

Asia: VN/31974/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Keski-Suomen TE-toimisto toteaa, että ko. lakiehdotuksen tarkoitus nopeuttaa ja tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti on perusteltua. Lisäksi hallituksen esityksellä selkeytetään viranomaisten vastuita ja päivitetään ne vastamaan rakenteellisia uudistuksia, mukaan lukien hyvinvointialueiden perustaminen sekä esityksen kanssa samanaikaisesti annettu hallituksen esitys liittyen työvoimapalvelu-uudistukseen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lakia ei sovellettaisi henkilöön, jolla on Suomen kansalaisuus, paitsi erikseen säädettävien poikkeusten osalta. Keski-Suomen TE-toimisto pohtii, että tulisiko kotoutumislain 2 §:n soveltamisalaan kuitenkin lisätä kaksoiskansalaisuuden saaneet, koska myös heillä tulisi olla nykyistä selvempi oikeudellinen asema kotoutumisprosessissa. Vanhemmiltaan kaksoiskansalaisuuden saanut henkilö on usein samanlaisten kotoutumisen haasteiden edessä kuin muutkin maahanmuuttaneet, jolloin tunnustettu asema kotoutumispalveluiden suhteen yksinkertaistaisi lain soveltamista. Näin voitaisiin tukea Suomeen muuttavan osaavan työvoiman asettautumista.

Soveltamisala ulottuu myös muualla kuin Suomessa asuvaan 9 §:n osalta (ohjaus ja neuvonta) sekä täsmentää ohjauksen ja neuvonnan aiempaa tarkemmin. Kriittisenä kohtana voidaan kuitenkin pitää kuntarakenteen heterogeenisyyttä. Kuntaliitosten vuoksi kunnat ovat useammin monikeskuksisia ja vähäisten palvelujen tavoitettavuus kuntarakenteen hajanaisuuden vuoksi saattaa olla haasteellista.

TE-palvelut 2024 -uudistuksessa palvelut siirretään vähintään 20 000 työvoimapohjan omaavalle työvoimaviranomaiselle. Useilla alueilla tämä tarkoittaa sitä, että TE -palvelut järjestetään yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Tulisi pohtia sitä, onko maahanmuuttajien palvelun, kuten kotouttamissuunnitelmien laatimisen, eriyttäminen työvoimaviranomaisen sijaan yksittäisiin kuntiin tarkoituksenmukaista ja edistääkö se tosiasiallisesti palvelujen integraatiota. Maahanmuuttajien palvelu on erikoistunutta palvelua, jonka organisointi yksittäisissä kunnissa voi olla haasteellista, kun otetaan huomioon, että Suomen noin 300 kunnasta 220 kunnassa työvoimapohja on vain alle 5000. Tällaisissa kunnissa maahanmuuttaja-asiakkaat ovat yksittäisiä, mikä ei edistä osaamisen kehittymistä kuntatasoisessa ratkaisussa.

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

Hallituksen esityksen mukaan kotoutumissuunnitelma on laadittava 14 vuorokauden kuluessa osaamisen ja palvelutarpeen arvioimisesta ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä mutta mahdollisimman pian maahantulon jälkeen. Näin esim. raskaana olevien naisten osalta kotoutumisaika alkaa ennen kuin heillä on tosiasiallista mahdollisuutta sitoutua tavoitteelliseen kotoutumiskoulutukseen, ja opinnot saattavat keskeytyä pian alkamisensa jälkeen. Lastenhoidon tai toistuvien raskauksien vuoksi saattaa käydä niin, että kotoutumisaika ehtii päättyä ennen kuin siitä on ollut mitään varsinaista hyötyä. Näin kotoutumisajan lyhentäminen saattaa toimia päinvastoin kuin lainsäätäjän tarkoitus on ollut: saattaa olla, että kotoutumisaika ei mahdollista suomen kielen oppimista ja myöhempää parempaa työllistävyyttä ja kotoutumista.

