Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto

VN/34446/2022-TEM-62

26.9.2023

Viite: Asiantuntijakuuleminen ke 27.9.2023 klo 11.15

Asia: K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022 ja teema: Hallintovaliokunnan mietintöjen pohjalta hyväksyttyjen eduskunnan lausumien tiivis tilannepäivitys myös hallitusohjelma huomioiden

LAUSUNTO

Opiskelun perusteella myönnettävien oleskelulupien jälkivalvonta

HE 232/2021 vp – EV 35/2022 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tulevaisuudessa tarvittaviin toimenpiteisiin opiskelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytyksiä koskevan jälkivalvonnan toimivuuden varmistamiseksi, tehostamiseksi ja resursoimiseksi tavalla, jolla varmistetaan oleskeluluvan edellytysten olemassaolo myös luvan myöntämisen jälkeen.

Hallituksen vuosikertomuksen liite 3:

”Maahanmuuttovirasto on käynnistänyt […] AURA-hankkeen (Automaattisen ratkaisun ja jälkikäteisen lupavalvonnan mahdollistaminen), jonka yhtenä tavoitteena on luoda ja ottaa käyttöön automaattisen jälkivalvonnan mekanismit. AURA-hankkeessa toteutetaan tietojärjestelmämuutokset työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien jälkivalvonnan automatisoinnille Maahanmuuttovirastossa ja luodaan prosessit ko. automaation käyttöönotolle. Jälkivalvonnan automatisoinnin ensimmäisenä käyttötapauksena ovat opiskeluperusteiset prosessit, joissa luvan myöntämisen edellytyksiä on tarpeen tarkistaa jälkikäteisesti erityisesti tapauksissa, joissa opiskelijalle on myönnetty oleskelulupa koko tutkinnon suorittamisen ajalle. Opiskelijoiden osalta jälkivalvonnan on arvioitu olevan käyttöönotettavissa Q4/2023. Hankkeen on määrä valmistua kokonaisuudessaan 30.4.2025.

Hankkeessa toteutettavat toimet edistävät myös siirtymistä työ- ja opiskeluperusteisissa oleskelulupaprosesseissa riskiperusteiseen käsittelyyn hyödyntämällä jälkivalvonnan automaatiota. Selkeät oleskelulupahakemukset on mahdollista käsitellä kevennettyjen ja automatisoitujen käsittelypolkujen mukaisesti, kun rinnalla on

käytössä valvontamekanismit mahdollisten väärinkäytösten tunnistamiseksi. Lisäksi tekniset rakenteet mahdollistavat laajemmin automaation laadunvalvonnan ja -seurannan sekä vaikuttavuuden analysoinnin. Samalla parannetaan maahanmuuttohallinnon tiedolla johtamisen valmiuksia."

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi tilannepäivityksen asiasta 25.9.2023 ja sai Maahanmuuttovirastolta seuraavan vastauksen:

