallistumista edistäviin toimiin.”

11 § Alkukartoituksen järjestäminen

Alkukartoituksen laatimisvelvoite ei pykälästä yksiselitteisesti selviä. Momentin 1 mukaan maakunta vastaa alkukartoituksen järjestämisestä. Kuitenkin momentin 2 mukaan kunta ja maahanmuuttaja voivat perustellusta syystä laatia alkukartoituksen keskenään. Pykälässä tulisi määritellä yksiselitteisesti kenellä/millä taholla on vastuu siitä, että jokaiselle kriteerit täyttävälle maahanmuuttajalle laaditaan alkukartoitus (riittävällä asiantuntemuksella ja osaamisella ks. 14 §).

Pykälästä ei myöskään käy ilmi alkukartoituksen luonne eli se onko kysymyksessä kartoitus, joka laaditaan maahanmuuttajalle vai tämän kanssa. Momentin 1 perusteella näyttää siltä, että maakunta laatii alkukartoituksen yksipuolisesti maahanmuuttajalle, kun taas momentin 2 tapauksissa alkukartoituksen laativat kunta ja maahanmuuttaja tai maakunta ja maahanmuuttaja keskenään.

Momentin neljä mukaan alkukartoitus laaditaan kahden viikon kuluessa asiakkuuden alkamisesta. Tilanne on selkeä, kun on kyseessä 2 §:n 1 momentin tarkoittama henkilö. Asiakkuuden alkamishetken tulisi olla yksiselitteinen silloinkin, kun kyseessä 2 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittama henkilö (sosiaalipalvelujen piirissä).

12 § Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelman välttämättä sisältävät seikat ja keskeinen sisältö tulee määritellä laissa, erityisesti mikäli jatkossakin on mahdollista korvata kotoutumissuunnitelma jollain muulla viranomaisen asiakirjalla. Opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelussa on maahanmuuttajien kotoutumista tukevan uuden koulutusmallin luominen vapaan sivistystyön oppilaitoksiin, jossa koulutuksen rahoitustaso on tarkoitus kytkeä siihen, että koulutus on hyväksytty henkilön kotoutumissuunnitelmaan.

Perusteluteksti:

Perustelujen mukaan maahanmuuttajalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalaissa säädetyin edellytyksin. Kohtaan tulisi lisätä ”tai toimeentulotukeen toimeentulotuesta säädetyin edellytyksin”.

14 § Kotoutumissuunnitelman järjestäminen

Kotoutumissuunnitelman järjestämistä/laatimista koskevat vastuut ovat vastaavalla tavalla epäselvät kuin alkukartoitusta koskevat vastuut (ks. 11 §:ää koskevat huomiot). Ongelmaksi muodostuu, jos kotoutumissuunnitelmia ei osalle maahanmuuttajista, esimerkiksi 14 §:n kohdissa 2 ja 3 tarkoitetuille henkilöille (mm. kotivanhemmille), laadita. On välttämätöntä, että kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaava taho ja keskeinen sisältö on yksiselitteisesti määritelty.

16 § Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa

Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa on tiukka. Tilanne on ongelmallinen, jos maahanmuuttajalta edellytetään osallistumista kotoutumissuunnitelmassa sovittuun palveluun toimeentulon alentamisen uhalla, vaikka hänellä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta siihen osallistua esimerkiksi koska palvelua

ei ole saatavissa. Maakuntaa sitä vastoin velvoitetaan tarjoamaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluja ”käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa”. Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa on siten tiukempi kuin suunnitelman laatijan/suunnitelman laatimisesta vastaavan eli maakunnan (tai kunnan). Kotoutumissuunnitelman tulisi olla sitovampi myös maakunnan osalta. Koulutukseen ja työelämään siirtymisen nopeuttaminen edellyttää kotoutumissuunnitelmien laadun parantamista, konkreettisuuden lisäämistä ja realistisuutta.

17 § Kotoutumiskoulutus

Pykälän 1 momentissa on määritelty kotoutumiskoulutuksen keskeiset sisällöt. Kotoutumiskoulutusta annetaan 4 momentin mukaan Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti (ellei ole erityistä syytä poiketa niistä). Momentin 2 mukaan kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna.

Omaehtoisen opiskelun tulee siten joko olla Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista tai siitä poikkeamisesta pitää erikseen päättää. Ensin mainittu merkitsee käytännössä sitä, että omaehtoinen opiskelu on pääsisällöltään samanlaista kuin varsinainen kotoutumiskoulutus, mutta rahoitus valtion talousarviossa tulee opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta asianomaisen koulutusmuodon momentilta. Tämä ei ole koulutus- ja työurien nopeuttamisen kannalta kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista. Joissain tapauksissa maahanmuuttaja olisi tarkoituksenmukaisempaa ohjata suoraan sisällöltään muunlaiseen kuin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman mukaiseen koulutukseen, esimerkiksi aikuisten perusopetukseen tai joissain tapauksissa ammatilliseen tai korkeakoulujen toteuttamaan koulutukseen.

Koulutuspolkujen nopeuttamiseksi ja asiakaslähtöisyyden ja joustavuuden lisäämiseksi kotoutumiskoulutus ja omaehtoinen koulutus kotouttamisessa tulisi määritellä nykyistä selkeämmin seuraavalla tavalla.