Hallituksen esityksessä edellä mainittua epäkohtaa paikkaamaan on yksityiskohtaisissa perusteluissa maininta, että mikäli kotoutumisaika olisi kulunut, voitaisiin nainen ohjata saatavilla oleviin palveluihin. Haasteellista tässä on se, että kotona olleen kielitaito, lukutaito ja valmiudet eivät tule kehittymään sellaisiksi, että muut palvelut ovat soveltuvia tai että niitä olisi kunnan palvelujärjestelmästä johtuen lainkaan olemassa. Lainsäätäjä jättää tässä kohden palvelurakenteen ylläpidon ja kehittämisen kuntien neuvokkuuden ja hyväntahtoisuuden varaan.

Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman ja näiden vaihtaminen toisikseen saattaa tuottaa sekaannusta ja soveltamishaasteita, koska työntekijät vaihtuvat ja maahanmuuttanut ei kotoutumisprosessin aikana yleensä kykene itse arvioimaan monimutkaisen hallintojärjestelmän eri tasojen toimivaltaa ja vastuualueita. Jo pelkästään ajanvaraaminen oikeasta paikasta saattaa tuottaa laajoja ongelmia. Tähän asti vain osa asiakkaista on hahmottanut sen, että hänelle on laadittu kotoutumissuunnitelma niin, että hän voi myös sen sisällön osalta sitoutua ymmärtäen suunnitelman toteuttamiseen.

Kotoutumissuunnitelman kesto 21 §: suunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi enimmäisajan ollessa kaksi vuotta 1. kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Jos perheen kotoutumissuunnitelmassa katsotaan lapsen kotoutumisajan alkaneen jo lapsen ollessa esim. 16 - 17 -vuotias, niin perusopetuksessa tai sitä edeltävässä valmistavassa opetuksessa ehtii kotoutumisaika kulua jo näissä opinnoissa. Huolta aiheuttaa nimenomaan perusopetuksesta riittävän nopeasti ammatilliseen koulutukseen siirtymisestä, koska lyhyt kotoutumisaika jatkoaikoinen ei edes

erityisen tuen tarpeessa olevan osalta välttämättä tule riittämään. Ammatillisen koulutuksen osalta suurimpana keskeyttämissyynä maahanmuuttaneiden osalta lienee vaikeudet yhteisten tutkinnon osien suorittamisessa ja keskeinen syy tähän on heikko suomen kielen taito ja puutteet muussa osaamisessa kuten matemaattisissa taidoissa.

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

Keski-Suomen kunnista osa on väkiluvultaan hyvin pieniä (Luhanka 703 as. v. 2021), välimatkat ovat pitkiä ja julkinen liikenne on vähäistä ja / tai puuttuu kokonaan (Multialta luonteva asiointisuunta Keuruulle: ei julkista liikennettä). Palvelujen kartoitus tai järjestäminen on vaativa tehtävä, kuntalaisten tavoitettavuudesta puhumattakaan. Mikäli tavoitettaisiin jotenkin kuntakeskuksesta syrjässä asuva ”kotivanhempi”, hänelle tarjottavien palvelujen mahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Kuntien keskenään tekemä yhteistyö ei välttämättä kata kaikkia palvelutarpeita ja pienten kuntien yhdessä järjestämät palvelut ovat vaikeasti tavoitettavia soveltuvien julkisten kulkuyhteyksien tai kuntien käytössä olevien tilojen puutteen vuoksi.

Joissakin kunnissa saattaa olla yksittäisiä maahanmuuttaneita. Näin kunta/kunnat ei välttämättä pysty järjestämään soveltuvaa (esim. luku- ja kirjoitustaidon koulutus) koulutusta aikuiselle tai koulutuksen tavoitettavuus muulla tavoin on mahdotonta. Omaehtoista koulutusta ei voi tarjota, ellei sitä joku tahon järjestä. Puuttuvan suomen kielen taidon vuoksi ohjaaminen muuhun kotoutumista edistävään palveluun ei välttämättä ole mahdollista.

