



ASiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2026 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2026 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*). Esityksessä ehdotetaan muutettavan myös vapaasta sivistystyöstä annettua lakia (632/1998), työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023), työttömyysturvalakia (1290/2002), valtakunnallisista opinto-, koulutus- ja tutkintorekistereistä annettua lakia (884/2017), oppivelvollisuuslakia (1214/2020) ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021). Lakiehdotusten esitetään tulevan voimaan 1.1.2027.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Esityksessä yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten muodostamaa kokonaisuutta pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Sen mukaan toteutetaan kotoutumispalvelujen uudistus, mukaan lukien kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistus, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten muodostamaa kokonaisuutta ja järjestämisvastuita uudistettaisiin siten, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu olisi jatkossa vain kuntien työvoimaviranomaisilla, jotka järjestäisivät koulutuksia työvoimakoulutuksena. Voimassa olevan lain mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen lisäksi kotoutumiskoulutusta on voitu järjestää omaehtoisina opintoina. Ehdotuksessa esitetään lisäksi, että työvoimaviranomaisen vastuulle säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena, johon myönnettäisiin rahoitusta kunnille. Uudistuksen myötä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmä purettaisiin lukuun ottamatta viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen kohdistuvaa rahoitusta. Kotoutumiskoulutuksen

ja lukutaitokoulutuksen rahoitus koottaisiin yhteen kanavaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen, millä purettaisiin myös kotoutumiskoulutuksen valtionrahoituksen päällekkäisyyttä.

Lukutaitokoulutuksen keskeistä roolia heikosti lukevien ja kirjoittavien työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluna vahvistettaisiin säättämällä lukutaitokoulutuksen tavoitteista, sisällöstä, seurannasta ja järjestämisestä laissa. Lisäksi Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista, millä parannettaisiin myös lukutaitokoulutuksen laatua ja yhdenmukaistettaisiin sen toteuttamista. Myös kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja sisältöjä selkiytettäisiin. Kotoutumiskoulutuksen nykyisten kielellisten tavoitteiden lisäksi säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen muista, yleisemmistä tavoitteista sekä seurannasta.

Esityksessä kunnille osoitettaisiin hallitusohjelman mukainen 2 miljoonan euron lisärahoitus työvoimapalveluihin osana peruspalvelujen valtionosuutta kotoutumiskoulutuksen joustaviin toteutustapoihin sekä hallituksen syksyn 2025 budjettiriihen päätöksen mukaisesti koko- tai osaikaisen työskentelyn mahdollistamiseksi kotoutumiskoulutuksen rinnalla. Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämistä vahvistettaisiin siirtämällä kunnille aiemman 500 000 euron lisäksi 300 000 euroa työvoimapalveluiden rahoitukseen osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta.

Ehdotuksena on, että vapaan sivistystyön toimijoille kohdistuisi siirtymäajan rahoitusta yhteensä 2,273 miljoonaa euroa/vuosi kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun. Siirtymäajan rahoitus vahvistaisi vapaan sivistystyön toimijoiden kykyä ja mahdollisuuksia osallistua kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen mallissa, jossa koulutusten järjestämisvastuu olisi kokonaisuutena kuntien työvoimaviranomaisilla. Siirtymäajan rahoituksella järjestettäviä kotoutumista edistäviä koulutuksia voitaisiin tukea kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tukemisen edellytysten täytyessä.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusuudistuksen tavoitteena on, että se muodostaisi selkeän kokonaisuuden, kun rahoitus kohdentuisi kuntiin yhden kanavan kautta. Nykyisin kotoutumiskoulutusta rahoitetaan kolmesta eri rahoituskanavasta: osana kuntien työvoimapalveluiden rahoitusta, osana kunnille maksettavaa laskennallista korvausta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivan vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnilla on jo nykyisin velvollisuus järjestää kotoutumiskoulutusta, minkä järjestämiseen niille myönnetään rahoitusta. Tavoitteena on vahvistaa edelleen kunnan roolia ja keinoja kotoutumisen alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämisessä, koska kunnilla on kokonaisvastuu työllistymisen ja kotoutumisen edistämisestä. Valtaosa kotoutuja-asiakkaista ja kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen osallistujista on tälläkin hetkellä työnhakijoita. Esityksellä vahvistettaisiin kuntien ja niiden muodostamien työllisyysalueiden mahdollisuuksia järjestää kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta, johtaa, ohjata ja kehittää kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuutta ja tätä kautta edistää tehokkaammin maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Ehdotus lisäisi kuntien ja niiden muodostamien työllisyysalueiden mahdollisuuksia sovittaa yhteen kotoutuja-asiakkaiden ja muidenkin maahanmuuttajien koulutuksia sekä muita työllistymistä edistäviä palveluita verrattuna nykytilaan. Kunnilla on myös taloudellinen insentiivi edistää työllistymistä