> ”Maahanmuuttovirastossa käynnissä olevassa AURA-hankkeessa (Automaattisen ratkaisun ja jälkikäteisen lupavalvonnan mahdollistaminen) yhtenä tavoitteena on luoda ja ottaa käyttöön automaattisen jälkivalvonnan mekanismit. AURA-hankkeessa toteutetaan tietojärjestelmämuutokset työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien jälkivalvonnan automatisoinnille Maahanmuuttovirastossa ja luodaan prosessit ko. automaation käyttöönotolle. **Jälkivalvonnan automatisoinnin ensimmäisenä käyttötapauksena käyttöönotetaan opiskelijoiden 1. oleskelulupiin tehtävä automaattinen jälkivalvonta, joka käynnistyy viikon 39 (kuluva viikko) lopussa.** Jälkivalvontaa tehdään vaiheistetusti opiskelijoiden 1. oleskelulupiin, joiden voimassaolo on alkanut 1.6.2022 tai sen jälkeen ja jotka on myönnetty tutkinnon suorittamista varten. **Maahanmuuttovirasto valvoo muun muassa opintojen aloittamista, opintojen etenemistä, opinto-oikeuden voimassaoloa sekä muita opiskelijan oleskeluluvan edellytyksiä, kuten toimeentuloa.** Automaattinen jälkivalvonta perustuu automaattisiin rekisteritarkastusajoihin. Maahanmuuttovirasto tekee rekisteritarkastuksia erilaisiin kansallisiin rekistereihin, kuten **Kela-, Opetushallituksen Koski-, ja väestötietojärjestelmän rekistereihin**. Rekisteritarkastuksien tulosten avulla Maahanmuuttovirasto arvioi, ovatko oleskeluluvan edellytykset edelleen voimassa. Jos automaattisen jälkivalvonnan rekisteritarkastusten tuloksien perusteella myönnetyn oleskeluluvan edellytyksiä täytyy tutkia tarkemmin, asia ohjautuu Maahanmuuttoviraston virkailijalle käsittelyyn. Asiakkaan tilanne arvioidaan tapauskohtaisesti. Jos on syytä harkita oleskeluluvan peruuttamista, asiakasta kuullaan ennen päätöksentekoa. Jos asiakkaan oleskelulupa peruutetaan, on hänellä päätöksen vastaanottamisen jälkeen 30 päivää aikaa valittaa päätöksestä. Yleensä asiakkaan työnteko-oikeus jatkuu ja hän voi oleskella Suomessa, kunnes valitukseen on tehty päätös. Opiskelijoiden 1. oleskelulupien jälkivalvontaa jatketaan myös vuoden 2024 aikana.”

Hallitusohjelma

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on opiskelijoihin liittyviä kirjauksia.

> ”Hallitus varmistaa, että opiskeluperusteinen maahantulo on hallittua. Opiskeluperusteisissa oleskeluluvissa siirrytään käytäntöön, jossa suomalaiseen toimeentulotukeen turvautuminen johtaa luvan peruuttamiseen. Kelalle asetetaan velvollisuus luovuttaa sekä pyydettäessä että oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle tätä koskevat tiedot tietosuojalainsäädäntö huomioiden. Selvitetään mahdollisuudet hyödyntää muiden viranomaisten rekisteritietoja jälkivalvonnassa.”
>
> Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää myöhemmin syksyn aikana työryhmätyöskentelyn hallitusohjelmakirjauksen saattamiseksi osaksi lainsäädäntöä.
>
> Lisäksi hallitusohjelmassa on opiskelijoihin liittyen kirjauksia pysyvän oleskeluluvan osalta, minkä osalta sisäministeriö valmistelee lainsäädäntömuutokset, joten tässä ei asiaa nosteta tämän enempää esille.

Opiskelijoiden hakemus- ja päätöstilanne

Vireille tulleiden **hakemusten** määrä on nousussa; vuonna 2021 tuli vireille 6 711 hakemusta, vuonna 2022 jo 9 855 hakemusta ja kuluvan vuoden tammi-elokuun aikana on tullut vireille jo 9 982 hakemusta.

Suurimmat hakijamaat ovat vuonna 2023 Bangladesh, Sri Lanka, Kiina, Pakistan, Intia, Venäjä, Nepal ja Vietnam.

Päätöksistä, jotka koskevat 1. oleskelulupahakemuksia, vuoden aikana tammi-elokuussa 2023 on myönteisiä ollut n. 96 % (n = 8 991), rauenneita n. 1 % (n = 92) ja kielteisiä n. 3 % (n = 305).

Jatkolupahakemuksista vuoden 2023 samana aikana on ollut myönteisiä 95 % (n = 2 040), rauenneita 3,6 % (n = 77) ja kielteisiä 1,4 % (n = 31).

