

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

KEHA-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua kotoutumispalveluiden uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen.

Tiedolla johtamisen kehitystarpeiden huomioiminen uudistusesitysten myötä:

Toisin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä, esitetään määriteltävän lainsäädännön tasolla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen seurantakohteista. Kotoutumislain 26 §:ssä määritellään kotoutumiskoulutuksen seurantakohteet: Kotoutumiskoulutuksen osalta seurataan vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Lisäksi 26 a §:ssä määritellään lukutaitokoulutuksen seurantakohteet: Lukutaitokoulutuksen osalta seurataan vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Vaikutuksissa KEHA-keskukseen (4.2.2.5) todetaan, että seuranta- ja arviointitehtäviä lisäisi jossain määrin se, että lukutaitokoulutuksen seuranta tulisi uutena seurantakohteena osaksi 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista kotoutumisen edistämisen tuloksellisuuden ja toimivuuden seuraamista ja arvioimista sekä sitä koskevan tiedon tuottamista. Seuranta- ja arviointitehtävän vähäinen lisääntyminen ei edellyttäisi kuitenkaan tietojärjestelmäkehittämistä tai lisäresurssitarpeita. KEHA-keskus toteaa, että toisin kuin esityksessä on arvioitu, on uudistuksilla vaikutusta tiedolla johtamisen tieto- ja raportointituotteisiin, mikä tulee huomioida kertaluonteisella kehittämisen resurssoinnilla. Riippuen seurantaan liittyvän toteutuksen laajuudesta KEHA-keskus arvioi, että digitaalisen sovelluskehityksen kustannukset kertaluonteisesti ovat noin 40 000 – 80 000 euroa, riippuen siitä edellyttääkö seuranta uusien (viranomaisten välisten) dataputkien rakentamista ja toteutetaanko varsinainen seurantasovellus virkatyönä vai palveluntuottajan toimesta.

Tietojärjestelmien kehitystarpeiden huomioiminen uudistusesitysten myötä:

Vaikutuksista KEHA-keskukseen (4.2.2.5) todetaan, että Asiantuntijan työmarkkinatorin kehitystarpeiden kustannusarvio on noin 40 000 euroa, joka voitaisiin kattaa kohdentamalla rahoitusta KEHA-keskukselle momentin 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta, joten tältä osin muutoksella ei olisi julkiseen talouteen kustannuksia lisäävää vaikutusta. KEHA-keskuksen arvion mukaan hallituksen esityksen toimeenpano edellyttää muitakin tietojärjestelmämuutoksia työvoimapalveluiden käyttämään asiakastietojärjestelmään kuin mitä hallituksen esityksessä on arvioitu. KEHA-keskus selvittää tietojärjestelmiin kohdistuvat muutostarpeet sekä niiden työmäärä- ja kustannusarviot ja toimittaa tiedot erikseen työ- ja elinkeinoministeriölle maaliskuun aikana.

Uuden 26 a §:n (Lukutaitokoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta) toteuttamisessa sekä asiakasohjauksessa olisi tietojärjestelmien kannalta tärkeää erottaa toisistaan kaksi asiaa: Luku- ja kirjoitustaidon kehittymisen arviointi, ja suomen tai ruotsin kielen taitotason merkitseminen eurooppalaisen viitekehyksen mukaan. Lukutaidon kehittymisen tavoite olisi hyvä määritellä selvästi jo laissa. Käytännössä tämä tavoite pitää myös sovittaa yhteen sen kanssa, että seuraava vaihe koulutuspolussa on yleensä kotoutumiskoulutus. Myös seurannan pitää tukea tätä erottelua ja mahdollistaa tietojen yhteensovittaminen.

KEHA-keskus haluaa tuoda esiin, että lain 26 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on, että asiakas oppii suomen tai ruotsin kielen peruskielitaidon tasolle B1.1. Tämän tavoitteen seuraaminen ja varmistaminen vaatii, että tietojärjestelmiä kehitetään lisää ja että käytössä on toimivat seurantaratkaisut. Näiden asioiden osalta kaikki kehittämisen edellytykset eivät ole KEHA-keskuksen päätettävissä. Opetushallituksen nykyinen tapa testata kielitaitoa ei anna yhtä selkeää kokonaisarviota, vaan neljä erillistä arviota eri kielitaidon osa-alueista. Lakia voisi muuttaa siten, että joko hyväksytään neljän eri osa-alueen eritasoiset kielitaidon arviot ilman vaatimusta yhdistää niitä yhdeksi arvioksi, tai sitten vaaditaan, että testausjärjestelmä antaa yhden selkeän yleisarvion kielitaidosta, joka voidaan merkitä tietojärjestelmiin.

