

Asia: VN/31974/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

Kotoutumislaisissa tulee paremmin huomioida Suomeen työn takia muuttavien maahanmuuttajien kasvava määrä. Suomen hallitus tavoittelee työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaislisäys toteutuu. Tavoitteena on, että vuoden 2030 jälkeen lisäys on vähintään 10 000 vuositasolla. Pohjois-Savon ELY-keskus ja Etelä-Savon ELY-keskus (jatkossa ELY-keskukset) katsovat, että kotoutumislakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan riittävästi huomioitu työperäisten maahanmuuttajien kotoutumisen tarpeita, vaan laki keskittyy edelleen pääosin vain hyvin rajattuun henkilöpiiriin, humanitaaristen syiden takia Suomeen muuttaviin.

Kotoutumista edistävien palveluiden kokonaisvastuun on ehdotettu siirtyvän kunnille vuonna 2024 samanaikaisesti työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun siirtymisen kanssa. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisättäisiin nykyisestä ja kunnalle säädettäisiin tehtäväksi muun muassa laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Monissa, varsinkin pienissä kunnissa, kotoutumisen edistäminen on nykyisin vain osa viranhaltijan työnkuvaa. Kotoutumislakiluonnos lähtee kuitenkin siitä, että kunnan kotoutumisen vastuut lisääntyvät ja vaikuttavat koko kunnan toimialaan. Kunnalle tulee mm. uusia kotoutumisen tehtäviä, kuten vastuu monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisestä, vahva koulutuksen ja palvelujen koordinaatiovastuu sekä kokonaisvastuu sujuvan ja kunnan strategiaan tiiviisti liittyvän kokonismaahanmuuttotyön koordinoimiseksi ja käytännön työn järjestämiseksi. Siten kunnassa kotoutumisen vastuut tulevat kasvamaan merkittävästi nykyisestä. ELY-keskukset kantavat huolta siitä, miten kunnissa varaudutaan lisääntyvään kotoutumisen kokonaisvastuuseen. Erityisesti tämä huoli koskee pieniä kuntia.

## **Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)**

Lakiluonnoksen mukaan kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen (12 §) sekä monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (13 §) maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. ELY-keskukset katsovat, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnille ei tule välttämättä asettaa ehdottomia aikarajoja, vaan arviointi tulee tehdä maahanmuuttajalle aina ja viiveettä, kun se katsotaan tarpeelliseksi ja riippumatta siitä, miten kauan aikaa on kulunut ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä.

## **Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)**

Kotoutumiskoulutuksen 24 §:n 2 momenttiin tuleva lisäys työ- ja toimintakykyä edistävästä toiminnasta työssäoppimisen vaihtoehtona on kannatettava tukemaan erilaisten opiskelijoiden yksilöllisiä kotoutumisen tavoitteita. Kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoite B 1.1 on korkea. Tutkimusten mukaan alle puolet opiskelijoista tavoittaa sen. Tavoite on linjassa YKI3-testin suorittamiseksi. Kuinka asiakaslähtöinen tavoite on, jos se on haastava tavoittaa ja samalla ohjaa muiden koulutusten järjestäjien kotoutumiskoulutuksen jälkeistä koulutustarjontaa? Kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia kielitaitotavoitteen alemmasta tasosta erityisillä perusteilla kuten ikä, sairaus tai vamma. Kielenoppiminen on kuitenkin aina yksilöllinen prosessi, joka näyttäytyy realistisena vasta kotoutumiskoulutuksen aikana kouluttajalle opiskelijoiden hyvin moninaisista eri syistä. Yksilöllinen kielitaitotavoite pitäisi olla määriteltävissä myös kotoutumiskoulutuksen ensimmäisillä moduuleilla. Tämä tukisi myös työ- ja toimintakykyä edistävän toiminnan sisällön ja tavoitteiden räätälöintiä asiakkaalle.

Asiakkaan osaamista voidaan tunnistaa kotoutumiskoulutuksen aikana hänen tavoitteidensa mukaisesti. Miten varmistetaan, että asiakkaan koulutuksen aikana tunnistettu osaaminen dokumentoidaan, se siirtyy hänelle itselleen ja käyttöön tulevaisuutta varten sekä tarvittaessa uudelle viranomaiselle, jos suunniteltu jatkokolku kotoutumiskoulutuksen jälkeen ei toteudu? Varsinkin kotoutumiskoulutuksessa tehty ammattitaidon kartoituksen dokumentti on tärkeä yksilön tietovaranto työllistymisen edistämiseksi suomalaisilla työmarkkinoilla. Tällä on suora vaikutus myös 25 §:n 3 momenttiin, missä viitataan kunnan yhteensovittamisvastuuseen maahanmuuttajien eri palvelukokonaisuuksien tarkoituksenmukaisista osaamisen kehittämisen palvelukokonaisuuksista. Tehokas yhteensovittaminen edellyttää maahanmuuttajien aiemman osaamisen tunnistamista ja siitä tehtyjen dokumenttien tehokkaampaa hyödyntämistä asiakkaan hyödyksi.

