Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto
14.11.2022

VN/17/2022-TEM-150

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 208/2022 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavan uusi laki kotoutumisen edistämisestä (jatkossa *kotoutumislaki*) ja kumottavan saman niminen laki 1386/2010. Lisäksi esityksessä esitetään muutettavan yhdeksää muuta lakia. Lakiehdotusten esitetään tulevan voimaan 1.1.2025.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan 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 ja työelämälähtöisesti.

Kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuus

Hallituksen esityksellä uudistetaan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta säätämällä uudesta kunnan kotoutumisohjelmasta ja sen sisältämistä palveluista. Kunnan kotoutumisohjelma olisi eräänlainen palvelutarjotin, josta valittaisiin yksittäiselle maahanmuuttajalle laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan ne palvelut, joihin kyseinen henkilö osallistuu.

Kunnan kotoutumisohjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman laadinta, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutus, omaehtoisia opintoja sekä ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi kunta voisi kehittää omia palveluitaan osaksi kotoutumisohjelmaa. Kunnan kotoutumisohjelma voisi sisältää myös mm. kolmannen sektorin toimintaa.

Palveluihin tavoittaminen, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma

Hallituksen esityksellä laajennettaisiin henkilöpiiriä, jolle kunnan tulisi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma. Palveluihin tavoittamisen parantamiseksi esitetään, että kunta saisi tiedon eri viranomaisilta näistä maahanmuuttajista. Lisäksi la-

kiehdotuksessa esitetään uutta kanavaa maahanmuuttajien tavoittamiseen: viranomainen voisi tehdä ilmoituksen kotoutumista edistävien palveluiden tarpeessa olevasta maahanmuuttajasta kunnalle.

Nykyisin arviointi ja kotoutumissuunnitelma on laadittava työttömille työnhakijoille ja toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville henkilöille. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä laajennettaisiin koskemaan muun muassa pakolaisia (esim. kiintiöpakolaisia ja kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä), kotivanhempia ja ihmiskaupan uhreja aiempien kohderyhmien lisäksi. Lisäksi arviointi ja kotoutumissuunnitelma voidaan tehdä myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Maahanmuuttaja voi myös itse pyytää arviointia.

Työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneidenosalta esitys kytkeytyy työvoimapalvelu-uudistukseen (HE 207/2022 vp), jonka myötä työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi kunnille. Näiden esitysten yhteisvaikutus tehostaa palveluiden yhteensovittamista ja tarjoamista, kun kunnan käytössä on kotoutumisen edistämisen, osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistämisen palveluita. Palveluja voitaisiin kohdentaa myös niille ryhmille, jotka niitä eniten tarvitsevat. Molempien esitysten myötä kunnilla olisi kannustin tarjota maahanmuuttajille kotoutumispalveluita ensimmäisten vuosien aikana tehokkaasti ja siten, että maahanmuuttajat kotoutuisivat ja työllistyisivät.

Kotoutumista edistäviä palveluita on pyritty kohdentamaan erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ja niille, joilla on suurempi riski jäädä yhteiskunnan ulkopuolelle. Näillä muutoksilla pyritään edistämään erityisesti pakolaistaustaisten ja maahanmuuttajanaisten kotoutumista ja työllistymistä.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viipymättä. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa painotetaan aiempaa enemmän jo olemassa olevan osaamisen tunnistamista sekä asetetaan yksilöllisiä tavoitteita kotoutumiselle ja työllistymiselle.

Ehdotetulla lailla lyhennettäisiin kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen eduskunnan edellyttämän (EK35/2018 vp-O 10/2017 vp sekä HaVM 10/2022 vp) mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa voitaisiin laissa esitettävien edellytysten täyttyessä myös pidentää enintään kahdella vuodella, millä huomioitaisiin mm. haavoittuvassa asemassa olevien ja kotona lapsia hoitavien vanhempien elämäntilanteet. Voimassa olevan lain pidennysperusteiden lisäksi uutena esitetään pidennysperustetta, jolla kotona lapsia hoitavia vanhempia kannustetaan osallistumaan kotoutumista edistäviin palveluihin heti maahanmuuton alkuvaiheessa, edes osa-aikaisesti lasten hoidon ohella, mahdollistamalla kotoutumissuunnitelman keston pidentäminen osa-aikaisen palveluihin osallistumisen ajalta.