- Kotoutumiskoulutus on Opetushallituksen hyväksymien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmien perusteiden mukaista (tai perustelluista syistä siitä poikkeavaa koulutusta), jonka rahoitus maksetaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta kotoutumiskoulutukseen tarkoitettuista määrärahoista. Koulutukseen voi sisältyä myös aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista tai tutkinnon tunnustamista.
- Omaehtoinen muu koulutus voidaan hyväksyä kotoutumista edistäväksi koulutukseksi, mikäli se on maahanmuuttajan kotoutumisen ja koulutus- ja työuran kannalta tarkoituksenmukaista. Edellytyksenä on, että kyseinen koulutus on sisällytetty 14 §:n mukaiseen kotoutumissuunnitelmaan.

Julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun HEluonnoksen mukainen opintokokonaisuuskohtainen enimmäisaika on myös muodostumassa ongelmaksi. HEluonnoksen mukaan kotoutuvien maahanmuuttajien opintojen muodostama kokonaisuutta voitaisiin jatkossakin tukea kuten nykyisin enintään 24 kuukauden ajan (perusopetuksen oppimäärän ollessa kyseessä 48 kuukautta).

Opintokokonaisuuskohtainen enimmäistukiaika ei sovellu uusiin joustaviin, nopeampiin siirtymiin ja koulutuspolkuihin. Maahanmuuttajien siirtymistä koulutusjärjestelmän mukaiseen koulutukseen on haluttu nopeuttaa lisäämällä koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen alkuun ja rinnalle opiskelua ja kielitaidon kehittymistä tukevia elementtejä. Kotoutumiskoulutuksen kestoa on tämän vuoksi voitu lyhentää, mutta tukitoimet syövät omaehtoisen koulutuksen opintokokonaisuuskohtaista enimmäisaikaa. Seurauksena on se, että kotoutumisen aikainen tuki katkeaa ennen kuin ammatillisia tai muita opintoja on suoritettu riittävästi. Opintokokonaisuuskohtaisen enimmäisajan sijasta opiskeluaikaa tulisi määritellä nykyistä joustavaa koulutusmallia paremmin vastaavalla tavalla.

Perusteluteksti:

Viimeinen virke: Luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat, joilla on perusopetuksen tarve, ohjattaisiin jatkossa aikuisten perusopetukseen ~~saamaan~~ kotoutumiskoulutusta vastaavat tiedot ja taidot.

37) 3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa, kommentit:

38) 4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa, kommentit:

39) 5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet, kommentit:

40) 6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset, kommentit:

41) 7 luku Rekisterisäännökset, kommentit:

43 § Tietojen luovuttaminen kuntaanosoitusrekisteristä

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta saa luovuttaa kuntaanosoitusrekisteristä työ- ja elinkeinoministeriölle, Maahanmuuttovirastolle, Kansaneläkelaitokselle, kunnan viranomaiselle tai muulle maakunnan erikseen nimeämälle toimijalle tietoja, jotka ovat tarpeen niille tässä laissa, ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamista varten.

OKM hallinnonalalle tulee saada myös luovuttaa em. tietoja.

42) 8 luku Erinäiset säännökset, kommentit:

56 § Tiedonsaantioikeus

Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä, valtion lupa- ja valvontaviranomaisella, maakunnalla, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Väestörekisterikeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista edistävien palveluiden tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätyltä edustajalta. OKM hallinnonalan toimijoille (koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät, korkeakoulut) tulee säätää vastaava oikeus.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille oikeus tulee saada jo 1.1.2018. Tällöin on tarkoitus toteuttaa uudistus, jossa valtionosuusrahoitus koulutuksesta on 100 %, mikäli maahanmuuttaja suorittaa kansalaisopiston, kansanopiston, opintokeskuksen tai kesäyliopiston koulutuksen ja tämä on hyväksytty hänen kotoutumissuunnitelmaansa. Mikäli koulutus on hyväksytty henkilön kotoutumissuunnitelmaan, koulutus on hänelle maksuton. Muussa tapauksessa koulutuksen rahoituksen valtionosuusrahoitus on 57 % tai 65 % ja koulutuksesta peritään yleensä osallistujamaksuja. Jotta vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat ilmoittaa tiedot oikein opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteutettavaan tiedonkeruuseen, tiedon saaminen TE-toimistoista koulutuksen hyväksymisestä henkilön kotoutumissuunnitelmaan on välttämätön edellytys. Vasta kun tämä tieto on viety tiedonkeruuseen tuo 100 %:n rahoitus toteutuu. Näitä tilastotietoja kerätään vuodesta 2016 lähtien, jotta olisi riittävä tietopohja uudistetun rahoituksen toteuttamiselle.

Tiedonsaantioikeus myös tehostaisi resurssien käyttöä ja vähentäisi moninkertaisia testauksia ja osaamiskartoituksia. Tällä hetkellä oppilaitokset joutuvat tekemään uudelleen työhallinnon kertaalleen jo hankkimia alkukartoituksia/osaamiskartoituksia, koska eivät saa suoraan käyttöönsä tehtyjen kartoitusten tuloksia.

43) 9 luku Voimaantulo, kommentit:

56 §:n muutosehdotuksessa todettu vapaan sivistystyön oppilaitosten tiedonsaantioikeuden tulisi tulla voimaan jo 1.1.2018. Toinen vaihtoehto on tehdä voimassa olevaan lakiin vastaava muutos, joka olisi voimassa vuoden 2018.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Johtaja

Kirsi Kangaspunta

Tiedoksi Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot
Erityisavustajat