mahdollisimman tehokkaasti. Koulutusten ja niiden rahoituksen uudistaminen ja yhdenmukaistaminen helpottaisi myös koulutusten seurantaa.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen muutokset

Ehdotuksen mukaan esityksellä toteutettaisiin kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjä säästöjä. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistukseen kohdistuu 15 miljoonan euron säästöta-voite. Tavoitteena on myös toteuttaa keväällä 2024 julkisen talouden suunnitelmassa (JTS 2025–2028) sovittu 1,8 miljoonan euron säästö vuodesta 2027 alkaen alentamalla 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksettavaa laskennallista korvausta. Lisäksi esityksessä toteutettaisiin syksyllä 2025 budjettiriihessä päätetty 30 miljoonan euron säästö.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitukseen kohdistuvasta säästöstä vain osa (6,927 milj. euroa) saataisiin toteutettua purkamalla kotoutumiskoulutuksen päällekkäistä rahoitusta, jonka vuoksi osa säästöistä kohdennettaisiin kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen muuhun kotoutumisen edistämisen rahoitukseen. Edellä mainittujen säästöjen toteuttamiseksi esityksellä muutettaisiin kotoutumislakia siten, että eräitä kustannusten korvaamista koskevia säännöksiä muutettaisiin ja kumottaisiin. Kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämiseen myönnetystä valtionosuudesta luovuttaisiin. Lisäksi täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten, vastaanottoon varautumisen kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kotoutumislain nojalla luovuttaisiin. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta luopuminen eivät tuottaisi säästöä, koska niiden osalta rahoitus siirrettäisiin hyvinvointialueille, mutta säästöä syntyisi hallinnollisen työn vähenemisestä. Ahvenanmaan maakunnan toimijoille ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset korvattaisiin jatkossa osana niille maksettavaa laskennallista korvausta. Loput säästöistä toteutettaisiin tekemällä tasoleikkaus kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Kaikki esitetyt säästötoimet toteutettaisiin siten, että säästöt toteutuisivat vuoden 2027 tasolla.

Ehdotettu kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämistä koskevasta kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta luopuminen voi ainakin vähäisesti vaikuttaa siihen, miten kunnissa jatketaan monialaisen yhteistyön ja esimerkiksi osaamiskeskustyyppisen toiminnan kehittämistä ja järjestämistä. Toisaalta työvoimapalvelu-uudistus on saattanut vähentää osaamiskeskustyyppisen toiminnan tarvetta, koska kuntien vastuulla on osaamisen kehittämisen palvelujen lisäksi työllistymisen ja kotoutumisen edistämisen palvelut, mikä helpottaa monialaista yhteistyötä. Vastaanottoon varautumisen kustannusten korvaamisen kumoaminen voi vaikuttaa kuntien halukkuuteen jatkossa vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja laatia elinvoimakeskukseen kanssa sopimusta kiintiöpakolaisten vastaanotosta kuntapaikoille.