Valtakunnallisesti yhdenmukainen päättöttestaus kotoutumiskoulutuksissa on kannatettava uudistus. Se tuo yhdenmukaisuutta ja -vertaisuutta asiakkaille sekä mahdollistaa koulutusten seurannan ja arvioinnin valtakunnallisesti. Seurantatieto auttaa kehittämään asiakkaiden palvelupolkuja tarkoituksenmukaisimmiksi.

25 § On erittäin tärkeää, että kunnan kotoutumiskoulutusta on tarjolla työttömille työnhakijoille, työvoiman ulkopuolella oleville ja työssä oleville asiakkaille heidän tarpeisiinsa räätälöitynä. Tämä vaatii kuitenkin kunnilta proaktiivista otetta koulutusten suunnittelussa, tarjonnassa ja kohderyhmän

tavoittamisessa. Onko lainsäädäntö tämän osalta riittävän velvoittava, jotta kaikki kohderyhmät kunnassa tavoitetaan?

Pykälän 3 momentin maahanmuuttajien osaamisen kehittämistä tukevien palvelukokonaisuuksien yhteensovittaminen eri toimijoiden kanssa on erittäin tärkeä palvelupolkujen sujuvoittamisessa ja jatkuvassa kehittämisessä. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen järjestäjän eli jatkossa kunnan on tehtävä koulutuksen seurannassa ja arvioinnissa tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, jotta koulutuksen haasteet ja tieto kotoutumiskoulutuksen onnistumisesta, myös yksilötasolla saadaan vietyä eri toimijoiden tietoon. Myös työllisyyspalveluilla ja oppilaitoksilla tulee olla aito yhteistyö ja tiedon vaihto, että tieto oppimistuloksista välittyy eteenpäin.

29 § Uusi pykälä on kannatettava. Kotoutuja-asiakkaiden kielitaito karttuu erilaisissa kielikoulutuksissa suomen kielen perusteiden ja arkikielen osalta. Jatko-opinnoissa vaadittava opiskelu-, sosiaalinen ja ammatillinen kielitaito hankitaan yhtä aikaa opiskeltavien asioiden kanssa, joka pidentää opintojen kestoja. Riittävä opiskeluaika mahdollistaa myös opiskelijan oikeusturvan oppimiseen ja edesauttaa hänen siirtymistään työmarkkinoille riittävällä ammatti- ja kieliosaamisella.

### **Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)**

Kunnan kotoutumishjelman sisältö 11 §:ssä on palveluvalikoima, johon toivoisi jonkun verran tarkempia määritelmiä sisällöstä ja tarkkarajaisuutta. Toisaalta myös määrittelyä niistä palveluista, joissa käytetään hyödyksi jo olemassa olevia kunnan palveluja kuten esim. yrityspalveluja maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemisessa ja osaamisen vahvistamisessa. Vaikka ohjelman sisällössä mainitaan erillisenä kohtana luettelo muista asioista, joita ohjelma voi pitää sisällään, niin ohjelmasta puuttuu kuitenkin vahva ote yhteiskunnan vastaanottavuuden ja osallisuuden lisäämiseksi.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio 23 §:ssä on merkittävä lisäys tukemaan kaikkia maahanmuuttaneita Suomessa. Toteutustavassa on huomioitu joustavuus palvelemaan erilaisten asiakkaiden tarpeita ja palvelujen saatavuutta. ELY-keskukset pitävät kuitenkin tärkeänä, että toteutustavat ovat mahdollisemman yhdenmukaiset joka alueilla ja kunnissa. Yhtenevä sisältö ja tarkemmin määritellyt toteutustavat, esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella, antavat paremman lähtökohdan seurantaan, arviointiin ja kehitystyöhön.

### **Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)**

ELY-keskukset pyytävät huomioimaan, että alueilla, joissa ei ole alaikäisyksikköjä, tulisi kuitenkin ELY-keskuksen, hyvinvointialueen ja kuntien kesken ennakoita mahdollinen tarve ja varautua alaikäisyksikön perustamiseen. Tähän tarvitaan yhteissuunnittelua ja yhteistä ennakkointia.