Suunnitellut lainsäädäntömuutokset aiheuttavat jonkin verran muutostarpeita Kotoutumisen asiakastietojärjestelmään. Muutostarpeet ovat kuitenkin niin pieniä, että ne voidaan toteuttaa jo myönnetyllä Koto-digi2-määrärahalla.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteet aiheuttavat joitakin kunta-AURA ja HVA-AURAN palveluluokittelun muutoksia. Mikäli HE hyväksytään, tekstitäydennykset työvoimapalveluiden ja kotoutumisen palveluluokkiin on tarpeen tehdä vuoden 2027 taksonomiassa. Tietojärjestelmämuutosten kustannusvaikutuksia ei ole riittävällä tavalla arvioitu hallituksen esityksessä.

Maahanmuuttoviraston laskennallisen korvauksen LAKO AUTO muutosten kustannusvaikutusta ei ole riittävästi arvioitu hallituksen esityksessä. Mikäli korvausmäärissä tai määräaikaissa tasomuutoksissa tapahtuisi virheitä tai viiveitä, niiden korjaamisen ja manuaalisen käsittelyn resurssivaikutus KEHA-keskukselle on huomattava. On myös voitava varmistaa UMA tietojen saatavuus jatkossa.

Kotoutumislain mukaisia korvauksia voi hakea takautuvasti 24 kk ajan ko. kustannusten syntymisen jälkeen. Mikäli kotoutumislain pykälät 63, 64 ja 68 kumottaisiin, siitä aiheutuisi pienehköjä kustannuksia aluehallinnon asiointipalvelun asiointilomakkeeseen sekä yleisen avustusjärjestelmän korvauspäätösmenettelyyn. Muutoksia voidaan tehdä joko sitoen HE:n voimaantulon alkupäivä lomakkeen tekniikkaan, mikä on kalliimpi menettely, tai tekemällä ko. pykäläkohtiin huomiotehti, jossa kerrotaan kustannuksia voitavan korvata vain ajalta ennen HE:n voimaantuloa, jolloin pykälät kumottiin. Yleisen avustusjärjestelmän käsittelysääntöihin ei ole kannattavaa tehdä muutoksia, ennen kuin ko. pykälien nojalla tulevien korvaushakemusten käsittely päättyy. Kustannukset ajoittuisivat joko vuoteen 2026 tai noin 12 kk HE:n voimaantulon jälkeen, ja olisivat enintään 50 000 euroa, mikäli asiointilomakkeen tekniikkaan ei tarvitse tehdä HE:n voimaantuloajankohtaan liittyvää validaatiota.

KEHA-keskus maksaa kunnille ja hyvinvointialueille ml. Ahvenanmaan maakunta kotoutumisen kustannusten korvauksia lain (681/2023) perusteella. Hyvinvointialueilla on mahdollisuus hakea tukea jälkikäteen 2 vuoden kuluessa kustannusten syntymisestä. Hakemusmäärät eivät ole olleet merkittäviä, ja on mahdollista, että hyvinvointialueilta jää saamatta korvauksia, joihin ne olisivat / olisivat olleet oikeutettuja.

Mikäli 63, 64 ja 68 pykälien kumoaminen estäisi ennen HE:n voimaantuloa syntyneiden kustannusten korvaamisen, syntyisi mahdollisesti hallinto-oikeuteen vietäviä prosesseja, joissa lakien järjestystä ja korvauksia voitaisiin joutua käsittelemään ja korvaamaan takautuvasti. Hallituksen esityksen säästöt tullevat toteutumaan viiveellä, mutta se näyttäisi olevan kirjattuna esitykseen, sitomalla se vuoden 2027 korvausten tasoon.

63 § (täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki), 64 § (vastaanottoon varautuminen) ja 68 § (ihmiskaupan uhrien palvelut ja tukitoimet) rahoitukset siirtyvät hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen rahoitukseen. KEHA:n maksatusvolyymi ja hallinnollinen työ vähenee maksatuskohteiden supistuessa. Vuonna 2025 kotoutumisen korvauksiin 63, 64 ja 68 §:n osalta momentilla 33.50.30 käytettiin noin 6,5 Meur, 461 maksutositetta, mikä on noin 23 % hakemuksen perusteella käsitellyistä kotoutumisen korvauspäätöksistä. Henkilöstömäärä em. korvausten käsittelyssä on ollut n. 3 htv. KEHA-keskuksen korvauskäsittelyssä on tulossa paljon eläköitymisiä lähivuosina, joten korvausten väheneminen hoituu ilman henkilöstöprosesseja. KEHA-keskus pitää kuitenkin LAKO AUTO muutosten onnistumista kriittisenä.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Esityksessä todetaan, että KEHA-keskuksen informaatio-ohjauksella ja työllisyys ja kotoutumispalveluiden ammattilaisten kouluttamisella on huomattava rooli lainsäädännön tavoitteena olevien käyttäytymisvaikutusten aikaansaamisessa. KEHA-keskus huomioi toiminnan suunnittelussaan kotoutumisen velvoittavuuden ja maahanmuuttajan vastuun korostamiseen liittyvät uudistukset osana sille 56 §:ssä määriteltyä kotoutumisen edistämisen valtakunnallista osaamisen ja palveluiden kehittämisen ja palveluiden yhteensovittamisen tehtäväänsä.

Työnhakijana olevan työvoimapalveluiden asiakkaaksi ohjatun henkilön osalta hallituksen esitys jaottelee palveluprosessin mahdollisuudet niin, että henkilö voi olla 1) 14 § 1 mom mukainen maahanmuuttaja, 2) yleisesti kotoutuja-asiakas, jonka tarve kotoutumiselle on todettu 14 § mukaisessa osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnissa joko työvoimaviranomaisissa tai kunnan kotoutumispalveluissa laadittavalle kotoutumissuunnitelmalle tai 3) työnhakijaksi rekisteröitynyt kotoutuja-asiakas. 19 § mukaiseen ”kotoutumissuunnitelmaan on sisällyttävä 13 §:ssä tarkoitettuun kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluita”. Tässä lakiesityksessä ei oleellisella tavalla ole selkeytetty sitä, mikä on kotoutumisohjelman palveluiden suhde työttömyysturvalain mukaiseen käsittelyyn. Koska 24 § mukaan työnhakijana olevan kotoutujan on ”lisäksi” noudatettava järjestämislain 39 § velvollisuuksia ja 45 § työnhakuvelvollisuutta, olisiko perusteltua muuttaa loogisesti disjunkttiivinen ”tai” konjunkttiiviseksi ”ja” -konjunktiksi? Tietojärjestelmäkehittämisessä on osoittautunut haasteelliseksi luokitella velvoittavaksi katsottavat, ainoastaan kotoutumislakiin perustuvat kotoutumissuunnitelman tehtävät niin, että voidaan selvästi seurata niiden toteuttamista ja ohjata toteuttamisen laiminlyönteihin perustuvat seuraamusprosessit oikeisiin selvitysmenettelyihin. Kysymykset korostuvat 1.2.2026 voimaan astuvien toimeentulotukilain muutosten jälkeen.

Suunnitellut lainsäädäntömuutokset aiheuttavat jonkin verran muutostarpeita Kotoutumisen asiakastietojärjestelmään. Muutostarpeet ovat kuitenkin niin pieniä, että ne voidaan toteuttaa jo myönnettyllä Koto-digi2-määrärahalta.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia koskevaan 14 §:ään lisättäisiin kirjaus tarkoituksenmukaisen kotoutumiskielen selvittämisestä. KEHA-keskus kannattaa sitä, että kotoutumiskielen selvittäminen ja valinta tunnistetaan osana kotoutumisen alkuvaiheen prosessia. KEHA-keskuksen kokemuksen mukaan kunnilla ja työvoimaviranomaisilla on epäselvyyttä siitä, että onko kunta/työvoimaviranomainen velvollinen ja missä määrin velvollinen tarjoamaan ruotsinkielisiä kotoutumista edistäviä palveluita (KotoL 2 luku) asiakkaille, jotka valitsevat kotoutumiskielekseen ruotsin kielen. KEHA-keskus pyytää työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastelemaan ja tarpeen mukaisesti tarkentamaan säädöspohjaa näiltä osin, sillä ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden toteutuminen riippuu ratkaisevasti lainsäädännön toimeenpanosta.

KEHA-keskus haluaa ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisen erityistehtävänsä puitteissa korostaa, että mikäli ruotsinkielisiä kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään harvemmin tai vain tietyillä paikkakunnilla, ruotsiksi kotoutuvat asiakkaat voivat käytännössä joutua eriarvoiseen asemaan suhteessa lakiesityksen tavoitteeseen nopeasta palveluihin siirtymisestä. Tämä johtuu siitä, että koulutusaloituksia ei voida tarjota suomen- ja ruotsinkielisessä palvelurakenteessa yhdenvertaisesti.