Luku- ja kirjoitustaidon -koulutuksen kehittäminen vapaan sivistystyön puitteissa on tällä hetkellä sekä sirpaleista että epäjohdonmukaista. Koulutuksiin on vaikea päästä, eikä niitä ole Keski-Suomen alueella kuin Jyväskylässä ja Äänekoskella. Näin muilla paikkakunnilla asuvat saattavat jäädä koulutuksen tavoittamattomiin. Pohdintaan jääkin, miten muilla paikkakunnilla asia voitaisiin luotettavalla tavalla järjestää lähitulevaisuudessa. Palvelujen saavutettavuus pitkien välimatkojen Suomessa vaatii innovatiivisia ratkaisuja.

Päättöttestaus koulutuksen päättyessä 24 §: kotoutumiskoulutus ei muodosta yhtä yhtenäistä jatkumoa, sillä kotoutumiskoulutuksen opiskelijat saattavat tilanteensa mukaan tulla koulutukseen muualla suoritettujen opintojen jälkeen tai aiemmin kesken jääneiden opintojen vuoksi. Näin kouluttajalle asetetaan vastuu toteuttaa koulutus niin, että päättövaiheessa kaikki opiskelijat ovat samalla tasolla. Hankintamekanismeista johtuen koulutusten laatu ja kouluttajien ammattitaito vaihtelevat, joten toivottavasti päättöttestauksessa huomioidaan myös koulutuksentuottajista johtuvat erot. Etenkin luku- ja kirjoitustaidottomana koulutuksensa aloittavat ovat muita heikommassa asemassa koulutusten lyhytkestoisiksi sirpaloitumisen ja epäjohdonmukaisten jatkumoiden vuoksi.

29 § synnyttää uudenlaisia väliinputoajia, kun kotoutumiskoulutuksen mahdollisesti työvoimakoulutuksena aloittava ei saavuta sellaista kielitaitotasoa, joka riittää esim. ammatilliseen koulutukseen (lähtötasovaatimus normaalisti B1.1. - B1.2). Mikäli kotoutumiskoulutukseen ei pääse viipymättä (odotusajat edelleen pitkiä), ja opintoihin kuluu uuden laajan opetussuunnitelman

perusteella noin runsas vuosi, niin kotoutumisaika ehtii kulua jo suurelta osin työvoimakoulutuksena järjestettävän ensimmäisen kotoutumiskoulutuksen aikana etenkin, kun seuraavaan koulutukseen pääsyä joutuu odottelemaan pahimmassa tapauksessa useamman kuukauden.

Hankintasopimukseen on sisällytetty jo nyt yleisen kielitutkinnon testaus niille, joiden taidot kouluttaja arvioi testiin riittävän. Opetusryhmistä riippuen eivät kaikki opiskelijat, yksilöllisistä eroista johtuen, vielä kotoutumiskoulutuksen päättövaiheessa ole valmiit B1-tasoisien testin suorittamiseen.

Kaikkien päättötestaaminen on epätarkoituksenmukaista, mikäli osaaminen ei täytä tavoitetasoa. Resurssit voidaan suunnata opetuksen laadun kehittämiseen mieluummin kuin testipatteriston pyörittämiseen. Tällä hetkellä koulutuksen päättövaiheessa kouluttaja arvioi kielitaitotason opetussuunnitelman suomin kriteerein.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Asiakastietojen käsittely ja kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietojärjestelmäpalveluiden huomioiminen lakiehdotuksessa omana lukunaan on tärkeää ja perusteltua, jo tietosuojankin näkökulmasta.

### **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta: oppilaitos saa 100 %:n valtionosuuskorvauksen opiskelijasta, joka kotoutumissuunnitelmansa aikana tai yhden vuoden aikana kotoutumissuunnitelman voimassaolon jälkeen suorittaa opintoja. Kotoutumissuunnitelman kesto on yksilöllinen ja mikäli asiakkaan tilannetta ei osata arvioida oikein, voi syntyä sellaisia monitulkintaisia tilanteita, jolloin kouluttajan on vaikea saada täsmällistä tietoa opiskelijasta, jonka opinnoista em. valtionosuuskorvaus olisi maksettavissa.

### **Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot**

Ei kommentoitavaa.

Säynätmäki Tuula  
Keski-Suomen TE-toimisto

Ruohtula Johanna  
Keski-Suomen TE-toimisto