### **Kuntaan ohjaaminen (4 luku)**

Kotoutumislakiluonnoksen 40 §:n mukaan ELY-keskuksen on laadittava kunnan kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Sopimuksen osana on sovittava kuntapaikoista, joille 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voidaan 41 §:n mukaan ohjata. Lain säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 204) sopimuksilla varmistettaisiin erityisesti kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien luvansaavien turvapaikan-hakijoiden kuntaan sijoittuminen. Ohjaamalla kuntapaikoille ensisijaisesti haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä nopeutettaisiin vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymistä niiden osalta, jotka eivät tarvitse kunnan järjestämää asuntoa tai haluavat muuttaa muuhun kuin kuntapaikkaan tarjoavaan kuntaan. Lisäksi lain säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 205) sanotaan, että kuntaan ohjaamisen ja kotoutumisen edistämisestä tehty sopimus olisi edellytys 58 §:ssä säädetyille valtion korvauksille. ELY-keskukset pyytävät tarkentamaan, koskeeko valtion korvausten maksamisen edellytyksenä oleva sopiminen pelkästään kiintiöpakolaisia vai kaikkia lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä? Esimerkiksi jos kuntaan muuttaa itsenäisesti toisesta kunnasta oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija, voiko vastaanottava kunta saada turvapaikanhakijasta valtion korvausta ilman lain 40 §:n mukaista sopimusta? Jos sopimus vaaditaan, silloin valtion korvausten saamiseksi olisi jatkossakin kunnan edun mukaista tehdä lain 40 §:n mukainen sopimus ELY-keskuksen kanssa vähintään kaiken varalta, jos kuntaan sattuisi itsenäisesti muuttamaan lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, vaikka kunta ei aktiivisesti tarjoaisikaan varsinaisia kuntapaikkoja.

### **Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)**

On erittäin hyvä asia, että kotoutumislaisissa asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta on kotoutumisen edistämisen ohella asetettu yhdeksi alueellisten ELY-keskusten tehtäväksi. Asettautumisen edistämällä tarkoitetaan laissa viranomaisen toimia, joilla tuetaan kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella. Kotoutumisen edistämällä tarkoitetaan laissa kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tarpeenmukaisia palveluja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta. Vaikka asettautumisen ja kotoutumisen erot lakiluonnoksessa ovat hieman keinotekoiset, asettautumisen edistämisen sisällyttäminen kotoutumislakiin on positiivinen asia. On kuitenkin hyvä huomioida, että jos henkilö on jäänyt kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolelle (asettautuminen), se ei tarkoita sitä, etteikö henkilöllä tosiasiallisesti olisi tarvetta kotoutumisohjelman palveluihin. Kotoutumista edistäviä palveluja tulisikin lähtökohtaisesti tarjota laajemmalle maahanmuuttajien kohderyhmälle kuin mitä lakiluonnoksessa esitetään.

Jos julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirretään työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille, nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautetaan. Osana hallituksen esitystä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi muutetaan muotoon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus eli kehittämis- ja hallintokeskus. ELY-keskukset pyytävät huomioimaan, että kotoutumislakiluonnoksessa, esimerkiksi 55 §:ssä kyseisen organisaation nimi on sama kuin muussa lainsäädännössä.

### **Valtion korvaukset (8 luku)**

Kotoutumislakiluonnoksessa todetaan, että lain 67 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 4 luvussa tarkoitettu ihmiskaupan uhri (2.2 §). Siten kunnalle tai hyvinvointialueelle voidaan kotoutumislain nojalla korvata myös kustannukset, jotka aiheutuvat suomalaiselle ihmiskaupan uhrille, joka ei ole maahanmuuttaja, tämän uhriarvosta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. ELY-keskukset katsovat, että selkeämpää olisi, että kotoutumislakia sovellettaisiin yksinomaan maahanmuuttajiin, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta ja suomalaisille ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädettäisiin muussa kuin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa.