Opiskelijoiden perheenjäsenet

Maahanmuuttoviraston mukaan opiskelijoiden perheenjäsenten oleskelulupahakemusten määrä on kasvanut merkittävästi vuodesta 2021 lähtien. Kasvun taustalla on lainmuutokset, jotka mahdollistavat opiskelijoille aikaisempaa pidemmän oleskeluluvan voimassaoloajan sekä laajemman työntekooikeuden. Myös lähtömaiden oma heikentynyt talous- ja turvallisuustilanne (esim. Sri Lanka ja Venäjä) voi kannustaa perheellisiä opiskelijoita muuttamaan Suomeen. Keskeisimmät kansalaisuudet hakijajoukossa ovat Sri Lanka, Intia, Bangladesh ja Venäjä.

Opiskelijoiden perheenjäsenten ensimmäiset oleskelulupahakemukset 2018 – 1-5/2023:

vuosi	hakemusmäärä
2018	411
2019	491
2020	346
2021	1105
2022	3019
1-5/2023	2146

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Eduskunta on 13.5.2022 hyväksynyt hallintovaliokunnan ehdotuksen kannanotoksi valtioneuvoston selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp) johdosta. Sen mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus tarkkaan seuraa kotoutumiskoulutuksen, erityisesti kielikoulutuksen, vaikuttavuutta ja kieliopintojen velvoittavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutuksia oppimistuloksiin sekä huolehtii kieliopintojen kehittämisestä siten, että maahan muuttaneiden kielitaito vastaa nykyistä paremmin työelämän kielitaitovaatimuksia (EK 22/2022 vp).

Hallintovaliokunta nosti mietinnössään (HaVM 10/2022 vp) esiin sen, että eduskunta (TrVM6/2018) on edellyttänyt toimia kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia. Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista on esitetty useita toimia tämän saavuttamiseksi. Osa muutoksista toteutuu 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*) myötä ja osa tällä hallituskaudella valmisteltavien uudistusten myötä.

Kotoutumiskoulutuksen laadun parantaminen

Ensinnäkin selonteossa on esitetty kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistamista. Kotoutumislain mukaisesti Opetushallitus määrää kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteista. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uusittiin vuonna 2022, ja koulutus on järjestettävä uusien perusteiden mukaisesti 1.8.2022 alkaen. Koulutus koostuu kieli- ja viestintäosaamisen, yhteiskunta- ja työelämäosaamisen, opiskelijaa tukevan ohjauksen sekä opiskelun ja oppimisen tuen osa-alueista. Uudistetuissa opetussuunnitelman perusteissa painottuvat aikaisempaa vahvemmin mm. yksilöllinen uraohjaus. Kotoutumiskoulutuksen järjestäjän tulee laatia oma opetussuunnitelma opetussuunnitelman perusteiden pohjalta.

Selonteossa esitettiin hankintojen valtakunnallisten laatukriteerien määrittelyä, tulosperusteisten hankintojen kehittämistä sekä työvoimapalveluiden ja kuntien yhteishankintoja. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen hankintojen tueksi ELY-keskukset laativat TEM:n ohjauksessa vuonna 2022 valtakunnalliset suositukset, jotka kattavat opetushenkilöstöä, opetustiloja, opetuksessa käytettäviä tietoteknisiä laitteita sekä koulutukseen kuuluvia niin kutsuttuja lisäpalveluita (esim. työelämässä tarvittavien sertifikaattien suorittamista) koskevat yhtenäiset vaatimukset ja toimintatavat. Yhtenäiset suositukset laadittiin osana kaksivuotista kotoutumiskoulutuksen valtakunnallista kehittämisprojektia. Yhtenäiset suositukset lisäävät kotoutumiskoulutuksen hankintojen ja toteutusten tasalaatuisuutta sekä opiskelijoiden saaman opetuksen ja koulutuksen korkeatasoisuutta ja yhdenmukaisuutta. Kokemuksia tulosperusteisista kotoutumiskoulutuksen hankinnoista on kerätty vuonna 2022 julkaistuun Kotoutumiskoulutuksen laadukkaan toteutuksen elementtejä -julkaisuun, jota kotoutumiskoulutuksen nykyiset ja tulevat hankkijat tai rahoittajat voivat hyödyntää. Tulosperusteisia työvoimapalveluita on kehitetty myös Laava-hankkeessa, joka julkaisee Tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen rakennuspalikat -käsikirjan syksyllä 2023. Tarvetta työvoimapalveluiden ja kuntien yhteisille kotoutumiskoulutuksen tai muiden kotoutumispalveluiden hankinnoille selvitettiin vuosina 2021–2022, mutta tarvetta tai toimintaedellytyksiä tälle ei juurikaan nähty johtuen mm. asiakasryhmien ja -tarpeiden erilaisuudesta (työnhakijat ja työvoiman ulkopuolella olevat). Työnhakijoiden ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien palveluiden yhteensovittamista on pienimuotoisesti toteutettu pääkaupunkiseudulla, jossa työvoiman ulkopuolisia maahanmuuttaja-asiakkaita ohjataan monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon. Sen hankinnasta vastaa Uudenmaan ELY-keskus ja siihen ohjataan tavallisesti vain työnhakijoita. 1.1.2025 voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) ja uuden kotoutumislain myötä vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä ja kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuu siirtyvät kunnille. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluiden järjestämisessä kunnat voivat valita, tekevätkö ne yhteistyötä keskenään ja noudattavatko ne työvoimaviranomaisen rakennetta. Tämä kannustaa kuntia toteuttamaan esimerkiksi kotoutumiskoulutusta ja monikielistä yhteiskuntaorientaatiota yhteisesti sekä työnhakijoina oleville että työvoiman ulkopuolella oleville kotoutuja-asiakkaille. Lisäksi pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on kirjaus kotoutumiskoulutuksen järjestäjälle myönnettävän rahoituksen muuttamisesta osin tulosperusteiseksi. Tämä kirjaus on tarkoitus toteuttaa osana hallitusohjelman mukaista kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistusta, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Mainittu koulutusten kokonaisuudistus edellyttää lainsäädäntömuutoksia, jotka on tarkoitus valmistella työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyössä siten, että muutokset tulisivat voimaan vuonna 2027.

Selonteon mukaan koulutuksen laatua parannettaisiin opettajien koulutuksilla, yhteisillä materiaaleilla sekä luomalla toimintamalleja monialaisen yhteistyön järjestämiseksi. 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain mukaan KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu kotoutumisen edistämisen toimijoiden tukeminen kotoutumisen ja asettautumisen edistämisessä valtakunnallisella tasolla, mikä voi sisältää myös yhteisten materiaalien tuottamista. Lisäksi lain mukaan laadittavissa kunnan/työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelmissa ja kotoutumisen edistämisen suunnittelussa tulee huomioida yhteistyö myös kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Opetushallitus rahoittaa opettajille suunnattua täydennyskoulutusta. Suomen kielen opettajista on tällä hetkellä pulaa, kun koulutusten kysyntä ja tarjonta on kasvanut Venäjän hyökkäyssotaa paenneiden ukrainalaisten myötä. Opetusmateriaaleja sekä kielenopetuksen ja -oppimisen toimintamalleja on kehitetty ja koottu eri kohderyhmille (kielenoppijat, opettajat, työyhteisöt, ohjaajat) korkeakouluvetoisessa Kielibuusti-hankkeessa (2021–2024).