Lakiesityksen perusteluissa korostetaan, että alkuvaiheen arviointi ja ohjaus palveluihin on tehtävä viipymättä ja että kotoutumisprosessia tulee nopeuttaa kaikissa sen vaiheissa. Jos ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta ei pystytä järjestämään näiden vaatimusten mukaisesti, viivästyksset voivat syntyä jo palveluihin ohjautumisessa. Tämä heikentää ruotsiksi kotoutuvien asemaa suhteessa esityksen tavoitteisiin ja voi ajan myötä kaventaa ruotsin kielen asemaa varteenotettavana kotoutumiskielenä. KEHA-keskus pyytää valmistelijoita huomioimaan myös sen, että perusteluiden puolella on todettu, että ohjauksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että perheenjäsenten kotoutumiskieli olisi yhteinen. Tietojärjestelmien näkökulmasta tämän prosessin tukemista kuitenkin operatiivisesti haastavoittaa se, että lainsäädäntö ei mahdollista perheen välisiä linkityksiä muuta kuin osana kuntaan ohjaamisen prosessia.

14 §:ssä säädettäisiin siitä, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on laadittava viipymättä pykälässä mainituille maahanmuuttajalle. Pykälän perusteluissa tarkennetaan, että ”viipymättä” lasketaan siitä, kun kunta saa tiedon tällaisesta henkilöstä. Pykälässä tai sen perusteluissa ei mainita kunnan velvollisuutta tavoittaa pykälässä tarkoitettuja henkilöitä. Kuitenkin tavoittamisesta puhutaan nykytilan arvioinnissa, 24 §:n perusteluissa sekä 84 §:ssä, jonka otsikko on ”Kotoutumishjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus”. KEHA-keskus katsoo, että sääntelyssä olisi tarpeen selkeyttää kunnan velvollisuutta tavoittaa henkilöitä kotoutumispalveluihin.

Esityksen 13 § yhteisen kotoutumishjelman keskeiseksi lähtökohdaksi tarkoitettun 14 § kotoutumisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin toteuttamisen yhteensovittaminen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisen työnhakijan palveluprosessin alkuhaastattelun kanssa on ollut haastava määritellä tietojärjestelmätoteutuksissa. Esityksen 14 § teksti vaikuttaa kohdistuvan ennen kaikkea muiden kuin työnhakijapalveluiden piirissä olevien henkilöpiiriin. Koska kuitenkin pykälää koskevissa perustelutekstissä korostetaan myös työvoimapalveluiden piirissä olevien palvelujen kotoutumislain tavoitteiden mukaista velvoittavuutta, olisi perusteltua tarkastella myös kotoutumislaisissa työnhakija-asiakkaan velvollisuutta 14 § mukaiseen arviointiin ja työvoimaviranomaisen velvollisuutta toteuttaa alkuhaastattelu kotoutumislain tavoitteiden lähtökohdasta niin, että palveluprosessi ja tietojärjestelmäratkaisut palvelevat näitä tavoitteita.

24 §:ssä säädetään maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksista. Pykälässä esitetään, että kotoutuja-asiakkaille tulisi selvittää kotoutumissuunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet. Kotoutuja-asiakas on lain määrittelyssä (5 §) kuvattu olevan henkilö, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. KEHA-keskus katsoo, että esitetty muotoilu on osin puutteellinen, sillä se jättää ulkopuolelle henkilöt, joille laaditaan ensimmäistä kertaa kotoutumissuunnitelma, jolloin heillä ei siis vielä ole voimassa olevaa kotoutumissuunnitelmaa.

Muut huomiot

KEHA:n maksatusprosessin hallinnollinen työ vähenee 63/64/68 § mukaisten korvausten poistuessa. KEHA-keskukselle jäävien maksatusten (65 §, 67 § ja 69 §) osalta lain 90 §:n mukaiset tiedonsaantioikeudet tulee täsmentää ja päivittää. Laskennallisten korvausten 61 ja 62 § mukaisten korvausten maksatus jatkuu (LAKO-AUTO). Muutettavaan asetukseen tulisi kirjata selkeä

siirtymäohje poistuville korvauslajeille: viimeinen hakupäivä, viimeinen kustannuspäivä, korvausperuste ja takautuvuuden rajat.