Kotoutumissuunnitelmalla voidaan sopia esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään koulutukseen osallistumisesta. Kunnan olisi ohjattava kotoutuja-asiakas kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaus olisi

tarvittaessa tehtävä yhteistyössä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutus ja omaehtoiset opinnot

Lakiehdotuksessa säädettäisiin uudesta monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta, jolla pyritään parantamaan maahanmuuttajan yhteiskunta- ja työelämätietoutta heti maahanmuuton alkuvaiheessa. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio pyrittäisiin tarjoamaan kotoutuja-asiakkaille mahdollisuuksien mukaan heidän äidinkielillään tai muutoin hyvin osaamilla kielillä kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet huomioiden.

Hallituksen esityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä vastaisi jatkossa kunta ja sitä järjestettäisiin pääasiallisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä voitaisiin järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Esityksessä esitetään, että kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin suomen tai ruotsin kielen päättötestaus eduskunnan edellytysten mukaisesti. Työssäoppimisjakso on tälläkin hetkellä osa työvoimakoulutuksena tarjottavaa kotoutumiskoulutusta, ja säädöksellä varmistettaisiin työssäoppimisjakson rooli koulutuksen keskeisenä osana jatkossakin. Toisaalta säännös mahdollistaisi työssäoppimisjakson korvaamisen työ- ja toimintakykyä edistävällä toiminnalla, esimerkiksi kuntoutuksella, mikäli henkilöllä on tarve kuntoutukselliseen tukeen.

Omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Koulutuksen tulee olla suomen tai ruotsin kielen opiskelua tai tapahtua pääosin suomen tai ruotsin kielellä. Se voi olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, aikuisten perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukiossa tapahtuvaa opiskelua, mutta myös kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta. Omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä esitetään muutettavan siten, etteivät maahanmuuttajan mahdollisuudet kehittää osaamistaan heikkene, vaikka kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto lyhenee. Esityksellä parannettaisiin kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia suorittaa loppuun jo aloitettuja opintoja sekä nopeutettaisiin maahanmuuttajien siirtymiä kotoutumissuunnitelmalta työllistymissuunnitelmalle. Muutoksilla pyritään myös vähentämään opintojen keskeytymistä, sillä olisi perusteltua sekä yksilön että työllistymisen näkökulmasta, että maahanmuuttaja suorittaisi loppuun aloittamansa opinnot.

Ohjaus ja neuvonta

Hallituksen esityksessä esitetään säädettävän uudesta matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelusta, joka olisi saatavilla kaikille maahanmuuttaneille riippumatta maahantulon syystä tai maassa asutusta ajasta. Lisäksi jokaiselle maahanmuuttavalle annettaisiin perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta esimerkiksi oleskeluluvan yhteydessä.

Erityiset kohderyhmät

Hallituksen esityksessä esitetään *alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten* palveluiden parantamista. Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luku koskisi alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluita sekä edustajajärjestelmää. Lakiehdotuksessa säädettäisiin nykyistä vastaavasti

alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen ja nuoren asumisen järjestämisestä (esimerkiksi perheryhmäkodissa) sekä tälle tarjottavasta tuesta. Esityksessä esitetään uutta sääntelyä alaikäisten edustajien ohjauksesta ja valvonnasta (1. lakiehdotus) sekä edustajien rekisteristä (3. lakiehdotus). Lisäksi esityksen 2. lakiehdotuksessa esitetään, että perheryhmäkotitoiminnasta säädettäisiin jatkossa sosiaalihuoltolaissa, millä pyritään turvaamaan ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden lasten yhdenvertainen asema suhteessa muihin ympärivuorokautista asumispalvelua tarvitseviin asiakkaisiin.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 luvussa esitetään selkeytettävän entisestään *pakolaisten* vastaanottoon liittyviä tehtäviä kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jatkossa ELY-keskukset) alueellisesta suunnittelusta ja kehittämisestä nykyistä vastaavasti. Kunta voisi tehdä ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä, kuten nykyisinkin. Lisäksi nykyistä käytäntöä sekä hallituksen esityksellä HE 135/2022 vp esitettyä vastaavasti ELY-keskus ohjaisi sovituille kuntapaikoille kiintiöpakolaisia ja haavoittuvassa asemassa olevia muita lain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä). Lakiehdotuksessa esitetään selkeytettävän lain tasolla entisestään kunnan roolia kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviin tehtäviin liittyen.