Valtioneuvoston selonteon mukaan ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarjontaa tulee kasvattaa ja kotoutumisen edistämisessä tulee huomioida korkeakoulutettujen, kuntoutusta tarvitsevien, pidempään maassa asuneiden ja kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutustarpeet. Selonteon mukaan tulee lisätä läsnäoloratkaisuin toteutetun koulutuksen rinnalla verkkokoulutusten hyödyntämistä ja käynnistää digitaalisen kielen oppimisen kokonaisuuden kehittäminen. Pääministeri Orpon hallitusohjelma esittää miljoonan euron lisäystä ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen vuodesta 2024 alkaen ja viiden miljoonan euron lisäystä maahanmuuttajaäitien kotoutumisen edistämiseen vuodesta 2025 alkaen. Ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta lisätään suuntaamalla rahoitusta Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskuksiin. Koska ruotsiksi kotoutumisessa kyse ei ole vain koulutustarjonnan lisäämisestä vaan myös yhteistyön ja koordinoinnin tarpeesta sekä tietoisuuden lisäämisestä ohjaustyötä tekevien keskuudessa, perustetaan KEHA-keskukseen ruotsinkielistä kotoutumista tukeva valtakunnallinen toiminto. Vuonna 2025 voimaan tuleva kotoutumislaki velvoittaa kuntia tarjoamaan kotoutumispalveluita kotihoidon tukea saaville vanhemmille. Hallitusohjelman mukainen lisärahoitus maahanmuuttajaäitien kotoutumisen edistämiseen esitetään suunnattavan alkuvaiheessa kunnille, mutta rahoituksen kohdentumista ja kotivanhempien koulutusten tarkoituksenmukaisia järjestämistapoja tullaan tarkastelemaan myös osana edellä mainittua kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistusta. Kuntoutusta tarvitsevien kotoutujien tarpeita on huomioitu kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistuksessa (2022) siten, että osa kotoutumiskoulutuksesta voidaan toteuttaa kuntoutuspalveluna. Korkeakoulutettujen maahanmuuttajien koulutustarpeisiin on vastattu työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen piirissä luomalla heille omia opiskeluryhmiä ja -polkuja. Esimerkiksi Uudellamaalla vuonna 2021 kotoutumiskoulutuksen korkeasti koulutettujen opiskeluryhmien opiskelijoista 99 % saavutti vähintään tason B1.1 suomen kielessä. Haja-asustusalueilla asuvien korkeakoulutettujen, asiantuntija-ammatteihin tähtäävien maahanmuuttajien koulutustarpeisiin on vastattu verkossa toteutettavalla, usean ELY-alueen yhteisellä kotoutumiskoulutushankinnalla. Myös muissa koulutusmuodoissa on huomioitu korkeakoulutetut maahanmuuttajat: mm. Jyväskylän yliopisto tarjoaa yliopiston kieli- ja sisältöopintoja yhdistävää JYU.INTEGRA-koulutusta, ja korkeakoulutetuille ja korkeakoulukelpoisille ukrainalaisille tarkoitettua Pre-INTEGRA-koulutusta. Lisäksi useissa ammattikorkeakouluissa on tarjolla korkeakouluopintoihin valmentavia koulutuksia maahanmuuttajille. Pidempään Suomessa asuneita maahanmuuttajia voidaan valita työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen, jos opiskeluryhmissä on vapaita paikkoja. Lisäksi alkuvuodesta 2023 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi lähes kuusi miljoonaa euroa määräaikaisiin valtionavustushankkeisiin, joissa järjestetään aikuisten perustaitoja vahvistavia koulutuksia sekä luku- ja kirjoitustaidon ja suomen/ruotsin kielen koulutuksia kotoutumisajan ylittäneille maahanmuuttajille. Pidempään Suomessa asuneiden maahanmuuttajien kielikoulutuksen tarpeita pyritään huomioimaan myös edellä mainitussa kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistuksessa. Verkossa toteutettavien sekä verkko- ja lähiopetusta yhdistävien kotoutumiskoulutusten tarjonta on lisääntynyt etenkin korona-ajan myötä. Verkkokursseja on sekä työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa että vapaan sivistystyön koulutustarjonnassa. Verkkototeutuksilla pystytään tarjoamaan esimerkiksi kasvukeskusten ulkopuolella asuville maahanmuuttajille oikeantasoisia kotoutumis- ja kielikoulutuksia. Digitaalisen kielen oppimisen kokonaisuutta on kehitetty Kielibuusti-hankkeessa (2021-2024), jossa on koottu yhteen ja analysoitu suomen kielen opettamiseen ja itseopiskeluun tarkoitettuja digimateriaaleja sekä luotu opiskelijalle itseopiskelumateriaalien valinnassa auttava hakukone.