KEHA-keskus esittää muutosta tai poistamista kotoutumislain 14 §:n 3 momenttiin, joka kuuluu 1.1.2026 alkaen seuraavasti: "Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia toimia voidaan järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 35 §:n 2 momentissa tarkoitettujen täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta." Viitattuun järjestämislain pykälään on 1.1.2026 alkaen tullut muutos, jonka mukaan työvoimaviranomaisen on järjestettävä alkuhaastattelun ja ensimmäisen työnhakukeskustelun välisenä aikana viisi täydentävää työnhakukeskustelua, ellei työnhakijan palvelutarpeesta johdu muuta. Pykälän sisältö on muuttunut siltä osin, että täydentävän työnhakukeskustelujen korvaustarvetta ei ole enää olemassa. Muutoksen jälkeen työvoimaviranomainen voi järjestää täydentäviä työnhakukeskusteluja 0-5 kappaletta asiakkaan palvelutarpeen mukaan. Järjestämislaista on poistettu myös kokonaan silloinen 36.3 §: "Täydentävän työnhakukeskustelun asemesta työnhakijalle voidaan tarjota muuta vastaavaa työnhakua tai työllistymisen edellytysten parantamista tukevaa henkilökohtaista palvelua." Eli työvoimaviranomainen ei voi korvata enää muutoksen jälkeen täydentävää työnhakukeskustelua sen sijasta järjestettävällä muun palveluntuottajan palvelulla. Korvaamistarvetta ei ole enää muutoksen jälkeen. Tämä ei tietysti poista sitä mahdollisuutta, että työvoimaviranomainen voisi edelleen käyttää osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa esimerkiksi muun palveluntuottajan asiantuntija-arviointeja.

Esityksen 13 §:ssä, jossa säädetään kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelman sisällöstä, todetaan, että kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut järjestetään osana kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteistä kotoutumisohjelmaa. Pykälä sisältää kotoutumisohjelman vähimmäisisällön sekä tarkentaa työvoimaviranomaisen roolia ohjelman järjestämisessä. Kotoutumislain 5 luvussa säädetään kotoutumisen edistämisestä kunnassa. KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan 13 §:n uudelleennimeäminen voi vaikeuttaa lainsäädännön kokonaisuuden johdonmukaisuutta ja selkeyttä erityisesti työvoimaviranomaisten ja kuntien välisen järjestämisvastuiden ja -tehtävien osalta.

KEHA-keskus esittää, että lainsäädännössä nykyistä selkeämmin tunnistetaan kotoutuja-asiakkaan mahdollinen yhdenaikainen asiakkuus sekä työvoimapalveluissa että kunnan kotoutumispalveluissa. KEHA-keskuksen ymmärryksen mukaan kunnan kotoutumispalvelut eivät ole vain yleisiä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja, vaan pääosin asiakkuuteen perustuvaa syvällisempää kotoutumisen edistämisen tukea, joka etenkin kotoutumisen alkuvaiheessa usein toteutuu rinnakkain työvoimaviranomaisten kanssa.

Teknisluonteiset muutostarpeet:

Esityksen 51 §:n kolmannessa kohdassa (s. 203 & s. 231) tulisi tehdä teknisluonteiset korjaukset: elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tulisi muuttaa elinvoimakeskueiksi sekä kehittämis- ja hallintokeskus tulisi muuttaa työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskueksi.

Esityksen 55 § viidennessä kohdassa tulee aluehallintovirasto ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto muuttaa aluehallintouudistuksen myötä lupa- ja valvontavirastoksi (s. 203 & s. 233).

KEHA-keskuekselle määriteltiin 1.1.2026 voimaan astuneessa kotoutumislaisa 92 a § tiedonsaantioikeuksiin eri viranomaisilta. KEHA-keskus esittää, että otetaan tarkasteluun tiedonsaantioikeuksien tarve Lupa- ja valvontaviraston ja KEHA-keskueksen välille.

Kotoutumislain 91 §:ssä säädetään elinvoimakeskuesten tiedonsaantioikeuksista ohjaus- ja valvontatehtävissä. Ko. pykälän 1 momentissa säädetään, että elinvoimakeskueksella on oikeus saada tietoja mm. 55 §:n 1 mom. 1 kohdan mukaisten tehtävien toteuttamisesi. Esityksessä esitetään luovuttavan elinvoimakeskuesten valvontatehtävästä, pitänee se huomioida myös 91 §:n 1 momentissa.

Heikkilä Heikki
KEHA-keskus

Karakan Emine
KEHA-keskus - KEHA-keskueksen lausunto on laadittu Korvaukset- ja valtionavut vastuualueen sekä Työllisyys ja kotoutuminen vastuualueen yhteistyössä.