On tärkeää, että valtio korvaa kunnalle ja hyvinvointialueelle valtion talousarvion rajoissa kotoutumislaisissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lakiluonnoksessa on hyvin huomioitu se, että korvausjärjestelmää tulee yksinkertaistaa ja vähentää korvausten hakemisesta aiheutuvaa vaivaa kunnalle ja hyvinvointialueelle. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi kotoutumislaki-luonnoksessa esitetään mm. tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten jyvittämistä osaksi kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavaa laskennallista korvausta. Kunnalle ja hyvinvointialueelle koituisi säästöjä hallinnollisen taakan vähentyessä, kun tulkitsemisen korvauksia ei tulisi enää hakea erikseen. Voimassa olevan kotoutumislain 48 §:n mukaan kunnalle voidaan korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilöille järjestetystä tulkitsemisestä aiheutuneet kustannukset todellisten kustannusten mukaisesti ja erikseen haettavina korvauksina. Lisäksi voimassa olevan lain mukaan tulkitsemisen korvauksissa ei ole aikarajaa ja esityksen mukaisissa laskennallisissa korvauksissa olisi. ELY-keskukset kannattavat korvausjärjestelmän yksinkertaistamista, mutta samalla on huolehdittava siitä, että kotoutumislaisissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat tosiasiallisesti ja täysimääräisesti korvatuksi kunnalle ja hyvinvointialueelle. Jos esimerkiksi kunta ei saa kiintiöpakolaisista vastaanoton kustannuksia korvatuksi, voi tämä vähentää kunnan halukkuutta tarjota kuntapaikkoja ja siten vaikeuttaa pakolaisten kuntaan ohjaamista. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamista tulee tavoitella myös kotoutumislakiluonnoksen 64 §:n mukaisissa valtion korvauksissa erityiskustannuksista, sillä nykyinen järjestelmä erikseen haettavina korvauksina aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa kunnalle ja myöhemmin hyvinvointialueelle.

ELY-keskukset pyytävät kiinnittämään huomiota lakiluonnoksen perustelujen puutteisiin 64 §:ssä, jossa sanotaan sivulla 235: "Korvaus olisi rajattu erityispäivähoitoon, sillä jo tällä hetkellä edellä mainitun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan perusopetuksessa järjestettävät mahdolliset tukitoimet kuuluvat valtiosuusjärjestelmän piiriin." Kuitenkin kotoutumislakiluonnoksen 64 §:n 2 momentissa säädetään perusopetuksessa järjestettävien tukitoimien korvauksesta kunnalle: "Valtion varoista korvataan kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta varhaiskasvatustalain (540/2018) 15 a §:n 3 momentissa tai perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettun erityisen tuen kustannuksia, jos tarve perustuu vammaan tai sairauteen."

## Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

## Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

### Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen muutoksilla tavoitellaan maahanmuuttajien nykyistä nopeampaa kotoutumista ja työllistymistä. Tavoitteena on myös, että maahanmuuttajat saisivat yksilöllisemmin palvelutarpeensa mukaista tukea kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Paikallistasolla kunnat voisivat kehittää kunnassa asuvien maahanmuuttajien palvelutarpeita vastaavia palveluita. Kunnat voisivat muun muassa tehdä yhteistyötä paikallistason työnantajien, järjestöjen, yhdistysten ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa kotoutumisen edistämässä nykyistä kattavammin.

Kunnilla on kuitenkin jo voimassa olevan kotoutumislain mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittamisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Haasteena on se, miten kunnat tätä lakisääteistä tehtävää toteuttavat käytännössä. Nykyisessä tai valmisteilla olevassa kotoutumislaisissa ei säädetä keinoista, joilla voitaisiin vaikuttaa niihin kuntiin, joissa lakisääteisiä kotoutumisen edistämisen tehtäviä ei riittävästi hoideta. Maahanmuuttajan tarpeita vastaavat palvelut ja niihin oikea-aikainen pääsy voi tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä, mutta miten varmistetaan, että kunnat huolehtivat tehtävästä uuden kotoutumislain mukaisesti.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan nykyistä suuremman maahanmuuttajajoukon tavoittamisen lisäksi kotoutumispalveluihin pääsyä tehostettaisiin. Entistä useampi palveluiden ulkopuolella oleva maahanmuuttaja, joka tarvitsisi tukea kotoutumisensa ja työllistymisensä edistämiseksi, pyrittäisiin saamaan palvelujen piiriin aiempaa nopeammin. Samanaikaisesti kotoutumissuunnitelman enimmäisvoimassaoloaika lyhennettäisiin vuodella. Kuitenkin, kuten lakiluonnoksessa todetaan, kotoutumissuunnitelman keston enimmäisajan lyhentäminen itsessään ei vähennä julkisen talouden kustannuksia, sillä yksilöiden palvelutarve ei sen johdosta vähene. Myöskään kotoutumispalveluiden aiempaa suuremman kohderyhmän vuoksi kotoutumisen edistämisen kustannukset eivät laskisi, vaikka kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto lyhenisi, eikä työllisyysvaikutuksia pystytä arvioimaan etukäteen. ELY-keskukset pyytävätkin tarkentamaan, miten tarkoituksenmukaista kotoutumissuunnitelman enimmäisvoimassaoloajan lyhentäminen vuodella tosiasiallisesti on, jos lyhentäminen ei välttämättä hyödytä asiakasta eikä julkista taloutta.

Patrikainen Pasi  
Keski-Suomen ELY-keskus

Mattsson Lisbeth

Pohjois-Savon ELY - Lausunto on Pohjois-Savon ELY-keskuksen ja Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteinen