

5.5.2026

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2026 vp)

Asiakkuuspäällikkö Olga Silfver

Erityissuunnittelija Noora Hagman

Espoon kaupunki

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin, joilla painotetaan entistä vahvemmin työelämälähtöistä kotoutumista, kielenoppimista ja kotoutumiseen liittyvien velvoitteiden vahvistamista. Esitys sisältää muutoksia palvelurakenteeseen, rahoitukseen ja eri toimijoiden tehtäviin, erityisesti kuntien ja työllisyysviranomaisten osalta.

Keskeiset näkemyksemme

Rahoituksen riittävyys ja kustannusten siirtyminen

Espoon kaupunki pitää kannatettavana kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirtämistä laskennallisista korvauksista osaksi vieraskielisyyskriteerin perusteella maksettavaa kuntien valtionosuusrahoitusta. Valitettavasti samalla rahoituksen taso laskee, mikä tulee heikentämään palveluiden kattavuutta. Laskennallisiin korvauksiin kohdistuvat useat peräkkäiset leikkaukset jättävät tosiasiallisesti kuntien maksettavaksi merkittävän osan esimerkiksi aiemmin täysimääräisesti korvatuista tulkitsemisen kustannuksista.

Lisäksi leikkaukset heikentävät kuntien mahdollisuuksia tarjota esimerkiksi laadukkaita ohjaus- ja neuvontapalveluita maahanmuuttajille tai tukea erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevia lapsia varhaiskasvatuksessa tai koulussa. Laskennallisten korvausten heikennyksillä on siten merkittäviä heijastevaikutuksia pitkälle tulevaisuuteen.

Hallituksen esityksessä leikkauksia ja kustannusten siirtoa perustellaan osaltaan jälleen ns. normien purkamisella, jotka kuitenkin ovat luonteeltaan ainoastaan

5.5.2026

kosmeettisia eivätkä tosiasiallisesti tuota kunnille juuri minkäänlaisia kustannusten pienentymistä.

Johtopäätöksenä Espoon kaupungin näkökulmasta ehdotetut rahoituksen uudistukset, kuten laskennallisten korvausten 35 miljoonan tasoleikkaus, johtavat väistämättä kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin järjestää vaikuttavia kotoutumispalveluita. Tämä yhdistettynä muihin rahoituksen leikkauksiin ja muihin muutoksiin, joilla on kasautuvia vaikutuksia kunnille (esimerkiksi kehysriihessä esitetty 60 miljoonan valtionosuusleikkaus, toimeentulotukiuudistus, yleistuki) kaventavat kuntien mahdollisuuksia edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä tehokkaasti.

Rahoituksen leikkaaminen voi johtaa muun muassa pidentyviin kotoutumiskoulutusjonoihin, mikä hidastaa kielen oppimista ja työelämään siirtymistä. Tämä voi johtaa myös kasvaviin työttömyysturvamaksuihin. Erityisesti pääkaupunkiseudun kunnat kantavat suhteettoman suuren vastuun kotoutumisesta maahanmuuttajien määrän vuoksi. Vaatimukset kuntien kasvaviin vastuisiin palveluiden järjestämisessä on ristiriidassa kotoutumisen kiristyvien tavoitteiden ja rahoituksen kanssa.

Kotoutumisen tavoitteiden ja velvoittavuuden lisääminen

Hallituksen esityksessä kotoutumisen painopistettä siirretään oikeuksia korostavasta järjestelmästä velvoittavampaan malliin, jossa maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan korostuu entistä vahvemmin. Espoon kaupungin näkökulmasta velvoittavuus ei kuitenkaan ole kotoutumispalveluissa uusi elementti. Lisäksi kotoutumisen tavoitteena on tähänkin saakka ollut kielenoppiminen ja työllistyminen.

Työllisyyspalveluissa kotoutumiskoulutukseen ja muihin sovittuihin palveluihin osallistuminen on ollut jo pitkään velvoittavaa, ja asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet käydään järjestelmällisesti läpi kotoutumisprosessin alkuvaiheessa. Myös velvoitteiden laiminlyöntiin liittyvät seuraamukset koskevat kotoutujia samalla tavoin kuin muitakin työllisyyspalveluiden asiakkaita. Myös alkuvaiheen prosessi on jo nyt kotoutujilla hyvin tehokas.