Selonteon mukaan tulee huolehtia siitä, että kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän vapaan sivistystyön kotouttavan koulutuksen rahoitus on koulutustarpeeseen nähden riittävä. Lisäksi vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen rahoitus erotetaan omaksi kokonaisuudeksi ja kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusjärjestelmään lisätään uusia tähän tarkoitukseen käytettäviä opetustunteja ja opiskelijaviikkoja. Selonteon mukaan selvitetään mahdollisuudet maksuttoman vapaan sivistystyön koulutuksen ulottamiseksi luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja perustaitojen vahvistamista tarvitseville henkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Lisäksi aikuisten perusopetuksessa mahdollistetaan rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista. Selonteon mukaan tavoitteena on myös tukea joustavien, mm. kotona lapsia hoitaville vanhemmille soveltuvien toteutumismallien kehittämistä ja levittämistä, erityisesti huomioiden mahdollisuus yhteen sovittaa koulutusta ja lastenhoitoa. Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen rahoitus on erotettu omaksi kokonaisuudeksi 1.1.2022 lukien.

Tällöin kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten rahoitusjärjestelmään lisättiin uusia tähän tarkoitukseen käytettäviä opetustunteja ja opiskelijaviikkoja. Aikaisemmalla määrärahalla voitiin kattaa ainoastaan opiskelijamaksuosuudet suoritteesta. Muutoksen mahdollisti hallituksen uusiin suoritteisiin lisäämä 5 milj. euron vuosittainen rahoitus sekä 1,903 milj. euron siirto vapaan sivistystyön valtionavustuksista (maahanmuuttajien nuorisotakuun opintoseteliavustus) valtionosuusjärjestelmään. Vuodesta 2022 lukien vuosittainen euromäärä vapaan sivistystyön koulutukseen, joka sisältyy kotoutumissuunnitelmaan, on 11,83 miljoonaa euroa. Maksutonta vapaan sivistystyön koulutusta ei ole voitu ulottaa henkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. OKM on kuitenkin tilapäisesti voinut helpottaa tilannetta myöntämällä alkuvuodesta 2023 n. 6 miljoonaa euroa jatkuvan oppimisen määrärahoista määräaikaisiin valtionavustushankkeisiin, joissa järjestetään aikuisten perustaitoja vahvistavaa koulutusta sekä luku- ja kirjoitustaidon ja suomen/ruotsin kielen koulutusta kotoutumisajan ylittäneille maahanmuuttajille. Aikuisten perusopetuksessa on mahdollistettu rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista vuoden 2023 alusta lukien. Kotona lapsia hoitaville vanhemmille soveltuvia koulutuksen ja lastenhoidon yhdistäviä toteutusmalleja on kehitetty mm. Vantaalla toimivassa Vanhemmat mukaan kouluun ja työelämään -toiminnassa, jotka Opetushallitus ja OKM ovat aiemmin rahoittaneet. Lastenhoitoa ja kielenopetusta yhdistäviä malleja on kehitetty myös muissa isoissa kaupungeissa.

Kotoutumiskoulutuksen tulosten seuranta

Keskeinen keino kotoutumiskoulutuksen tulosten seurannassa tulee olemaan valtioneuvoston selonteossa esitetty kotoutumiskoulutuksen päättöarviointi, joka tulee voimaan 2025 uuden kotoutumislain myötä. Opetushallitus kehittää parhaillaan suomen ja ruotsin kielen päättötestausta kotoutumiskoulutukseen ja antaa määräyksen sen toteuttamisesta. Se, miten kielikoulutus ja sitä koskevat uudistukset vaikuttavat oppimistuloksiin, ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida seurantatietojen perusteella. Vaikutusten arviointi edellyttäisi huolellisesti rakennettua tutkimusasetelmaa esimerkiksi satunnaistetun kokeilun avulla.

