



Työllisyys ja toimivat markkinat osasto
Kotouttaminen ja maahanmuutto

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

HE 96/2018

Asiantuntijalausunto

9.11.2018

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla.

Maakuntauudistuksen lisäksi esitys perustuu hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ja aluekehittämisjärjestelmän- ja kasvupalvelu-uudistuksista aiheutuviin muutoksiin. Lakiehdotuksessa tarkoitettut kasvupalvelut muodostuvat nykyisistä yrityspalveluista ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Kasvupalveluiden asiakkaisiin lukeutuisivat myös maahanmuuttajat, jotka tarvitsevat työllistymistä edistäviä kotoutumispalveluita.

Voimassaolevassa kotoutumislaisissa säädetyt kotoutumista edistävät palvelut kuten alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus pysyvät esityksessä sisällöllisesti samankaltaisina kuin nykyisin. Lain soveltamisalan henkilöpiiriin ei myöskään ehdoteta muutoksia eli lakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai hänen oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Laki ei koskisi jatkossakaan turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty vielä oleskelulupaa.

Eri toimijoiden vastuut esityksessä

Esityksen mukaan jatkossa maakunta olisi merkittävä kotoutumista edistävä toimija, kun kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin maakunnan järjestämisvastuulla olevina sote-palveluina, kasvupalveluina ja muina kotoutumista edistävinä palveluina.

Maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina.

Maakunnalla olisi velvoite yhteen sovittaa kotouttamisen suunnittelun alueensa kuntien kanssa.

Kuntien tehtäväkentässä tapahtuu sote- ja maakuntauudistusten johdosta merkittäviä muutoksia, jotka otetaan esityksessä huomioon. Kunta säilyy jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana eikä nyt annetulla esityksellä muuteta kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta ja kehittämisestä kuntatasolla.

Sekä maakunnan että kunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet sekä arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätöstensä vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi niiden olisi kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä ja huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

Valtion kotoutumista edistävät toimet pysyvät esityksessä ennallaan. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin ohjaa edelleen valtakunnallista kotouttamispolitiikan valmistelua. TEM:in koordinaatiovastuu säilyy ja keskeiset ministeriöt huomioivat kotouttamisen omalla hallinnonalallaan (esim. OKM STM, YM, SM). Valtioneuvosto päättäisi jatkossakin kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä laatimalla valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Kotoutumispalvelujen järjestäminen

Maakunnalle ja kunnalle säädettäisiin velvollisuus vastata siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa ja kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kasvupalvelu-uudistuksen yhtenä lähtökohtana on kasvupalvelujen tuottaminen niin sanotulla monituottajamallilla, minkä tarkoituksena on lisätä kilpailullisuutta palvelujen tuottamisessa ja tätä kautta lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja seurannan sekä ohjaamisen palveluihin. Palveluntuottaja huolehtisi niistä laissa ja sen nojalla säädetyistä tehtävistä, jotka määräytyisivät maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen taikka maakunnan palveluntuottajan hyväksymistä koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen perusteella.

Kotoutumista edistävien palveluiden ja palveluprosessin tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa lakiesityksessä kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään sekä mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa lakiesityksessä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosi-aali- ja terveyspalveluissa sovellettaisiin, mitä niistä erikseen säädetään.

Maakunnan omana tuotantona laatiminen voisi tulla kuitenkin kyseeseen esimerkiksi silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi moniammatillista palvelutarpeen arviointia ja kasvu- ja sotepalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista ja maakunta katsoisi, että omatuotantona laatiminen on tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen palvelutarpeen ja -ohjauksen arvioimiseksi.

Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista seurattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnittain. Tältä osin kotouttamisen kokonaisuutta mukaan lukien kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaaminen käsiteltäisiin aluekehityksen ja kasvupalveluiden osa-alueena laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista tarkoitetussa neuvottelukunnassa sekä valtion ja maakunnan välisissä alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden keskusteluissa.