Kotoutumisen onnistumista ei ratkaise velvoitteiden kiristäminen sinänsä, vaan se, onko asiakkaalle tarjolla tosiasiallisesti saavutettavia, tarkoituksenmukaisia ja hänen toimintakykyään vastaavia palveluja. Lisäksi kotoutumisen onnistumiseen vaikuttavat erityisesti vastaanottava yhteiskunta ja toimivat työmarkkinat. Velvoittavuuden lisääminen tilanteessa, jossa palveluvalikoimaa kavennetaan ja rahoitusta leikataan, voi johtaa siihen, että velvoitteet korostuvat ilman realistisia mahdollisuuksia niiden täyttämiseen.

Lukutaitokoulutuksen siirtäminen työvoimakoulutukseksi

5.5.2026

Lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena on lähtökohtaisesti kannatettava uudistus, joka voi vahvistaa koulutuksen työelämälähtöisyyttä ja hallinnollista selkeyttä. Samalla uudistus siirtää kunnille uuden lakisääteisen tehtävän, joka edellyttää riittävää ja alueelliset erot huomioivaa rahoitusta. On olemassa riski, että erityistä tukea tarvitsevien ryhmien koulutustarpeet eivät toteudu riittävästi markkinaehtoisessa hankintamallissa.

Espoon kaupunki on huolissaan lukutaitokoulutuksen rahoituksen tason riittävydestä erityisesti, kun esityksen mukaan yli 30-vuotiaat eivät olisi enää oikeutettuja kotoutumislain perusteella omaehtoiseen opintoihin perusopetuksen osalta. Tämä voi lisätä lukutaitokoulutuksen tai muun sopivan koulutuksen tarvetta tällä asiakasryhmällä. Jo nykyisellään vapaalle sivistystyölle tarkoitukseen kohdennettu 100 %:n valtionosuusrahoitus on ollut riittämätön. Maahanmuuttajien määrän kasvaessa erityisesti pääkaupunkiseudulla tämä kunnille asetettava uusi tehtävä ilman tarkoituksen kohdennettua riittävää rahoitusta tarkoittaa tosiasiallisesti rahoitusvastuun siirtämistä suurimmille kunnille.

Kotoutumiskoulutuksen joustavoittaminen

Kotoutumiskoulutuksen mahdollistaminen työn tai yrittäjyyden ohessa on erittäin kannatettava avaus. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, millä ehdoilla tämä toteutetaan. Kuntien VOS-rahoitus ei nykyisellään riittävästi huomioi työ- ja osaamisperusteisesta maahanmuutosta syntyviä kielikoulutustarpeita ja tässä esityksessä esitetty lisärahoitus on riittämätön vastaamaan todelliseen tarpeeseen. Esityksessä työllisten kielikoulutukseen osoitettu kahden miljoonan euron lisärahoitus ei ole riittävä volyymeihin suhteutettuna. Näin ollen voidaan pohtia, kuinka moni työssäkäyvä maahanmuuttaja tosiasiallisesti voisi koulutukseen osallistua.

Pelkästään Espoossa työssäkäyviä ulkomailla syntyneitä ulkomaalaistaustaisia on yli 33 000 ja kansainvälisiä opiskelijoitakin tuhansia. Jos näistä vain 10 % osallistuisi 500 € kustantavaan kielikoulutukseen, esityksen lisärahoitus riittäisi siihen juuri ja juuri. Ja tämä kattaisi vain espoolaisten osuuden.

Yli 30-vuotiaiden perusopetuksen rajaaminen

Esityksen mukaan työttömyysetuudella tuettua kotoutumislain mukaista omaehtoista opiskelua tullaan rajaamaan perusopetuksen osalta, pääsääntöisesti alle 30-vuotiaille. Espoon kaupungin näkökulmasta ehdotus ei tuo suuria uudistuksia nykyiseen toimintatapaan. Perustuslain mukaan kuitenkin jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Vaikka esitys sinänsä ei rajaa oikeutta opiskeluun, voi yli 30-vuotiaille asetettu rajoitus perusopetuksen tukemisesta työttömyysetuudella tosiasiallisesti heikentää heidän mahdollisuuksiaan osallistua perusopetukseen.

Uudistus vaikuttaa siten eittämättä yleissivistysopintoihin heikentävästi. Lisäksi perusopetukseen on saatettu ohjata yli 30-vuotiaita siksi, koska lukutaitokoulutusta ei ole ollut tarjolla. Tämä tarkoittaakin sitä, että lukutaitokoulutuksen tulisi jatkossa olla

5.5.2026

tarpeeksi resursoitu sekä uudenlaisia, lyhyempiä ja työelämälähtöisempiä palveluita tulisi kehittää, jotta asiakkaille löytyisi sopivampia väyliä kuin pitkät perusopetuksen polut. Mikäli perusopetuksen suorittamista rajataan ehdotetulla tavalla, tulee jatkossa huolehtia muilla, työvoimapolitiittisilla koulutuspalveluilla siitä, että ilman peruskoulutusta olevia asiakkaita voidaan ohjata saamaan myös tarvittavaa yleissivistävää osaamista.

Yleissivistyksen vaaliminen on ollut tärkeä osa pohjoismaisen sivistys- ja hyvinvointivaltion periaatteita. Koska ehdotus koskee vain hyvin rajattua määrää kotoutujia, Espoon kaupunki pitää kyseenalaisena, onko asia taloudellisesti siinä määrin merkittävä, että perusopetuksen rajaamista tältä kohderyhmältä voidaan pitää perusteltuna. Päätöksellä voi olla merkittäviä ja laajakantoisia vaikutuksia kotoutujiin sekä heidän perheisiinsä.

Ruotsinkielinen kotoutuminen

Oikeus valita kotoutumiskieli on tärkeää, mutta ruotsinkielisen kotoutumisen volyymitavoitteet eivät ole realistisia ilman merkittäviä lisäpanostuksia. Esityksessä määritelty valtakunnallinen 300 000 euron lisärahoitus ei riitä ruotsinkielisen kotoutumispalveluiden tuottamiseen, jos pääsisimme esimerkiksi hallituksen määrittelemään jopa 10 % ruotsin kielellä kotoutujien määrään. Tämä tarkoittaisi Espoon osalta satoja uusia ruotsiksi kotoutujia nykyisten parinkymmenen sijaan.

Ruotsinkielisen koulutustarjonnan pienet volyymit ja koulutusten harva alkaminen edellyttävät seudullista tai alueellista yhteistyötä. Esitetty lisärahoitus ei vastaa tavoiteltua kasvua. Ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisessä tulee huomioida rajallisemmat työllistymismahdollisuudet, joka voi pidentää ruotsiksi kotoutujien työttömyysjaksoja.

Haavoittuvassa asemassa olevat kotoutujat

Esitys painottaa työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta, mutta ei riittävästi huomioi henkilöitä, joilla on merkittäviä työ- ja toimintakyvyn rajoitteita esimerkiksi matalan koulutustaustan, terveydellisten tai psyykkisten rajoitteiden ja traumataustan vuoksi. Näissä tilanteissa velvoittavuuden lisääminen ilman vaihtoehtoisia tai kevennettyjä palvelupolkuja voi heikentää kotoutumisen edellytyksiä ja johtaa asiakkaiden tosiasialliseen syrjäytymiseen palvelujärjestelmästä.

Lisäksi esityksessä osoitetaan leikkauksia monialaisen yhteistyön järjestämiseen. Tämä tulee vaikeuttamaan yhteistyötä viranomaisten välillä erityisesti vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevien maahanmuuttajien tilanteiden osalta, koska heillä on usein sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluiden yhteensovittamisen tarvetta.

Ihmiskaupan uhreille osoitettu rahoitus muuttuu yleiskatteelliseksi hyvinvointialueen rahoitukseksi, mikä voi johtaa koko auttamisjärjestelmän romuttumiseen tai vähintäänkin asettaa alueet epätasa-arvoiseen asemaan ottaen huomioon saman

5.5.2026

aikaiset sosiaali- ja terveydenhuollon leikkaukset. Lisäksi esitys tulee heikentämään kiintiöpakolaisten vastaanottoa Suomeen, koska kunnille ei enää korvattaisi vastaanottoon varautumisen kustannuksia.

Riskit ja epävarmuudet

Rahoituksen alimitoitus voi johtaa palvelujen kaventumiseen, alueelliseen eriarvoisuuteen ja pitkän aikavälin kustannusten kasvuun.

Kotoutumisen onnistuminen suurissa kaupungeissa ratkaisee pitkälti koko kotoutumiskokemuksen vaikuttavuuden Suomessa.

Riskinä on, että tavoitteet jäävät saavuttamatta erityisesti niiden kotoutujien osalta, joilla on suurin tuen tarve ja joihin rahoituksen leikkaukset ja rakenteelliset muutokset erityisesti osuu. Tämä olisi ristiriidassa esityksen tavoitteen kanssa vahvistaa kotoutumisen vaikuttavuutta ja työllistymistä.

Kotoutumisen tavoitteiden seurannalle ei ole kaikilta osin toimivia mittareita. Esityksessä mainitaan, että kotoutumiskoulutukseen tulisi sisällyttää kielitaidon lisäksi mittari yhteiskuntaan perehtymisestä. Tämän seuraaminen jää esityksessä epäselväksi.

Kotoutumisen, työllistymisen, toimeentulon ja maahanmuuton teemoihin liittyviä uudistuksia ja säästöjä on hallituskauden aikana tehty useita, mutta niiden yhteisvaikutuksia ei ole kokonaisuutena arvioitu riittävästi. Ilman tällaista tarkastelua on olemassa riski, että muutokset lisäävät pitkän aikavälin kustannuksia, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä sekä johtavat marginalisaatioon ja pitkäaikaiseen huono-osaisuuteen. Vaikutukset voivat heijastua myös alueelliseen segregatioon sekä yhteiskuntarauhaan ja -turvallisuuteen.

Esitämme valiokunnalle harkittavaksi

2. Hyväksyä esitys muutettuna siten, että:

- rahoituksen taso ja kohdentuminen tarkistetaan huomioiden erityisesti suurten kaupunkien palveluvastuu,
- vaihtoehtoiset, joustavat ja kevennetyt palvelupolut kirjataan lakiin selkeämmin,
- yhteisvaikutuksia arvioidaan ja huomioidaan kattavammin ottaen huomioon useat samanaikaiset rahoituksen ja palveluiden leikkaukset sekä lakimuutokset, jotka koskevat samoja kohderyhmiä, esimerkiksi liittyen toimeentuloturvaan ja ulkomaalaislakiin.

2. Edellyttää lisäselvityksiä ennen lain voimaantuloa erityisesti rahoituksen, palvelujen riittävyyden ja perusoikeusvaikutusten osalta.

5.5.2026

Lopuksi

Kotoutuminen on pitkäkestoinen prosessi, jota ei voida realistisesti rajata lyhyeen määräaikaan, vaan kielellinen ja yhteiskunnallinen osaaminen kehittyvät pitkällä aikavälillä työelämän ja arjen vuorovaikutustilanteissa.

Espoon kaupungin näkökulmasta on olennaista, että kunnilla on jatkossakin valmiudet tarjota tarkoituksenmukaista ja vaikuttavaa tukea niille yrityksille ja työnantajille, jotka rekrytoivat henkilöitä kehittyvällä kielitaidolla. Tämä vaatii myös sitä, että kunnilla on mahdollisuus tuottaa joustavia, työhön tähtääviä kotoutumispalveluita erilaisille kohderyhmille. Työpaikoilla tapahtuva kielenoppiminen on monelle kotoutujalle tehokkain ja nopein tapa vahvistaa työssä tarvittavaa sanastoa, oppia ammatillisia käytäntöjä ja kiinnittyä osaksi työyhteisöä.

Espoon kaupunki pitää tärkeänä, että rahoitus- ja palvelurakenteet mahdollistavat myös tulevaisuudessa joustavat, yksilölliset ja työelämälähtöiset kielenoppimisen ratkaisut sekä kaupungeille riittävät keinot tukea yrityksiä tässä tehtävässä.

Kuntien rooli kotoutumisen onnistumisessa on keskeinen, ja rahoituksen ennustettavuuden ja jatkuvuuden tulee vastata tätä vastuuta. Vanhempien koulutus- ja työllistymismahdollisuudet vaikuttavat suoraan lasten hyvinvointiin ja tulevaisuuden mahdollisuuksiin.

Espoon kaupunki
Y-tunnus 0101263–6

Työllisyyden tulosityksikkö
Postiosoite: PL 1, 02770 ESPOON KAUPUNKI
kirjaamo@espoo.fi