

Asia: VN/31974/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana ehdotusta kotoutumishjelmaan sisältyvästä kielitaidon päättötestauksesta, jonka tarkoituksenmukainen digitaalinen kehittäminen on suunniteltu Opetushallituksen tehtäväksi sekä omaehtoisten opintojen tukemisen edellytysten muuttamisesta siten, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana aloitettu, työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opintokokonaisuus.

Palvelujärjestelmään laajentamin monikielisellä yhteiskuntaorientaatiolla sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestäminen on niinkään kannatettavaa, kuten myös monialaisen yhteistyön vahvistaminen sekä velvollisuus laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma aiempaa laajemmalle kohderyhmälle. Aktiivinen yhteistyö eri tahojen kesken erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden osalta on tärkeää, kuten esityksessä todetaan.

Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tarvitaan selkeät säännökset siitä, sovelletaanko, ja miltä osin kotolakia myös opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskeleviin. Laista tai sen perusteluista pitäisi käydä selkeämmin ilmi, mitä säännöksiä sovelletaan alaikäisiin opiskelijoihin. Jäljessä tarkennuksia tähän liittyen.

Ehdotetun 1 momentin mukaan lain soveltamisala koskisi kaikkia henkilöitä, joilla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa tai joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Perusteluissa todetaan mm., että oleskeluluvan luonteella ei olisi lain soveltamisalan kannalta merkitystä, sillä myös esimerkiksi tilapäisesti maahan muuttavilla henkilöillä kuten opiskelijoilla ja tilapäisen oleskeluluvan

työn perusteella saaneilla olisi mahdollisuus saada laissa mainittuja palveluita, mikäli laissa ei erikseen tästä säädetä tai mikäli se ei olisi ilmeisen tarpeetonta.

Perusteluiden mukaan laki voisi näin ollen tulla sovellettavaksi myös opiskelijoihin. Laissa tai sen perusteluissa ei kuitenkaan viitata kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettuun lakiin (719/2018), jossa säädetään opiskelijoiden oleskeluluvan perusteista.

Esimerkiksi ehdotetun lain 33 §:n mukaan oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, olisi määrättävä edustaja viivytyksettä. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene selkeästi, koskisiko tämä myös alaikäisiä opiskelijoita, jotka tulevat Suomeen huoltajansa suostumuksella ja ovat Suomessa huoltajansa vastuulla. Nykyisessä laissa näitä henkilöitä ei ole rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle, mikä voi aiheuttaa kunnille paljon kustannuksia.

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö nostaa esiin varhaiskasvatuksen näkymisen ehdotuksessa ja esittää muutaman paikan jossa sen voisi tuoda näkyviin. Kappaleessa ”Lasten ja nuorten koulutuspolut” (s. 46) sekä säännöskohtaisissa perusteluissa 12 §:n osalta voisi kuvata selkeämmin, että kaikilla lapsilla, joilla on kotikunta Suomessa, on varhaiskasvatuslain 12 §:n mukainen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja kunnilla varhaiskasvatuslain 5 §:n mukainen velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan.

Esteeksi varhaiskasvatukseen osallistumiselle voi muodostua se, että perhe valitsee varhaiskasvatuksen sijasta lasten kotihoidon tuen lasten hoidon järjestämiseksi. Varhaiskasvatusta on siis tarjolla sen mukaan, kuin tarvetta on. Perheen huoltajien kielikoulutuksen ajaksi lapset voivat osallistua varhaiskasvatukseen, jos perhe ei saa kotihoidon tukea. Esityksessä ei kuvata lainkaan tätä nykyistä lainsäädännön ongelmaa, joka estää lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumista.

Pykälän 12 perusteluissa palvelutarpeen arvioinnista voitaisiin tuoda esiin myös lasten palvelutarpeen arvioinnin tärkeyttä. Esimerkiksi alle kouluikäisten lasten osalta tulisi arvioida, olisiko lapsen edun mukaista, että lapsi osallistuisi säännöllisesti varhaiskasvatukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää tarkennusehdotuksena sen, että kotoutumisohjelman aikaiset tavoitteet tulisi avata esityksessä, alla liittyvään tekstiin liittyen:

16 §:ssä säädetään seuraavasti: ”Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa taikka kunnan, hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan on sovittava monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumisohjelman aikaisista tavoitteista.” §:ssä 11 Kotoutumisohjelma

on kuvattu asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa.

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

Pykälä koskee kotoutuja-asiakasta, jonka oppivelvollisuus on päättynyt: ”Kotoutumiskoulutuksena kotoutuja-asiakkaalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, järjestetään tämän kotoutumisen tavoitteisiin, osaamiseen ja kotoutumisen palvelutarpeeseen perustuen.”

- Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää pykälän tarkennustoiveen, että kyse on (vrt sivu 32 kirjausta sekä perusteluja) erityisesti perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleista nuorista, jotka eivät ole ehtineet saada perusopetuksen päättötodistusta valmiiksi oppivelvollisuusikäisinä tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoiksi perusopetuksenaikana, ja 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskeluvalmiuksia jatkaakseen opintoja toisella asteella.

- Kyse on myös samalla Suomen koulutusjärjestelmän mukaisesta oppivelvollisuudesta ei muulla esim. henkilön kotimaassa olevasta oppivelvollisuudesta.

Ehdotettu 24 §:n lopussa säädetään näin: ”Edellä 1–4 momentista poiketen kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisesti: 1) lukutaitokoulutusta, jota annetaan Opetushallituksen Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti; tai 2) aikuisten perusopetusta, jota annetaan Opetushallituksen aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti.” Aikuisten perusopetuksen on tarkoitus korvata kotoutumiskoulutuksen tarpeen kokonaisuudessaan, mikäli henkilö suorittaa myös aikuisten perusopetuksen päättövaiheen. Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus pitää sisällään kielen oppimisen osalta luku- ja kirjoitustaidon oppimisen, eli tämä ei ole täysimääräinen rinnakkainen koulutus kotoutumiskoulutukselle, vaan henkilöllä on tarve jatkaa kieliopintojaan luku- ja kirjoitustaidon omaksumisen jälkeen kotoutumiskoulutuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että tämä pitäisi kirjata näkyviin tätä koskevaan pykälätekstiin lukutaitokoulutuksen kohdalla sekä myös perusteluihin.

Ehdotettu 24 § koskee kotoutumiskoulutuksen sisältöä. Sen 2 momentissa säädettäisiin, että kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista. 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan opiskelija ohjataan tutkinnon tunnustamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle, esimerkiksi Opetushallitukseen tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon, jos opiskelijan työllistymisen kannalta on olennaista saada pätevyys Suomessa säänneltyyn ammattiin, oikeustieteelliseen ammattiin tai päätös korkeakoulututkinnon tason rinnastamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää edellä kuvatun kaltaista rajausta perusteltuna, mutta rajauksen täsmentäminen voisi olla toimivampi ratkaisu. Kotoutumiskoulutukseen osallistuvat hyötyvät tutkinnon tunnustamista koskevasta viranomaispäätöksestä, jos he tavoittelevat pätevyyttä tehtäviin, joihin vaaditaan säädösten perusteella ammatinharjoittamisoikeutta, nimeltä mainittua tutkintoa tai tiettyjä opintoja. Muissa tilanteissa kotoutumiskoulutukseen sisältyvälle tutkinnon tunnustamiselle ei yksikön näkemyksen mukaan yleensä ole tarvetta.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että Opetushallitus kirjoitetaan isolla kirjaimella (s. 187: 24 §, (yksityiskohtaiset perustelut)).

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

## **Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)**

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että ehdotuksessa mainittu kotoutumiskoulutuksen päättötestauksen arviointitietojen tallennus, tallentamisvelvollisuudet sekä tiedonsiirrot tulevat huomioiduksi kokonaisuudessa, vaikkei kaikkia päätöksiä esimerkiksi tietojen tallentamisesta ole vielä tehty. Lakiehdotuksen 74 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä koulutusta, työhistoriaa ja ammatillista osaamista koskevat tiedot sekä muut kotoutumisen edistämiseksi käytettävät tiedot ja kunnalla on edelleen 74 §:n 7 momentin nojalla velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 71 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen. Päättötestauksen arviointityön edistyessä tulee erikseen rajata, onko päättöarvioinnin tiedot ko. kohdassa tarkoitettuja tietoja ja olisiko kunnalla niihin tallentamisvelvollisuus.