Maakunnan olisi myös laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävistä tehtävistä ja palveluista kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma. Ohjelmassa olisi määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien toimenpiteiden toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Myös kunnan olisi seurattava maahanmuuttaja-asukkaidensa kotoutumista.

Esituksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä maakunnassa ja sen alueella sijaitsevilla kunnissa. Lisäksi selvityksessä voitaisiin pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Tarkoituksena olisi varmistaa työ- ja elinkeinoministeriölle riittävä tiedonsaanti, jotta se voi todentaa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen rahoitusta osana maakunnalle valtionosuutena osoitettua määrärahaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei olisi kuitenkaan valtuutta puuttua siihen, miten maakunta kohdentaa yleiskatteellisen rahoituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuitenkin olla tietoinen, miten kotoutumispalveluita on rahoitettu maakunnissa osana kotoutumis-, kasvu- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Muutoin ministeriöllä ei ole käytettävissään kokonaiskuvaa kotoutumispalveluihin käytetyistä resursseista eikä valtakunnan tasolla voitaisi riittävästi arvioida palveluiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Seurannan avulla voitaisiin myös tuoda esiin maakuntien rahoituksen käytön suhteen sellaisia eroja, jotka voisivat vaikuttaa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen.

Kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena olisi jatkossakin edistää maahanmuuttajien kielellisiä valmiuksia, työllistymistä ja pääsyä jatko-opintoihin sekä yhteiskunnallista osallisuutta. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena olisi, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon eli keskimäärin yleisten kielitutkintojen tasoa B1.1. vastaavan kielenhallinnan. Tällöin edellyttäisiin, että maahanmuuttaja pystyy seuraamaan yhteiseen kokemukseen tai yleistietoon perustuvaa puhetta ja ymmärtää puheen pääajatuksat ja keskeiset yksityiskohdat.

Kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin sopia tavoitteen asettamisesta alemmalle tasolle, mikäli sille olisi erityisiä perusteita. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi maahanmuuttajan ikä, sairaus tai vamma.

Kotoutumiskoulutus muodostuisi opintokokonaisuuksista, joiden laajuus voi vaihdella yksilöllisesti opiskelijan pohjakoulutuksen, taitojen ja tavoitteiden perusteella. Kotoutumiskoulutukseen voisi sisältyä myös moniammatillista aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista.

Kotoutumiskoulutusta annettaisiin lähtökohtaisesti Opetushallituksen laatimien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Koulutuksen järjestämisessä huomioitaisiin vuonna 2016 hyväksytyt uudet aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen toteutusmallit. Uusien toteutusmallien lähtökohtana on ollut nopeuttaa työelämään ja jatko-opintoihin johtavaa polkua laatimalla moduuleita kohderyhmittäin esimerkiksi ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen, vapaaehtoistyöhön, verkko/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun lähiopetusjaksojen välillä. Lisäksi tavoitteena on muun muassa koulutuksen toteutustapojen monipuolistaminen. Koulutusmoduulien sisällä ja välillä voi olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työelämään tutustumisjaksoja, työkokeiluja, palkkatuettua työtä ja kolmannen sektorin palveluja.

Kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena siten kuin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa lakiehdotuksessa säädetään. Maakunta vastaisi siitä, että maakunnassa on tarjolla kasvupalveluna tarjottavaa kotoutumiskoulutusta. Maakunnan kasvupalveluna järjestämän kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalintaan, opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koulutuksen keskeyttämiseen sekä koulutukseen liittyvään työssä oppimiseen ja koulutuksen yhteishankintaan sovelletaan mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa lakiehdotuksessa säädetään.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahoja on lisätty viime vuosina vastaamaan paremmin maahanmuuttajien määrää, minkä seurauksena kotoutumiskoulutuksen on päässyt vuosina 2016–2018 aloittamaan pääosin **ilman merkittäviä viiveitä**. Vuosina 2016 ja 2017 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,5 kuukautta, samoin tämän vuoden ensimmäisen 6 kuukauden aikana. Odotusaikojen lyhentymisen on mahdollistanut kotoutumisprosessin nopean käynnistymisen.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen edistäminen ja nopeuttaminen

Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta on keskeistä, että maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että eri palveluita yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla. TE-hallinnon ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ohjaamisessa. Pitkäjänteinen ohjaus edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä ohjausprosessin eri vaiheissa ja ohjausprosessia on edelleen tarpeen vahvistaa siten, että maahanmuuttaja ohjautuu hänelle tarkoituksenmukaisimmalle koulutus- ja työllistymispolulle.

Hallitus on valtion kotouttamisohjelmassa 2016–2019 ja toimintasuunnitelmassaan 3.5.2016 asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisen. Järjestelmää on kehitetty uudistamalla sitä työelämälähtöisemmäksi eri palveluita yhdistellen ja työelämäkontakteja tukien heti kotoutumisen alusta alkaen esimerkiksi seuraavin keinoin:

- 1) Kotoutumiskoulutusta on uudistettu selvästi työelämälähtöisemmäksi ja eri asiakassegmentit huomioivammaksi. Uusien toteutusmallien lähtökohtana on ollut nopeuttaa työelämään ja jatko-opintoihin johtavaa polkua laatimalla moduuleita kohderyhmittäin esimerkiksi ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen, vapaaehtoistyöhön, verkko/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun lähiopetusjaksojen välillä. Lisäksi tavoitteena on muun muassa koulutuksen toteutustapojen monipuolistaminen. Koulutusmoduulien sisällä ja välillä voi olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työelämään tutustumisjaksoja, työkokeiluja, palkkatuettua työtä ja kolmannen sektorin palveluja.

- 2) Ohjausta työelämää lähellä oleviin palveluihin, kuten palkkatukeen ja työkokeiluihin on lisätty/lisätään, samoin työtarjousten määrää.
- 3) Maahanmuuttajien pääsyä ammatilliseen koulutukseen on nopeutettu poistamalla yleinen kielitaitovaatimus ja lisäämällä kieliopintoja koulutuksen aikana.
- 4) Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus ja aikuisten perusopetus on uudistettu vuoden 2018 alusta lukien. Samalla aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestämisvastuu siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriölle. Uudistus parantaa erityisesti nuorten maahanmuuttajien mahdollisuuksia vahvistaa perustaitoja ja lisää aiemmin koulutustarjonnan katveeseen jääneiden maahanmuuttajien, esimerkiksi kotona lapsiaan hoitavien vanhempien mahdollisuuksia vahvistaa kielitaitoa ja yhteiskunnallisia valmiuksia sekä siirtymiä työmarkkinoille.
- 5) Maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi käynnistettiin vuonna 2016 vaikuttavuusinvestointiin pohjautuva (SIB) hanke, joka toteutetaan yksityisellä pääomalla. Kotouttamisen SIB -hanke nopeuttaa maahanmuuttajien työllistymistä yhdistämällä yritykset ja työntekijät sekä räätälöimällä kotoutumiskoulutuksen työpaikan tarpeiden mukaan.
- 6) Helsingissä käynnistetty maahanmuuttajien osaamiskeskus, jossa TE-hallinto, kunnat ja oppilaitokset ohjaavat asiakkaita joustavasti oikeaan koulutukseen ja työmarkkinoille.
- 7) Korkeakoulutettujen maahanmuuttajien mahdollisuuksia täydentää ja hyödyntää osaamistaan on vahvistettu luomalla vastuukorkeakoulumalli osaamisen tunnistamiseksi ja pätevyitymisen nopeuttamiseksi.
- 8) Tutkintojen tunnustamistyöhön lisätty voimavaroja Opetushallitukselle
- 9) Kotona Suomessa –hankkeessa on kehitetty orientaatiokoulutuksia, joissa juuri maahan muuttaneille annetaan yhteiskuntaa ja työllistymistä koskevaa tietoa eri kielillä. Toimivat alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelut tukevat Suomeen asettautumista ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä siten myös työllisyyttä. Omakielisistä orientaatiojaksoista on saatu hyviä kokemuksia, ja niitä on tuotu osaksi kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta.
- 10) Tuotettu digitaalista oppimateriaalia suomen kielen oppimisen tueksi