Ehdotetut vastaanoton varautumisen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien kotoutumislain mukaisten kustannusten korvausten kumoaminen vähentäisi

hallinnollista työtä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa, elinvoimakeskuksissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla. Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta luopumisella erikseen korvattavina kustannuksina ei olisi kuitenkaan vaikutusta hyvinvointialueen velvollisuuteen järjestää toimenpiteitä ja palveluita ihmiskaupan uhreille. Ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottamisesta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta annetun lain (746/2011) 38 b §:ssä. Lisäksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:n mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä hyväksikäytöstä ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen. Ihmiskaupan uhrien palveluista tai toimenpiteistä ei ole nykyisinkään säädetty kotoutumislaisissa, vaan kotoutumislaisissa säädetään vain kyseisten palveluiden ja toimenpiteiden aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Rahoituksen siirtyessä hyvinvointialueiden yleiskatteiseen rahoitukseen muuttuisi vain rahoituksen kohdentumistapa hyvinvointialueille. Kotoutumislain mukaisen korvauksen siirtämisellä hyvinvointialueiden yleiskatteeseen rahoitukseen ei ole vaikutusta palveluiden järjestämisvastuuseen, vaan hyvinvointialueet järjestävät jatkossakin palvelut henkilöiden tarpeen mukaisesti edellä mainitun lainsäädännön perusteella. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannusten korvaamisesta luopuminen kotoutumislain mukaisesti ei vaikuttaisi yksilön oikeuteen saada tarvittaessa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Vuoden 2026 loppuun mennessä syntyneiden kustannusten korvaamisen hakemiseksi säädettäisiin lisäksi siirtymäajasta 31.3.2027 saakka.

Laskennallisesta korvauksesta kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle säädetään kotoutumislain 61 ja 62 §:ssä. Laskennallista korvausta kunnalle maksetaan lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta, heidän osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeensa arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä. Hyvinvointialueelle laskennallista korvausta maksetaan kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden muiden kotoutumista edistävien palveluiden ja tulkitsemisen järjestämisestä. Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle laskennallista korvausta maksetaan kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien ja tulkitsemisen järjestämisestä. Kotoutumislain mukainen laskennallinen korvaus on osa kunnan tai hyvinvointialueen kokonaistuloja, ja on kuntien ja hyvinvointialueiden päätettävissä, miten rahoitus kohdennetaan niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.

Muut ehdotukset

Kotoutumislaisissa määriteltäisiin selkeämmin kokonaisuutena kotoutumisen yleiset tavoitteet, yksilöllisen kotoutumissuunnitelman tavoitteet sekä kotoutumiskoulutuksen tavoitteet. Tavoitteissa huomioitaisiin vahvemmin maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan ja velvollisuus kotoutumisensa edistämiseen hallitusohjelman mukaisesti. Esityksessä esitetään lisäksi kumottavan informatiivisia säännöksiä, kuten viittauksia yleisen palvelujärjestelmän lainsäädäntöön. Kotoutumisen tavoitteeksi asetettaisiin selkeämmin työllistyminen, suomen tai ruotsin kielen oppiminen ja suomalaiseen yhteiskuntaan perehtyminen. Maahanmuuttajan omaa vastuuta ja velvollisuuksia lisättäisiin läpileikkaavasti kotoutumislakiin ja säädettäisiin kotoutumisen velvoittavuudesta.

Kotoutumislain mukaista palveluprosessia koskien osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelman laatimista sujuvoitettaisiin siten, että mikäli maahanmuuttajalle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma, tulisi se pääsääntöisesti laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Lisäksi ehdotuksena on, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta laadittaisiin kotoutumissuunnitelma aina kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Mainituille henkilöille laaditussa kotoutumissuunnitelmassa olisi vähintään sovittava osallistumisesta monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon sekä kotoutumislaisissa tarkoitettuun koulutukseen, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Muutosten tavoitteena olisi lisätä kotoutumisen velvoittavuutta sekä entisestään nopeuttaa kotoutumisprosessin alkuvaihetta ja ohjautumista kotoutumista edistäviin palveluihin. Lisäämällä maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan myös kunnan ja hyvinvointialueiden roolin arvioidaan pienenevän nykyisestä.

Ehdotuksen mukaan aikuisten perusopetuksessa voisi kotoutumislain mukaisina työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina jatkossa opiskella pääsääntöisesti alle 40-vuotiaat tai perustellusta syystä tätä vanhemmat kotoutuja-asiakkaat. Työttömyysetuudella tukemisen yläikärajan tavoitteena on se, että aikuisten perusopetukseen ohjautuisi jatkossa pääasiassa nuoria kotoutuja-asiakkaita, joille perusopetuksessa opiskeleminen ja opiskeluvalmiuksien parantaminen on työvoimapoliittisesti perusteltua toisen ja korkea-asteen opintojen suorittamisen ja tulevan työuran kannalta. Tavoitteena on, että 40-vuotiaat ja tätä vanhemmat kotoutuja-asiakkaat ohjattaisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai tarvittaessa lukutaitokoulutukseen, mikä olisi työvoimapoliittisesti perustellumpaa. Ehdotuksella ei rajattaisi henkilön oikeutta osallistua aikuisten perusopetukseen, vaan kyse olisi ainoastaan opintojen tukemisesta työttömyysetuudella kotoutumislain nojalla. Kotoutuja-asiakas, joka on täyttänyt 40 vuotta, voisi jatkossakin opiskella aikuisten perusopetuksessa esimerkiksi opintotuella tai muulla toimeentulolla, jonka lisäksi työvoimaviranomainen voisi perustellusta syystä poiketa kotoutuja-asiakkaan aikuisten perusopetuksen työttömyysetuudella tukemisen 40 vuoden yläikärajasta. Lisäksi aikuisten perusopetuksen tukeminen työttömyysetuudella omaehtoisina opintoina yli 25-vuotiaille maahanmuuttajille olisi edelleen mahdollista työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla, mikäli tukemisen edellytykset täyttyisivät mainitun lainsäädännön nojalla.

Kuntien kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamistehtävää koskeva 47 § kumottaisiin. Yhteensovittamisen katsottaisiin toteutuvan osana palveluiden toteuttamisen ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun monialaisuutta, joista säädetään muissa kotoutumislain pykälissä. Ehdotuksen mukaan valtion kotoutumisen edistämishjelmasta luovutaisiin. Jatkossa hallituskausittaiset valtakunnalliset kotoutumisen edistämisen tavoitteet vahvistaisi valtioneuvosto työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä, ja tavoitteet valmisteltaisiin yhteistyössä muiden ministeriöiden ja mahdollisten muiden keskeisten kotoutumisen edistämisen toimijoiden kanssa. Esityksen mukaan myös ministeriöiden välisestä yhteistyöelimestä luovutettaisiin ja sen sijaan työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi keskeisten toimijoiden, kuten ministeriöiden ja kuntien, muodostaman yhteistyöryhmän tehtäviensä toteuttamisen tukemiseksi. Lisäksi kotoutumisen seurantaan koskevien tehtävien työnjakoa selkeytettäisiin eri viranomaisten välillä. Elinvoimakeskusten tehtävistä kumottaisiin muille ko-

toutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta. Lisäksi kumottaisiin pykälä alueellisesta maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmästä.

Lisäksi esityksessä esitettävät pienemmät ja teknisluontoisemmat muutokset erityisesti liitelaeissa liittyvät edellä mainittuihin ehdotuksiin ja niistä erityisesti kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistamiseen. Esityksessä ehdotetaan myös pieniä täsmennyksiä koskien tiedonsaantioikeuksia sekä tehtäisiin muita teknisluonteisia muutoksia.

Paula Karjalainen
neuvotteleva virkamies

Nea Brandt
erityisasiantuntija