## **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

Ehdotettu esitys sisältäisi myös oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin muutoksen. Oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa olevat kotoutumislain lakiviittaukset muutettaisiin kotoutumislakia koskevaa lakiehdotusta vastaaviksi. Perusteluiden mukaan muutos olisi tekninen. Ehdotuksen mukaan oppivelvollisuuslakiin lisättäisiin viittaus kotoutumislain 24 §:n 5 momentin 1 kohtaan ja muutettaisiin opetussuunnitelmasuosituksen nimi vastaamaan opetussuunnitelmasuosituksen otsikon uutta nimikettä. Perusteluissa todetaan, että kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentissa esitetään säädettävän Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita koskevasta määräyksestä. Voimassa olevaan kotoutumislakiin verrattuna uusi muotoilu on laajempi ja kattaa koko kotoutumiskoulutuksen eikä vain suomen tai ruotsin kielen opetusta. Uusi sanamuoto vastaa kuitenkin voimassa olevan lain tarkoitusta. Lisäksi 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa mainitaan

Opetushallituksen opetussuunnitelmasuositus koskien lukutaitokoulutusta, ja mainitun momentin 2 kohdassa säädettäisiin kotoutumiskoulutuksena voitavan järjestää myös aikuisten perusopetusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lisäksi esille, että hallituksen esitys laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2022 vp) annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2022. Esityksen mukaan oppivelvollisuuslain soveltamisalaa tarkennettaisiin siten, että oppivelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin opiskelijat, jotka oleskelevat Suomessa opiskelutarkoituksessa, vaikka heillä olisikin kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta. Ehdotetun oppivelvollisuuslain soveltamisalan rajauksen myötä opiskelutarkoituksessa Suomeen tulleet alaikäiset opiskelijat eivät enää olisi oppivelvollisia eivätkä myöskään oppivelvollisuuslain mukaisen maksuttomuuden piirissä. Ehdotettu rajausta selkeyttäisi opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskelevien opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa oikeudellista asemaa oppivelvollisuuteen liittyvien velvoitteiden suhteen. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022.

## Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Yksityiskohtaisia kommentteja

Sivu 46: Yksityiskohtaisissa perusteluissa: ”Perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa voidaan lisäksi järjestää suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitettun oppimäärän mukaan” Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että ao. kohtaan lisättäisiin myös ”ammattillisessa koulutuksessa”, perusteluina tälle se, että ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa perustutkinnon perusteissa S2/R2-opinnot sijoittuvat viestintä- ja vuorovaikutusosaamisen tutkinnon osaan, jossa on lisäksi muita opintoja, kuten kieliä ja digitaitoja (§ 2–4, VNA 673/2017). Ammattitutkinto ja erikoisammattitutkintoihin ei sisälly yhteisiä tutkinnon osia, kuten viestintä- ja vuorovaikutusosaamista, mutta suomea/ruotsia toisena kielenä voi opiskella erillisinä valinnaisina tutkinnon osina, mikäli oppilaitos tarjoaa siihen mahdollisuuden. S2/R2-opetusta tai -tukea voidaan järjestää myös muiden yhteisten tai ammatillisten tutkinnon osien opetuksessa, näytöissä tai työpaikalla järjestettävässä koulutuksessa. Maahanmuuttotaustaisella opiskelijalla on myös mahdollisuus saada tarvittaessa suomi toisena kielenä (S2) -tukea tai hän voi osallistua opiskeluvalmiuksia tukeviin opintoihin (OPVA).

Sivu 167: Yksityiskohtaisissa perusteluissa 10 §. Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen, myös sivulla 153: Kansallisella koulutusjärjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa kunnan järjestämisvastuulla olevaa varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja korkea-asteen koulutusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö nostaa esiin, että valtaosa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on muita kuin kuntia (8 kpl) tai kuntayhtymiä (33 kpl), yhdistysten, säätiöiden ja osakeyhtiöiden järjestämisvastuulla olevia ammatillisia oppilaitoksia on yhteensä 97.

sivu 312: 3§, momentti 9) yhteiskuntaorientaatiolla kotoutumisohjelmaan sisältyviä opintoja, jotka vahvistavat ... Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että termi ”kotoutumisohjelmaan sisältyvä koulutus” olisi tässä toimivampi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää, että työ- ja elinkeinoministeriö pyytää Jotpalta lausuntoa asiassa.

Karlsson Ulla-Jill  
Opetus- ja kulttuuriministeriö