Viranomaisten tehtävät

Hallituksen esityksessä on pyritty selkeyttämään viranomaisvastuita ja huomioimaan muissa esityksissä, erityisesti työvoimapalvelu-uudistuksessa, esitetyt toimintaympäristön muutokset. Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus sisältää myös useita viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä koskevia säännöksiä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 5-7 luvut koskisivat kotoutumisen edistämistä kunnan, hyvinvointialueen ja valtion viranomaisten toimesta. Esitys sisältäisi sääntelyä kunnan, hyvinvointialueen, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ELY-keskusten sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (jatkossa KEHA-keskus) rooleista kotoutumisen edistämisen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Esityksellä pyritään vahvistamaan kotoutumiseen liittyvää tietopohjaa ja sen seurantaa, jotta kotoutumisen edistäminen pohjautuu oikeaan tilannekuvaan. Samalla pyritään varmistamaan kotoutumispalveluiden yhdenvertainen saatavuus ja vaikuttavuus, kun myös työnhakijaksi ilmoittautuneiden kotoutujien palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille.

Kunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi huomioitava kotoutumisen edistämisen suunnittelussaan yhteistyömahdollisuudet elinkeinoelämän toimijoiden sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen kanssa. Kunnan olisi kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä ja huolehdittava kunnan suunnittelun yhteensovittamisesta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa.

KEHA-keskus ja ELY-keskukset tukevat kuntia kotoutumisen edistämisessä. ELY-keskuksen tehtävänä olisi kotoutumisen ja asettautumisen

edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta sekä kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä. KEHA-keskuksen tehtävänä olisi seurata ja arvioida kotoutumisen edistämisen tuloksellisuutta ja toimivuutta ja tuottaa sitä koskevaa tietoa sekä tukea valtakunnallisesti kotoutumisen edistämisen osaamista sekä palveluiden kehittämistä ja yhteensovittamista. KEHA-keskus tarjoaisi myös oikeudellista neuvontaa kotoutumisen edistämisen toimijoille valtakunnallisesti. Lisäksi KEHA-keskuksella olisi tehtäviä liittyen muun muassa kotoutumislain mukaisten korvauksien maksatukseen nykyistä vastaavasti sekä uuden asiakastietojärjestelmän kehittämiseen, ylläpitoon ja rekisterinpitäjänä toimimiseen.

Hyvät väestösuhteet huomioitaisiin kotoutumisen edistämisen suunnittelussa valtion, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Lisäksi esityksessä esitetään säädettävän Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä kotoutumisen edistämisessä, esimerkiksi perheryhmäkotien valvontaan liittyen.

Kotoutumislain mukaiset korvaukset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvussa esitetään säädettäväksi kustannusten korvaamisesta kunnalle, hyvinvointialueelle ja Kansaneläkelaitokselle pääosin voimassa olevan kotoutumislain sääntelyä vastaavasti. Voimassa olevan kotoutumislain mukaisia korvauksia on maksettu pääosin lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä. Koska kotoutumista koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kunnalle vastuita myös muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä aiempaa laajemmin, esitetään kunnille korvattavan tästä aiheutuvia kustannuksia osana peruspalvelujen valtionosuutta siten kuin peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) säädettäisiin.

Korvausjärjestelmää pyrittäisiin myös joltain osin yksinkertaistamaan, esimerkiksi nykyisin erikseen haettavat tulkkauskustannusten korvaukset esitetään jyvitettävän osaksi laskennallista korvausta. Lisäksi täsmennettäisiin korvausten jakautumista Ahvenanmaan maakunnassa.

Asiakastietojärjestelmä ja tiedonsaanti

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvussa esitetään säädettäväksi uudesta kotoutumisen valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta. Kunnille esitetään velvollisuutta käyttää valtakunnallista asiakastietojärjestelmää kotoutumisen edistämisessä. Laissa säädettäisiin asiakastietojärjestelmän ja tietotovarannon käyttötarkoituksista, käsiteltävistä tiedoista, tallennettavista tiedoista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksien lisäämisestä, muuttamisesta ja poistamisesta. Esitys sujuvoittaisi tiedonkulkua eri viranomaisten välillä sekä esimerkiksi kuntien välillä tilanteessa, kun kotoutuja-asiakas muuttaa kunnasta toiseen. Lisäksi tarkoituksena on kehittää palveluiden seurantaa ja tiedolla johtamista paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, mitä uusi tietojärjestelmäkokonaisuus osaltaan edistäisi.

Lisäksi esitetään säädettäväksi kotoutumisen edistämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista huomattavasti voimassa olevaa kotoutumislain sääntelyä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin.

Mira Sinkkonen
johtava asiantuntija

Paula Karjalainen
neuvotteleva virkamies