Selonteon mukaan selvitetään ulkopuolisella tutkimushankkeella lukutaitokoulutuksen ja muun kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen (ml. työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus) kohdentumista ja vaikuttavuutta. Samalla kehitetään menetelmiä säännölliseen kotoutumissuunnitelman mukaisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointiin. KARVI laati vuonna 2020 arvioinnin vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta ja vuonna 2022 arvioinnin maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Näissä arvioinneissa ei tarkasteltu työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta. Uuden kotoutumislain myötä säädetään entistä tarkemmin kotoutumisen edistämisen seurannan olevan eri viranomaisten tehtävä niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Uusia velvoitteita ovat erityisesti kuntien rooli asettaa kotoutumiselle tavoitteita ja mittareita ja raportoida niistä ELY-keskuksille sekä KEHA-keskuksen tehtävä seurata ja arvioida kotoutumisen edistämisen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa sitä koskevaa tietoa. Vuoden 2025 alusta käyttöön tulee myös uusi valtakunnallinen kotoutumisen asiakastietojärjestelmä, ns. Koto-Digi. Yhdessä muun KEHA-keskuksen toteuttaman seurantatyön kanssa Koto-Digin käyttöönotto tulee parantamaan kotoutumisen edistämisen seurantaa erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien osalta.

Muut hallintovaliokunnan huomiot

Hallintovaliokunta kiinnitti kielitaidon lisäksi huomiota myös yhteiskunnan toimintatapojen tuntemiseen (HaVM 10/2022 vp). Uudessa kotoutumislaissa säädetään monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta, jossa maahanmuuttaja saisi tietoa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hyvin osaamallaan kielellä. Uuden kotoutumislain voimaantulon myötä vuodesta 2025 alkaen kunnan tulee tarjota monikielinen yhteiskuntaorientaatio kotoutuja-asiakkaille. Myös perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta sekä kunnan ja muiden viranomaisten ohjaus ja neuvontapalvelut lisäävät maahanmuuttajan yhteiskuntatietoisuutta.

Lisäksi hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 10/2022 vp) nostettiin esiin kannusteet, maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisesta, oikeus tulkkaukseen sekä yhteiskunnan vastaanottavuus. Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan työttömyysetuuksia ja toimeentulotukea voidaan alentaa, mikäli hän ei noudata

kotoutumissuunnitelmaa. Kotoutumislaissa säädetään myös eri viranomaisten tehtäväksi edistää hyviä väestösuhteita. Pääministeri Orpon hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia koskien kannusteita, velvoittavuutta ja maahanmuuttajan oman vastuun lisäämistä. Hallitusohjelma sisältää useita sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulla olevia sosiaaliturvauudistuksia, kuten työmarkkinatuen kielilisä, kotoutumistuki sekä lasten kotihoidon tuen rajaaminen. Nämä edellyttävät lainsäädännön muutoksia, jotka toteutetaan useiden eri hankkeiden myötä, ja osassa valmistelu on jo alkanut. Esimerkiksi maahanmuuttajan omaa vastuuta esitetään lisättävän hallituksen esityksellä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE xx/202x vp), joka on lausunnoilla 19.9.-23.10.2023. Esitysluonnos sisältää ehdotuksia käyttämättä jääneestä kotoutumispalvelutapaamisesta syntyneiden tulkkauskustannusten maksusta, pakolaistaustaisista maksettavien laskennallisten korvausten maksuajan lyhentämisestä sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden aikuistumisen tuen ikärajan laskusta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan tulee selvittää tulkkauspalveluoikeutta, mikä edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä.

Jarmo Tiukkanen
Hallitusneuvos

Mira Sinkkonen
Johtava asiantuntija